

BILDUNGSPROTOKOLLE

BAND 18

7. KLAGENFURTER
LEGISTIK®GESPRÄCHE 2009



KÄRNTNER VERWALTUNGS-AKADEMIE

Bildungsprotokolle

Herausgegeben von der
Kärntner Verwaltungsakademie

Band 18

7. Klagenfurter Logistik © Gespräche 2009

Klagenfurt 2010

 **VERLAG**

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

ISBN 978-3-85391-297-3

Vorwort

In Kooperation mit dem Bundeskanzleramt – Verfassungsdienst fanden vom 5. bis 6. November 2009 die 7. Klagenfurter Legistik®Gespräche statt.

Die von Universitätsprofessor Dr. Friedrich Lachmayer geleitete Veranstaltung beschäftigte sich mit aktuellen legistischen und rechtspolitischen Fragen sowie dem Themenbereich „Legislatives Fehler- und Wissensmanagement“.

Der vorliegende Band 18 der „Bildungsprotokolle“ enthält eine Auswahl der eingebrachten Referate und Diskussionsbeiträge, die von den AutorInnen ausformuliert und für die Publikation in dankenswerter Weise zur Verfügung gestellt wurden.

Abschließend gilt es noch dem Direktor des Landesmuseums für Kärnten Mag. Erich Wappis für die fachkundige Führung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch die Ausstellung „Karambolage 1809 – Kärnten und der Franzosenkaiser“ zu danken.

Klagenfurt, im Februar 2010

Simon Korenjak

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	3
Gerhard MÜNSTER	
Wissenstransfer durch Rechtsetzung	7
Meinrad HANDSTANGER	
Judizielle Kritik und legistische Kultur	19
Marius ROTH/Daniela IVANOV	
Wissens- und Fehlermanagement aus schweizerischer Sicht	31
Karl GARNITSCHNIG	
Anpassung und Lernen	53
Felix GANTNER	
Ein neues Textverständnis	61
Helmut BERGER	
Staats- und Verwaltungsreform aus Sicht des Rechnungshofes	71
Thomas UEBE	
Die Kundmachung von Plänen	85
Edmund G. PRIMOSCH	
Globales Wirtschaftsethos – ein Hinweis	103
Robert GMEINER	
Korruption – eine Herausforderung (nicht nur) für die Logistik?	115
Harald HOFFMANN/Friedrich LACHMAYER	
Legistische Richtlinien für Afrika	131
Anhang	195
Autorenverzeichnis	197
Teilnehmerliste	199
Programm	203

Wissenstransfer durch Rechtsetzung

Von
Gerhard MÜNSTER

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zunächst danke ich den Organisatoren und Gastgebern, der Verwaltungsakademie des Landes Kärnten und dem BKA, dass ich auch an den diesjährigen Klagenfurter Legistik-Gesprächen teilnehmen und sogar einen kleinen Beitrag leisten darf.

Ich wurde von Prof. Lachmayer eingeladen, zum Thema „Wissenstransfer durch Rechtsetzung“ zu referieren und habe diese Einladung sehr gerne angenommen.

Eine Analyse der Themenstellung zeigt allerdings bereits nach kurzer Zeit der Befassung die von mir ursprünglich nicht erahnte Breite und Mannigfaltigkeit des Themas. Allein bei der Suche nach dem Wissen über das Wissen tun sich derart viele Zugänge und Theorien auf, dass es mir nicht leicht möglich war, eine auch nur halbwegs eindeutige Definition von Wissen im Sinne dessen, was Gegenstand des Referates sein soll, auszumachen. Nur unwesentlich leichter ist die Frage nach dem Transfer und der Rechtsetzung, wobei ich mir hier erlaubt habe, mich auf zeitgemäße Formen von Transfer zu beschränken und eine auf die Bundessituation abstellende Rechtsetzung als Ausgangslage für meine Überlegungen zu wählen. Es bleiben naturrechtliche Ansätze der Rechtsetzung ebenso außer Betracht wie historische, geographische, internationale Ansätze, Sichtweisen und Formen von Rechtsetzung.

Die Auseinandersetzung mit dem Thema soll nicht nur den Wissenstransfer durch Rechtsetzung, wie er sich derzeit mit all seinen Stärken und Schwächen darstellt, beleuchten, sondern verfolgt vor allem das Ziel, ausgehend von den legistischen Möglichkeiten in der Praxis Verbesserungsvorschläge im Transfer von Wissen durch Rechtsetzung aufzuzeigen.

Gestatten Sie mir den Versuch einer kurzen Analyse der Themenstellung: „Wissenstransfer durch Rechtsetzung“. Im Wesentlichen gilt es dabei, folgende Fragen zu beantworten:

Was ist Wissen? Kann Wissen transferiert werden? Ist die Rechtsetzung (am Beispiel der österreichischen Bundesgesetzgebung) dazu imstande? Am Ende stellt sich die Frage des WIE. Bei der Beantwortung dieser Frage kann das Aufzeigen von neuen Zugängen zum Wissenstransfer lediglich ein Anstoß für künftige Verbesserungen sein.

Zum Begriff „Wissen“

Nach der Lektüre unterschiedlicher Theorien und philosophischer Sichtweisen komme ich für mein Thema zu dem vorläufigen Schluss, dass Wissen zumindest kurzfristig am Ende eines Prozesses steht, in dem bei einer Person (ich gehe in weiterer Folge nicht darauf ein, dass auch Maschinen über Wissen verfügen können) durch das Kombinieren von Daten/Informationen mit bereits vorhandenem Wissen, anderen Daten/Informationen sowie mit vorhandenen Erfahrungen (beobachterabhängige Relevanz) ein Unterschied hervorgerufen wird und derart Wissen entstehen kann.

Ich habe ausdrücklich die Kurzfristigkeit von Wissen genannt, weil nach einer systematisch-zusammenfassenden Definition von Wissen dieses eine vorläufige Zustandsgröße und einen selbstbezüglichen Prozess darstellt:

Allein die Definition von Wissen verändere es, da sie selbst zum Bestandteil des Wissens werde. Dieser aus dem Wissensmanagement und der Wissenslogistik heraus stammende Ansatz einer Definition erscheint jedoch für das zu behandelnde Thema nicht zutreffend und nicht zielführend, sodass ich doch – zumindest theoretisch – von einem statischen Wissen ausgehen möchte. Von einem Wissen, welches – wie gesagt – am Ende eines Prozesses steht und somit ein Produkt darstellt.

Ein Produkt eines Menschen, der gewillt und durch Intelligenz in der Lage war, Informationen zu Wissen zu verarbeiten.

- Wissen ist somit etwas höchstpersönliches,
- Wissen ist im Transferkontext empfängerorientiert (gleichgültig ob eigeninitiativ oder fremdinitiativ),
- Wissen muss somit erst erzeugt werden und ist von subjektiven und objektiven Umständen abhängig.

Dies gilt gleichermaßen für explizites Wissen sowie für implizites Wissen (eine von Michael Polanyi in die wissenschaftliche Auseinandersetzung eingeführte Begriffsunterscheidung), wobei ich meinen Ausführungen auch der Einfachheit halber den expliziten Wissensbegriff unterstelle, wohl wissend, dass es das implizite Wissen ist, das in der wissenschaftlichen Forschung eine zunehmend bedeutende Rolle einnimmt.

Somit muss ich, noch bevor ich mir über den Transfer von Wissen meine Gedanken machen kann, feststellen, dass es einen Transfer von Wissen im engen Wortsinn nicht gibt. Dennoch möchte ich meinen Folgerungen einige Grundgedanken zum Transfer voranstellen:

Transfer, auf Deutsch: die Übertragung, bedeutet das Verbringen von etwas (hier: von Daten, Fakten, Informationen etc. jedenfalls – wie wir feststellen mussten – nicht von Wissen, weil dieses nach dem Transfer beim Empfänger erst erzeugt werden muss) von A nach B (lokal), von Subjekten (Menschen und deren Systeme) wieder zu Subjekten, letztendlich immer zum Menschen, zu einer Person.

Diese Übertragung kann mit unterschiedlichen **Mitteln** erfolgen (z. B. mündlich, schriftlich, physisch, virtuell etc.), sie kann mit bzw. in unterschiedlichen **Rollen** erfolgen (z. B. von Person zu Person, von System zu System, von System zu Person und umgekehrt, an die Basis oder an berufene Vertretungsorgane, in hierarchischen Systemen usw.). Transfer kann letztendlich in die verschiedensten **Richtungen** verlaufen, was im Hinblick auf die Komplexität des Systems bei der Entstehung von Recht regelmäßig der Fall ist: Ein ursprünglich von A nach B geplanter und durchgeführter Transfer ein- und derselben Information wird regelmäßig an zusätzliche, auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten Adressaten fortgeführt und kreuzt somit einen imaginären mehrdimensionalen Raum in unterschiedlichen Richtungen.

Eine der Transferebenen ist natürlich die zwischen Experten, unter Behörden, von Legistik zu Legistik. Auf diese Ebene, auf der Wissen ohne Zweifel auf sehr hohem Niveau transferiert wird, gehe ich in diesem Referat nicht nur aus Zeitgründen nicht näher ein, sondern primär deshalb, weil die Ebene des Wissenstransfers zwischen der Rechtsetzung oder den an der Rechtsetzung Beteiligten (das wird zum guten Teil die Legistik sein) und

dem Normadressaten, und zwar in beiden Richtungen, unerschlossener und innovati-
onsträchtiger zu sein scheint.

Lassen Sie mich im Lichte meiner Überlegungen zum Wissen und zum Transfer noch
kurz auf die **Rechtsetzung** eingehen:

Wie bereits angemerkt, möchte ich den Wissenstransfer im Hinblick auf die aktuelle
österreichische Bundesgesetzgebung darstellen und lasse andere Formen der Rechtset-
zung, vom Diktat bis hin zum case law, außer Betracht.

In dieser eingeschränkten Betrachtung kann Rechtsetzung als ein punktueller Akt gese-
hen werden, ebenso aber auch als Prozess. Ich will Rechtsetzung im Sinne meiner The-
menstellung als Prozess betrachten, mit dem Focus auf das Ende des Prozesses. Und wie-
der bleibt es dem Betrachter überlassen, Beginn und Ende des Prozesses für sich festzu-
legen.

Wenn der **Beginn** des Rechtsetzungsprozesses sehr breit angelegt sein kann (etwa bei For-
derungen von Betroffenen, bei öffentlichen Diskussionen und medialer Berichterstat-
tung, beim politischen Willen einer Regierung, bei der Aufnahme von Arbeiten am
Rechtsetzungsvorhaben durch die Bürokratie, bei der Einleitung einer Begutachtung,
beim Regierungsbeschluss, mit dem Beginn der parlamentarischen Arbeit etc.), so wird
das **Ende** eines (wohl gemerkt: erfolgreichen) Rechtsetzungsprozesses regelmäßig in der
Veröffentlichung des neuen Rechtes zu sehen sein, in der Kundmachung.

So breit wie sich der Prozess darstellt, so breit kann der Transfer von Informationen sein.
Der Daten- und Informationstransfer im klassischen österreichischen Gesetzwerdungs-
verfahren ist jedenfalls **prozessbegleitend**, aber zugleich auch sehr **punktuell**. So gibt es
bestimmte „Stationen“ im Prozess der Rechtsetzung, zu denen ein solcher Transfer (was
auch immer diesen prägt, darauf komme ich später noch zu sprechen) erfolgt bzw. erfol-
gen könnte.

Der Daten- und Informationstransfer, wie er uns aus der Legistik bekannt und geläufig
ist, ist sehr **formalistisch** gestaltet. Als solcher scheint er beispielsweise die parlamenta-
rischen Materialien als primären Empfänger zu verstehen, als den eigentlich Betroffenen,
den Bürger, Institutionen u. a.

Wenn ich nun damit feststelle, dass der Informationstransfer in der österreichischen
Rechtsetzung **nicht empfängerorientiert** ist, so unterstelle ich damit, den richtigen
Empfängerkreis – für mich – ausgemacht zu haben, nämlich den „Normadressaten“ und
nur sekundär die Expertenebene und die Bürokratie.

Dazu kommt, dass die österreichische Rechtsetzung in ihrem Prozess nicht nur von
einem punktuellen, sehr formalistischen und gar nicht empfängerorientierten Informa-
tionstransfer begleitet wird, sondern mit dem Ende des Prozesses (eigentlich schon weit
vor dem Ende des Prozesses) jeder Informationstransfer von der öffentlichen Hand zum
Bürger – ich bin auf die verschiedenen Transferrichtungen bereits kurz eingegangen –
beendet ist.

Ein potentieller Wissenszuwachs – bei einem willigen und so weit vernunftbegabten Sub-
jekt – ist nicht nur von der **Initiative** desselben abhängig, sondern setzt auch ein hohes
Maß an **Systemkenntnis** voraus.

Ich habe vom Informationstransfer in der Richtung von Rechtsetzer zu Empfänger gesprochen, und Sie erinnern sich an den imaginären mehrdimensionalen Raum, den ich kurz erwähnt habe. In diesem Raum wird das beschriebene Vakuum an Informationstransfer von den **Medien** aufgegriffen und durch ebensolchen Informationstransfer in eben anderen Richtungen und unterschiedlichen Ebenen aufgefüllt. Und dies dergestalt, dass Inhalte oft zeitverschoben zum formaljuridischen Rechtsetzungsprozess und diesem zuweil unrichtig zugeordnet transferiert werden. Nicht selten wird man von einem Stadium sprechen müssen, welches wirkliche Wissensentstehung überhaupt nur sehr schwer zulässt, wenngleich der mediale Informationstransfer all jene Kriterien zu erfüllen scheint, welche ein von der öffentlichen Hand geübter Informationstransfer vermissen lässt:

Er ist

- empfängerorientiert,
- nicht formal,
- populistisch im Stil und
- offen in alle Richtungen.

Absolut nicht vorhanden ist ein Informationstransfer vom betroffenen Bürger, dem Normadressaten, zum Gesetzgeber selbst. In dem Moment, in dem die Verwaltung ihre Vorbereitungshandlungen zur Rechtsetzung abgeschlossen hat (sprich: mit Vorlage eines Entwurfes an das Parlament durch die Regierung) bzw. im Falle von parlamentarischen Initiativen zur Rechtssetzung, bestehen für Betroffene praktisch keine Möglichkeiten des Einbringens und der Mitwirkung an der Rechtsetzung.

Ein in dieser Phase der Rechtsetzung institutionalisierter Informationstransfer, analog jenem im Zuge der Begutachtung von Entwürfen, würde der verfassungsrechtlichen Positionierung Österreichs als Demokratie einen vernehmbaren Ruck in Richtung partizipatorisch-demokratischer Prägung versetzen können.

Wenn ich nun davon ausgehe, dass Wissen beim Empfänger von Informationen und Daten erzeugt werden muss, wobei neben dem Willen des Empfängers auch dessen Vernunftbegabung derart sein muss, dass die transferierten Informationen durch deren Verknüpfung mit bereits vorhandenem Wissen und Erfahrungen auch tatsächlich zu neuem Wissen verarbeitet werden können, dann liegt die große **Chance** für einen erfolgreichen Wissenszuwachs im richtigen, empfängerorientierten Transfer.

Genau darin sehe ich eine der Hauptaufgaben einer modernen, bürgerorientierten Rechtsetzung bzw. der Legistik als deren Instrument:

Daten und Informationen sind derart zu- bzw. aufzubereiten, dass nicht nur formalen Anforderungen etwa an die Gestaltung von Begutachtungstexten Rechnung getragen wird, sondern dass in erster Linie der Adressatenkreis oder die Adressatenkreise ausgemacht werden und sodann in einem weiteren Schritt auf den jeweiligen Niveaustufen angepasste Informationen zur Verfügung gestellt werden.

Im schulischen Bereich würde man sagen: „Die Kinder dort abholen, wo sie sind.“ Genauso verhält es sich m. E. hier, die Normadressaten sind von der Legistik dort abzu-

holen, wo sie sind; sie müssen so angesprochen (informiert) werden, dass ihnen Wissenszuwachs grundsätzlich möglich ist.

Letztendlich wird, losgelöst von Einzelpersonen, bei unterschiedlichen Adressatenkreisen auch unterschiedliches Wissen entstehen und bestehen. Zum Beispiel wird bei einem neu zu schaffenden Verfahrensrecht bei den Vollzugsorganen anderes Wissen entstehen als bei den von der Neuregelung ebenso betroffenen (künftigen) Parteien. Entsprechend angepasst muss daher die Art des Transfers sein und müssen Rückmeldemöglichkeiten eröffnet, verbessert und attraktiviert werden.

Von dieser Basis ausgehend wage ich einen Lösungsansatz für einen verbesserten „Wissenstransfer durch Rechtsetzung“ zu skizzieren:

Ich will dabei von den technischen Errungenschaften und deren Gebrauch in der Legistik ebenso wenig abgehen wie von bewährten Informationsschienen wie etwa dem RIS, dem Servicedienst des österreichischen Parlamentes und anderen vergleichbaren Diensten. Diese bei der täglichen legistischen Arbeit nicht wegzudenkenden Einrichtungen sollen nach meinem Dafürhalten in keiner Weise verändert, sondern im Sinne nachfolgender Ausführungen bestenfalls ergänzt werden:

Es schwebt mir ein Projekt vor, welches mittels einer elektronischen Prozessbegleitung von Rechtserzeugungsvorhaben eine permanente Beobachtung sich laufend verändernder Informationen ebenso zulässt wie das Einbringen jedes einzelnen oder von Institutionen in den unterschiedlichen Phasen der Entstehung von Recht.

In einem elektronisch angelegten Prozess könnte zu einem beliebigen, dem Vorhaben und dem Umsetzungswillen entsprechenden Zeitpunkt – ich verwiesse auf meine vorhergehenden Ausführungen zum breit angelegten Beginn eines Rechtserzeugungsprozesses – ein Rechtsetzungsvorhaben in seinen verschiedenen Details so beschrieben werden, dass auch unterschiedliche Empfängerkreise derlei Informationen bestmöglich zu Wissen verarbeiten können.

Wenngleich diese Erwartungshaltung sicherlich zu hoch gegriffen ist, so könnte doch eine deutliche Verbesserung der Ermöglichung von Wissenszuwachs bei der interessierten Bevölkerung die erwünschte Folge sein.

Die derzeitige legistische Praxis von Begutachtungsverfahren, auf die ich zur Verdeutlichung meiner Anliegen zu sprechen kommen muss, trägt diesen Überlegungen in mehrerer Hinsicht nicht Rechnung:

- Begutachtungsentwürfe sind regelmäßig bereits das fertige Produkt mehr oder wenig langer bzw. intensiver Überlegungen, in welche bestenfalls ausgewählte Experten, selten bis gar nicht aber die eigentlich Betroffenen eingebunden sind.
- Zudem sind Begutachtungsentwürfe so gestaltet, dass sie für Bürger – trotz der besten Textgegenüberstellung – oft nicht nachvollziehbar sind. Sie sind formbehaftet, mit Standardformulierungen versehen, beinhalten zunehmend Informationen ausschließlich für den Verwaltungsgebrauch und sind in ihrer juristischen und legistischen Qualität oft nur für Juristen und Insider verständlich. Beispielhaft seien die standardmäßig vorgesehenen Darlegungen zu Ausgaben und Kosten, den Beschäftigungsauswirkungen, dem Umweltschutz, zur Gleichstellung der Geschlechter, den

Meldepflichten für Betriebe und Bürger, dem EU-Recht u. v. m. genannt. Bei aller Notwendigkeit der Beschäftigung mit derlei Auswirkungen von Normen und ihrer Darstellung in begleitenden Materialien sind es genau diese bzw. dergestalt verpackte Informationen, die – im Sinne meiner vorhergehenden Ausführungen – beim Normadressaten als für Wissenszuwachs nicht geeignet erscheinen.

- Zunehmender Zeitdruck führt fast regelmäßig zu unverantwortlich kurzen Begutachtungsfristen.
- Begutachtungsentwürfe erwecken oftmals (infolge von vehement artikuliertem Umsetzungswillen seitens der Politik) eine Art Ohnmacht beim Begutachtenden, wenn bei diesem der Eindruck entsteht, es stünde alles bereits fest und es werde ohnehin „drübergefahren“.
- Der einer Begutachtung folgende Schritt, nämlich die Einbringung in den Ministerrat sowie der gesamte nachfolgende Prozess der Rechtentstehung, ist mit keinen Informationen seitens der öffentlichen Hand mehr verbunden, die Informationsschiene ist gekappt und es wird das Feld für die Medienberichterstattung geräumt.

Der interessierte Bürger ist somit darauf angewiesen, die einzelnen Stationen des Rechtserzeugungsprozesses eigeninitiativ aufzusuchen und die Entstehung des neuen Rechts zu verfolgen. Selbst die mediale Berichterstattung endet nur zu oft beim Beschluss der Bundesregierung, nicht selten wird beim Bürger der Eindruck erweckt, der Gesetzgeber „Regierung“ hätte etwas beschlossen, aber nicht immer wird über die nachfolgende Bearbeitung eines Vorhabens im Parlament berichtet.

Und genau hier, gegen Ende des Rechtsetzungsprozesses, setze ich mit meiner Hauptkritik an: Über parlamentarische Änderungen eines ursprünglichen Begutachtungs- oder Ministerratsentwurfes oder einer Regierungsvorlage – solche Änderungen kommen häufig vor – bestehen keine wie immer institutionalisierten Informationsschienen. Das Auffinden solcher oft nicht unwesentlicher Änderungen gestaltet sich selbst für Insider als sehr schwierig. Beispielsweise wurde im Rahmen der Ausschussberatungen zum BVG 2/2008 neues Recht für nichtterritoriale Selbstverwaltung geschaffen – eine auch an die Legistik gerichtete Norm – oder wurde im Bericht des letzten Unterrichtsausschusses an das Plenum des NR als Ergänzung zum Schulunterrichtsgesetz-Entwurf eine Bundes-Reifeprüfungskommission neu eingerichtet. Kaum jemand in der verantwortlichen Schulbürokratie konnte diesen sehr jungen Schritt der Rechterzeugung mitverfolgen und könnte darüber berichten. Die mediale Berichterstattung über die Plenardebatte war von wichtigeren Themen geprägt, von der Behandlung im Bundesrat wird – so dort kein Einspruch erfolgt – grundsätzlich nicht berichtet.

Das bedeutet am Beispiel der neuen Bundes-Reifeprüfungskommission, dass ein allfälliger Wissenszuwachs nicht auf einem Transfer durch die Rechtsetzung beruht, sondern auf mühsamer Eigeninitiative oder sonst welchen Umständen – es spricht sich halt irgendwann und irgendwie herum, auf kurz oder lang weiß jeder davon direkt oder indirekt Betroffener mehr oder weniger über diese neue Einrichtung. So eben nicht! Hier sind Verbesserungen angesagt.

Unter Juristinnen und Juristen ist es Dank der Kenntnisse über Details der Rechterzeugung und Dank der Serviceeinrichtungen des BKA und des Parlamentes ein leichtes, Änderungen gegenüber einer früheren Version aufzufinden, wenngleich auch das – nur als Randbemerkung – verbesserungsfähig ist: So ist es bis heute nur über die Begründung eines Ausschussberichtes möglich, Veränderungen im Text ausfindig zu machen. Die Zurverfügungstellung von Ausschussänderungen würde den Blick schneller auf das Wesentliche richten lassen.

Ich will mich jetzt aber nicht in der Kritik am derzeitigen System verzetteln und komme daher wieder zurück zu meinem PROJEKT, dem elektronischen, ein Rechtsetzungsvorhaben bereits ab der ersten Minute bis an die Grenze moderner Speicherkapazitäten begleitenden Prozess.

Im Zentrum meines Projektes – und das ist ein sehr zentraler Punkt – steht nicht die zu verändernde oder zu schaffende Norm (das zu ändernde oder zu schaffende Gesetz), sondern das Vorhaben, ein Thema (aktuell z. B.: die Zentralmatura, ein nicht unumstrittenes Thema, wo gute Informationen viel Wert sind).

Ohne die Bedeutung eines legislatisch korrekt ausformulierten Novellierungs- oder Normtextes schmälern zu wollen, scheint mir doch eine Darstellung des die Öffentlichkeit derart berührenden Vorhabens in Form von – !verständlich! – Worten, Graphiken etc. als unentbehrlich. Solche Darlegungen existieren zumeist ohnehin, jedoch regelmäßig außerhalb des Rechtsetzungsverfahrens im eigentlichen Sinn – das hier (unter Verweis auf eine Folie) ist ein kleiner Ausschnitt aus einem Folder zur Veranschaulichung des 3-Säulen-Modells der neuen Zentralmatura. So wie hier werden oft – nicht immer – Folder- und Power-Point-Präsentationen angefertigt und mittels verschiedener Informationsträger zur Verfügung gestellt.

Ein parallel einhergehender Begutachtungsentwurf zu ein- und demselben Vorhaben stellt sich für den Betrachter oft ganz anders dar: formal, mit schwer nachvollziehbaren Novellierungsanordnungen, in der Rechtssprache verfasst, mit zu den einzelnen Punkten zerstückelten erläuternden Bemerkungen u. v. m.

Es drängt sich die Frage auf, warum nicht die informelle Schiene mit der förmlichen Begutachtung von Entwürfen derart zusammengeführt werden kann, dass zeitlich und inhaltlich ein Ganzes entsteht, das Rechtsetzungsprojekt in Form der elektronischen Plattform.

Eine solche könnte vom politischen Umsetzungswillen an bis über das Ende des Rechterzeugungsprozesses hinausgehend virtuell existieren.

Betroffene (i. w. S.) und Interessierte – ich denke hier in etwa an den der herkömmlichen Begutachtung entsprechenden Adressatenkreis – sollten angesprochen und eingeladen werden, sich am Projekt laufend zu beteiligen und mitzuwirken.

Diese Mitwirkung könnte frühzeitig einsetzen und eine herkömmliche Begutachtung ersetzen. Sie würde sich im Laufe eines Rechtsetzungsprozesses naturgemäß an unterschiedliche Stellen richten:

- vor dem Einbringen eines Entwurfes in den Ministerrat an das zuständige Ministerium – wie derzeit,

- dann an die Bundesregierung,
- an die Abgeordneten des Nationalrates
- und zuletzt an jene des Bundesrates.

Hier sehen Sie sehr deutlich, dass von den vier großen Stationen im Rahmen der Rechtswerdung ein institutionalisierter Informationstransfer nur bei einer, nämlich der Begutachtung von Ministerialentwürfen, vorgesehen ist.

Der Prozesslauf bringt es mit sich, dass sich das Projekt verändert, dass Ideen Gestalt annehmen, dass neben anfänglich rein inhaltlichen Ausführungen und Erklärungen zum beabsichtigten Vorhaben Normformulierungen treten, die letztendlich – ganz im Sinne der zwar nicht jungen, dafür aber sehr bewährten und immer noch aktuellen legislatischen Gebrauchsanweisungen – zu konkreten Novellierungsanordnungen werden.

Gespickt mit Vorblatt und Erläuterungen sowie mit Textgegenüberstellung versehen, können eben diese ausgewählten Teile aus der elektronischen Plattform in bewährter Rechtsqualität Eingang finden in die parlamentarischen Materialien, wobei wichtige Informationen wie z. B. die Bürgerinnen- und Bürgerentlastung durch verminderte Meldepflichten und andere Notwendigkeiten nicht fehlen sollen.

Eine Zeitschiene mit – wie es heute heisst – „Meilensteinen“ (also etwa: MinRat-Termin, Ausschusstermin, Plenartermin, BR, KM) kann jedem Projektinteressierten und Prozessmitwirkenden eine Orientierung bieten.

Meine Projektidee ist vom Gedanken der jederzeitigen Nachvollziehbarkeit und von der Dauerhaftigkeit im Bestand der Projektplattform getragen.

Der Betroffene oder Interessierte hat zu jeder Zeit einen Zugriff auf den aktuellen Stand des Vorhabens sowie auf die in der Vergangenheit gelegenen Entwicklungsstufen und Veränderungen des Vorhabens. Die jederzeitige, vor allem zu späteren Zeitpunkten gegebene Zugriffsmöglichkeit auf eine zu einem Vorhaben eingerichtete elektronische Plattform mit der Funktionalität des Nachvollziehens von inhaltlichen Details (z. B. Maßgabebeschlüsse und Protokollanmerkungen, Ausschussänderungen oder allfällige Änderungen in 2. Lesung etc.) könnte auf längere Sicht gerade durch die Themenorientierung eine Erleichterung im Zugang zu Informationen schaffen und einen neuen, zusätzlichen Weg aufbereiten, Wissenszuwachs zu ermöglichen, ... „Wissenstransfer“ im Sinne der Themenstellung.

Unerlässlich erscheint – last but not least – eine Verknüpfung mit dem RIS, den Parlaments- und Ministerienhomepages sowie anderen Serviceeinrichtungen, welche sich alleamt gegenseitig hervorragend ergänzen.

Es ist Ihnen sicher nicht entgangen, dass ich die politische Dimension von Rechtsetzung so gut wie gar nicht angesprochen habe. Dies könnte einem eigenen Thema vorbehalten sein und würde den Rahmen dieses Referates sprengen. Nur so viel möchte ich hier kurz anreißen, dass nämlich ein Projekt, wie ich es skizziert habe, ohne die dahinter stehende Bereitschaft der Politik nicht realisiert werden kann. Diese wäre in gewisser Weise sicherlich auch gefordert, Innovationen dahingehend einzuleiten, verstärkte Bereitschaft zu zeigen, im Rahmen des gesamten Rechtsetzungsprozesses sachbezogener und offener zum betroffenen Bürger und zu Institutionen agieren zu wollen. Das will ich nicht so verstan-

den wissen, dass die Politik gefordert sei, ein Stück ihrer Souveränität in der politischen Entscheidungsfindung preiszugeben, sondern – positiv betrachtet – dass sich dadurch auch neue Möglichkeiten einer verbesserten Kultur der politischen Kommunikation mit einem Hauptaugenmerk beim Normadressaten, der ja auch wählender Bürger ist, eröffnen könnten.

Mit meiner Vision eines prozessbegleitenden Rechtsetzungsprojektes, welches nicht nur vollends informiert, sondern auch zur Mitwirkung anregt, will ich meine Ausführungen beenden und hoffe, einen kleinen Beitrag zu den 7. Legistik-Gesprächen 2009 und vor allem eine Anregung oder besser noch einen Ansporn für einen meines Erachtens verbesserungsfähigen und verbesserungswürdigen „Wissenstransfer durch Rechtsetzung“ geleistet zu haben. Wenngleich ich der Überzeugung bin, nehme ich die drei (neu)berühmten Worte jetzt nicht in den Mund und überlasse diese Einschätzung Ihnen, verehrte Damen und Herren.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Judizielle Kritik und legistische Kultur

Von
Meinrad HANDSTANGER

Inhalt

1. Einleitung
2. Zur Institution der parlamentarisch-judiziellen Kommunikation
3. Typische Konstellationen der Kommunikation
4. „Gericht als gefährlicher Gesetzgeber“ – oder „Die Ohnmacht der Gerichte“

1. Einleitung¹

Im Herbst 2009 sprach der VwGH aus, dass während eines Verfahrens über einen Antrag auf Erteilung eines sogenannten humanitären Aufenthaltstitels („Bleiberechtsverfahren“) gegen einen Fremden eine Ausweisung zwar erlassen, aber (im Wege einer Abschiebung) nicht durchgesetzt werden darf, weil dies dem seit der FremdenGesetzesnovelle 2009² vorgesehenen Regime des „Bleiberechtsverfahrens“ nicht entspräche bzw. die Erfolgsaussichten des Antrags unterlaufen würden³.

In der politischen Öffentlichkeit folgte die Antwort auf dem Fuß: In einer neuerlichen Novelle zum Fremdenpolizeigesetz solle die VwGH-Entscheidung „quasi umgangen“ werden; normiert würde, dass ein solcher Antrag in der Regel keinen Abschiebungsschutz für den Antragsteller biete⁴. Ein Blick in die Novelle vermittelt freilich den Eindruck, dass der Gesetzgeber dem Erkenntnis partiell Rechnung trägt⁵.

Für sich genommen geht die Einführung des „Bleiberechtsverfahrens“ auf ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs zurück⁶ und soll eine „verfassungskonforme Regelung der Integrität und des geordneten Vollzugs des Fremdenwesens“ gewährleisten⁷.

Diese Beispiele beschreiben keine bloß ausnahmsweise gegebene Situation. Dass Gesetzgeber und Gerichte aufeinander bezogen tätig werden – und insofern kommunizieren –, ist vielmehr alltägliche Routine. Die Gerichte agieren dabei nicht aus freien Stücken. Rechtlich gebunden wenden sie Rechtsvorschriften an. Die Beispielfälle zeigen, dass die Komplexität des Rechts – in einem Fall unter Heranziehung des neu strukturierten Bleiberechtsverfahrens, im anderen unter Rücksichtnahme auf das rechtsstaatliche Prinzip des B-VG – die Gerichte zu einem anderen Ergebnis führen kann, als dies im Bereich der Gesetzgebung angenommen wurde. Solche Abweichungen ergeben sich nicht aus einer rechtspolitisch inspirierten kritischen Absicht auf Seiten der Gerichte, sondern aus rechtlichen Bindungen. Angesichts des Deutungsspielraums von Rechtsnormen mag im parlamentarischen Bereich – dem Zentrum der Rechtspolitik – freilich mitunter ein gegenteiliger Eindruck entstehen, zumal dort der Blickwinkel rechtspolitischer Gestaltung, der die parlamentarische Arbeit leitet naturgemäß im Vordergrund steht⁸.

2. Zur Institution der parlamentarisch-judiziellen Kommunikation

Nach dem für den Kontext des Rechtes im Rahmen der neueren Theoriebildung im Bereich des Institutionalismus⁹ besonders einschlägigen Institutionalistischen Rechtspositivismus von Ota Weinberger und D. N. McCormick¹⁰ sind Institutionen „Rahmen menschlichen Handelns“¹¹. In ihnen treffen „praktische Informationen“ (Handlungsan-

leitungen wie etwa Rechtsnormen) und „institutionelle Realien“ (etwa wie Organisationskomplexe wie Parlamente und Gerichte) zusammen, wobei zwischen den praktischen Informationen und den institutionellen Realien „Wirkzusammenhänge“ bestehen. Dass sich die Kommunikation zwischen Parlamenten und Gerichten nach diesem Konzept unschwer als eigenständige Institution deuten lässt, ergibt sich aus der folgenden Skizze ihrer wesentlichen Charakteristika¹².

Eine zentrale Charakteristik dieser Kommunikation liegt darin, dass sie nicht im Wege einer unmittelbaren Erörterung in einem gemeinsamen Forum erfolgt. Gerichte reagieren auf die Akte des Parlaments, indem sie dessen Gesetzen entsprechend tätig werden. Die Parlamente wiederum können gerichtliche Entscheidungen zum Anlass nehmen, wiederum tätig zu werden, etwa indem sie ihre gesetzlichen Regelungen ändern.

Es handelt sich um eine Art von indirekter Kommunikation, die im Reagieren auf die Akte der gegenbeteiligten Seite besteht. Sie entfaltet sich in einem Handlungsspielraum, in dem beide Seiten in im Vorhinein im Wesentlichen festgelegten Rollen auftreten. Die Interaktion folgt dabei typischen Regelmäßigkeiten, wie sie im nächsten Abschnitt skizziert werden. Das Fehlen einer formell organisierten direkten Kommunikation ist in der Gewaltenteilung verankert, wie sie auch dem B-VG zu Grunde liegt¹³. Danach kommt die Erzeugung genereller Rechtsnormen grundsätzlich dem Parlament zu, während die Entscheidung von Einzelfällen der Vollziehung (zu der auch die Gerichte zählen) zufällt. Ausnahmen von dieser Separation sind verfassungsgesetzlich besonders normiert¹⁴.

Hinter dieser Separation steht aus funktionaler Sicht eine „Kontrolllogik“. Wirksame Freiheitssicherung im Modell des modernen demokratischen Verfassungsstaats erfordert die Aufteilung monarchischer Herrschaftsrechte auf mehrere gegeneinander institutionell abgesicherte und gleichzeitig funktional aufeinander angewiesene staatliche Institutionen ebenso wie eine durch Grundrechte determinierte und demokratisch legitimierte parlamentarische Gesetzesherrschaft. Letztere sichert die Rechtsunterworfenheit aller (auch der Regierung und des Parlaments) und ergänzt damit die Gewaltenteilung, wobei die Bindung an gesetzliche Regelungen insbesondere eine unkontrollierte Verschiebung im Balancegefüge tendenziell hintanhält. Dieses Zusammenspiel von Trennung bzw. Kooperation sowie gesetzlicher Bindung lässt sich als Kontrolllogik verstehen, für die alle Elemente gleichermaßen systemwesentlich sind. Die als Organisation auftretenden Gestaltungselemente – etwa Parlament, Gerichtsbarkeit und Verwaltungsbehörden – sind für Funktionieren und Erfolg des Konzepts ebenso maßgeblich wie Grundrechte und Demokratie. Die Idee der Machtmoderation durch Verteilung politischer Macht und Verantwortung bei gleichzeitiger gegenseitiger Kontrolle der Machtträger zielt nicht auf inselartig separierte Machtbereiche, sondern auf rechtliche Kompetenzverteilung sowie auf rechtliche Strukturen und Prozeduren des Zusammenwirkens, wodurch zudem eine möglichst sachgerechte Entscheidung sichergestellt werden soll^{15, 16}.

Es liegt auf der Hand, dass die Möglichkeit des Parlaments, in die Entscheidung eines Einzelfalles einzugreifen, eine der Kontrolllogik gegenläufige Funktionskonzentration beim Parlament bedeuten würde. Das Parlament hätte es dann in der Hand, einen einzelnen Fall von der für alle anderen Fälle einschlägigen Rechtsnorm losgelöst zu entschei-

den. Damit wird auch der Begriff der Allgemeinregelung konterkariert, kann doch von einer „Regelung“ evidentermaßen nur gesprochen werden, wenn sie gleichmäßig zum Tragen kommen soll. Eine „Regelung“ bedeutet eben, dass sie in gleichgelagerten Fällen auf die gleiche Weise angewendet wird. Bei einer für den Einzelfall separat geschaffenen Regelung handelt es sich typologisch um eine Individualmaßnahme, die man als „Maßnahmengesetz“ oder „Individualgesetz“ bezeichnet¹⁷. Der grundsätzlichen Beschränkung des Parlaments auf die Erzeugung generellen Rechts korrespondiert funktional die Bindung der Vollziehung an das vom Parlament erzeugte Recht. Die Separation hat zur Konsequenz, dass bei Entscheidungsschwierigkeiten der Vollziehung nicht die Möglichkeit offen steht, dem Parlament einen Einzelfall (zur Einholung einer Beurteilung oder überhaupt zur Entscheidung) vorzulegen. Ein derartiger *référé législatif*¹⁸ steht der Entscheidungspflicht der Vollziehung entgegen, die unter Heranziehung aller auslegungsmethodischen Handhaben (gegebenenfalls auch zur Schließung von Lücken) den Einzelfall entscheiden muss¹⁹.

Während sich die kommunikative Reaktion der Rechtsanwendung auf das parlamentarische Gesetz somit von selbst versteht, erfolgt die Reaktion des Gesetzgebers auf Einzelfallentscheidungen bekanntlich nur in besonderen Fällen. Da sich eine solche Reaktion für die Vollziehung nicht grundsätzlich ausschließen lassen wird, ist die geringere Kommunikationsintensität aber kein Indikator dafür, dass die Vollziehung ihre Fallentscheidungen völlig ohne Rücksicht auf mögliche Reaktionen vornehmen würde.

3. Typische Konstellationen der Kommunikation

In diesem Abschnitt wird der institutionelle Handlungsrahmen in seiner typologischen Ausprägung näher beleuchtet. Für die Rechtsanwendung durch Gerichte ist für den vorliegenden Kontext aus funktionaler Sicht neben der Gesetzesbindung²⁰ vor allem ihre Entscheidungspflicht bedeutsam. Ein Gericht muss zu einer Entscheidung kommen, wie unübersichtlich bzw. komplex die Sach- und Rechtslage auch sein mag. In den Fall ist jedenfalls soweit Klarheit zu bringen, dass er auf dem Boden der maßgeblichen Rechtslage entschieden werden kann. Im gerichtlichen Verfahren wird vom Gericht und den anderen Prozessbeteiligten Klarifizierungsarbeit geleistet.

Während unübersichtliche Tatsachenlagen vor allem in Kooperation und durch Inklusion von Sachverstand²¹ durchdrungen werden können, fällt die Lösung der Rechtsfragen – auch sog. schwieriger Rechtsfragen – dem Gericht selbst zu. Eine Schwierigkeitsquelle liegt in der Mehrschichtigkeit des Rechts. Zu einer gesetzlichen Regelung – der „Regelrechtsquelle“ für die Gestaltung subjektiver Rechte – treten im Rahmen des innerstaatlichen Rechts neben anderen gesetzlichen Regelungen die hierarchisch vorgeordnete Verfassung²², die vor insbesondere im Wege der sog. verfassungskonformen Gesetzesauslegung²³ und im Zuge einer Gesetzesanfechtung beim Verfassungsgerichtshof nach Art. 140 B-VG zum Tragen kommt²⁴. Im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts sind die innerstaatlichen Rechtsvorschriften zudem gemeinschaftsrechtskonform zu deuten, wenn sie nicht ohnehin von anwendungsvorrangigem Gemeinschaftsrecht verdrängt werden²⁵. Eine andere Quelle für Schwierigkeiten besteht in (immer wieder gegebenen)

legistischen Unzukömmlichkeiten, wobei sich insbesondere durch unscharfe sprachliche und systematische Gestaltung des Gesetzes Anwendungsschwierigkeiten ergeben²⁶. Eine dritte Ursache liegt in der auch bei ausgereifter Rechtstechnik meist nicht vermeidbaren Lückenhaftigkeit des Gesetzes für Phänomene, die erst nach Erlassung im Regelungsreich (neu) entstehen bzw. relevant werden²⁷.

Die Antwort auf Gerichtsseite auf diese Quellen besteht in aller Regel im Versuch, verschiedene Rechtsebenen zu einem konsistenten Ganzen zu harmonisieren, um eine brauchbare „Entscheidungsregel“ zu gewinnen. Auch unvermeidliche Unvollständigkeit kann bisweilen mit Harmonisierungstechniken überwunden werden²⁸. Infolge abstrakter Formulierungen im Normtext gelingt es immer wieder, neue Phänomene ohne aufwendige Interpretation zwanglos dem Gesetz zu subsumieren²⁹. Als Rechtsanwender gehen Gerichte jedenfalls dahin, die Prämissen für ihre Entscheidungen aus den Rechtsvorschriften zu gewinnen, denen sie insgesamt Konsistenz unterstellen³⁰, zumal sich die Entscheidung aus diesen heraus rechtfertigen muss³¹.

Betrachtet man die Reaktionsalternativen des Gesetzgebers, fällt zunächst auf, dass diese in der ganz überwiegenden Mehrzahl der Fälle auf gerichtliche Entscheidungen nicht reagiert. Gleiches gilt für Entscheidungen von Verwaltungsbehörden. Damit kann man annehmen, dass die Vollziehung in den meisten Fällen den Erwartungen des Gesetzgebers bzw. derjenigen, die am Gesetzgebungsprozess beteiligt sind³², entspricht.

Vor allem im Zusammenhang mit der Lösung schwieriger Rechtsfragen sehen sich die Parlamente aber immer wieder veranlasst, in Reaktion auf Einzelfallentscheidungen gesetzliche Regelungen zu ändern, um Gerichte pro futuro präziser in die Richtung zu binden, die rechtspolitisch beabsichtigt sind. Diese Reaktion ist der Offenheit des Gesetzesrechts funktional adäquat, zählt es doch in einem Rechtssystem, wie es auf dem B-VG gegründet ist, zu einem zentralen Merkmal des Gesetzesrechts, dass es von den Parlamenten abänderbar ist. Aus gesetzgeberischer Perspektive mag der Versuch der Hintanhaltung von Inkonsistenzen zu mitunter völlig unerwarteten Falllösungslinien führen, die aus dem Zusammenwirken mehrerer Normen gleichsam emergieren³³. Häufig werden von den Parlamenten von den Gerichten in Fallentscheidungen entwickelte Vervollständigungen des Gesetzes aufgegriffen und in den Gesetzestext übernommen³⁴. Solche Gesetzesänderungen werden grundsätzlich nur für zukünftige Entscheidungen der Gerichte in Aussicht genommen. Die zusätzliche Aussparung von schon eingetretenen Sachverhalten unter dem Titel des Vertrauensschutzes, die noch nicht gerichtlich entschieden wurden, tangiert bereits gerichtlich entschiedene Fälle grundsätzlich nicht. Schließlich soll nicht unerwähnt bleiben, dass die Möglichkeit des Gesetzgebers, durch eine Änderung des gesetzlichen Entscheidungsmaßstabes zu reagieren, nicht unmaßgeblich von der Änderungsflexibilität des Gesetzes- bzw. Verfassungsrechts abhängt; je schwieriger sich die Durchführung einer Änderung erweist, desto geringer ist naturgemäß die Möglichkeit für den Gesetzgeber zur Reaktion³⁵.

Zu unterscheiden davon ist allerdings der Fall, dass eine Gesetzesnovellierung rückwirkend erfolgt. Abgesehen von den dafür bestehenden verfassungsrechtlichen Grenzen aus dem Blickwinkel des Vertrauensschutzes³⁶ stellt sich dann für den VwGH und den VfGH die Frage, wie sich diese Rückwirkung auf bereits anhängige Prüfverfahren für Bescheide und Gesetze auswirken kann. Der VwGH hat ausgesprochen, dass der Prüfmaßstab des VwGH durch die im Zeitpunkt der Erlassung des angefochtenen Bescheides geltende Rechtslage gebildet wird; ändert der Gesetzgeber zwischen der Erlassung eines bereits angefochtenen Bescheides und der Prüfung durch den VwGH das Gesetz rückwirkend, ist dies für das Verfahren vor dem VwGH unbeachtlich³⁷. Ein bereits vor dem VfGH anhängiges Prüfverfahren schränkt den Gesetzgeber insofern ein, als dieser eine mit der in Prüfung stehenden Vorschrift völlig inhaltsgleiche Bestimmung rückwirkend in der erweislichen oder doch vom Ergebnis her erschließbaren Absicht erlässt, ein anhängiges Gesetzesprüfungsverfahren ganz oder teilweise zu vereiteln³⁸. Der Gesetzgeber handelt dann im Hinblick auf die Zielsetzung des Art. 140 B-VG verfassungswidrig, wonach eine umfassende Kontrolle der Legislativakte auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu gewährleisten ist; der VfGH setzte trotz materieller Derogation durch eine Novellierung das Normprüfverfahren fort und sprach aus, dass die in Prüfung gezogenen Bestimmungen verfassungswidrig waren.

Auch dann, wenn der Gesetzgeber eine sog. authentische Interpretation eines Gesetzes im Wege der Erlassung eines neuen Gesetzes vornimmt, liegt kein Akt der Sinnermittlung, sondern der Rechtserzeugung vor, wobei die Anordnung, eine früher erlassene gesetzliche Vorschrift sei (schon seit ihrer ursprünglichen Erlassung) in einem bestimmten Sinn zu verstehen, auf eine Anordnung einer Rückwirkung hinausläuft³⁹. Bei authentischen Interpretationen zeigt sich ebenfalls eine ablehnende Haltung des VwGH gegenüber einer Auswirkung auf ein anhängiges Beschwerdeverfahren⁴⁰.

Während sich die bisher genannten Reaktionen am Maßstab zur Fallentscheidung orientieren, können andere Antworten des Gesetzgebers auf die Arbeitsweise, die Organisation oder gar die Existenz des Gerichtes zielen. Sie stellen damit einen Eingriff in die allgemein bestehenden Rechtserzeugungsregeln für gerichtliche Entscheidungen dar und betreffen insofern deren „Spielregeln“ für Gericht und ihr Verhältnis zum Parlament grundsätzlich. An diesen Möglichkeiten erkennt man, dass die parlamentarisch-gerichtliche Kommunikation nicht symmetrisch, sondern asymmetrisch mit einem gewissen Übergewicht auf Seiten des Parlaments strukturiert ist⁴¹.

Wenn als Reaktion auf ein Erkenntnis des VwGH zum Habsburgergesetz VwSlg. 6035 A/1963 ein striktes System der festen Geschäftsverteilung eingeführt wurde⁴² und damit die Arbeitsweise des VwGH grundsätzlich erfasst wurde, bewegte sich das eingeführte Geschäftsverteilungskonzept im rechtsstaatlichen Rahmen⁴³.

Die Ermöglichung einer „dissenting opinion“ im Kontext des VfGH⁴⁴ wurde allerdings auch kritisch gesehen, weil ein gewisser Druck zur Offenlegung des Stimmverhaltens der Mitglieder des VfGH befürchtet wird⁴⁵. Da die Mitglieder des VfGH auf Vorschlag von politischen Organen vom Bundespräsidenten ernannt werden⁴⁶, erscheint diese Befürchtung von vornherein nicht ins Leere gehend⁴⁷. Andere Reaktionsmöglichkeiten bestehen

in der Entziehung der Kognition in bestimmten Bereichen⁴⁸ bzw. durch eine Übertragung von Zuständigkeiten in einer Quantität, dass es auf Dauer ohne Schäden für die Sache nicht möglich sein wird, wichtige und dringliche Verfahren aus anderen Rechtsbereichen ebenso zügig abzuwickeln wie bisher. In seinem Erkenntnis VfSlg. 15762/2000 nennt der VfGH als Beispiele für die durch die Weisungsabhängigkeit des Präsidenten eines Gerichtshofes des öffentlichen Rechts gegenüber dem zuständigen Ressortminister bewirkte Einflußnahmemöglichkeit auf die Gerichtstätigkeit eine Weisung zur Reduktion von Mehrdienstleistungen und die Belassung der Amtsbibliothek im alten Amtsgebäude nach einem angewiesenen Umzug des Gerichts. Es ist nicht ausgeschlossen, solche Möglichkeiten für eine Reaktion auf Gerichtsentscheidungen zu instrumentalisieren. Ein Beispiel dafür, die Umorganisation eines Gerichtshofes ins Auge zu fassen, um eine der Regierung genehme neue Judikaturlinie zu erzielen, geben die Diskussionen um eine Aufstockung des Supreme Court der USA, als dieser Gesetze im Rahmen des „New Deal“ gegen die Rezession infolge der Weltwirtschaftskrise 1929 für nicht vereinbar mit dem Eigentumsrecht hielt; die Umorganisation konnte letztlich vermieden werden⁴⁹. Die radikalste Reaktionsmöglichkeit besteht wohl in der Beseitigung eines Gerichtshofes selbst, die im Übrigen jede Reaktionsmöglichkeit nimmt. Dass dies mit der Beseitigung der einem Höchstgerichts zu Grunde liegenden Verfassung einhergehen kann, zeigt das Beispiel des VfGH⁵⁰.

4. „Gericht als gefährlicher Gesetzgeber“⁵¹ – oder „Die Ohnmacht der Gerichte“⁵²

In den gleichnamigen rezenten Rechtspanorama-Beiträgen wird das Thema angesprochen, wie sich Gerichte bei der Lösung schwieriger Rechtsfragen verhalten sollen. Der erstgenannte Beitrag mahnt – kritisch zur Judikatur des OGH im Privatrechtstiftungsbereich – „judicial self restraint“ ein, der zweite Beitrag meint unter Hinweis auf Entscheidungen des Supreme Court der USA, dass gewisse politische oder soziale Konflikte nur vom Gesetzgeber gelöst werden können.

Es liegt auf der Hand, dass Gerichte die Rolle des Gesetzgebers nicht übernehmen können. Sie werden nicht von sich aus initiativ, und sie erlassen grundsätzlich keine Allgemeinregelungen⁵³. Ob gerichtliche Entscheidungen in konfliktgeladenen Situationen eine konstruktive Rolle für die Erlassung neuer gesetzlicher Regelungen spielen, hängt v. a. von der Anschlussfähigkeit ihrer konzeptiven Ausgestaltung und der Anschlussbereitschaft im politischen Bereich – nämlich dieses Konzept aufzugreifen – ab. Erstere liegt zwar direkt in der Ingerenz der Gerichte, fehlt aber zweiteres, wird dem Konzept (wenn überhaupt) nur restriktiv Rechnung getragen.

Freilich ist festzuhalten, dass die Maxime der richterlichen Selbstbeschränkung keine Grundlage dafür abzugeben vermag, die rechtliche Bindung zu unterlaufen und von rechtsrichtigen, aber von interessierten Kreisen nicht erwarteten bzw. auf Ablehnung stoßenden Entscheidungen Abstand zu nehmen. Insofern geht die rechtliche Richtigkeit der Entscheidung ihrer Opportunität vor. Auf solche Entscheidungen kann das Parlament durch Rechtsänderung – die Flexibilität des Rechts vorausgesetzt⁵⁴ – reagieren.

Die zentrale Problematik dieser Maxime liegt nämlich darin, dass der Rechtsordnung in der Regel kein rechtlicher Maßstab für ihre Anwendung entnehmbar ist. Das bedeutet, dass Gerichte – folgen sie der Maxime – von als rechtlich richtig identifizierten Entscheidungen Abstand nehmen sollen, ohne sich dafür auf eine Rechtsgrundlage berufen zu können. In der Anwendung der Maxime liegt damit eine Selbstentbindung von Rechtsnormen, wozu Gerichte grundsätzlich nicht ermächtigt sind. Dass für Falllösungen immer wieder mehrere methodengerecht begründbare Alternativen zur Verfügung stehen, ändert nichts daran, zumal das Gericht aus diesen Alternativen – der „Logik des besseren Arguments“ entsprechend – die Lösung auswählt, für die „die besseren Gründe“ sprechen. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass dabei Gesichtspunkte – sofern dafür eine rechtliche Stütze existiert – eine Rolle spielen, die von Verfechtern der Maxime des *judicial self restraint* für diese Maxime in Anspruch genommen werden können.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag gibt ausschließlich die Meinung des Verfassers wieder.
- 2 BGBl. I Nr. 29/2009.
- 3 VfGH 21. 10. 2009, 2009/21/0293, unter Hinweis auf VfGH vom 19. September 2009, AW 2009/21/0149.
- 4 Vgl. den Bericht: „Mit Stimmen der SPÖ und ÖVP“, www.orf.at, eingesehen am 22. Oktober 2009.
- 5 Vgl. § 44 Abs. 5 des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes idF des Fremdenrechtsänderungsgesetzes 2009, BGBl. I Nr. 122 (vgl. dazu AB 387 Blg NR 24. GP [ohne Hinweis auf die Judikatur]).
- 6 VfGH vom 27. Juni 2008, G 246, 247/07 u. a.; dort wird insbesondere kritisiert, nach der damals geltenden Rechtslage sei generell die Möglichkeit ausgeschlossen, dass der einzelne Rechtsschutzsuchende diese Interessen als seine Rechte unabhängig vom Tätigwerden der Behörde geltend machen kann; aus rechtsstaatlichen Gründen sei es unzulässig, in diesen Fällen lediglich ein Tätigwerden der Behörde von Amts wegen vorzusehen, um keine Antragstellung des in seinen Rechten Betroffenen zuzulassen.
- 7 RV 88 Blg. NR 24 GP 1.
- 8 Insofern erscheint die von Joachim Lege gestellte Diagnose eines „ewigen Kampfes“ zwischen dem Gesetzgeber und den Juristen überzogen, vgl. Lege, Was Juristen wirklich tun. Jurisprudential Realism, in: Brugger/Neumann/Kirste (Hrsg.), Rechtsphilosophie im 21. Jahrhundert, 2008, 207, 229.
- 9 Vgl. dazu etwa Richter/Furubotn, Neue Institutionenökonomik, 20033, 2 ff.
- 10 MacCormick/Weinberger, Grundzüge des Institutionalistischen Rechtspositivismus, 1985.
- 11 Dieses und folgende Zitate von Weinberger, Norm und Institution, 1988, 27 ff., 30.
- 12 Diese Institution wird zweifellos in der allgemeinen politischen (Medien-)Öffentlichkeit thematisiert, Parlamente und Gerichte treten dort auch als Akteure auf (zur Struktur und Wirkmacht politischer Öffentlichkeit s. etwa Habermas, Faktizität und Geltung, 1992, 399, 435 ff., zur Wirkung von Öffentlichkeit auf die Gesetzgebungstätigkeit Rehlinger, Rechtssoziologie, 20076, Rz. 20). Eine nähere Erörterung geht aber über den Rahmen dieses Beitrags hinaus.
- 13 Vgl. etwa Öhlinger, Verfassungsrecht⁸, 2009, Rz 75 ff., 598 ff.; zu einem weiten Verständnis dieses Prinzips Handstanger, Rechtsprechung und Republik, in: Lackner/Mantl (Hrsg.), Identität und offener Horizont, FS Egon Kapellari, 2006, 703, 707 ff.
- 14 Vgl. etwa die Ermächtigung der Verwaltung zur Erlassung von Rechtsverordnungen in Art. 18 Abs. 2 B-VG oder die Mitwirkung des Nationalrats an der Erlassung von Einzelfallentscheidungen nach § 2 des Habsburgergesetz, StGBI. Nr. 209/1919 idF BGBl. Nr. 163/172 (kritisch zu letzterer Hellbling, Die Änderungen der österreichischen Bundesverfassung im Lichte des Verfassungsbruchs, in: Bundesstaat auf der Waage, 1968, 117 f.).

- 15 Vgl. Handstanger, *Rechtssprechung und Republik*, in: in: Lackner/Mantl (Hrsg.), *Identität und offener Horizont*, FS Egon Kapellari, 2006, 703, 708 ff. Diese funktionale Sichtweise steht gegen Vorrangansprüche einzelner Verfassungsprinzipien gegenüber anderen. Vielmehr greifen die Prinzipien funktional gleichrangig ineinander. Die vom Volk ausgehende demokratische Herrschaft bedeutet nach dem Legalitätsprinzip eine rechtsstaatliche Herrschaft des vom Parlament verabschiedeten Gesetzes, in der sich die Verzahnung von gewaltenteiliger, rechtsstaatlicher und demokratischer Struktur beispielhaft zeigen.
- 16 Eine besondere Gewähr für Gesetzestreue und damit die Realisierung des demokratisch Angeordneten bieten nicht demokratisch gewählte, sondern fachlich besonders geschulte berufsmäßige Vollzugsorgane, zumal eine auf Wahl basierende eigene demokratische Legitimation dieser Organe in ein Spannungsverhältnis zum demokratisch gewählten Parlament und zur Respektierung seiner Gesetze geraten kann, vgl. Rill/Schäffer, Art. 1 B-VG, Rz 62,64, in dies (Hrsg.), *BVR Kommentar*.
- 17 S. z. B. Ermacora, *Verfassungslehre*², 1998, 221 f. Auf Verordnungsebene entspricht dem Individualgesetz die „verschleierte Verfügung in Verordnungsform“, vgl. Novak, *Formenwahl und Verwaltungshandeln*, in: FS Schäffer, 2006, 515; vgl. ferner jüngst VfGH 7. 10. 2009, G 81/09, mwH.
- 18 Vgl. etwa Luhmann, *Das Recht der Gesellschaft*, 1993, 299 ff.
- 19 Nach Franz von Zeiller (*Commentar über das allgemeine bürgerliche Gesetzbuch*, Bd. 1, 1811, 65 ff.) handelt es sich bei der Befugnis zur Lückenfüllung um ein Übel, aber ein Übel, das nicht ganz behoben werden könne.
- 20 Gesetzesbindung, Entscheidungspflicht und Unabhängigkeit stellen die Eckpfeiler gerichtlicher Entscheidungspraxis dar, vgl. Luhmann, *Das Recht der Gesellschaft*, 1993, 297 ff., 330. Gesetzesbindung und Entscheidungszwang sind auch für den anderen Ast der Vollziehung, die Verwaltung, einschlägig. Die Unabhängigkeit der Gerichte bedeutet allerdings, dass die Rechtsanwendungsperspektive nur vom Gesetz, nicht aber von Weisungen von Vorgesetzten oder deren (präsumierten) Erwartungshaltung geprägt wird.
- 21 Vgl. Attlmayr (Hrsg.), *Handbuch des Sachverständigenrechts*, 2006.
- 22 Gegebenenfalls treten (in den meisten Fällen) unterhalb des Gesetzes Rechtsverordnungen.
- 23 Zur verfassungskonformen Auslegung vgl. etwa Öhlinger, *Verfassungsrecht*⁸, 2009, Rz 36 ff.
- 24 In ihrem Wirkungsbereich obliegt der ordentlichen Gerichtsbarkeit überhaupt der Individualrechtsschutz im Bereich der verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte.
- 25 Vgl. Öhlinger/Potacs, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht*, 2006³, etwa 53 ff.; Ranacher/Frischhut, *Handbuch Anwendung des EU-Rechts*, 2009.
- 26 Vgl. etwa Handstanger, *Zum Gesetzgebungsstil*, in: *Bildungsprotokolle*, Band 12, hg. von der Kärntner Verwaltungsakademie, 2006, 167.
- 27 Vgl. Rütters, *Rechtstheorie*, 2007³, Rz. 822 ff.
- 28 So können Gesetzeslücken auch im Wege einer sog. Rechtsanalogie geschlossen werden, bei der für einen unregelmäßig Lebenssachverhalt ein Komplex von Rechtsvorschriften aus mehreren Rechtsquellen herangezogen wird, vgl. Rütters, *Rechtstheorie*, 2007³, Rz 892;
- 29 Vgl. in diese Richtung Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie* (von R. Dreier und S. L. Paulson herausgegebene Studienausgabe), 1999, 107, wenn er meint, das Gesetz „muß sogar klüger sein als sein Verfasser“.
- 30 Vgl. dazu allgemein etwa Hiebaum, *Die Politik des Rechts*, 2004, 138 ff.
- 31 Vgl. beispielsweise Hassemer, *Rechtssystem und Kodifikation: Die Bindung des Richters an das Gesetz*, in: Kaufmann/Hassemer/Neumann (Hrsg.), *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*, 2004⁷, 251, 256 ff.
- 32 Dies betrifft vor allem die Regierungen und die diesen zuarbeitenden legistischen Stellen der Verwaltung, zumal die meisten Gesetze auf Initiativen der Regierungen zurückgehen (die Regierungsvorlagen spielen in der Praxis die größte Rolle, s. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 2007¹⁰, Rz. 440).
- 33 Zum Begriff der Emergenz vgl. etwa Stephan, *Emergenz*, in: Sandkühler (Hrsg.), *Enzyklopädie Philosophie*, Bd. 1, 1999, 303 ff.
- 34 Dies zeigt etwa die Durchsicht der Regierungsvorlage zum eingangs genannten Fremdenrechtsänderungsgesetzes 2009, RV 330 Blg. NR 24. GP.
- 35 Dies kann in Umständen liegen, die die Bildung der erforderlichen parlamentarischen Mehrheit zur Rechtserzeugung erschweren. Insbesondere für den Bereich der Verfassung kann die Unflexibilität auch in der Gestaltung des Änderungsverfahrens selbst liegen (etwa infolge von Vetopositionen seitens der Länder in einem Bundesstaat oder eines Inkorporationsgebots für verfassungsrechtliche Normen in die Verfassungsurkunde, dem nicht in jedem Fall durch eine generell ausgerichtete Normierung entsprochen werden kann).

- 36 Einführend dazu Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 2007¹⁰, Rz 1365 ff.
- 37 VwGH 21. 10. 1999, 97/15/011; 29. 3. 2007, 2005/15/0008; 4. 6. 2008, 2005/13/0061.
- 38 VfSlg. 10.091/1984; vgl. ferner etwa VfSlg. 13980/1994, 14312/1995, 16738/2002, 17066–17070/2003, 17933/2006.
- 39 Vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 2007¹⁰, Rz. 124.
- 40 VfSlg. 9203 A/1976 (krit. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 2007¹⁰, Rz. 124); eine Auswirkung einer authentischen Interpretation auf eine bereits gefällte Entscheidung wurde auch im Schrifttum abgelehnt, vgl. Loebenstein, Das Gesetz, in: Schambeck (Hrsg.) Österreichischer Parlamentarismus, 1986, 67, 68; Klecatsky/Morscher, Bundesverfassungsrecht, 1982³, 1283.
- 41 Dies gilt auch ganz allgemein für die Öffentlichkeitsarbeit der Gerichte und ihr Auftreten in der politischen (Medien)Öffentlichkeit, zumal sich Gerichte bei pointierten Reaktionen auf Beiträge dem Vorwurf aussetzen können, rolleninkongruent den Anschein von Befangenheit entstehen zu lassen.
- 42 Vgl. Art. 135 B-VG idF des Bundesverfassungsgesetzes BGBl. Nr. 212/1964, und §§ 11 bis 13 VwGG 1965; s. dazu Jabloner, Art. 135 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Rz. 1 (1999).
- 43 Die Einführung des Grundsatzes der festen Geschäftsverteilung entsprach verfassungspolitischen Forderungen der Lehre, vgl. Jabloner, Art. 135 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Rz. 1 (1999)
- 44 An sich handelt es sich bei dissenting opinion um eine in anderen Kontexten bewährte Einrichtung, vgl. etwa Limbach, Das Bundesverfassungsgericht und das Sondervotum, JRP 1999, 10, Rodriguez Iglesias, Entscheidungsfindung im Europäischen Gerichtshof, JRP 1999, 27, Grabenwarter, Die Bedeutung der „dissenting opinion“ in der Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, JRP 1999, 16.
- 45 Vgl. dazu Stöger, Der VfGH als Grenzgericht und die „dissenting opinion“, in: Jabloner, Wirken und Wirkungen höchstrichterlicher Judikatur, 2007, 53; Scherenthauer, Der Verfassungsgerichtshof und seine Unabhängigkeit, ÖJZ 2003, 621; Hiesel, Gedanken zur Diskussion über die Einführung der „Dissenting Opinion“ am Verfassungsgerichtshof, JRP 2000, 22.
- 46 Vgl. Art. 147 B VG.
- 47 Krit dazu insb. Mayer, Die Einführung der "Dissenting Opinion" am Verfassungsgerichtshof aus Sicht der österreichischen Verfassungslehre, JRP 1999, 30.
- 48 In diese Richtung weist die immer wieder geübte Praxis des Verfassungsgesetzgebers, die Aufhebung einer gesetzlichen Bestimmung durch den VfGH mit der Wiedererlassung einer solchen Bestimmung im Verfassungsrang zu beantworten, um sie gegen eine neuerliche Aufhebung zu immunisieren.
- 49 Vgl. Biskupic/Witt, Guide to the U.S. Supreme Court, Bd. II, 1997³, 705, 732, 1032 ff.
- 50 Walter, Die Ausschaltung des Verfassungsgerichtshofes im Jahr 1933, in: Verfassungstag 1997, hg. vom Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich, 1998.
- 51 Hügel, Gericht als gefährlicher Gesetzgeber in: Die Presse vom 8. 2. 2010, Rechtspanorama, S. 8.
- 52 Kettemann, Die Ohnmacht der Gerichte, in: Die Presse vom 14. 2. 2010, Rechtspanorama, S. 8.
- 53 Auch die Entscheidungen von Verfassungsgerichten führen direkt nur zur Beseitigung oder zur Nichtanwendung der als verfassungswidrig identifizierten Bestimmung, nicht aber zu einem inhaltlich neu gestalteten Gesetz.
- 54 Angesichts der geringeren Flexibilität des Verfassungsrechts findet diese Maxime dort noch eher Berechtigung, vgl. Zellenberg, Der Richter im Gefüge der Gewaltenteilung, in: Bammer/Holzinger/Vogl/Wenda, Rechtsschutz gestern – heute – morgen, FS Machacek und Matscher, 2008, 493, 499 ff.
- 55 Insofern repräsentiert die Entscheidung die einzig richtig Fallentscheidung. Eine andere Vorgangsweise läuft der Aufgabe der Vollziehung zuwider, rechtlich richtige Entscheidungen zu treffen.

Wissens- und Fehlermanagement aus schweizerischer Sicht

Von

Marius ROTH / Daniela IVANOV

Vorbemerkungen

Hinsichtlich der Qualitätskontrolle von Rechtsvorschriften bestehen in der Schweiz zum Teil andere Herausforderungen als in den deutschsprachigen Nachbarländern. Dies lässt sich in erster Linie auf den ausgeprägt föderalistischen Staatsaufbau der Schweiz mit ihren 26 Gliedstaaten (Kantone) und dem Bund als gemeinsamer Bundesstaat zurückführen: Jeder Gliedstaat verfügt über sehr umfassende Rechtsetzungskompetenzen sowohl im originären Bereich als auch beim Vollzug der Bundesgesetzgebung. Ebenfalls in die eigene Kompetenz der einzelnen Gliedstaaten fällt die Kundmachung (Publikation) der eigenen Rechtsvorschriften. Weitere Gründe für die unterschiedlichen Ansprüche an der Qualität der Gesetzgebung bilden schließlich die in der Schweiz besonders intensiv gelebte direkte Demokratie mit jährlich rund zehn dem Referendum unterstellten Vorlagen alleine auf Bundesebene sowie das System der Milizparlamente.

Im Folgenden wird die Thematik des Wissens- und Fehlermanagements hauptsächlich aus der Sicht des Bundes erläutert. Auf die kantonalen Regelungen wird hingegen nur am Rande eingegangen. In einem ersten Teil werden zwei Besonderheiten der schweizerischen Rechtsetzung dargestellt, namentlich die Gesetzessprache sowie die Kundmachung der Rechtsvorschriften in konsolidierter Form (Teil 1). Anschließend werden in einem zweiten Teil die verschiedenen gesetzlichen Instrumente zur Fehlerbereinigung und -behebung (Teil 2) dargestellt. Schließlich wird anhand eines konkreten Beispiels gezeigt, wie das Projekt Lex-Find als Qualitätssicherungsinstrument benutzt wird und – im Sinne eines Ausblicks – wie es im Bereich der internationalen Staatsverträge eingesetzt werden könnte (Teil 3).

1. Besonderheiten der schweizerischen Gesetzgebung

1.1. Die Gesetzessprache

1.1.1. Die Mehrsprachigkeit im Allgemeinen

Eine Besonderheit der Schweiz ist ihre Mehrsprachigkeit. Der Bund kennt die drei Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch. Hinzu kommt Rätoromanisch als vierte Amtssprache im Verkehr mit Personen dieser Sprache (Art. 5 Abs. 1 Sprachengesetz, SpG, SR 441.1). Dies bedeutet, dass sich jedermann im Umgang mit Behörden seiner eigenen Sprache bedienen darf und dass die Behörden grundsätzlich verpflichtet sind, in der gleichen Sprache zu antworten (Art. 6 SpG). Neben dem Bund kennen drei Kantone (Bern, Freiburg und Wallis) zwei Amtssprachen (Deutsch und Französisch). Der Kanton Graubünden verfügt als einziger über drei Amtssprachen (Deutsch, Italienisch und Rätoromanisch).

Die Mehrsprachigkeit ist bei der Gesetzesredaktion von herausragender Bedeutung: Sämtliche Rechtsvorschriften eines Gemeinwesens müssen grundsätzlich in allen seinen Amtssprachen zur Verfügung stehen und publiziert bzw. kundgemacht werden¹. Dabei sind alle Sprachfassungen in gleicher Weise maßgebend bzw. verbindlich², weshalb eine möglichst exakte Übereinstimmung zwischen diesen unerlässlich ist. Ausnahmen kön-

nen beispielsweise im Bereich der Staatsverträge des Bundes oder der Kantone bestehen, bei denen der Vertrag selber eine bestimmte Sprache als maßgebend bezeichnet.

Der Grundsatz der Gleichwertigkeit aller Amtssprachen hat Vor- und Nachteile: Ein Vorteil besteht darin, dass gesetzgeberische Fehler oder Versehen, die nur in einer Sprache vorkommen, rasch entdeckt werden können, indem der Rechtsuchende, die Behörde oder der Richter unter Einbezug und Auslegung der übrigen Sprachfassungen den „wahren Sinn“ der jeweiligen Rechtsvorschrift ermitteln muss. Einen Nachteil dieser Lösung bildet die Mehrdeutigkeit und somit auch eine gewisse Unschärfe des Rechts. Auch wächst mit der Mehrsprachigkeit der von Bürgern oder Behörden zu betreibende Aufwand, das Recht zur Kenntnis zu nehmen, da stets alle Sprachfassungen mitzubersichtigen sind.

Eine vollständige materielle bzw. inhaltliche Übereinstimmung aller Sprachfassungen zu erreichen ist allerdings sehr schwierig, ist doch die menschliche Sprache naturgemäß unpräzise und sind ihre verschiedenen Nuancen häufig nur schwer zu erfassen. Abweichungen bzw. mehrdeutige Begriffe sind daher unumgänglich. Ohne auf die mit der mehrsprachigen Textredaktion verbundenen Schwierigkeiten einzugehen, kann an dieser Stelle Folgendes vermerkt werden: Die Rechtsvorschriften des Bundes werden in der Regel auf Deutsch entworfen und anschließend in die anderen Sprachen übersetzt. Dieses Vorgehen weist den offensichtlichen Mangel auf, dass die Gesetzesredakteure lediglich in einer Sprache denken, während die anderen Sprachfassungen unter der Feder von Übersetzern entstehen, die am eigentlichen Rechtsetzungsprozess nicht beteiligt sind. Unter diesen Umständen kann die Qualität der französischen und italienischen Fassungen leiden. Aus diesem Grund werden in jüngster Zeit andere Methoden postuliert und ausprobiert, wie z. B. die sog. Ko-Redaktion oder parallele Redaktion. Bei diesem Vorgehen arbeiten Mitarbeiter verschiedener Muttersprachen von Beginn an zusammen und die drei Sprachfassungen entstehen parallel³.

Formelle Differenzen, d. h. Fälle, in welchen nicht alle Sprachfassungen die gleichen Strukturelemente aufweisen, sollten hingegen nicht vorkommen. In der älteren Gesetzgebung des Bundes waren derartige Fälle noch anzutreffen. Als Beispiel kann der „Beschluss der Schweizerischen Bundesversammlung, die Garantierung der Kantonsverfassungen betreffend“ (SR 131.1) genannt werden, welcher in der deutschen und französischen Fassung aus zwei und in der italienischen Fassung aus drei Ziffern besteht.

1.1.2. Die Gesetzesredaktion

1.1.2.1. Allgemeine Anforderungen aus schweizerischer Sicht

Für die Wirkung und Anwendbarkeit einer Rechtsvorschrift ist die Sprache zentral, da nur durch eine sorgfältige Formulierung sichergestellt werden kann, dass der Adressat die jeweilige Vorschrift verstehen und sein Verhalten danach richten kann. Zahlreiche Fehler bei der Gesetzgebungstätigkeit entstehen bereits im Redaktionsverfahren und lassen sich beispielsweise auf unpräzise, mehrdeutige und zu komplexe Formulierungen oder unzweckmäßige Normgliederungen zurückführen⁴. Trotz steigender Komplexität der zu regelnden Materien ist es nach wie vor ein wichtiges Ziel der schweizerischen Rechtset-

zung, die Rechtsvorschriften dem Bürger in der Weise zu vermitteln, dass dieser als primärer Adressat das Recht zur Kenntnis nehmen und verstehen kann. Rechtsvorschriften, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, können aus schweizerischer Sicht als „fehlerhaft“ bezeichnet werden.

Die Gründe für diese gegenüber dem benachbarten deutschsprachigen Raum unterschiedliche Auffassung sind verschieden und haben ihre Wurzeln in der langen Tradition der „bürgernahen Verwaltung“. Wichtig in diesem Zusammenhang ist zunächst das politische System der direkten Demokratie: Jede Verfassungsänderung unterliegt einem obligatorischen Referendum, und gegen jedes neue Gesetz bzw. eine Gesetzesänderung kann das Referendum ergriffen werden, sofern die notwendige Anzahl Unterschriften (100.000 auf Bundesebene) gesammelt worden ist. Zudem wird die Schweizer Bevölkerung bereits in der Phase der Erarbeitung von Rechtsvorschriften einbezogen: Im Rahmen des sog. Vernehmlassungsverfahrens (Konsultation) können sich Kantone, politische Parteien, Verbände und weitere interessierte Kreise, d. h. grundsätzlich jedermann, an der Gesetzgebung beteiligen (Art. 2 Vernehmlassungsgesetz, VIG; SR 172.061) und eine Stellungnahme einreichen (Art. 4 VIG)⁵. Schließlich darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Schweiz – sowohl auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene – das System des Milizparlamentes kennt. Dieses wird tatsächlich gelebt und es finden sich kaum Parlamentarier, die nicht mehr einem ordentlichen Beruf nachgehen würden. In den Parlamenten sind daher auch zahlreiche Berufsgattungen vertreten.

Diese Besonderheiten machen es notwendig, eine ganz andere Gesetzessprache zu pflegen als unsere deutschsprachigen Nachbarländer, denn Rechtsvorschriften, die nicht verstanden werden, laufen Gefahr, entweder bereits im Parlament oder später durch das Volk abgelehnt zu werden. Dadurch wird auch die Bildung eines sog. „Juristendeutsch“ verhindert und die Gesetzesredakteure werden gezwungen, auf möglichst bürgernahe, verständliche Formulierungen zu achten. Die Verständlichkeit von Rechtstexten steht somit im Dienste der Rechtskenntnis, der Rechtsüberzeugung sowie der Rechtssicherheit. Qualitäts- und Wissensmanagement beginnen daher bereits bei der sprachlichen Formulierung der Rechtsvorschriften und setzen sich in der Publikation der Rechtsvorschrift fort⁶.

1.1.2.2. Die Voraussetzungen der „Einfachheit“ und „Verständlichkeit“ im Besonderen

Der Schöpfer des Schweizerischen Zivilgesetzbuches von 1907, Eugen Huber, formulierte die als „Huber’sche Regel“ bekannte allgemeine Formel zur Gesetzesredaktion, welche heute immer noch Geltung beansprucht:

Ein Artikel – drei Absätze;

ein Absatz – ein Satz;

ein Satz – ein Gedanke und nicht mehr als 10 Worte.

Kurz gesagt bedeutet dies, dass die Rechtsvorschriften im Allgemeinen recht einfach zu verstehen und relativ knapp gefasst sein sollten. Die Aufgabe, Gesetze möglichst einfach und verständlich zu schreiben, ist jedoch komplexer als man denkt. Sie zwingt die Juristen, die sehr oft stark in ihren eigenen Fachgebieten und in ihrer eigenen Fachsprache

involviert sind, zu einer hohen Abstraktion, was sie schnell überfordern bzw. ihnen als unnötige Schikane erscheinen mag. Wichtig ist es daher, dass Personen, die mit der Gesetzesredaktion beschäftigt sind, fähig sind, sich in die Perspektive der Bürger als Adressaten der Gesetzestexte zu versetzen und diese nicht als Untertanen, sondern als gleichberechtigte Partner wahrzunehmen⁷.

Diese schweizerische Besonderheit kann am besten anhand eines rechtsvergleichenden Beispiels gezeigt werden. Im Folgenden werden die Definitionen der „Miete“ nach schweizerischem und nach österreichischem Recht einander gegenübergestellt:

Die Miete ist in der Schweiz in den Art. 253 ff. des Obligationenrechts (OR, SR 220) geregelt und wurde 1990 grundlegend überarbeitet.

Die Bestimmungen über Definition und Geltungsbereich lauten wie folgt:

Art. 253 A. Begriff und Geltungsbereich, I. Begriff

Durch den Mietvertrag verpflichtet sich der Vermieter, dem Mieter eine Sache zum Gebrauch zu überlassen, und der Mieter, dem Vermieter dafür einen Mietzins zu leisten.

Art. 253a II. Geltungsbereich

- 1 Die Bestimmungen über die Miete von Wohn- und Geschäftsräumen gelten auch für Sachen, die der Vermieter zusammen mit diesen Räumen dem Mieter zum Gebrauch überlässt.
- 2 Sie gelten nicht für Ferienwohnungen, die für höchstens drei Monate gemietet werden.
- 3 Der Bundesrat erlässt die Ausführungsvorschriften.

(Der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass der Bund eine einzige Ausführungsverordnung zu dieser Bestimmung erlassen hat, namentlich die Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen [VMWG, SR 221.213.11]. Diese Verordnung regelt in 26 Artikeln auf 10 Seiten sämtliche Ausführungsregelungen zur Miete und Pacht.)

In Österreich ist die Miete im Mietrechtsgesetz geregelt. Ein Auszug aus dessen § 1 lautet wie folgt:

- (1) Dieses Bundesgesetz gilt für die Miete von Wohnungen, einzelnen Wohnungsteilen oder Geschäftsräumlichkeiten aller Art (wie im besonderen von Geschäftsräumen, Magazinen, Werkstätten, Arbeitsräumen, Amts- oder Kanzleiräumen) samt den etwa mitgemieteten (§ 1091 ABGB) Haus- oder Grundflächen (wie im

besonderen von Hausgärten, Abstell-, Lade- oder Parkflächen) und für die genossenschaftlichen Nutzungsverträge über derartige Objekte (im folgenden Mietgegenstände genannt); in diesem Bundesgesetz wird unter Mietvertrag auch der genossenschaftliche Nutzungsvertrag, unter Mietzins auch das auf Grund eines genossenschaftlichen Nutzungsvertrages zu bezahlende Nutzungsentgelt verstanden.

(2) In den Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes fallen nicht

1. Mietgegenstände, die im Rahmen des Betriebes eines Beherbergungs-, Garagierungs-, Verkehrs-, Flughafenbetriebs-, Speditions- oder Lagerhausunternehmens oder eines hierfür besonders eingerichteten Heimes für ledige oder betagte Menschen, Lehrlinge, jugendliche Arbeitnehmer, Schüler oder Studenten vermietet werden,
 - 1a. Wohnungen oder Wohnräume, die von einer karitativen oder humanitären Organisation im Rahmen sozialpädagogisch betreuten Wohnens vermietet werden,
 2. Wohnungen, die auf Grund eines Dienstverhältnisses oder im Zusammenhang mit einem solchen als Dienst-, Natural- oder Werkswohnung überlassen werden,
 3. Mietverträge, die durch Ablauf der Zeit ohne Kündigung erlöschen, sofern die ursprüngliche oder verlängerte vertragsmäßige Dauer ein halbes Jahr nicht übersteigt und der Mietgegenstand
 - a) eine Geschäftsräumlichkeit oder
 - b) eine Wohnung der Ausstattungskategorie A oder B (§ 15a Abs. 1 Z 1 und 2) ist und der Mieter diese nur zum schriftlich vereinbarten Zweck der Nutzung als Zweitwohnung wegen eines durch Erwerbstätigkeit verursachten vorübergehenden Ortswechsels mietet,
 4. Wohnungen oder Wohnräume, die vom Mieter bloß als Zweitwohnung zu Zwecken der Erholung oder der Freizeitgestaltung gemietet werden; eine Zweitwohnung im Sinne der Z 3 und 4 liegt vor, wenn daneben ein gewöhnlicher Aufenthalt im Sinne des § 66 JN besteht,
 5. Mietgegenstände in einem Gebäude mit nicht mehr als zwei selbständigen Wohnungen oder Geschäftsräumlichkeiten, wobei Räume, die nachträglich durch einen Ausbau des Dachbodens neu geschaffen wurden oder werden, nicht zählen.

Gleich verhält es sich mit der Definition der Untermiete: In Österreich ist diese in § 2 des erwähnten Mietrechtsgesetzes geregelt und hat folgenden Inhalt:

(1) Hauptmiete liegt vor, wenn der Mietvertrag mit dem Eigentümer oder dem dinglich oder obligatorisch berechtigten Fruchtnießer der Liegenschaft oder mit dem Mieter oder Pächter eines ganzen Hauses geschlossen wird. Steht der Mietgegenstand im Wohnungseigentum, so wird Hauptmiete durch den Mietvertrag mit dem Wohnungseigentümer begründet. Wenn am Mietgegenstand Wohnungseigentum erst begründet werden soll, kommt durch den mit dem Wohnungseigentumsbewerber geschlossenen Mietvertrag Hauptmiete mit dem Eigentümer oder den Eigentümern der Liegenschaft zustande, doch geht mit der Begründung von Wohnungseigentum am Mietgegenstand die Rechtsstellung des Vermieters auf den Wohnungseigentümer über. An den wirksam geschlossenen Hauptmietvertrag sind ab der Übergabe des Mietgegenstandes an den Hauptmieter die Rechtsnachfolger des Vermieters auch dann gebunden, wenn der Vertrag nicht in die öffentlichen Bücher eingetragen ist. Enthält ein Hauptmietvertrag Nebenabreden ungewöhnlichen Inhalts, so ist der Rechtsnachfolger des Vermieters an diese Nebenabreden nur gebunden, wenn er sie kannte oder kennen mußte. Soweit das Mietverhältnis zwischen dem Mieter oder Pächter eines ganzen Hauses und dessen Vermieter aufgelöst wird, tritt der Vermieter in den Hauptmietvertrag zwischen dem Mieter oder Pächter des ganzen Hauses und dessen Mieter ein.

(2) Untermiete liegt vor, wenn der Mietvertrag mit einer Person geschlossen wird, die in Abs. 1 nicht genannt ist. Wird das Benützungsrecht des Untervermieters aufgelöst, so hat der Untervermieter den Untermieter hievon unverzüglich in Kenntnis zu setzen.

(3) Besteht bei Überlegung aller Umstände kein vernünftiger Grund daran zu zweifeln, daß ein Hauptmietvertrag nur zur Untervermietung durch den Hauptmieter und zur Umgehung der einem Hauptmieter nach diesem Bundesgesetz zustehenden Rechte geschlossen wurde, so kann der Mieter, mit dem der Untermietvertrag geschlossen wurde, begehren, als Hauptmieter des Mietgegenstands mit den sich aus diesem Bundesgesetz ergebenden Rechten und Pflichten anerkannt zu werden. Liegen konkrete Anhaltspunkte für eine solche Umgehungshandlung vor - dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Hauptmieter mehr als eine Wohnung im selben Gebäude zur Gänze untervermietet oder bei Vorliegen eines befristeten Hauptmietvertrags die Wohnung zur Gänze untervermietet -, so obliegt es dem Antragsgegner, das Fehlen der Umgehungsabsicht zu beweisen.

Demgegenüber begnügt sich der Schweizer Gesetzgeber mit folgender Regelung von Art. 262 OR:

Art. 262 Untermiete

- 1 Der Mieter kann die Sache mit Zustimmung des Vermieters ganz oder teilweise untervermieten.
- 2 Der Vermieter kann die Zustimmung nur verweigern, wenn:
 - a) der Mieter sich weigert, dem Vermieter die Bedingungen der Untermiete bekanntzugeben;
 - b) die Bedingungen der Untermiete im Vergleich zu denjenigen des Hauptmietvertrags missbräuchlich sind;
 - c) dem Vermieter aus der Untermiete wesentliche Nachteile entstehen.
- 3 Der Mieter haftet dem Vermieter dafür, dass der Untermieter die Sache nicht anders gebraucht, als es ihm selbst gestattet ist. Der Vermieter kann den Untermieter unmittelbar dazu anhalten.

1.1.2.3 Abschließende Bemerkungen

Diese Beispiele sollen jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass auch die schweizerische Gesetzgebung gelegentlich von langen, schwer verständlichen und komplexen Paragraphen nicht verschont wird. Dies ist insbesondere der Fall bei technischen Vorschriften, bei welchen naturgemäß die Verständlichkeit nicht immer gewährleistet werden kann. Allerdings sollte es auch möglich sein, komplizierte Texte, die komplexe Sachverhalte beschreiben, ohne Substanzverlust einfacher zu schreiben⁸. In jüngster Zeit erweist sich insbesondere die Übernahme zahlreicher Rechtsvorschriften der Europäischen Union als eine große Herausforderung in sprachlicher Hinsicht⁹. Die Huber'sche Formel dient jedoch heute noch allen, die Rechtsvorschriften verfassen müssen, als Orientierung bzw. als Leitfaden und verhilft deshalb zu einer pragmatischen und einfacheren Rechtsprache.

1.2. Die Konsolidierung der Rechtssammlungen

Eine weitere Besonderheit der schweizerischen Gesetzgebung ist die Kundmachung der Rechtsvorschriften in konsolidierter Form. Unter „Konsolidierung“ wird eine Technik der Darstellung von normativen Texten verstanden, nach welcher ein Ausgangserlass und die darauf bezüglichen Änderungen zusammengefasst werden. So werden Änderungen und Korrekturen laufend in den Text eingearbeitet¹⁰. Sowohl der Bund wie auch die Kantone verfügen über konsolidierte (systematische) Rechtssammlungen. Der Begriff „systematisch“ bedeutet, dass die Rechtsvorschriften nach Sachgebieten bzw. Materien geordnet werden.

Die erste Konsolidierung der Bundesgesetzgebung geht auf die Zunahme der Rechtsetzung während des Zweiten Weltkrieges zurück. Die als „bereinigte Sammlung“ bezeichnete Sammlung des Bundesrechts enthielt die gesamten am 1. Januar 1948 geltenden

Rechtsvorschriften des Bundes und wurde mit „negativer Rechtskraft“ ausgestattet. Dies bedeutete, dass Rechtsvorschriften, die darin nicht aufgenommen worden waren, nicht mehr verbindlich waren. Auf diese bereinigte Sammlung folgte in den 60er-Jahren die heutige „systematische Sammlung“ des Bundesrechts¹.

Systematische Gesetzessammlungen haben heute keine negative Rechtskraft mehr. Sie sind formellrechtlich nicht verbindlich, sondern haben bei allfälligen Unterschieden den amtlichen (chronologischen) Rechtssammlungen zu weichen. Die faktische Bedeutung der konsolidierten Sammlungen ist jedoch sehr groß: In der Praxis finden grundsätzlich nur diese Anwendung und genießen praktisch uneingeschränktes Vertrauen, was nicht zuletzt mit der Qualität der Konsolidierung begründet ist. Diese spezielle Rolle der systematischen Sammlungen ist insbesondere im Zusammenhang mit der Berichtigung von Fehlern nach der Kundmachung einer Rechtsvorschrift von Bedeutung (dazu unten Ziff. 2/2.2.).

2. Gesetzliche Instrumente des Wissens- und Fehlermanagements

Jeder Gliedstaat ist für die Qualität der eigenen Gesetzgebung selber zuständig, wobei die Hauptverantwortung bei der Regierung und Verwaltung liegt. Es existiert somit keine zentrale staatliche Stelle für Qualitätssicherung. Die Methoden und Mechanismen zum Wissens- und Fehlermanagement finden sich in der Gesetzgebung der Kantone und des Bundes.

Wie das Wissens- und Fehlermanagement zum Tragen kommt, hängt vom konkreten Stadium der Rechtsetzung ab. Zu unterscheiden sind im Wesentlichen drei Phasen: der Anstoß zur Ausarbeitung, die eigentliche Ausarbeitung (Ziff. 2.1.1. hiernach) und die Publikation einer Rechtsvorschrift (Ziff. 2.1.2. hiernach).

2.1 Initiierung und Ausarbeitung einer Rechtsvorschrift

Der Anstoß zur Ausarbeitung einer Rechtsvorschrift kann im Wesentlichen vom Parlament oder von der Regierung kommen. In dieser Impulsphase existieren so gut wie keine Qualitätssicherungsmechanismen. Allenfalls können hier prospektive Evaluationen des Regelungsbedarfs oder der möglichen Auswirkungen von geplanten Normierungen eine Rolle spielen, wobei diese Fragen im Rahmen des vorliegenden Beitrags ausgeklammert werden². Die nachfolgenden Ausführungen fokussieren sich deshalb auf die Qualitätssicherungsmechanismen ab Vorliegen eines Normentwurfs.

Die Instrumente der Qualitätskontrolle betreffen einerseits die bereits angesprochenen sprachlichen Aspekte (unten Ziff. 1.1.) und andererseits den Inhalt der zu erlassenden Rechtsnormen (unten Ziff. 1.2.).

2.1.1 Die sprachliche Qualitätssicherung

Für die sprachliche Qualitätssicherung von Rechtsvorschriften existieren im Bund sowie in den meisten Kantonen besondere Mechanismen und Organe. Diese variieren je nach-

dem, ob die zu untersuchende Rechtsvorschrift von der Legislative oder der Exekutive stammt. Im Folgenden werden die wichtigsten Organe kurz erläutert.

2.1.1.1 Redaktionskommissionen

Die sprachliche Überprüfung der Rechtsvorschriften des Parlaments obliegt im Bund einer besonderen Redaktionskommission. Ihre Aufgaben sind in Art. 57 Parlamentsgesetz (ParlG, SR 171.10) wie folgt geregelt:

Art. 57 Aufgaben und Verfahren

- 1 Die Redaktionskommission überprüft den Wortlaut der Erlasse und legt deren endgültige Fassung für die Schlussabstimmung fest.
- 2 Sie sorgt dafür, dass die Texte verständlich und knapp formuliert sind. Sie prüft, ob sie den Willen der Bundesversammlung wiedergeben, und achtet darauf, dass die Fassungen in den drei Amtssprachen übereinstimmen.
- 3 Der Redaktionskommission stehen keine materiellen Änderungen zu. Stösst sie auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so benachrichtigt sie die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten.

Die Befugnisse der Redaktionskommission werden ferner in einer besonderen Verordnung konkretisiert¹³. Abgesehen von inhaltlich unbedeutenden Grammatik-, Rechtschreib- und Darstellungsfehlern darf die Redaktionskommission keine Korrekturen vornehmen, sondern muss der Bundeskanzlei entsprechende Anweisungen erteilen.

Im Interesse der Sicherstellung der legislativen Qualität der Rechtsvorschriften sollten die Mitglieder von Redaktionskommissionen sowohl über spezielles juristisches wie auch über sprachliches Know-how verfügen. Die Verordnung über die Redaktionskommission sieht deshalb die Möglichkeit des Beizugs von Sachverständigen sowie von Vertretern des Amtes, welches den Entwurf ausgearbeitet hat, vor (Art. 4)¹⁴.

Redaktionskommissionen bestehen auch in vielen Kantonen, wobei deren Organisation, Aufgaben und Verfahren sehr unterschiedlich sein können¹⁵. Im Idealfall sollten Redaktionskommissionen prüfen können, ob eine Norm folgende Kriterien erfüllt: Sie ist hinreichend präzise formuliert, entspricht dem Willen des Parlaments, ist juristisch korrekt bzw. steht in keinem Widerspruch zur übrigen Rechtsordnung, kann von den Adressaten mit wenig Aufwand verstanden werden und ist sprachlich einwandfrei, d. h. enthält keine Rechtschreib-, Grammatik- oder terminologischen Fehler¹⁶. Bei mehrsprachigen Erlassen sollte zudem die Übereinstimmung der verschiedenen sprachlichen Fassungen sichergestellt werden.

Die Redaktionskommissionen sind für den Wortlaut einer Vorschrift von entscheidender Bedeutung. Allerdings umfassen ihre Überprüfungsbefugnisse lediglich die vom Parlament erlassenen Rechtsvorschriften, nicht jedoch die Texte der Exekutive.

2.1.1.2 Die „Verwaltungsinterne Redaktionskommission“ (VIRK) des Bundes

Auf Bundesebene existiert neben der Redaktionskommission des Parlamentes auch eine verwaltungsinterne Redaktionskommission. Dabei handelt es sich um eine interdisziplinäre und interdepartementale Kommission für die Redaktion der rechtsetzenden Rechtsnormen des Bundes. Ihre Befugnisse erstrecken sich somit nicht nur auf Rechtsvorschriften des Parlaments, sondern umfassen auch alle anderen rechtsetzenden Rechtsvorschriften des Bundes wie z. B. die Verordnungen des Bundesrates. Ihre Aufgaben sind in Art. 2 VIRK-Reglement wie folgt umschrieben:

Art. 2 Aufgabe

- 1 Die VIRK sorgt dafür, dass die rechtsetzenden Erlasse des Bundes für die Bürgerinnen und Bürger verständlich sind. Dabei achtet sie insbesondere:
 - a. auf logischen, sach- und adressatengerechten Aufbau;
 - b. auf die Beseitigung von Unklarheiten, Widersprüchen und Lücken im Text;
 - c. auf einfache und knappe, klare, kohärente und geschlechtergerechte Formulierung;
 - d. im Falle der Koredaktion (Art. 3 Abs. 1) auf die Übereinstimmung des Textes in der deutschen und der französischen Fassung;
 - e. auf sprachliche Richtigkeit.
- 2 Sie bearbeitet die Entwürfe zu Verfassungsbestimmungen und Gesetzen sowie zu Bundesrats-, Departements- und Amtsverordnungen.

Die VIRK besteht aus Spezialisten der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei sowie aus Juristen des Bundesamtes für Justiz. Ihre Bedeutung ist in der Praxis sehr groß, denn faktisch kann keine Vorschrift des Bundes ohne die Genehmigung der VIRK erlassen werden.

Auf kantonaler Ebene existieren in der Regel keine entsprechenden Institutionen. Eine Ausnahme bildet der Kanton Zürich, welcher seit 2001 über einen Gesetzgebungsdienst verfügt, der mit der Koordination der Rechtsetzung im Kanton betraut ist und den federführenden Verwaltungsstellen bei der Erarbeitung von Rechtsvorschriften beratend zur Seite steht¹⁷. Zu seinen Aufgaben gehört die Prüfung von Konzepten und Erlassentwürfen auf ihre Übereinstimmung mit höherrangigem Recht und auf ihre Auswirkungen auf die bestehende Rechtsordnung, die Systematik des Aufbaus sowie die Klarheit und Verständlichkeit.

2.1.1.3 Die zentralen Sprachdienste des Bundes

Die „zentralen Sprachdienste“ sind das eigentliche Sprach-Zentrum der Bundeskanzlei. Sie bestehen aus je einer Sektion Deutsch, Französisch und Italienisch, neu einem Sprachdienst Englisch sowie einer Sektion für Terminologie. Die Mitarbeiter dieser Stelle sind Sprachwissenschaftler. Sie befassen sich mit allen sprachlichen Aspekten der Rechts-

vorschriften und sind dafür zuständig, dass die Gesetze und Verordnungen sowie die übrigen amtlichen Texte des Bundes verständlich und bürgerfreundlich formuliert sind. Neben Übersetzungsaufgaben im Rahmen der Gesetzgebung wirken sie in der VIRK mit und werden als Spezialisten von der parlamentarischen Redaktionskommission beigezogen.

Eine weitere, sehr wichtige Aufgabe der zentralen Sprachdienste liegt im Bereich der legislativen Aus- und Weiterbildung, indem sie, zusammen mit dem Institut für Föderalismus der Universität Freiburg i. Ue. die in der Kleinstadt Murten im Kanton Freiburg stattfindenden Gesetzgebungsseminare (sog. „Murtener Gesetzgebungsseminare“) organisieren. An diesen Veranstaltungen werden den Juristen der Bundesverwaltung die Grundzüge der Gesetzesredaktion vermittelt. In der Praxis durchläuft fast jeder mit Rechtsetzungsaufgaben betraute Jurist der Bundesverwaltung diese Ausbildung. Diese Seminare stehen aber auch Juristen der kantonalen Verwaltung offen; dieses Angebot wird in der Praxis rege genutzt, was sich auch auf die Gesetzesredaktion in den Kantonen positiv auswirkt. Damit sichern die zentralen Sprachdienste die Weitergabe des speziellen Know-hows der einfachen Rechtssprache und stellen sicher, dass diese Kenntnisse auch in den kantonalen Verwaltungen zur Anwendung gelangen.

2.1.2 Inhaltliche Qualitätssicherung

Neben den sprachlichen Qualitätssicherungsmechanismen gibt es weitere Instrumente, die insbesondere die inhaltliche Seite der Rechtsvorschriften betreffen. Vorliegend sollen die zwei wichtigsten Instrumente, die Vernehmlassung und die Botschaften der Regierung, kurz erläutert werden.

Wie oben kurz angedeutet (Ziff. 1./1.1.2.1.), durchlaufen Gesetzesvorentwürfe sowohl auf kantonaler wie auch auf Bundesebene zunächst ein Vernehmlassungsverfahren. Diese breit angelegte Konsultation stellt die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien sowie weiterer interessierter Kreise wie z. B. Verbände an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung sicher (Art. 2 VLG). Das Vernehmlassungsverfahren gibt dadurch bereits erste Anhaltspunkte zur Interessenlage, unterwirft die Vorentwürfe einem ersten Machbarkeitstest und ermöglicht den Beteiligten, ihre Anliegen, Bedürfnisse oder Fachkenntnisse frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess einzubringen. Dadurch kann bereits eine möglichst breite Abstützung des Gesetzesvorhabens in der Bevölkerung gefunden und ein allfälliges späteres Referendum gegen die Vorlage verhindert werden¹⁸. Die Beteiligten äußern sich in der Form von Stellungnahmen. Das Gesetz verpflichtet den Bund, die eingegangenen Stellungnahmen nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern diese auszuwerten und zu gewichten (Art. 8 VIG). Dies bedeutet eine inhaltliche Würdigung derselben nach materiellen Kriterien, was im Rahmen eines verwaltungsinternen, nicht öffentlichen Verfahrens erfolgt¹⁹. Die Ergebnisse der Vernehmlassungen sind hingegen öffentlich zugänglich (Art. 9 Abs. 1 lit. c VIG). Der Einfluss des Vernehmlassungsverfahrens auf das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses kann als erheblich bezeichnet werden und darf somit nicht unterschätzt werden²⁰.

Ein weiteres Instrument im Dienste der inhaltlichen Qualitätssicherung von Gesetzen stellen die sog. Botschaften der Exekutive (auf Bundesebene des Bundesrates) dar. Dabei handelt es sich um Erläuterungen der Regierungen zu Gesetzesvorlagen, die unter anderem Auskunft über den Gegenstand der Regelung, deren Ziele und Auswirkungen oder die Motivation der Regierung geben. Des Weiteren werden die einzelnen Bestimmungen kommentiert. Eine ausführliche Aufzählung der Aspekte, über die eine Botschaft zwingend Auskunft geben muss, findet sich in Art. 141 des Parlamentsgesetzes. Interessant in diesem Zusammenhang ist die Anforderung an die Botschaft und somit an den Bundesrat, sich auch mit den möglichen Auswirkungen eines geplanten Gesetzes auseinanderzusetzen, namentlich in wirtschaftlicher, finanzieller oder auch personeller Hinsicht. Ferner sind die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen zu analysieren (Abs. 2 lit. f und g). Insofern stehen die Botschaften der Exekutive auch im Dienste einer vorgängigen (prospektiven) Evaluation der Gesetzgebung und sollen sicherstellen, dass das Parlament bei seinen Verhandlungen über eine genügende Entscheidungsgrundlage verfügt²¹.

2.2 Fehlermanagement nach der Publikation/Kundmachung

Sobald die Vorschriften publiziert bzw. kundgemacht sind, ist der politische Rechtssetzungsprozess vorläufig abgeschlossen, der Wortlaut steht zunächst definitiv fest und ist für die Rechtsunterworfenen verbindlich. Es gilt die Fiktion der Gesetzeskenntnis. Materielle Änderungen können ab diesem Zeitpunkt grundsätzlich nur noch im Verfahren der Revision erfolgen. Dennoch können bestimmte Fehler auch nach der Kundmachung korrigiert werden.

Wie einleitend ausgeführt, bestehen sowohl im Bund wie auch in jedem Kanton zwei Rechtssammlungen: eine „amtliche“, nicht konsolidierte Sammlung, welche sämtliche Gesetzesänderungen in chronologischer Reihenfolge enthält und das amtliche Kundmachungsorgan darstellt, sowie eine „systematische“, konsolidierte Rechtssammlung, die rechtlich lediglich einen rein informellen Wert hat, praktisch jedoch das wichtigste Kundmachungsorgan darstellt (vgl. dazu Ziff. 1./1.2.). Die Möglichkeiten nachträglicher Korrekturen bzw. Bereinigung sind je nach Rechtssammlung unterschiedlich. Sie werden im Folgenden kurz erläutert.

2.2.1 Korrekturen in der amtlichen Sammlung: formelle Berichtigungen

Nach der Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung (AS) werden allfällige Fehler in einem Berichtigungsverfahren²² behoben. Dieses erlaubt, nachträglich in amtlich publizierten Rechtsnormen entdeckte Fehler in einem vereinfachten Verfahren zu beheben²³. Auf Bundesebene richtet sich das Berichtigungsverfahren nach Art. 58 Abs. 2 ParlG und 7 der Verordnung über die Redaktionskommission. Diese Bestimmungen räumen der Redaktionskommission die Befugnis ein, die Berichtigung offensichtlicher Fehler und Änderungen gesetzestechnischer Art anzuordnen. Dabei gilt als „offensichtlicher Fehler“ eine Formulierung, die, im Lichte der Materialien betrachtet, zweifelsfrei nicht dem Beschluss der Räte entspricht. Unter „Änderungen gesetzestechnischer Art“ wird

namentlich die Beseitigung einer Kollision oder einer vom Gesetzgeber nicht gewollten Außerkraftsetzung von einzelnen Bestimmungen oder ganzen Erlassen verstanden (Art. 7 Abs. 1 lit. a und b der Verordnung über die Redaktionskommission). In beiden Fällen weist die Redaktionskommission die Bundeskanzlei an, den Fehler in Form eines Korrigendums in der AS zu veröffentlichen (Art. 7 Abs. 2 der Verordnung über die Redaktionskommission). Dieses Vorgehen kommt lediglich für die Berichtigung von fehlerhaft publizierten Rechtsvorschriften des Parlamentes zur Anwendung.

Bei Rechtsvorschriften der Exekutive und der Departemente kann die Bundeskanzlei, gestützt auf Art. 10 Publikationsgesetz (PublG; SR 170.512), analog zu der Redaktionskommission sog. „formelle Berichtigungen“ vornehmen. Dabei handelt es sich um sinnverändernde Fehler und Formulierungen, die nicht dem Beschluss der erlassenden Behörde entsprechen. Als „sinnverändernde Fehler“ gelten gemäß Art. 7 der Publikationsverordnung (PublV; SR 170.512.1) beispielsweise Grammatik- oder Rechtschreibfehler, die von inhaltlicher Bedeutung sind, formale Fehler wie falsche Verweise oder terminologische Unstimmigkeiten oder Übersetzungsfehler. Formelle Berichtigungen werden in der AS in Form einer Mitteilung veröffentlicht. Allerdings dürfen Korrekturen nur dann vorgenommen werden, wenn zweifelsfrei feststeht, dass dem Entscheid der erlassenden Behörde der richtige Wortlaut zu Grunde lag oder sie bei ihrem Entscheid vom richtigen Wortlaut ausging (Art. 7 Abs. 3 PublV).

2.2.2 Korrekturen der systematischen Sammlungen: formlose Berichtigungen

Ein sehr häufiges Phänomen sind Korrekturen in den systematischen Sammlungen. Solche Bereinigungen erfolgen nicht in einem besonderen Verfahren, weshalb sie als „formlos“ bezeichnet werden.

Auf Bundesebene wird diese Problematik in Art. 12 PublG geregelt. Danach kann die Bundeskanzlei nicht sinnverändernde Fehler im Sinne von Art. 16 PublV wie z. B. einfache Orthographie- oder Grammatikfehler bzw. Fehler in der Darstellung selber berichtigen. Zudem passt die Bundeskanzlei laufend geänderte Bezeichnungen von Verwaltungseinheiten, Verweise, Fundstellen und Abkürzungen an. Ebenfalls formlos berichtigt werden Texte mit sinnverändernden Fehlern und Formulierungen, die in der AS richtig veröffentlicht wurden (Art. 16 Abs. 2 PublV).

Eine große Bedeutung hat diese Art der Korrektur beispielsweise bei den publizierten Staatsverträgen des Bundes: Dort wird jeweils laufend der aktuelle Geltungsbereich von multilateralen Verträgen nachgeführt.

Weil solche Änderungen formlos erfolgen, werden sie weder im Normtext angegeben noch in besonderen Verzeichnissen festgehalten. Da zudem der Bund nur die aktuell geltenden Rechtsvorschriften konsolidiert zur Verfügung stellt, sind diese formlosen Korrekturen für den Bürger nicht sichtbar bzw. nachvollziehbar. Dies ist nicht völlig unproblematisch, zumal in der Praxis faktisch nur die systematischen (konsolidierten) Fassungen verwendet werden.

Nur im Portal LexFind (vgl. Ziff. 3 hiernach) werden diese Änderungen mitgeführt und ausgewiesen.

2.2.3 Exkurs: Rechtsbereinigung und Rechtsverbesserung

Von der Bereinigung einzelner fehlerhafter Rechtsvorschriften zu unterscheiden sind die umfassenden Rechtsbereinigungen im Sinne von systematischen Überprüfungen der Rechtsordnung eines Gemeinwesens darauf hin, ob alle Rechtsvorschriften noch gültig bzw. bereits überflüssig oder überholt sind²⁴. Eine umfassende (formelle) Rechtsbereinigung der Bundesgesetzgebung fand erst vor kurzem statt. Dabei wurden 168 Erlasse des Bundesrates, seiner Departemente und seiner Ämter aufgehoben und mehr als 100 weitere geändert²⁵. Die in diesem Rahmen beschlossenen Änderungen sind am 1. Januar 2008 in Kraft getreten²⁶. Auch einzelne Kantone wie namentlich Graubünden und Tessin führten umfassende Rechtsbereinigungen durch. Zu erwähnen ist ebenfalls der Kanton Solothurn, welcher seit drei Jahren seine gesamte Gesetzessammlung jährlich nach überholten und überflüssigen Bestimmungen durchkämmt. Mit diesen Anstrengungen war es ihm möglich, knapp einen Viertel seiner Gesetzgebung aufzuheben.

Jede Rechtsbereinigung ist auch eine Rechtsverbesserung, die jedoch nur das geltende Recht betrifft. Sie trägt dazu bei, einzelne Mängel des geltenden Rechts zu beseitigen und somit auch – zumindest indirekt – die Qualität der künftigen Gesetzgebung zu verbessern. Daher sollten derartige Arbeiten möglichst umfassend erfolgen, wobei auch Einschränkungen auf bestimmte Gebiete oder Aspekte möglich sind²⁷. Eine umfassende Rechtsverbesserung im Sinne einer materiellen Qualitätssteigerung der Gesetzgebung kann allerdings primär nur durch eine Verbesserung der Aus- und Weiterbildung der mit der Rechtsetzung betrauten Juristen und eine Aufwertung der Stellung der Legistik als juristisches Fachgebiet erreicht werden.

3. LexFind als Controlling-Instrument

In den bisherigen Ausführungen wurden die wichtigsten politischen und rechtlichen Instrumente des schweizerischen Rechts zur Fehlerberichtigung erläutert. Damit ist allerdings noch nicht geklärt, wie Fehler überhaupt aufgedeckt werden. Mit anderen Worten besteht in der Praxis die Herausforderung weniger darin, Fehler zu beseitigen, als diese überhaupt zu finden.

Eine neue Möglichkeit, Fehler in den bereits publizierten Rechtsvorschriften aufzudecken, bietet das Projekt LexFind, welches seit 2006 am Institut für Föderalismus der Universität Freiburg i. Ue. entwickelt wird. Unter „Fehler“ werden hier insbesondere Publikationsmängel der Kantone und des Bundes in den konsolidierten systematischen Sammlungen verstanden. Solche können beispielsweise in der falschen Konsolidierung der publizierten Fassungen, der Aktualität von Rechtsvorschriften bzw. der unterbliebenen Publikation trotz entsprechender Verpflichtung oder, bei mehrsprachigen Erlassen, in der fehlenden Übereinstimmung zwischen den Sprachfassungen bestehen. Ferner ist es dank LexFind möglich, auch die oben umschriebenen formlosen Berichtigungen sichtbar zu machen.

Nach einer kurzen Beschreibung des Projektes wird anhand eines konkreten Beispiels gezeigt, wie LexFind als Qualitätssicherungsinstrument eingesetzt werden kann.

3.1 Ausgangspunkt: Das Projekt LexFind

LexFind ist ein Portal, in welchem das Recht von Bund und den Kantonen abgerufen werden kann. Dessen primäres Ziel war die bessere Erschließung des Rechts und die langfristige Dokumentation der rechtlichen Entwicklungen in der Schweiz. Das System ist in der Lage, die im Internet publizierten Rechtssammlungen von Bund und Kantonen zu beobachten, selbständig alle Mutationen festzustellen und diese anhand verschiedener Kriterien zu überprüfen. Dies äußert sich beispielsweise darin, dass eine neue Fassung eines Gesetzes ein Inkrafttretensdatum tragen muss, das nach dem Inkrafttretensdatum der bisherigen Version liegt, oder dass bei einer Gesetzesaufhebung immer ein Datum vorhanden sein muss, das nach bzw. gleich dem Datum des Inkrafttretens ist.

Solche Parameter werden für sämtliche 12.000 Mutationen, die jährlich festgestellt werden, geprüft. Darunter befinden sich pro Jahr rund 150 Mutationen, die als „Fehler“ eingestuft werden müssen: Teilweise werden Vorschriften aus den systematischen Sammlungen entfernt, obwohl sie immer noch in Kraft stehen, einzelne Änderungen werden vergessen oder Vorschriften publiziert, die gar nicht in Kraft stehen.

Diese Fehler werden den zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone jeweils gemeldet, so dass LexFind sich zu einem bedeutenden Qualitätssicherungsinstrument entwickeln konnte. Diese Möglichkeiten werden nachstehend anhand des für die Schweiz äußerst bedeutenden interkantonalen Rechts kurz dargestellt.

3.2 LexFind als Qualitätssicherungsinstrument im Bereich des interkantonalen Rechts

Eine Besonderheit des schweizerischen Rechts besteht in der Befugnis der Kantone, untereinander Verträge (interkantonale Vereinbarungen bzw. Konkordate) abzuschließen. Diese können jede Materie zum Gegenstand haben, die in die Regelungskompetenz der Kantone fällt. Das Abschlussverfahren sowie die Rechtswirkungen stimmen weitgehend mit jenen der internationalen Verträge zwischen Staaten überein.

Die Zahl der interkantonalen Vereinbarungen ist sehr hoch und dürfte bei ungefähr 1.300 liegen, wobei eine genaue Schätzung aufgrund der komplexen Publikation schwierig ist. Dies ist namentlich darauf zurückzuführen, dass die interkantonale Zusammenarbeit durch die Vernetzung der Kantone in der eher kleinräumigen Schweiz stark zugenommen hat.

Die Publikation des interkantonalen Rechts obliegt vollständig den Kantonen, wobei jeder Kanton diejenigen Verträge publiziert bzw. publizieren sollte, denen er beigetreten ist. Ein zentrales interkantonales Publikationsorgan existiert derzeit nicht.

Dank LexFind konnte festgestellt werden, dass kein Kanton sämtliche interkantonalen Verträge, denen er beigetreten ist, publiziert. Mit anderen Worten kann es vorkommen, dass die Kantone Bern und Zürich eine Vereinbarung abschließen und diese nur in einem Kanton kundgemacht wird, obwohl sie in beiden Kantonen gilt. Zudem wurde festgestellt, dass die Kantone unterschiedliche bzw. teilweise veraltete Fassungen veröffentlichen oder dass die Inkrafttretensdaten der verschiedenen Publikationen überhaupt nicht

bzw. nicht richtig angegeben werden. Ein weiteres Problem betrifft schließlich die Aufhebung interkantonalen Verträge, die nicht immer korrekt erfolgt: Teilweise treten Vereinbarungen außer Kraft, doch nicht alle Kantone entfernen sie aus ihren Publikationsorganen²⁸.

Die Gründe für diese mangelhafte Qualität sind vielfältig. Sie liegen einerseits darin, dass die Beitritts- bzw. Abschlussverfahren sehr komplex sind und sich die Abläufe stark von jenen im Bereich des innerkantonalen Rechts unterscheiden. Trotz allem gehen die meisten Kantone davon aus, dass die eigene Rechtssammlung vollständig und korrekt ist. Darin verborgen ist wohl auch der wichtigste Grund für die schlechte Qualität: Niemand hat bis anhin die Publikation des interkantonalen Rechts auf ihre Kohärenz und Qualität überprüft.

Auf Grund dieser Mängel haben die Kantone beschlossen, LexFind auch zu einem umfassenden Qualitätssicherungsinstrument auf dem Gebiet des interkantonalen Rechts zu machen. Anhand der in LexFind vorhandenen Daten wird demnächst eine interkantonale Rechtssammlung geschaffen, welche den verschiedenen Kantonen dazu dienen wird, ihre eigenen Publikationen zu verbessern. Ebenfalls im Raum steht die Schaffung einer interkantonalen Depositarstelle für interkantonales Recht, welche die Kundmachung und die Publikation für einzelne oder alle Kantone übernimmt²⁹.

3.3 Ausblick – Qualitätskontrolle auf internationaler Ebene

Die Erfahrungen mit LexFind im interkantonalen Recht haben gezeigt, dass die Qualität der Publikationen kontrolliert werden muss, damit sie gewährleistet ist.

Die Probleme, die im Zusammenhang mit dem interkantonalen Recht festgestellt wurden, stellen kein typisch schweizerisches Phänomen dar, sondern können auch auf der Ebene des Staatsvertragsrechts vorkommen. Das Geflecht der internationalen Abkommen wird mit der Globalisierung zunehmend komplexer. Selbst in der Schweiz sind derzeit 2.500 Staatsverträge in Kraft; demgegenüber verfügt der Bund nur über rund 2.000 Rechtsvorschriften des Landesrechts.

Ein Qualitätsmanagementsystem bzw. eine Qualitätsprüfung auf dieser Ebene wäre deshalb sehr spannend. Als Gegenstand der Untersuchung würden sich beispielsweise folgende Fragen anbieten:

Publizieren alle Staaten, die einem bestimmten Staatsvertrag beigetreten sind, den Vertragstext in derselben Fassung?

Stimmen die angegebenen Beitrittsdaten?

Wann sind die verschiedenen Staatsverträge für welches Land in Kraft getreten?

Eine rudimentäre Analyse dieser Fragen im bilateralen Verhältnis Schweiz–Österreich zeigt bereits erste Unterschiede. So publiziert die Schweiz einzelne bilaterale Verträge, die nicht im RIS enthalten sind, namentlich:

Vertrag vom 15. März 1927 zwischen der Schweiz und Österreich über die Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen (SR 0.276.191.631);

Tierseuchenübereinkommen vom 30. April 1947 zwischen der Schweiz und Österreich (SR 0.916.443.916.31);

Vereinbarung vom 30. Juni 1995 zwischen dem Vorsteher des EVED und dem Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr der Republik Österreich, betreffend Artikel 8 Absatz 2 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich vom 22. Oktober 1958 über den grenzüberschreitenden Verkehr mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Straßen (mit Anhang); SR 0.741.619.163.8; Vertrag vom 23. November 2001 über wechselseitige Rückversicherungsverpflichtungen zwischen der Geschäftsstelle für die Exportrisikogarantie (nachfolgend «ERG» genannt), handelnd für die Schweizerische Eidgenossenschaft, und der Österreichischen Kontrollbank AG (nachfolgend «OeKB» genannt) als Bevollmächtigte der Republik Österreich gemäß AFG 1981 in der jeweils gültigen Fassung (mit Anlagen und Anhängen); SR 0.946.111.63.

Das RIS enthält seinerseits ebenfalls bestimmte bilaterale Staatsverträge, die in der Schweiz nicht publiziert werden. Folgende Beispiele können hier angeführt werden:

Notenwechsel zwischen der Republik Österreich und der Schweiz betreffend die Abänderung der österreichischen vertragsmäßigen Zölle für Milch und Rahm;

Übereinkunft betreffend die Anwendung gleichartiger Bestimmungen für die Fischerei im Bodensee zwischen Österreich-Ungarn, Baden, Bayern, Liechtenstein, Schweiz und Württemberg;

Technische Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Eidgenössischen Department für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, handelnd für den Schweizerischen Bundesrat, über den Austausch von Informationen und Daten über die Luftlage;

Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, betreffend anderes Joghurt aus der Unternummer 0403 10 B des österreichischen Zolltarifs, ausgenommen Joghurt mit Zusatz von Kakao.

Eine Auseinandersetzung mit den möglichen Ursachen für diese Unterschiede würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen. Jedenfalls können allfällige unterschiedliche Publikationspraxen beider Staaten mit großer Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, da die diesbezüglichen Rechtsvorschriften sehr nahe beieinander liegen. Dieser kurze Vergleich soll lediglich zeigen, dass die Publikation des Staatsvertragsrechts in den verschiedenen Vertragsstaaten höchstwahrscheinlich mit ähnlichen Ungenauigkeiten und Mängeln behaftet ist wie jene der interkantonalen Vereinbarungen in der Schweiz. Eine Lösung würde auch im internationalen Kontext darin bestehen, die Publikationen gegenseitig auf Fehler zu überprüfen, effiziente Kontrollwerkzeuge zu entwickeln oder die Publikation des Staatsvertragsrechts auf einen Dritten zu übertragen.

4. Schlussbemerkungen

Qualitätssicherung und Fehlermanagement bilden in der Schweiz zunächst eine sprachliche Angelegenheit. Die Schweiz zeichnet sich gegenüber ihren deutschsprachigen Nachbarstaaten durch eine Gesetzessprache aus, die den Anspruch erhebt, möglichst einfach, verständlich und „bürgerlich“ zu sein. Diese Auffassung gründet in der Mehrspra-

chigkeit, der besonders intensiv gelebten direkten Demokratie sowie im System der Milizparlamente. Sowohl auf Bundesebene wie auch in den Kantonen bestehen verschiedene Instrumente, welche die Qualitätssicherung der Rechtsvorschriften in sprachlicher Hinsicht gewährleisten sollten. Dazu gehören insbesondere die parlamentarischen Redaktionskommissionen, die verwaltungsinterne Redaktionskommission des Bundes sowie die zentralen Sprachdienste, deren Auftrag auch im Bereich der Aus- und Weiterbildung liegt. Für die Fehlerbehebung nach der Kundmachung sind insbesondere die gesetzlich geregelten Bereinigungsverfahren von Bedeutung, die es erlauben, bestimmte nachträglich festgestellte Mängel formell zu beheben. In der Praxis sind jedoch die sog. „formlosen“ Korrekturen von weitaus größerer Bedeutung. Diese werden ohne besonderes Verfahren in den systematischen (konsolidierten) Fassungen vorgenommen.

Dank dem Projekt LexFind, dem neuartigen Gesetzgebungportal der Schweiz, wurde unter anderem auch ersichtlich, wie wichtig die Qualitätssicherung der Rechtsvorschriften nach ihrer Publikation ist. Eine große Bedeutung als Qualitätssicherungsinstrument erlangte LexFind insbesondere im Bereich des schweizerischen interkantonalen Rechts, denn das System ermöglichte erstmals einen Vergleich zwischen den verschiedenen kantonalen Publikationen ein und derselben Vereinbarung. Ein solcher Controlling-Mechanismus wäre auch im zwischenstaatlichen Verhältnis vorstellbar.

Literatur

Bundesamt für Justiz (Hrsg.), Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage, 2007.

Fleiner Thomas, *Wie soll man Gesetze schreiben? Leitfaden für die Redaktion normativer Texte*, Bern/Stuttgart 1985.

Hauck Werner, *Damit das Volk weiss, wohin Fuss und Hand setzen*, in: *recht* 2008, S. 49 ff.

Ivanov Daniela/Roth Marius, *Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Publikation des interkantonalen Rechts*, in: *LeGes* 2009/2, S. 235 ff.

Moll Bernard, *Das Konsolidieren von Erlassen am Beispiel der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR)*, in: *LeGes* 2009/2, S. 215 ff.

Müller Georg, *Hinweise zur Methode und Verfahren der Rechtsbereinigung und Rechtsverbesserung*, in: *LeGes* 2007/3, S. 417 ff.

Rotach Laurenz, *Die Berichtigung von Rechtserlassen in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts*, in: *LeGes* 2004/1, S. 199 ff.

Sägesser Thomas, *Die Berücksichtigung der Stellungnahmen zu Vernehmlassungen durch Bundesrat und Parlament*, in: *LeGes* 2007/3, S. 485 ff.

Schuhmacher Christian/Caussignac Gérard, *Sicherstellung der legislatischen Qualität von Gesetzen in den kantonalen Parlamenten*, in: *LeGes* 2006/2, S. 45 ff.

Anmerkungen

- 1 Auf Bundesebene erfolgt die Publikation der Rechtsvorschriften grundsätzlich nur in den drei Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch. Allerdings können Texte von besonderer Tragweite auch auf Rätromanisch veröffentlicht werden (Art. 10 und 11 SpG).
- 2 Vgl. für den Kanton Bern Art. 11 Abs. 1 Publikationsgesetz (PuG; BSG 103.1), für den Kanton Freiburg Art. 20 des Gesetzes über die Veröffentlichung von Erlassen (VEG; RSG 124.1), für den Kanton Wallis Art. 12 Abs. 2 der Kantonsverfassung, SGS 101.1 (Grundsatz der Gleichberechtigung beider Sprachen), und für den Kanton Graubünden Art. 3 der Kantonsverfassung, BR 110.100 (Gleichwertigkeit der drei Amtssprachen).

- 3 Vgl. Gesetzgebungsleitfaden, S. 395 ff.; vgl. auch die Verordnung über das Übersetzungswesen in der allgemeinen Bundesverwaltung (SR 172.081); ausführlich zur Problematik der mehrsprachigen Textredaktion vgl. Isolde Burr, Linguistische Aspekte zu authentischen mehrsprachigen Rechtstexten, Erstvotum zum Beitrag von Werner Hauck, in: AJP 2009, S. 750 ff.
- 4 Dazu im Einzelnen Fleiner, S. 7 ff.
- 5 Dazu Ziff. 2/2.1.2
- 6 Vgl. auch das Plädoyer von Hauck für eine verständliche Gesetzessprache, S. 49 ff.; bereits der Gesetzgebungsleitfaden des Bundes schreibt die Verständlichkeit der Rechtsvorschriften vor, S. 373.
- 7 In diesem Sinne auch Hauck, S. 51 f.; zur Gesetzessprache vgl. auch Fleiner, S. 151 ff.
- 8 Vgl. Hauck, S. 50; daher gilt es auch, stets zu untersuchen, ob eine Frage wirklich derart komplex ist, wie sie erscheint, oder ob nicht doch eine materiell einfachere Lösung und entsprechend einfachere Sprache gefunden werden könnte und vorzuziehen wäre; vgl. Gesetzgebungsleitfaden, S. 376.
- 9 Hauck weist in diesem Zusammenhang auf die Tatsache hin, dass zahlreiche Schweizer Spezialisten, die mit der Umsetzung dieses überaus komplizierten Rechts betraut sind, oft große Mühe damit haben, die EU-Vorschriften zu verstehen, weshalb sie diese lieber abschreiben, statt zu versuchen, sie ins schweizerische Recht zu „übersetzen“; vgl. S. 52.
- 10 Vgl. Moll, S. 215.
- 11 Vgl. den Werdegang der systematischen Rechtssammlung bei Moll, S. 216 ff.
- 12 Für weitere Informationen zu Gesetzesevaluationen vgl. z. B. Werner Bussmann, Gesetzesevaluation und experimentelle Rechtsetzung, in: ius.full 1/06, S. 42 ff.
- 13 Vgl. Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission (SR 171.105).
- 14 Vgl. auch Schuhmacher/Caussignac, S. 54 f.
- 15 Vgl. z. B. für den Kanton St. Gallen Art. 18 Geschäftsreglement des Kantonsrates (SGS 131.1), für den Kanton Bern Art. 58 f. der Geschäftsordnung für den Grossen Rat (BSG 151.211.1) oder für den Kanton Thurgau § 39 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (RB 171.1); ferner die Übersicht bei Schuhmacher/Caussignac, S. 54 ff.
- 16 Vgl. Schuhmacher/Caussignac, S. 66.
- 17 Vgl. § 5 und 6 der Zürcher Rechtsetzungsverordnung (LS 172.16) und dazu den Beitrag von Christian Schuhmacher, Der Gesetzgebungsdienst des Kantons Zürich, in: LeGes 2003/2, S. 127 ff.; ähnliche Aufgaben erfüllt im Kanton Bern die Koordinationsstelle für Gesetzgebung oder im Kanton Freiburg das Amt für Gesetzgebung.
- 18 Vgl. Sägesser, S. 485.
- 19 Vgl. Sägesser, S. 485 f.
- 20 Zu diesem Ergebnis kommt zumindest Sägesser im Rahmen einer Untersuchung von 14 Bundeserlassen, vgl. S. 489 ff.
- 21 Dadurch wird übrigens der verfassungsmäßige Auftrag gemäß Art. 170 umgesetzt, welcher die Bundesversammlung verpflichtet, die Maßnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu prüfen.
- 22 Unter „Berichtigung“ wird einerseits eine der Möglichkeiten verstanden, ein bei der Entstehung bzw. der Vorbereitung der Publikation einer Rechtsvorschrift entstandenes Textversehen nachträglich zu beheben; andererseits wird auch der Abschluss des berichtigenden Vorgangs in Form der Mitteilung als „Berichtigung“ bezeichnet; vgl. Rotach, S. 201.
- 23 Rotach, S. 202.
- 24 Müller, S. 417.
- 25 Das gesamte Landesrecht des Bundes, d. h. ohne die Staatsverträge, beträgt gegenwärtig rund 2.000 Erlasse.
- 26 Vgl. die Verordnung zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22. August 2007, AS 2007 4477.
- 27 Zum Ganzen Müller, S. 419 ff.
- 28 Ausführlich zu den verschiedenen Mängeln der Publikation interkantonalen Verträge Ivanov/Roth, S. 240 ff.
- 29 Vgl. Ivanov/Roth, S. 245 ff.

Anpassung und Lernen

Von
Karl GARNITSCHNIG

Der Begriff hat viele Bedeutungen und Bezüge. Er steht im Kontext mit Lernen, mit Evolution, mit gesellschaftlichen Erwartungen, mit Kommunikation ... Anpassung braucht immer einen Gegensatz, damit Entwicklung möglich ist. Es ist der Gegensatz von Anpassung und Widerstand, von Assimilation und Akkomodation, der Anpassung an die Wirklichkeit auf immer höheren Ebenen des Gleichgewichts im Erkenntnisprozess. Ebenso steht Anpassung die Selbstreferenzialität der Organismen gegenüber.

Judikatur müsste grundsätzlich die Gesamtwirklichkeit von Individuen beachten, sollen gerechte Urteile gefällt werden. Daher sei zunächst versucht, das gesamte Umfeld des Begriffs zu erfassen.

Der Begriff steht im Spannungsfeld von

- Assimilation und Akkomodation bei Erkenntnisleistungen, um zu einem Gleichgewicht des Erkennens und Handelns auf einem jeweils höheren Level zu kommen;
- Anpassung und Widerstand, um seine Autonomie leben zu können;
- Überleben und Sterben von Individuen und Arten im Evolutionsprozess;
- Normen und Werten, extreme Normierung bis frei gewollte Konsensbildung;
- Flexibilität und Fixierung durch Ängste, Zwänge bis hin zu Selbstverlust.

Vermittelt werden die Begriffe zueinander in dynamisch zu haltenden dialektischen Prozessen, in denen Gegensatzpaare über ein jeweils Drittes durch das reflektierende Subjekt zur Einheit gebracht werden. Dabei besteht jeweils die Möglichkeit extremer Positionen bzw. Entwicklungen, wenn der Bereich der Dynamik zwischen den Polen verlassen wird.

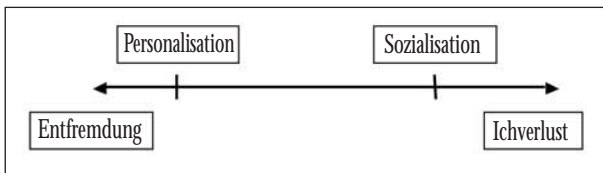


Abbildung 1: Polaritäten

Bei zu starker Personalisation kommt es zur Entfremdung gegenüber der äußeren Welt, zu starke Sozialisation führt zu einer zu geringen Ausbildung einer eigenen Identität bis hin im Extremfall zum Ichverlust.

Werden die Pole durch die Fähigkeit des Ichs zur Reflexion immer wieder dynamisch ausgeglichen, kommt das Individuum zu einem immer reicher werdenden selbst bestimmten Leben, wenn es auch die Anderen und die Umwelt in ihrem Sosein anerkennt.

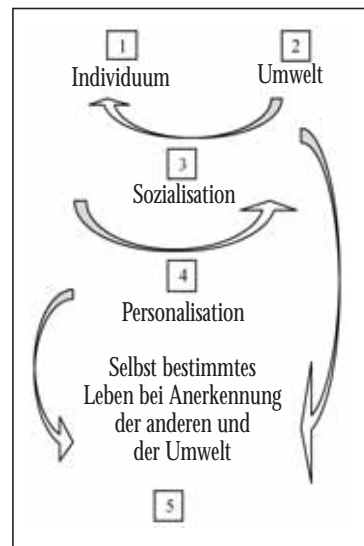


Abbildung 2:
Die Dynamik der Dialektik

Individuelle Anpassung und Entwicklung

Es gibt keine Assimilation ohne Akkomodation und umgekehrt, hierbei geht es um unsere individuelle Anpassung an die Umwelt (Piaget 1988, 1984, 1974). Verfügen wir über eine solche Anpassungsfähigkeit nicht, sind wir weder biologisch noch sozial lebensfähig. Das Gleichgewicht von Assimilation und Akkomodation verhindert einen Realitätsverlust und sichert unseren Kontakt zur Realität.

Erkenntnistheoretisch gehen Assimilation und Akkomodation, die Anpassung von Wahrgenommenem, an die schon vorhandenen Schemata und die Veränderung schon erworbener Schemata, um sie dem Wahrgenommenen anzupassen (Piaget 1988). In der frühen Kindheit herrscht Assimilation vor. Ist dies später auch noch der Fall, kommt es zu Entwicklungsdefiziten. Man entwirft keine neuen Handlungsschemata, um sich an die Umwelt anzugleichen. Die Folgen können sowohl evolutionär als auch biographisch betrachtet werden. Organismen, die sich an die Umwelt nicht anpassen, sterben. Individuell kann dieser Mangel an Flexibilität dazu führen, dass Menschen für sich nur noch eine Handlungsmöglichkeit sehen. Psychoanalytisch gesehen gehört ein derartiges Verhalten zum neurotischen bis psychotischen Formenkreis, der durch einen teilweisen bis totalen Realitätsverlust gekennzeichnet ist. Die Ichfunktionen, die eine Balance zwischen Es- und Über-Ich-Ansprüchen herstellen, wären dann ausgeschaltet, die Person sieht im Extremfall nur noch eine Handlungsmöglichkeit (Selbstmord, Mord, Raub usw.).

Evolution

Können sich Organismen an die Umwelt nicht anpassen, sterben sie. Ohne Autopoiese oder Eigentätigkeit gäbe es keine Entwicklung, im menschlichen Bereich keine Kultur. Höhere Organismen zeichnen sich durch eine zunehmende Flexibilität ihrer Anpassungsleistungen aus, durch eine Zunahme ihrer Produktivität (Maturana/Varela 1991). Für forensische Fragestellungen ist die Einsicht von Bedeutung, dass vorwiegend Gewalttätigkeiten als Unfähigkeit interpretiert werden können, anders handeln zu können bzw. andere Handlungsmöglichkeiten erwägen zu können. Dies hängt mit sehr frühen Fehlentwicklungen zusammen, vorwiegend basierend auf einer unsicher vermeidenden oder unsicher ambivalenten Bindung. Kinder beginnen unter Umständen sehr früh stereotype Verhaltensweisen auszubilden, um zu ihrer Bedürfnisbefriedigung zu kommen. Je differenzierter die Umwelt begriffen werden kann, je mehr Zusammenhänge zwischen unterschiedlichen Sachverhalten hergestellt werden können, umso differenzierter, aber auch umso flexibler wird das Handeln von Individuen sein können.

Extreme stellen psychotische Verhaltensweisen dar, die auch als Realitätsverlust interpretiert werden, mögen sie sich in Zwängen oder in Angst äußern. Ein weiterer Aspekt wären Zwangshandlungen oder Ängste des neurotischen Formenkreises, bei dem der Realitätsverlust vorübergehend oder in sehr abgeschwächter Weise auftritt. Das andere Extrem wären völlig unberechenbare Handlungen, bei denen Willkür im Vordergrund steht.

Das gesunde Spektrum würde darin bestehen, dass Menschen Vorstellungen für ihr Zusammenleben aktiv entwerfen und soziale Phantasie entwickeln, wie sie durch die Gestaltung ihrer Umwelt ihre Vorstellungen bestmöglich umsetzen können.

Paradigmen

Ein ähnliches Phänomen von Gruppendruck stellen auch Schulbildungen in den Wissenschaften dar, wenn sich Wissenschaftler einem Paradigma verschreiben. Thomas Kuhn führt den Begriff „in enger Nachbarschaft (örtlicher wie logischer) zu dem Ausdruck ‚wissenschaftliche Gemeinschaft‘“ ein und definiert Paradigma als „das, was den Mitgliedern einer wissenschaftlichen Gemeinschaft, und nur ihnen, gemeinsam ist. Umgekehrt macht der Besitz eines gemeinsamen Paradigmas aus einer Gruppe sonst unverbundener Menschen eine wissenschaftliche Gemeinschaft.“ (KUHN 1992, S. 390) Bei der Untersuchung, warum wissenschaftliche Gemeinschaften mit weniger gemeinsamen Regeln auskommen, „die die unproblematische Forschungstätigkeit der Gruppe hätte erklären können“, kam er auf den Gedanken, „dass gemeinsame Beispiele [eben Paradigmen, KG] erfolgreicher Tätigkeiten das ersetzen könnten, was der Gruppe an Regeln fehlte.“ (a. a. O., S. 414) „Gemeinsame Beispiele können kognitive Funktionen haben, die man gewöhnlich gemeinsamen Regeln zuschreibt; dann entwickelt sich die Erkenntnis anders, als wenn sie von Regeln beherrscht ist.“ (a. a. O., S. 415) Ein Paradigma müsste also Gemeinsamkeiten definieren, die eine „verhältnismäßig unproblematische fachliche Kommunikation“ und verhältnismäßig einhellige fachliche Urteile ermöglichen. Für diese Gemeinsamkeiten führte Kuhn später den Ausdruck „Paradigma,“ oder „disziplinäre Matrix“ ein. Zu den wichtigsten Elementen einer solchen Matrix zählt Kuhn „symbolische Verallgemeinerungen, Modelle und Musterbeispiele“ (1992, S. 392).

Als **symbolische Verallgemeinerungen** werden diejenigen Ausdrücke definiert, „die von der Gruppe ohne Zögern angewandt werden und sich leicht auf eine logische Form ... bringen lassen.“ (a.a.O., S. 393) In der Psychotherapie sind es Begriffe wie „das Unbewusste“, „Neurosen“, „Psychosen“. Solche Ausdrücke werden gewohnheitsmäßig angewandt, ohne das Gefühl zu haben, „sie besonders rechtfertigen zu müssen, und ohne dass sie in diesen Punkten von anderen Mitgliedern ihrer Gruppe zur Rede gestellt werden“ (S. 394). Kuhn ist sogar der Meinung, „dass die Leistungsfähigkeit einer Wissenschaft mit der Zahl der symbolischen Verallgemeinerungen wächst, die ihren Vertretern zur Verfügung stehen.“ (ebd.)

Modelle zeichnen sich dadurch aus, dass sie der Gruppe „bevorzugte Analogien“ liefern, „oder, wenn sie von großer Überzeugung getragen sind, eine Ontologie. Am einen Extrem sind sie heuristischer Natur ... Am anderen Extrem sind sie Gegenstände metaphysischer Festlegungen.“ (ebd.)

Musterbeispiele: „Musterbeispiele schließlich sind konkrete Problemlösungen, die von der Gruppe in einem ganz gewöhnlichen Sinne als paradigmatisch anerkannt sind.“ (ebd.) Davon rührt die zweite und eigentliche Bedeutung von Paradigma her.

Tradition und Moderne

In traditionellen Gesellschaften, als Werte und Normen noch nicht zur Disposition standen, wurde der Anpassungsdruck nicht als solcher empfunden. Erst mit dem Auftauchen der Subjektivität in der Moderne, als man sich von den Traditionen zu lösen begann und

sich die Subjekte ihrer Autonomie bewusst wurden und sie für sich eingemahnt haben, werden die verschiedenen Formen von Gruppendruck thematisierbar. Unter den Stichwörtern „Verführung“ und „Manipulation“ lassen sich viele Formen von Anpassung beschreiben, im Besonderen Werbung und Propaganda. Wer sich selbst keine klaren Vorstellungen bildet, ist grundsätzlich leicht verführbar, wer nicht sicher gebunden ist, sucht immer wieder nach Bindungen.

Postmodern besteht die Tendenz, an der Autonomie der Subjekte zu zweifeln. Vielmehr stehe das Subjekt unter kulturellen und gesellschaftlichen Bedingungen, die es immer nur partiell gestalten könne. Solche Angaben soziologischer Art, die auf empirischen Wahrscheinlichkeiten basieren, lassen dem Individuum nur geringen Spielraum. Was nicht mehr über Traditionen in der Gesellschaft festgelegt ist, muss über Kommunikation ausgehandelt werden. In ihnen werden Erwartungen abgeklärt, die, wenn sie in einer Gruppe wichtig sind, über informelle und formelle Sanktionen gesichert werden. Wer allzu sehr vom Normalen bzw. von der Norm abweicht, wird mit Stigmatisierung rechnen müssen. Die Gegenbewegung zu Stigmatisierung sind Integration bzw. Inklusion.

Nach Beck/Beck-Gernsheim (1994) verwandelte die Moderne „alles in »riskante Freiheiten«“ (S. 11). Dies fordert von den Individuen „aktive Eigenleistungen“ (a. a. O., S. 14), die mit bestimmten Kompetenzen verbunden sind. „Die Individuen müssen, um nicht zu scheitern, langfristig planen und den Umständen sich anpassen können, müssen organisieren und improvisieren, Ziele entwerfen, Hindernisse erkennen ... Sie brauchen Initiative, Zähigkeit, Flexibilität und Frustrationstoleranz.“ (a. a. O., S. 15)

Der von Beck/Beck-Gernsheim (1994) beschriebene Individualisierungsprozess, der mit der Moderne begonnen hat, birgt zugleich die Gefahr der Entwurzelung in sich, der dazu führt, dass neue Formen von Gewalt auftreten. Wilhelm Heitmeyer (1994) beschreibt diese Entwicklung mit den Begriffen „Entsicherungen“ und „Desintegrationsprozesse“. Um zu klären, wie Individualisierungsprozesse mit zunehmender gesellschaftlicher Gewalt zusammenhängen, formuliert er einen Analyserahmen, deren Eckpunkte die Begriffe „*Integration, Desintegration und Re-Integration*“ bilden (a. a. O., S. 377). Integration könnte man im weitesten Sinn als ein Vorherrschen einer gemeinsamen „Erzählung“ (Postman 1995), durch Traditionen, verbunden mit Ritualen, Religion, stabile Zugehörigkeiten und gemeinsam geteilte Norm- und Wertvorstellungen (Heitmeyer 1994, S. 377) beschreiben. Werden diese desintegriert, entstehen „Auflösungsprozesse in zumindest drei Dimensionen“, die einzeln oder kombiniert auftreten können:

- „a) die Auflösung von Beziehungen zu anderen Personen oder Institutionen;
 - b) die Auflösung der faktischen Teilnahme an gesellschaftlichen Institutionen;
 - c) die Auflösung der Verständigung über gemeinsame Norm- und Wertvorstellungen.“
- (a. a. O., S. 378) Letztere Dimension wird uns in unserem Kontext weiter beschäftigen.

Das Hineinwachsen in die Norm- und Wertvorstellungen der Gesellschaft wurden und werden in der Soziologie unter dem Begriff „Sozialisation“ thematisiert. Dieser Anpassungsprozess ist durch die Merkmale eines hierarchischen Verhältnisses zwischen einer früheren und ihr folgenden Generation, der nicht bewussten, sondern automatisch

geschehenden Herbeiführung dieses Prozesses, und der nicht gegebenen Zielvereinbarung definiert (Bennis 1975). Solche Formen erzeugen insofern strukturelle Gewalt (vgl. Galtung 1982), als Individuen nicht gefragt werden, ob sie die Zielvorgaben oder die an sie gerichteten Erwartungen wollen oder nicht. Individualisierungsprozesse können aber ihrerseits wieder zu Gewalt führen, wenn Formen der Sozialintegration durch solche abgelöst werden, die nicht erprobt sind und zu „*Ausgrenzung* und *Vereinzelung*“ führen (Heitmeyer 1994, S. 379).

Die biologische Anpassung kehrt sich um, wenn mit der Industrie und der Technik der Mensch zu seiner Selbsterstörung beiträgt, wenn, um mit Ulrich Beck (1986) zu sprechen, Gefahren „zu blinden Passagieren des Normalkonsums“ werden.

Legistische Überlegungen

Uns werden Formen von Vergesellschaftungen und von Gefährdungen interessieren, die es legistisch angezeigt erscheinen lassen, von Gesetzes wegen Normierungen vorzunehmen, weil gesellschaftliche Sanktionen informeller Form nicht greifen. Aber auch legistisch ist Vorsicht geboten, dass es nicht zu Überregulierungen kommt, die freies Handeln von Personen erschweren oder sogar behindern. Wenn etwa Schulen betreffend pro Jahr mehr Verordnungen erlassen werden als das Jahr Tage hat, dann muss man sich bezüglich dieser Reglementierungswut fragen, ob dadurch nicht tatsächlich, wie Lehrer/innen behaupten, ein vernünftiges Lernklima gestört wird und Administration gegenüber dem eigentlichen Ziel von Schulen eine übermäßige Bedeutung bekommt und vernünftige zeitliche Relationen verschoben werden.

Anpassung geschieht einerseits, andererseits stellt sie eine Ich-Leistung dar, die je nach der Bewusstheit des Ich besser oder schlechter gelingen kann. Mäßiger Druck von der Umwelt fördert die Anpassung. So passt sich der Mensch der Umwelt an, indem er auf sehr unterschiedliche Umwelten plastisch, flexibel reagiert, indem er die Umwelt nach seinen Bedürfnissen gestaltet. Wir erleben jetzt, dass dies der Mensch übertrieben hat und nun die Umwelt zurückschlägt und wir zur Verantwortung für die Umwelt herausgefordert sind, wollen wir uns nicht selbst unseren Lebensboden entziehen. Dies hat Hans Jonas (1989) zu seinem Versuch geführt, Recht und Ethik aus dem „Prinzip Verantwortung“ zu begründen. Der bewusste Umgang mit der Natur wird zunehmend zu einem notwendigen Faktor für unser eigenes Überleben. Wird dieser nicht aus eigener bewusster Verantwortung wahrgenommen, wird dieser Bereich vermehrt zu einer legistischen Frage, mit Sanktionen verbundene Normen aufzustellen, welche die Integrität und das Überleben der Menschheit sichern.

Da Schadstoffe, Umweltgifte nicht vor den Grenzen Halt machen, wird dies zunehmend zu einer internationalen Gesetzesmaterie. Ulrich Beck (1986) und Ulrich Beck und Elisabeth Beck-Gernsheim (1994) haben zwei ihrer Bücher dieser Problematik gewidmet. Zu dem Gesagten muss bemerkt werden, dass man mit solchen Aussagen den Menschen auf Eigenschaften festlegt und ihm dadurch seine Verantwortlichkeit für sein Handeln abspricht. Diese gilt aber nach wie vor als Grundlage der Rechtsprechung. Dies wird durch das Anführen oder Zulassen von Milderungsgründen noch unterstrichen. Nur

Individuen, die sich reflexiv ihrer selbst bewusst sind, ihre Handlungsmotive kennen, sind rechtsfähig. Neigt man dazu, Personen ihre Handlungsfreiheit nicht abzusprechen, sondern diese als konstitutiv für Menschsein zu betrachten, wird man weniger schnell Milderungsgründe zulassen oder gar für Unzurechnungsfähigkeit plädieren.

Viele dieser möglichen Handlungseinschränkungen liegen im Druck, den Personen auf andere ausüben. Schwache Personen können sich gegen einen solchen Druck, speziell wenn er von Gruppen ausgeübt wird, nicht wehren. Wer einmal in ein solches Milieu geraten ist, kann nur noch schwer, manchmal nur unter dem Risiko des eigenen Lebens wieder aussteigen.

Einen Anpassungsdruck üben aber auch Meinungsbildner, Parteien, Moden, Subkulturen auf ihre Mitglieder aus. Dazu zählen auch uniforme Verhaltensweisen in Jugendgruppen, in unterschiedlichen Subkulturen. Meinungen wirken in einer vorreflexiven Weise.

Literatur

- Beck, Ulrich: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. – Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1986
- Beck, Ulrich/Beck-Gernsheim, Elisabeth (Hrsg.): *Risikante Freiheiten. Individualisierung in der modernen Gesellschaft*. – Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1994
- Bennis, Warren G./Benne, Kenneth D./Chin, Robert: *Änderung des Sozialverhaltens*. – Stuttgart: Klett, 1975
- Galtung, Johan: *Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung*. – Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1982
- Heitmeyer, Wilhelm: *Entsicherungen. Desintegrationsprozesse und Gewalt*. – In: Beck/Beck-Gernsheim (Hrsg.) 1994, S. 376–401
- Jonas, Hans: *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1989
- Kuhn, Thomas S.: *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*. – Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1967, 1976, 3. Aufl.
- Kuhn, Thomas S.: *Die Entstehung des Neuen. Studien zur Struktur der Wissenschaftsgeschichte*. Hrsg. von Lorenz Krüger. – Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1977, 1992, 4. Aufl. (= stw. 236)
- Maturana, Humberto R./Varela, Francisco J.: *Der Baum der Erkenntnis. Die biologischen Wurzeln des menschlichen Erkennens*. – München: Goldmann, 1991, 2. Aufl.
- Maturana, Humberto: *Was ist Erkennen?* Mit dem Kolloquium »Systemtheorie und Zukunft«. – München, Zürich: Piper, 1996
- Piaget, Jean: *Das Weltbild des Kindes* Mit einer Einf. v. Hans Aebli. – München: dtv, 1988
- Piaget, Jean: *Das moralische Urteil beim Kinde*. – Stuttgart: Klett, 1983, oder: Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1979, 3. Aufl.
- Piaget, Jean: *Die Äquilibration der kognitiven Strukturen*. – Stuttgart: Klett, 1976
- Piaget, Jean: *Der Aufbau der Wirklichkeit beim Kinde*. Mit einer Einführung von Hans Aebli. – Stuttgart: Klett, 1974
- Piaget, Jean: *Psychologie der Intelligenz. Das Wesen der Intelligenz. Die Intelligenz und die sensomotorischen Funktionen. Die Entwicklung des Denkens*. – Olten: Walter, 1972a, 5. Aufl., 1984, 8. Aufl.
- Postman, Neill: *Keine Götter mehr. Das Ende der Erziehung*. – Berlin: Berlin Verlag, 1995, 2. Aufl.

Ein neues Textverständnis

Von
Felix GANTNER

Bereits 1979, als die heute vorhandene Durchdringung aller Arbeitsbereiche mit PCs noch nicht absehbar war, wurde als einer der zu erwartenden Vorteile durch den Einsatz von Textverarbeitungsprogrammen bei der Publikation von Gesetzestexten gegenüber dem damaligen Zustand genannt:

„Rasche Editierung gedruckter Kommentare mit Erläuterungen, Ergänzungen, Anmerkungen usw. unter Verwendung des im BGBl. Verlautbarten Speichertextes ohne Neusatz des Normtextes und unter beliebiger Gestaltung und Veränderung des Satzbildes.“¹

Bereits damals war die Sehnsucht zu spüren, die Kontrolle über den Normtext „unter beliebiger Gestaltung und Veränderung des Satzbildes“ zu haben.

Der Wunsch, die Formatierung der Rechtstexte selbst durchführen und damit kontrollieren zu können, bestand, noch bevor die technischen Möglichkeiten es erahnen ließen.

Dieser Wunsch ist durch den Siegeszug des PCs² in Erfüllung gegangen. Spätestens seit der Umsetzung der elektronischen Kundmachung im Rahmen des Projekts E-Recht und der Verwendung von Word-Formatvorlagen³ bei der Erstellung von Normtexten ist die Verwendung von Textverarbeitungsprogrammen und der Einsatz von Formatvorlagen untrennbar mit dem Arbeitsplatz des Legisten verbunden.

Textverarbeitung – nur ein Werkzeug?

Die Textverarbeitung und die Formatvorlagen sind zu einem zentralen Werkzeug bei der Erstellung und Gestaltung von Normtexten geworden.

Neue Werkzeuge wie Textverarbeitungsprogramme erweitern die Möglichkeiten des Anwenders durch die Möglichkeit „beliebiger Gestaltung und Veränderung des Satzbildes“ und verändern damit auch die Arbeitsweise wesentlich.

Sie wirken aber auch zurück auf den Benutzer und verändern die Ansprüche an den Text, der mit dem Programm erzeugt oder bearbeitet wird. Dies ist ein Phänomen, „das durch alle Aneignungsstufen des PCs hindurch virulent bleibt: die Tendenz zur Perfektionierung der Gestaltung der Arbeitsergebnisse bzw. der Gestaltung von allem, was mittels Drucker den Computer verlässt“⁴. Es ist die Gestaltungskomponente, die visuelle Perfektionierung („font fuzzing“⁵), die gegenüber dem Inhalt an Bedeutung gewinnt⁶.

Das Layout wird neben dem eigentlichen Text ein wesentlicher Inhalt der Arbeit. Im Projekt E-Recht führte dies dazu, dass neben den Legistischen Richtlinien die Layout-Richtlinien ein wesentliches Element bei der Umsetzung darstellten. „Diese Layout-Richtlinien waren 2001 die inhaltliche Grundlage für die elektronischen Formatvorlagen. Dabei zeigt es sich, dass ungeachtet der vorhandenen Layout-Richtlinien es dennoch eine große Fülle an abweichenden Layoutierungen gab. Diese große Vielfalt wurde nunmehr mit den strikten Formatvorlagen konfrontiert und in der Folge auch darauf reduziert.“⁷

Auch wenn durch die verpflichtende Verwendung der Word-Formatvorlagen die Vielfalt an Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt wurde, bleibt die Frage der korrekten Layoutierung ein wesentliches Thema. Nicht ausschließlich der Inhalt des Normtextes, sondern auch die korrekte Zuordnung der E-Recht-Formatvorlagen entscheidet, ob der Text die Prüfung auf die Konformität mit den Erfordernissen des E-Rechts besteht⁸.

Formatvorlagen und Layout sind damit neben dem Inhalt zu einem zweiten wesentlichen Element des Textes geworden⁹. Im Text selbst mischen sich beide Elemente und bilden für den Benutzer eine Einheit. Erst der „schöne“¹⁰ Text ist ein vollständiger Text, wobei bei E-Recht durch die genannten Einschränkungen „schön“ mit formatiert unter richtiger Verwendung der E-Recht-Formatvorlagen bzw. E-Rechts-Konformität gleichzusetzen ist.

Was ist ein Gesetzestext?

Die Sichtweise, dass ein Text vom Benutzer von Textverarbeitungssoftware als Einheit von Zeichen und deren Formatierung angesehen wird, hat zur Folge, dass das Layout auch in verstärktem Ausmaß als Träger von Information und Bedeutung wahrgenommen wird.

Dies war auch in früheren Zeiten so, wenn z. B. Überschriften durch andere Schriftarten hervorgehoben wurden. Mit Fragen des Layouts beschäftigten sich jedoch nur Spezialisten (Setzer in einer Druckerei, ...), kaum jedoch der Erzeuger des Textes. Layout und Formatierungen des Textes waren daher nur begrenzt unter der Kontrolle des Verfassers und wurden damit auch nicht im selben Ausmaß wie heute als Träger von Bedeutung und Information wahrgenommen.

Wenn Text nun nicht mehr als Folge von Buchstaben¹¹, sondern als Folge von Buchstaben und deren typografische Darstellung bzw. Formatierung angesehen wird, so stellen sich für den Legisten neue Fragen für die Gestaltung von Normtexten:

- Können über die Formatierung besondere rechtliche Informationen ausgedrückt werden und, wenn ja, ist das gewollt?
- Führt ein neues Textverständnis zu erweiterten Möglichkeiten der Gestaltung von Normtexten?
- Wie werden Formatierungen interpretiert?
- Was passiert, wenn das Textverständnis des Normadressaten von dem des Normerzeugers abweicht, also wenn z. B. der Normadressat einer Formatierung eine Bedeutung zumisst, an die der Normerzeuger nicht gedacht hat?

Letztlich kann der Unterschied zwischen dem klassischen und dem neuen, durch den Einsatz von Textverarbeitungssoftware geförderten Textverständnis reduziert werden auf die Frage, ob es sich bei den beiden folgenden Darstellungen von Art. 1 B-VG um denselben Normtext handelt, oder nicht:

Artikel 1. Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.

Artikel 1. Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.

Nach klassischem Textverständnis sind die beiden Normtexte ident. Das erweiterte Textverständnis, das Formatierungen auch rechtliche Bedeutung zuweist, geht von zwei unterschiedlichen Normtexten aus.

Wie im Folgenden dargestellt wird, sind im Bereich der Gesetzgebung Tendenzen zu erkennen, die dieses erweiterte Textverständnis nahe legen.

Kundmachungsreformgesetz 2004

Im Kundmachungsreformgesetz 2004, BGBl. I 100/2003, finden sich Hinweise darauf, dass der Gesetzgeber zu einer Änderung des Textverständnisses tendiert. Nicht zufällig ist dies jene Novelle des B-VG, in der das B-VG an die elektronische Kundmachung im Rahmen von E-Recht angepasst wird.

Wie bereits dargestellt, wird gerade durch E-Recht der Formatvorlage und dem Layout bei der Dokumenterstellung und -prüfung eine zentrale Rolle zugeordnet.

Formate im Verfassungsrang

In Artikel 1 der Novelle des B-VG findet sich folgende Novellierungsanweisung:

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel 1
(Verfassungsbestimmung)
Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes

Das Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 90/2003, wird wie folgt geändert:

42. Die Überschriften sowie das Wort „Artikel“ und die Artikelbezeichnung am Anfang eines Artikels erhalten ein einheitliches Format (fett, normale Laufweite).

Diese Novellierungsanweisung kann als juristische Textverarbeitung auf höchstem Niveau, auf dem der obersten Stufe des Stufenbaus der Rechtsordnung, angesehen werden.

Die Formatierung „fett“ wird als Teil des Textes angesehen, der dieselbe juristische Bestandskraft (Verfassungsbestimmung) zugeordnet ist wie dem Normtext selbst. Damit wird dieses Element des Textes auch zu einem Träger juristischer Eigenschaften.

Es muss daher unterschieden werden zwischen einem „fett im Verfassungsrang“ und einem „einfachgesetzlichen fett“.

Nun könnte natürlich argumentiert werden, dass diese Novellierungsanweisung nur zufällig, vielleicht durch einen Redaktionsfehler, als Verfassungsbestimmung ausgewiesen wurde und daher eine solche Interpretation überzogen und nicht zulässig ist.

Dass dies nicht so ist, zeigt aber Punkt 41 der Novelle (ebenfalls eine Verfassungsbestimmung). Diese Änderungsanweisung lautet:

*41. In Art. 112 werden das Wort „**Artikel**“, die Artikelbezeichnung und der Punkt dem Anfang des Artikels voran gestellt, in den Art. 115, 116, 117, 118, 119a der Absatzbezeichnung „(1)“.*

Vorangestellt wird in dieser Bestimmung das Wort „**Artikel**“, also ein fett formatiertes Wort. Es wird nicht nur einfach angeordnet, dass „Artikel“ vorangestellt wird, sondern auch hier die Formatierung im Verfassungsrang dargestellt.

Das Textverständnis des Verfassungsgesetzgebers ist in diesem Fall eindeutig ein erweitertes Textverständnis, das von einem Text als Kombination von Buchstaben und Formatierung ausgeht. Die Formatierung ist Träger rechtlicher Bedeutung.

Einfachgesetzliche Formate

Analog zu dem gerade dargestellten „fett im Verfassungsrang“ ist bei der Novelle des Verf-GHG im Kundmachungsreformgesetz 2004 ein „einfachgesetzliches fett“ zu finden.

Artikel 6

Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes 1953

Das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953, BGBl. Nr. 85, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 71/2003, wird wie folgt geändert:

45. Am Ende von Überschriften gesetzte Punkte entfallen; die Überschriften erhalten ein einheitliches Format (fett, normale Laufweite).

Auch hier ist ein erweitertes Textverständnis anzunehmen.

Ein erweiterter Stufenbau der Rechtsordnung

Aus dem Kundmachungsreformgesetz 2004 kann abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber in seinem erweiterten Textverständnis zumindest zwischen „fett im Verfassungsrang“ und „einfachgesetzlichem fett“ unterscheidet. Dass auch ein „fett im Verordnungsrang“ möglich ist, ist evident, wenn die Formatierung Träger rechtlicher Eigenschaften sein kann.

Da der Gesetzgeber – zumindest im Kundmachungsreformgesetz 2004 – Formatierungen als Träger rechtlicher Eigenschaften und damit auch Information ansieht, führt dies zu neuen Auslegungsproblemen:

- Ist der Teil des Normtextes, der kleine Buchstaben verwendet, weniger wichtig als der Teil, der eine größere Schrift verwendet? Ist der weniger wichtige Teil vielleicht weniger verbindlich?
- Sind hervorgehobene Begriffe (fett, kursiv) wichtiger als nicht hervorgehobene? Kann davon ausgegangen werden, dass die durch hervorgehobene Begriffe beschriebenen Eigenschaften jedenfalls vorhanden sein müssen, die anderen nur optional sind?
- Wie sind die logischen Beziehungen zwischen Begriffen unterschiedlicher Formatierung?
- Gibt es neben materieller und formeller Derogation auch eine Derogation durch Formatierung?
- Ist aufgrund geänderter Lesegewohnheiten das Gebot der Gesetzeskenntnis (§ 2 ABGB) so abzuändern, dass, wenn der Gesetzgeber durch die Formatierung Teile des Normtextes als wichtiger als andere kennzeichnet, der Normadressat von einem Gesetz nur jene Teile, die hervorgehoben sind, kennen muss?

Die Folge wäre, dass sich innerhalb des Stufenbaus der Rechtsordnung auch ein Stufenbau der Relevanz, der sich in der Formatierung ausdrückt, herausbilden würde.

Der Stufenbau der Rechtsordnung könnte dann dargestellt werden als

Verfassung		oder	Verfassung	
	fett			fett normal
	normal			
Gesetz			Gesetz	
	fett			fett normal
	normal			
Verordnung			Verordnung	
	fett			fett normal
	normal			

Da erst festzulegen ist, ob fett auf der gleichen Ebene wie normal angeordnet oder übergeordnet ist, wurden zwei Varianten des Stufenbaus als Alternativen dargestellt.

Diese Unterscheidungen mögen an dieser Stelle als Haarspalterei oder übertrieben wirken. Im Folgenden werden aber zwei Beispiele aus dem NÖ Landesrecht angeführt, die zeigen, dass die Berücksichtigung von Formatierungen zu Problemen bei der Auslegung führen kann.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass es für Probleme bei der Rechtsanwendung ausreichen kann, dass der Normadressat Formatierungen besondere Bedeutung zumisst, obwohl der Gesetzgeber dies nicht beabsichtigt hatte. Wird ein fett formatierter Begriff als besonders wichtig angesehen – was ja dem üblichen Gebrauch entspricht –, so kann dies zu veränderter Auslegung von Rechtsvorschriften führen.

Beispiele aus dem NÖ Landesrecht

In Niederösterreich werden bei der Kundmachung von Rechtsvorschriften Formatierungen (fett, kursiv) gezielt als Gestaltungselemente eingesetzt. So ordnet § 5 (2) NÖ Verlautbarungsgesetz an: „Ausdrückliche Änderungen oder Ergänzungen einer Rechtsvorschrift sind in Kursivdruck zu verlautbaren.“

Für andere Formatierungen gibt es keine ausdrückliche Interpretationsanweisung. Verwendet wird im NÖ Landesrecht jedoch häufig die Heraushebung von Begriffen oder Wortfolgen durch fette Formatierung.

Alleine die standardisierte Verwendung der Formatierung „kursiv“ deutet darauf hin, dass in NÖ von einem erweiterten Textverständnis auszugehen ist. Und selbst wenn dies

für andere Formatierungen als „kursiv“ nicht zutreffen sollte, findet der Normadressat keinen Hinweis darauf, dass eine Formatierung „fett“ keine inhaltliche Gewichtung darstellt. Er wird bei der Interpretation der Rechtsvorschriften von einer solchen ausgehen. Eine solche Gewichtung ist insbesondere problematisch bei logischen Verknüpfungen von Begriffen im Gesetzestext.

§ 25 Abs. 3 des NÖ FischereiG lautet bzw. sieht wie folgt aus:

- (3) Ist zur sachgemäßen und nachhaltigen Bewirtschaftung eines Fischwassers das **Befahren von Grundstücken** notwendig, wie z. B. zur Einbringung des Besatzes oder bei der Abfischung, so hat die **örtlich zuständige Bezirksverwaltungsbehörde** auf Antrag des Fischereiausübungsberechtigten den Grundeigentümer oder den **Nutzungsberechtigten zu verpflichten**, diese Benützung des Grundstückes zu dulden.

Wie aus der Abbildung ersichtlich, wurden in diesem Gesetzestext zahlreiche Worte oder Wortfolgen als fett markiert. Problematisch für die Interpretation der Rechtsvorschrift ist der Satzteil „den Grundeigentümer oder den **Nutzungsberechtigten**“.

Es wurden hier zwei Begriffe (Grundeigentümer, **Nutzungsberechtigter**) logisch mit einem Oder-Operator verknüpft.

Wird die Formatierung als bedeutungslos interpretiert, dann hat die Bezirksverwaltungsbehörde nach ihrem Gutdünken die Wahl zwischen der Verpflichtung des Grundeigentümers und des Nutzungsberechtigten. Keiner der beiden ist gegenüber dem anderen ausgezeichnet.

Misst man der unterschiedlichen Formatierung von Grundeigentümer und **Nutzungsberechtigter** jedoch eine Bedeutung bei, so kann dies nach üblicher Verwendung von fett als Auszeichnung nur bedeuten, dass **Nutzungsberechtigter** wichtiger ist als Grundeigentümer. Es handelt sich dann um eine gewichtete Oder-Verknüpfung, was auch immer das in der juristischen Praxis bedeuten mag.

Dies führt unmittelbar zu folgenden Interpretationen oder Fragen bei der Gesetzesanwendung:

- Muss die Behörde zuerst einen Nutzungsberechtigten verpflichten?
- Unter welchen Umständen darf die Behörde den Grundeigentümer verpflichten?
- Hat der Grundeigentümer ein Recht, sich gegen eine Verpflichtung zu wehren, wenn vorher ein vorhandener **Nutzungsberechtigter** nicht verpflichtet wurde?
- Muss die Behörde nachweisen, dass sie zuerst versuchte, den **Nutzungsberechtigten** zu verpflichten?
- Welche Folgen hat eine Missachtung der Gewichtung für ein Verfahren?

Es zeigt sich, dass in dem Moment, in dem der Formatierung rechtliche Bedeutung zukommt, zahlreiche Fragen aufgeworfen werden, die die Rechtsanwendung beeinflussen. Ähnlich führt ein erweitertes Textverständnis auch bei § 11 Abs. 4 des NÖ FischereiG zu Problemen bei der Interpretation. Der im Zusammenhang mit den hier behandelten Fragestellungen relevante Teil der Rechtsvorschrift lautet bzw. sieht wie folgt aus:

- (3) Die **Fischereireviervverbände** haben die **Höchstanzahl** der für ein Fischereirevier zu vergebenden Lizenzen mit Bescheid **festzusetzen** und die Vergabe zu kontrollieren. Dabei sind

Es wird festgelegt, dass die Fischereiverbände die Höchstanzahl der Lizenzen „**festzusetzen** und ... zu kontrollieren“ haben.

Wiederum wurde hier eine logische Verknüpfung festgelegt. Die Fischereiverbände sind verpflichtet, die Höchstanzahl der Lizenzen sowohl festzusetzen, als auch zu kontrollieren.

Auch hier führt die Interpretation ohne Berücksichtigung der Formatierung zu dem Ergebnis, dass die Verpflichtung sich sowohl auf Vergabe als auch auf die Kontrolle in gleichem Ausmaß bezieht.

Wird jedoch mit einem erweiterten Textverständnis an diese Rechtsvorschrift herangegangen, so bedeutet dies eine eindeutige Gewichtung. Die Festsetzung der Höchstanzahl der Lizenzen ist wichtiger als die Kontrolle der Vergabe.

Auch hier drängen sich sofort einige Fragen auf:

- In welchem Ausmaß ist die Kontrolle weniger wichtig als die Festsetzung der Höchstanzahl der Lizenzen? Kann ein Fischereiverband nach eigenem Ermessen gewichten?
- Wie hat der Fischereiverband bei Personal- oder Ressourcenknappheit zu handeln? Ist in diesem Fall jedenfalls die Festsetzung der Höchstanzahl der Lizenzen weiter vorzunehmen, die Kontrolle jedoch einzustellen?
- Wie ist das Verhältnis zu anderen, im Gesetz festgelegten Aufgaben der Fischereiverbände? Steht die Festsetzung der Höchstanzahl der Lizenzen nur in Konkurrenz mit anderen, als fett ausgewiesenen Aufgaben oder auch mit den normal formatierten Kompetenzen?

Auch hier zeigt sich, dass die Verwendung von Formatierungen zu neuen Fragestellungen führt, die nicht nur auf den genannten Absatz beschränkt sind, sondern auch den übrigen Gesetzestext betreffen.

Resümee

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Verwendung von Textverarbeitungsprogrammen zu einem veränderten Textverständnis führt. Formatierungen werden als Teil des Textes wahrgenommen. Ein Text besteht aus der Buchstabenfolge und den Formatierungen, die als eigenständige Träger von Bedeutung angesehen werden. Der Gesetzgeber hat im Kundmachungsgesetz 2004 bereits gezeigt, dass er ein solches erweitertes Textverständnis hat.

Dies hat für die Interpretation von Rechtstexten weitreichende Folgen, da nun auch visuelle Texteneigenschaften (fett, kursiv) bei der Interpretation berücksichtigt werden müssen. Da die vorhandene Interpretationspraxis nicht auf ein solches erweitertes Textverständnis angepasst ist, kann es – wie in den genannten Beispielen – bei der Verwendung von For-

matierungen in Rechtstexten zu unerwünschten Interpretationsergebnissen oder zumindest zu unnötigen Unsicherheiten bei der Auslegung kommen.

Um diese zu vermeiden, sollte entweder im Rahmen der juristischen Interpretationsregeln festgelegt werden, wie ein erweitertes Textverständnis sich auf die Auslegung von Rechtsvorschriften auswirken soll und/oder Formatierungen in Gesetzestexten nur sparsam als Gestaltungsmittel eingesetzt werden.

Anmerkungen

- 1 *Orlicek*, Integrierte Textverarbeitung bei der Publikation von Gesetzestexten, in *Bundesministerium für Justiz* (Hrsg.), *Sozialintegrierte Gesetzgebung* (1979), 193 (210) [Hervorhebung im Original].
- 2 Wie langsam dies im juristischen Fachbereich vor sich ging, zeigt, dass noch 1998 *Mader* es für notwendig hielt, zu erklären, was eine Textverarbeitung ist und dass „der Jurist, der einmal die Annehmlichkeiten eines modernen Textverarbeitungsprogrammes ... genossen hat, ... sich bald nicht mehr vorstellen (kann), wie diese Arbeit mit einer Schreibmaschine bewältigt wurde“ (*Jahnel/Mader*, *EDV für Juristen* (1998), 47).
- 3 Zum Einsatz der Word-Formatvorlagen und den Nachteilen dieser Lösung gegenüber dem Einsatz von XML vgl. *Schefbeck*, Legistik zwischen Kunst, Technik und Technologie, in *Kärntner Verwaltungsakademie; Bildungsprotokolle Klagenfurter Legistik Gespräche 2003* (2004), 55 (67 ff.).
- 4 *Tietel*, Prachtige Schriftsätze, makellose Bescheide, vollendete Formulare, in *Schachtner* (Hrsg.), *Technik und Subjektivität: das Wechselverhältnis zwischen Mensch und Computer aus interdisziplinärer Sicht* (1997), 86 (88).
- 5 Vgl. *Tietel*, Prachtige Schriftsätze, makellose Bescheide, vollendete Formulare, 88: „Daß dieses ‚font fuzzing‘, wie es im Englischen heißt, keine periphere Angelegenheit darstellt, zeigen amerikanische Untersuchungen, die sich mit den hohen volkswirtschaftlichen Kosten des Herumspielens mit den visuellen Möglichkeiten moderner Software beschäftigen. So berichtet beispielsweise Roger Hunter unter dem Stichwort ‚The high costs of visual design‘, dass ca. 2 % des amerikanischen Sozialprodukts durch den unproduktiven Gebrauch von Computern verloren gehen.“
- 6 *Tietel*, Prachtige Schriftsätze, makellose Bescheide, vollendete Formulare, 94.
- 7 *Lachmayer/Stöger*, Die Reform der Legistischen Richtlinien aus der Sicht der Rechtsdokumentation, in *Kärntner Verwaltungsakademie; Bildungsprotokolle Klagenfurter Legistik Gespräche 2003* (2004), 89 (92 f.).
- 8 Böheimer, Formale und „EDV-technische“ Determinanten elektronischer Normsetzung, in *Kärntner Verwaltungsakademie; Bildungsprotokolle Klagenfurter Legistik Gespräche 2003* (2004), 19 (22).
- 9 Diese Vermischung von Layout und Text ist eine wesentliche Eigenheit von WYSIWIG-Textverarbeitungssoftware wie MS-Word (visuelle Auszeichnung oder visuelles Markup). Auszeichnungssysteme wie SGML oder XML hingegen gehen von einer Trennung zwischen Struktur und Layout aus, wobei sich das Layout aus der Struktur ergibt, und unterstützen das Konzept der logischen Auszeichnung (logisches Markup). Vgl. dazu z.B. das Kapitel „Logical Documents via LATEX“ in *Hoenig*, *TEX Unbound* (1998), 98 ff., oder *van Herwijnen*, *Practical SGML* (1994), 3 ff., der die Probleme beim Einsatz von Textverarbeitungssoftware anschaulich darstellt.
- 10 Vgl. *Tietel*, Prachtige Schriftsätze, makellose Bescheide, vollendete Formulare, 100 f.: „Aufgabe der Schreibkraft ist es dann nicht mehr, zu schreiben, sondern aus dem bereits geschriebenen Text, aus den bereits in den Computer gebrachten Zeichenketten, einen *schöneren* Text zu machen, den Schriftsatz mit *Formatierungen* zu versehen, zu *gestalten*.“ (Hervorhebung im Original)
- 11 Im Bereich der Rechtslinguistik sind auch andere Definitionen eines Rechtstextes zu finden. Zum Verständnis von Text, das über die Sicht als grammatisch verknüpfte Satzfolge hinausgeht, vgl. *Müller*; Einige Grundfragen der Rechtslinguistik, in: *Müller*, *Methodik, Theorie, Linguistik des Rechts*, (1997) 55: „Text ist eine strukturierte Kette sprachlicher Handlungen, die in einer Situation stehen, in einem ‚Sprachspiel‘, die stets auch sozial bestimmt und in bestimmte kommunikative Funktionen eingespannt sind.“
Vgl. auch *Müller/Christensen/Sokolowski*, *Rechtstext und Textarbeit* (1997).

Staats– und Verwaltungsreform aus Sicht des Rechnungshofes

Von
Helmut BERGER

Voraussetzungen für Reformen

Mehrere in den letzten beiden Jahrzehnten unternommene Anläufe (z. B. Aufgabenreformkommission, Österreich-Konvent, Expertengruppe, Verwaltungsinnovationsprogramme, Verwaltungsqualitätsoffensive) zu mehr Transparenz, Bürgerorientierung und Effizienz in der Verwaltung haben trotz durchaus anzuerkennender Einzelerfolge noch nicht zu einer umfassenden Neuordnung und Neugestaltung der Verwaltungsbereiche geführt.

Als unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche Staats- und Verwaltungsreform sieht der Rechnungshof einen klaren politischen Willen zu Reformmaßnahmen und die uneingeschränkte Umsetzungsbereitschaft sowie eindeutige politische Vorgaben über deren Umfang und Zielrichtung. Wegen der finanziellen Beziehungen und Abhängigkeiten der Gebietskörperschaften und der damit verbundenen Verflechtung der Finanzströme (Steuerverbund, komplexes Transfersystem zwischen den Gebietskörperschaften, vielfach auseinander fallende Finanzierungs-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung) muss diese alle staatlichen Ebenen umfassen. Da die Wahrnehmung sämtlicher öffentlicher Aufgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt ist und vielfach überschneidende Aufgabenbereiche bestehen, können nachhaltige Verbesserungen nicht durch den Bund oder die Länder und Gemeinden alleine umgesetzt, sondern nur durch eine gemeinsame Problemsicht und das Bekenntnis zum vereinbarten Lösungsweg erreicht werden.

Diese Vorgangsweise deckt sich auch mit den Zielsetzungen des Art. 13 Abs. 2 B-VG (Koordination der Haushaltsführung der Gebietskörperschaften im Hinblick auf die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordnete Haushalte) und ist ein Gebot der europarechtlichen Vorgaben zur Wahrung einer gesamtstaatlichen Haushaltsdisziplin und der daraus erwachsenden gemeinsamen Budgetverantwortung.

Weiters kann nur durch eine gemeinsame Vorgangsweise sichergestellt werden, dass die für eine erfolgreiche Reform notwendigen Verfahrensschritte systematisch aufeinander abgestimmt gesetzt werden: Aufgabenreform – Strukturreform – Organisationsreform.

Budgetäre Rahmenbedingungen

Eckdaten zur budgetären Entwicklung

Der nachfolgenden Tabelle sind die wesentlichen budgetären Rahmenbedingungen zu entnehmen, die den Handlungsbedarf zur Konsolidierung der staatlichen Haushalte deutlich machen.

	2005	2006	2007	2008
Staatliches Defizit gem. ESVG 95 in % des BIP	-3,843 Mrd. -1,58 %	-4,144 Mrd. -1,62 %	-1,448 Mrd. -0,53 %	-1,098 Mrd. -0,39 %
Staatliche Gesamtverschuldung in % des BIP	155,753 Mrd. 63,94 %	159,484 Mrd. 62,26 %	161,012 Mrd. 59,46 %	176,420 Mrd. 62,59 %
Haftungen des Bundes	67,704 Mrd.	73,250 Mrd.	87,030 Mrd.	112,595 Mrd.
Zinsen Bund netto	6,467 Mrd.	6,846 Mrd.	6,757 Mrd.	6,702 Mrd.
brutto	8,053 Mrd.	9,347 Mrd.	8,570 Mrd.	8,123 Mrd.
Abgabenquote (laut VGR)	42,30 %	41,90 %	42,20 %	42,90 %

Während das gesamtstaatliche Defizit 2008 unter damals noch sehr günstigen Rahmenbedingungen eine positive Entwicklung mit rückläufiger Tendenz aufwies, zeigten sich bei anderen Indikatoren bereits deutlich die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Die gesamtstaatliche Verschuldung hat von 161,0 Mrd. Euro auf 176,4 Mrd. Euro stark zugenommen und lag über der Maastricht-Grenze. Der Anstieg der Haftungen des Bundes von 87,0 Mrd. Euro auf 112,6 Mrd. Euro war insbesondere auf die Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung und zur Exportförderung sowie für ÖBB-Infrastrukturinvestitionen zurückzuführen.

Die 2008 weiter auf 42,9 Prozent angestiegene Abgabenquote sowie die hohe Zinsenbelastung von netto 6,7 Mrd. Euro engen den Spielraum für die notwendige Budgetkonsolidierung weiter ein.

Dazu kommt, dass die Länder die Defizitvorgaben aus dem innerösterreichischen Stabilitätspakt seit dem Jahr 2003 nicht erfüllen. Die nachfolgende Tabelle stellt die tatsächlichen Budgetüberschüsse oder – defizite den in Stabilitätspakten vereinbarten Werten gegenüber.

	Stabilitätspakt 2005			Stabilitätspakt 2008
Staatliches Defizit der Länder (inkl. Wien) gem. ESVG 95	0,15 %	-0,11 %	0,12 %	0,15 %
Vorgesehenes Defizit der Länder gemäß Stabilitätspakt 2005 bzw. 2008	0,60 %	0,60 %	0,70 %	0,45 %

Ausblick

Durch bereits beschlossene oder geplante ausgabensteigernde (z. B. Förderung der 24-Stunden-Betreuung, Valorisierung des Pflegegeldes, Verlängerung der Hacklerregelung bis 2013, 13. Familienbeihilfe, Gratiskindergartenjahr, Finanzierung der Krankenkassen) und einnahmenmindernde (z. B. Senkung Lohnnebenkosten, Abschaffung der Studiengebühren, Steuerreform 2009) Maßnahmen wird sich bis 2013 eine weitere budgetäre Belastung von 17,8 Mrd. Euro ergeben.

Für die Jahre 2009 und 2010 ist mit einer deutlichen Verschlechterung der für die Erfüllung des europäischen Stabilitätspakts maßgeblichen Kriterien auszugehen. Gemäß dem geltenden Stabilitätsprogramm wird das gesamtstaatliche Defizit auf 3,5 Prozent bzw. 4,7 Prozent des BIP ansteigen, wobei die Defizitprognosen der beiden Wirtschaftsforschungsinstitute von einem noch rd. 1 Prozent höheren Defizit ausgehen. Die gesamtstaatliche Verschuldung wird auf 68,5 Prozent bzw. 73,0 Prozent des BIP ansteigen, wobei bis 2013 ein weiterer deutlicher Anstieg erwartet wird.

Um ein nachhaltiges und zukunftssicheres Budget sicherstellen zu können, sind nicht nur eine strikte Haushaltsdisziplin, sondern insbesondere strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen durch eine umfassende Verwaltungsreform unumgänglich.

Verwaltungsreforminitiativen des Rechnungshofs

Rechnungshof als Wegbereiter für Reformen

Die Sicherstellung des bestmöglichen Einsatzes öffentlicher Mittel stellt das wichtigste Ziel des Rechnungshofs dar. Er sieht sich als Wegbereiter für Reformen und bekennt sich in seiner Strategie dazu, sein Wissen und seine Erfahrungen aktiv einzubringen. Prüfen und Beraten stellen die Kernaufgabe des Rechnungshofs dar, wobei die Beratungsleistungen in den letzten Jahren verstärkt nachgefragt wurden. Der Rechnungshof reagiert auf diese steigende Nachfrage nach Beratung mit bedarfsgerechten Leistungen (z. B. Veröffentlichung von generellen Empfehlungen, Positionen und Kernaussagen, Mitwirkung an Reformvorhaben und in Arbeitsgruppen). Er nimmt seine beratende Funktion dabei ausschließlich auf der Grundlage seiner Prüfungstätigkeit wahr.

Ziele und Vorgaben für Reformen definiert die Politik. Der Rechnungshof übt bei seinen Prüfungen und Beratungsleistungen nicht Zielkritik, sondern Wegekritik. Er stellt seinen Sachverstand und seine praktische Prüfungserfahrung als föderatives Bund-Länder-Organ den politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung und weist im Rahmen seiner Prüfungen auf evidente Reformfelder hin, um Prozesse und Strukturen in der staatlichen Verwaltung weiter zu verbessern. Er gewährleistet dabei durch seine Prüfungstätigkeit auf allen Gebietskörperschaftsebenen eine den Bund, die Länder und die Gemeinden umfassende Gesamtsicht.

Positionspapiere zur Verwaltungsreform

Der Rechnungshof hat erstmals im August 2007 ein Positionspapier mit 206 aus seiner Prüfungstätigkeit abgeleiteten Vorschlägen (152 für den Bund, 54 für die Länder) zur

Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau vorgelegt. Das Positionspapier gliedert sich in einen Textteil, der die aus Sicht des Rechnungshofs notwendigen Reformmaßnahmen beschreibt, und in einen Tabellenteil, in dem seine Vorschläge durch konkrete, nachvollziehbare Prüfungsergebnisse belegt werden. Die Positionen zur Verwaltungsreform sind auf große Resonanz gestoßen und haben eine breite öffentliche Diskussion über die Notwendigkeit einer Verfassungs- und Verwaltungsreform ausgelöst.

Im März 2009 hat der Rechnungshof seine Positionen zur Verwaltungsreform aktualisiert und eine Neuauflage herausgebracht. Er hat dazu ein Nachfrageverfahren zu den 206 Einzelschlägen der Erstauflage durchgeführt. Innerhalb von zwei Jahren wurden rd. 38 Prozent der Vorschläge umgesetzt. Weiters wurde in rd. 22 Prozent der Fälle eine Umsetzung zugesagt. Bei rd. 40 Prozent der Empfehlungen ist allerdings die Durchführung der Empfehlungen noch offen. Umgesetzt wurden vor allem Vorschläge im eigenen internen Verantwortungs- oder Wirkungsbereich geprüfter Institutionen (z. B. durch Reorganisationsmaßnahmen oder Einführung vorgeschlagener Managementmethoden). Deutlich schwieriger gestaltete sich die Umsetzung bei Empfehlungen, die ein Zusammenwirken mehrerer Stellen oder Gebietskörperschaften erforderten oder die auf Systemumstellungen oder Kompetenzänderungen abzielten.

In die Neuauflage wurden jene Vorschläge, die als umgesetzt angesehen werden können, nicht mehr aufgenommen. Der Rechnungshof hat dafür zahlreiche neue Vorschläge und Empfehlungen aus den seit der Erstauflage veröffentlichten Berichten in die Neuauflage eingearbeitet, um diese gesammelt in den Verwaltungsreformprozess einbeziehen zu können, und diese den Themenbereichen der Erstauflage zugeordnet. Teilweise wurden jedoch auch neue Verwaltungsgebiete (z. B. Pflege, Finanzierungen und Beteiligungsmanagement) angesprochen und im Text- und Tabellenteil gesondert angeführt. Die Anzahl der Vorschläge im Tabellenteil ist dadurch auf 315 angewachsen und umfasst einerseits generelle Ansatzpunkte für Verwaltungsreformmaßnahmen (z. B. Aufgabenkritik, Einsatz moderner Steuerungsinstrumente, Harmonisierung der Dienst- und Pensionsrechte) und andererseits Verwaltungsbereiche mit besonders hohem Reformbedarf (z. B. Schulverwaltung, Gesundheit und Pflege, Förderungswesen).

Notwendige Reformmaßnahmen

Aus den im Positionspapier erfassten Berichten des Rechnungshofs ergeben sich mehrere Schwerpunkte und Handlungsfelder für künftige Verwaltungsreformmaßnahmen, die grundsätzlich nicht neu sind, die aber jeweils durch konkrete Prüfungsergebnisse und Problemstellungen belegt werden. Notwendige Reformmaßnahmen umfassen insbesondere folgende Bereiche, die im Positionspapier näher dargestellt sind:

- Deregulierung, Aufgabenkritik und sachgerechte Aufgabenverteilung
- Straffung der Behördenorganisation
- Verstärkte Ziel- und Wirkungsorientierung der öffentlichen Verwaltung
- Einsatz moderner Steuerungsinstrumente zur Verwaltungsführung
- Modernisierung des Rechnungswesens der Gebietskörperschaften durch eine Haushaltsrechtsreform

- Zusammenführung von Finanzierungs-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung
- Stärkere Kooperationen von Verwaltungsbehörden und öffentlichen Stellen
- Verstärkte Bürgerorientierung
- Effizientes Personalmanagement und Flexibilisierung des Personaleinsatzes
- Effizientere Gestaltung des Förderungswesens
- Weiterer Ausbau von E-Government
- Verwaltungsbereiche mit hohem Reformbedarf (z. B. Schulverwaltung, Gesundheit und Pflege).

Arbeitsgruppe Verwaltungsreform

Regierungsprogramm der XXIV. Gesetzgebungsperiode

Die Regierung hat das Potenzial der Vorschläge des Rechnungshofs und anderer Expertenorganisationen in ihre Reformüberlegungen miteinbezogen. Das Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode sieht die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Konsolidierungsmaßnahmen vor, um die vereinbarten budgetären Rahmenbedingungen einhalten zu können. Es verweist dabei auf die Vorschläge des Rechnungshofs aus dem Positionspapier sowie auf ein zwischen dem Rechnungshof und dem Präsidenten des Staatsschuldenausschusses (gleichzeitig Leiter des IHS) abgestimmtes Grundlagenpapier über „Vorschläge zur Verwaltungsreform“.

Der Rechnungshof sieht sich gemeinsam mit dem IHS, dem WIFO und dem KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung als Impulsgeber für einen neuen Anlauf zu den seit geraumer Zeit ausständigen Verwaltungsreformmaßnahmen. Die Expertenorganisationen bringen daher ihre Vorschläge für eine qualitativ hochwertige, effiziente, bürgernahe und kostengünstige Verwaltung in die im Februar 2009 erstmals zusammengetretene Arbeitsgruppe ein.

Arbeitsgruppe „Verwaltung neu“

Die Arbeitsgruppe setzt sich aus dem Bundeskanzler, dem Bundesminister für Finanzen (vertreten jeweils durch die beiden Staatssekretäre im BMF) und den Landeshauptleuten von Wien und Niederösterreich (vertreten jeweils durch die Landtagspräsidenten) als politische Entscheidungsträger sowie dem Präsidenten des Rechnungshofs und den Leitern der Wirtschaftsforschungsinstitute IHS und WIFO als Experten zusammen. Sie wird insgesamt elf Arbeitspakete in den unterschiedlichsten Handlungsfeldern (z. B. Bildung, Gesundheit und Pflege, Effizienz der Verwaltung, effizientes Förderungswesen, Bürgerorientierung und Deregulierung, Aufgabenreform und Strukturbereinigung, Beamtenpensionen) bearbeiten. Die Struktur zur Bearbeitung der einzelnen Themen, die in mehreren Schritten erfolgt, sieht weiters Vorbereitungsgruppen vor. Diese setzen sich aus Vertretern der Verwaltung und Experten zusammen und sollen alternative Lösungswege für die zuvor definierten Problemlagen aufzeigen.

Die Aufgabe der Experten besteht in einem ersten Schritt in einer Problemanalyse zu den von der Arbeitsgruppe vorgegebenen Arbeitspaketen sowie im Aufzeigen und Bewerten von Folgewirkungen, um das für die Reformen erforderliche Problembewusstsein zu schaffen.

Als zweiter Schritt werden die vorgelegten Problem- und Folgewirkungsanalysen von der Arbeitsgruppe behandelt und außer Streit gestellt. Die Arbeitsgruppe setzt dann Vorbereitungsgremien ein und beauftragt diese mit der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zu den aufgezeigten und anerkannten Problemen.

Im dritten Schritt werden in den Vorbereitungsgremien Lösungsansätze erarbeitet und bewertet. Der Rechnungshof wirkt in den Vorbereitungsgremien durch das Aufzeigen von Sachlösungen mit, ohne dabei Interessenshaltungen zu berücksichtigen. Seine Vorschläge zielen auf eine bedarfsgerechte und effiziente Erbringung der Leistung im Sinne der Bürgerinnen und Bürger ab.

Der vierte Schritt besteht in der Entscheidung der Arbeitsgruppe über die Umsetzung der vom jeweiligen Vorbereitungsgremium vorgelegten Lösungsvorschläge.

Bereits frühzeitig drängte der Rechnungshof auf eine Einbindung aller parlamentarischen Kräfte in den Verwaltungsreformprozess, weil die Entscheidungsfindung nur auf breiter Basis nach einem eingehenden Diskussionsprozess mit den betroffenen Stakeholdern erfolgen kann. Als fünfter Schritt ist daher zur Vorbereitung der parlamentarischen Umsetzung die Einbindung der Klubs der fünf Parlamentsparteien im Rahmen von so genannten Österreich-Gesprächen vorgesehen.

Themen der Arbeitsgruppe

In Angriff genommene Arbeitspakete

In fünf Arbeitsgruppensitzungen legte die vom Rechnungshof koordinierte Expertengruppe bis zum Jahresende 2009 die Problemanalysen zu insgesamt vier Arbeitspaketen vor, die von der Arbeitsgruppe zustimmend zur Kenntnis genommen wurden: „Schulverwaltung“, „Effizienz der Verwaltung“ (mit den fünf Teilpaketen Verwaltungskoope-ration, Verwaltungssteuerung, E-Government, Optimierung der Supportprozesse und Vergabe), „Harmonisierung der Pensionssysteme“ sowie „Effizientes Förderungswesen“. Von den eingesetzten Vorbereitungsgremien wurden dazu teilweise bereits die Lösungsvorschläge präsentiert. Die Umsetzung der ersten Projekte wurde von der Arbeitsgruppe und im Ministerrat beschlossen.

Die vorgelegten Expertenpapiere können von der Homepage des Rechnungshofs abgerufen werden.

Reform der Schulverwaltung

Im Vorbereitungsgremium „Schulverwaltung“ konnte keine Einigung auf einen gemeinsamen Lösungsvorschlag erzielt werden, so dass der Arbeitsgruppe drei Endpapiere von den Experten, dem Bund und den Ländern vorgelegt wurden. Das Expertenpapier enthält zu den aufgezeigten Hauptproblemen – z. B. nicht mehr zeitgemäße Schulverwal-

tung, hohe Ausgaben (Input) und nur durchschnittliche Erfolge (Output), Klassen-
größen im OECD-Durchschnitt trotz überdurchschnittlichem Lehrer-Schüler-
Verhältnis, nicht ausreichende Vorgaben für bildungspolitische Ziele – sehr konkrete
Lösungsvorschläge.

Das Lösungsmodell beruht auf vier Grundsätzen:

- Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie interne Kontrolle der Schulgebarung in einer Hand
- Einheitliche Steuerung auf Basis strategischer Bildungsziele (Output- und Outcomeorientierung)
- Weitgehende Autonomie der Schulen in Bezug auf Unterrichtsgestaltung und Personalauswahl unter einheitlichen Vorgaben, Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen
- Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der Leistungserbringung der Schulen durch ein permanentes übergeordnetes Monitoring.

Es sieht neben einer Reform der Aus- und Fortbildung drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten vor:

Eine letztverantwortliche Ebene mit folgenden Aufgaben:

- Umfassende Kompetenz zur Gesetzgebung für das gesamte Schulwesen
- Budgethoheit und Verteilung der Mittel nach objektiven Kriterien, Budgetcontrolling
- Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung: Bildungsziele, Bildungsstandards
- Sicherstellung einheitlicher Standards für das Bildungscontrolling
- Permanentes transparentes Monitoring der Erreichung der Bildungsziele samt Feedback
- Einheitliche institutionalisierte Aus- und Fortbildung.

Eine einheitliche regionale Ebene zur Steuerung, Kontrolle und Aufsicht:

- Gewährleistung der Grundversorgung mit Unterricht unter Wahrung der Wahlmöglichkeit für Schüler und Eltern
- Flächendeckendes Schulstandortkonzept
- Bestellung der Schulleitung nach einheitlichem Auswahlverfahren
- Ermittlung der zustehenden Personalressourcen in Form einer Pro-Kopf-Finanzierung
- Vollzug des einheitlichen Dienst- und Besoldungsrechts
- Aufsicht über die Schulen.

Die Schulen zur weitgehend autonomen Organisation und Durchführung des Unterrichts:

- Freie Unterrichtsgestaltung (einschließlich der Wahl der Tagesform)
- Freie Personalauswahl der Lehrkräfte unter Beachtung objektiver Kriterien

- Schulleitung obliegt die Personalsteuerung und die Personalentwicklung
- Freie Verfügbarkeit über limitierte finanzielle Ressourcen, Möglichkeit der Beschaffung von Drittmitteln
- Kundenorientierte und transparente Leistungsvergleiche mit anderen Schulen
- Qualifizierung durch Ausbildungslehrgänge zum Schulleiter.

Bei der Schulverwaltung bestehen auf politischer Ebene noch divergierende Vorstellungen, so dass bisher keine greifbaren Ergebnisse erzielt werden konnten. Das Expertenpapier wurde jedoch von allen Beteiligten als hervorragende Grundlage für intensive weiterführende Gespräche und Verhandlungen anerkannt.

E-Government und Optimierung der Supportprozesse

Das Vorbereitungsgremium „Effizienz der Verwaltung“ bearbeitete die Teilpakete „E-Government“ und „Optimierung der Supportprozesse“ und schlug aus einer Vielzahl von Projektvorschlägen jeweils zehn konkrete Projekte vor, die prioritär behandelt werden sollen.

Beim E-Government wurden beispielsweise die Projekte Schaffung und Stärkung von Entscheidungsmechanismen (z. B. paritätische Entscheidungs- und Steuerungsgremien) zur gebietskörperschaftenübergreifenden Steuerung, Konsolidierung und Harmonisierung von E-Government-Anwendungen, die Einrichtung von One-Stop-Shop-Verfahren für die Lebenssituationen Geburt, Tod, Eheschließung, Gewerbeanmeldung und 24-Stunden-Betreuung sowie die Konsolidierung der Registeranwendungen ausgewählt.

Die zehn prioritären Reformthemen zu den Supportprozessen umfassten beispielsweise die stärkere Vernetzung der Aus- und Weiterbildungsangebote im öffentlichen Sektor, die Ausdehnung von Shared-Service-Projekten (Bibliothek, Druck etc.) auf nachgeordnete Dienststellen des Bundes in den Landeshauptstädten und auf andere Gebietskörperschaften sowie die Neuregelung der verfassungsrechtlichen Grundlage für Gemeindeverbände (keine Beschränkung auf „die Besorgung einzelner Aufgaben“ und keine räumliche Beschränkung durch Landesgrenzen).

Durch einen Ministerratsbeschluss vom 15. September 2009 wurden insgesamt 32 Projekte zum E-Government, den Supportprozessen und Verwaltungsreformmaßnahmen in einzelnen Ressorts beauftragt. Mit den bereits beschlossenen Projekten wurden wichtige Anliegen in Angriff genommen. Bei der vorgenommenen Priorisierung der Projekte in den Bereichen E-Government und Supportprozesse zeigt sich aber auch, dass bisher nur eine geringe Reformbereitschaft bei jenen Empfehlungen besteht, bei denen das Zusammenwirken mehrerer Stellen oder Gebietskörperschaften erforderlich wäre (Gemengelage) oder die auf Systemumstellungen oder Kompetenzänderungen abzielen.

Harmonisierung der Pensionssysteme

Bund, Länder und Gemeinden weisen für ihre Beamten eigene spezifische Pensionsrechte auf, die sich ursprünglich wesentlich vom ASVG-Pensionssystem unterschieden

und im Gegensatz zur ASVG-Pensionsregelung mit einer Höchstbeitragsgrundlage und der auf einer Durchrechnung basierenden Pensionsberechnung vom Letztbezugsprinzip geprägt waren. Zwischenzeitlich haben Pensionsreformen der Gebietskörperschaften in unterschiedlichem Ausmaß zur Erhöhung der Leistungs- und Beitragsgerechtigkeit beigetragen.

Basierend auf einer Querschnittsüberprüfung des Rechnungshofes in allen neun Ländern (siehe dazu Reihe Kärnten 2008/4 und 2009/7) zeigten die Experten auf, dass einige Länder noch nicht die im Paktum zum Finanzausgleich vereinbarte finanziell gleichwertige Umsetzung der Pensionsreform des Bundes durchgeführt haben, so dass die Beamtenpensionen dieser Länder teilweise noch deutlich über den vergleichbarer Bundesbeamten liegen. Unterschiede zwischen dem Bund und den Bundesländern sowie zwischen den Bundesländern im Grad der Harmonisierung mit dem ASVG bestehen in den Kriterien Durchrechnungsdauer, Regelpensionsalter, Gesamtdienstzeit, Höchstbeitragsgrundlage, Verlustdeckelung, Pensionskonto und Parallelrechnung.

Die Bandbreite der monatlichen Ruhegehälter eines Akademikers im Endausbau der Reformen liegt zwischen 2.268 Euro und 3.594 Euro. Dadurch ergeben sich erhebliche Unterschiede in der Pensionsleistung bis zum Ableben, die zwischen 498.400 Euro und 966.100 Euro liegt.

Das tatsächliche Pensionsantrittsalter liegt in allen Gebietskörperschaften deutlich unter dem gesetzlichen und divergiert zwischen diesen sehr stark (Bandbreite: 57 bis 61,7 Jahre).

Für die Beamten der Gemeinden und Städte gilt grundsätzlich das vom jeweiligen Landesgesetzgeber für die Gemeinden bzw. Städte beschlossene Pensionsrecht. Dieses entspricht in der Regel dem Landesbeamtenpensionsrecht; je nach Bundesland wenden die Gemeinden und Städte aber entweder das jeweils aktuelle Landesbeamtenpensionsrecht oder noch alte Rechtslagen des jeweiligen Landes mit wesentlich geringeren Einsparungen an.

Die Expertengruppe wurde weiters beauftragt, die Sonderpensionsrechte von ÖBB, OeNB, ORF und den Sozialversicherungen darzustellen. Diese Sonderpensionsrechte führen teilweise zu deutlich höheren Ansprüchen als die Regelungen des Bundes und belasten diese Organisationen bzw. den Bund erheblich. Sie ermöglichen bestimmten Gruppen von Bediensteten auch einen gegenüber der Bundesregelung deutlich früheren abschlagsfreien Pensionsantritt.

Verwaltungssteuerung

Zum Teilpaket Verwaltungssteuerung haben die Expertinnen und Experten umfassende Lösungsvorschläge mit neun konkreten Projekten vorgelegt, die insbesondere auf eine bessere Koordinierung der Schnittstellen zwischen den Gebietskörperschaften abzielen. Im Vorbereitungsgremium erfolgte dazu eine sehr intensive und kontroverielle Diskussion zu den notwendigen Grundlagen für eine zielgerichtete Verwaltungssteuerung im Rahmen der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung. Über aus Sicht der Expertinnen und Experten unbedingt notwendige Maßnahmen (z. B. neue Instrumente zur Verwaltungs-

steuerung, Weiterentwicklung und Harmonisierung des Rechnungswesens) konnte im Vorbereitungsgremium mit den Vertretern der Gebietskörperschaften noch kein ausreichender Konsens erzielt werden. Über die Realisierung der Lösungsvorschläge wird in der Arbeitsgruppe zu entscheiden sein.

Effizientes Förderungswesen

Österreich weist bei den direkten öffentlichen Förderungen im internationalen Vergleich ein weit überdurchschnittliches Volumen auf. Auf Basis der VGR-Daten (Subventionen und Vermögenstransfers) liegt das gesamte Förderungsvolumen in Österreich schon seit 1997 über 5 Prozent des BIP.

Beim Förderungswesen wurde insbesondere auf die Vielzahl von Förderstellen mit teilweise überschneidenden Förderungsbereichen, auf die Intransparenz des Förderungssystems sowie auf die fehlenden Zielvorgaben und die fehlende Wirkungsorientierung hingewiesen.

Prüfungen des Rechnungshofes zeigten die mangelnde Abstimmung von Förderungszielen, Förderungsschwerpunkten und Einzelförderungsmaßnahmen innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften sowie zwischen den Förderungsbereichen auf. Dies führt zu einem fehlenden Gesamtüberblick über die für einen Aufgabenbereich, für ein Projekt oder an einen Förderungsempfänger insgesamt gewährten öffentlichen Mittel. Eine gebietskörperschaften-übergreifende Datenbanklösung konnte bisher nicht verwirklicht werden.

Weitere Themen mit besonderem Handlungsbedarf

Querschnittsüberprüfungen des Rechnungshofes zu zwei bisher noch nicht im Rahmen der Arbeitsgruppe aufgegriffenen Themen beleuchten typische Probleme einer komplexen, auf mehrere Institutionen und Gebietskörperschaften verteilten Aufgabenwahrnehmung. Eine erfolgreiche Verwaltungsreform muss dafür effiziente und bürgerorientierte Lösungen anbieten können.

Vollzug des Pflegegeldes

Der Rechnungshof überprüfte bei mehreren Stellen den Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes (siehe dazu Reihe Bund 2007/12, 2008/7, 2008/10 und 2009/9) und stellte dabei bedeutende Mängel und Probleme fest.

Für die rund 330.000 Personen, die Pflegegeld nach dem Bundespflegegeldgesetz bezogen, waren insgesamt 23 Entscheidungsträger im Bereich des Bundes und der Länder (mittelbare Bundesverwaltung) zuständig. Alleine in Wien waren damit drei Behörden mit vier bescheidausstellenden Einheiten befasst. Die Zersplitterung der Entscheidungsträger führte zu einem uneinheitlichen Vollzug des Pflegegeldes und zu vermeidbaren Verwaltungsaufwendungen. Der Rechnungshof stellte große Unterschiede bei der Verfahrensdauer und teilweise überlange Verfahren fest (z. B. dauerten in Wien 72 Prozent der Verfahren länger als drei Monate bzw. 27 Prozent länger als sechs Monate).

Wegen fehlender Standards erfolgte eine österreichweit uneinheitliche Einstufung von Kindern, Jugendlichen und dementen Personen. Die Qualität der zumeist unter großem Zeitdruck erstellten Gutachten war teilweise mangelhaft. Einzelnen Stellen standen für die Begutachtungen keine ausreichende Anzahl an Vertrauensärzten zur Verfügung und deren Beauftragung erfolgte zudem unausgewogen.

Der Vollzug durch mehrere Organisationseinheiten führte zu Unterschieden beim Informationsmaterial für die Pflegebedürftigen, beim Formularwesen, bei den Auswertungsmöglichkeiten der IT-Systeme, bei der rechtlichen Prüfung, bei den Bagatellgrenzen und bei den Eingaben in die Bundespflegegeld-Datenbank. Dadurch lag auch keine vollständige, österreichweite Statistik über das Bundespflegegeld vor.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zeigen einen dringenden Handlungsbedarf auf, um das Pflegegeld entsprechend den tatsächlichen Bedürfnissen, nach einheitlichen Standards rasch und bürgernah im Sinne der gesetzlichen Zielsetzungen auszahlen zu können. Seiner Ansicht nach sind dazu folgende Maßnahmen zu setzen:

- Reduktion der Entscheidungsträger
- Bündelung der Vollzugs- und Aufsichtskompetenzen
- Optimierung der Verwaltungsabläufe (z. B. Terminvorgaben für die einzelnen Verfahrensschritte, Straffung der Abläufe, verstärkter IT-Einsatz)
- Einheitliche Begutachtungs-, Schulungs- und Qualitätsstandards
- Neuorganisation der ärztlichen Begutachtungen (z. B. Gutachterpools, Vereinbarung von Kontingenten).

Schutz vor Naturgefahren

Auch bei den Maßnahmen zum Schutz vor Naturgefahren stellte der Rechnungshof Mängel fest, die auf ein historisch gewachsenes System mit einer Vielzahl an Entscheidungsträgern zurückzuführen waren. Eine viel zu komplexe Rechtslage mit uneinheitlichen Definitionen, Schutzstandards und förderbaren Maßnahmen sowie die Kompetenzzersplitterungen innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften (vier Ministerien auf Bundesebene, Landesebene und Gemeindeebene) erschweren die einheitliche Abwicklung von Katastrophenschutzmaßnahmen.

Gegen den Willen von Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden und ohne deren Zustimmung zu einer finanziellen Beteiligung können keine Schutzmaßnahmen gesetzt werden. Wegen der hohen Lasten und divergierenden Interessenslagen wurden daher notwendige Maßnahmen teilweise nicht im erforderlichen Umfang ausgeführt.

Die Regelungen bezüglich Anerkennung, Bewertung und Vergütungshöhe von Katastrophenschäden im Vermögen physischer und juristischer Personen unterschieden sich in den einzelnen Ländern erheblich. Die Parameter für die zu gewährenden Beihilfen an physische und juristische Personen waren seitens der Länder mitunter nicht klar definiert und zum Teil für die Öffentlichkeit nicht zugänglich.

Bei präventiven Schutzwasserbaumaßnahmen orientierte sich die Höhe des zu entrichtenden Interessentenanteils an der Art des Gewässers. Dabei waren Interessenten an

Grenzwässern gegenüber jenen an vom Bund betreuten Gewässern begünstigt; Letztere waren gegenüber Interessenten an übrigen Gewässern bevorzugt.

Dies führte zu einer Reihe von negativen Folgewirkungen, wie z. B. einer erschwerten Abwicklung von Katastrophenschutzmaßnahmen, einer überlangen Verfahrensdauer von der Feststellung der Gefährdung bis zur Fertigstellung von Schutzmaßnahmen oder trotz Gefährdung nicht realisierten Schutzmaßnahmen und einem komplizierten Interessensausgleich zwischen den Gemeinden. Es kam zu einer zeitverzögerten Auszahlung von Förderungsgeldern. Überdies lagen keine ausreichenden Informationen über Gefährdungsräume vor. Die Förderungsvoraussetzungen waren nicht transparent und die Förderungsniveaus unterschiedlich, wobei soziale Aspekte weitgehend keine Berücksichtigung fanden.

Die nach Ansicht des Rechnungshofs notwendige Reform erfordert:

- Kompetenzbereinigung und Nutzung von Synergieeffekten durch Zusammenführung der Ressourcen auf Bundes- und Landesebene
- Erarbeitung von Modellen für einen Lastenausgleich zwischen den Gemeinden
- Forcierung interkommunaler Zusammenarbeit
- Einheitliche, bundesweit gültige Definition von förderbaren Maßnahmen und Kosten im Bereich des Schutzes vor Naturgefahren
- Vereinheitlichung der Vorschriften zum Schutz vor Naturgefahren
- Bundesweit einheitliche rechtliche Grundlagen zur Erstellung von Gefahrenzonenplänen
- Überregionale Raumordnungspläne zur Freihaltung von festzulegenden Rückhalte- und Überströmungsflächen (Hochwasserabflussgebieten)
- Umsetzung der EU-Hochwasser-Richtlinie.

Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die budgetären Rahmenbedingungen zwingen zu strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen, um die Maastricht-Kriterien wieder erfüllen zu können und die Nachhaltigkeit der Haushaltsführung sicherzustellen. Die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs und die dargestellten Beispiele machen die Notwendigkeit einer Verfassungs- und Verwaltungsreform deutlich. Diese ist erforderlich, um die Organisation und Aufgabenerfüllung im Interesse der Bürger zu verbessern, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu steigern und die öffentlichen Mittel effizienter einzusetzen.

Die Beispiele zeigen aber auch Besonderheiten und Herausforderungen des föderalen Systems auf. Eine erfolgreiche Staatsreform erfordert die Einbeziehung aller Gebietskörperschaften, um eine Zusammenführung von Finanzierungs-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung sicherzustellen. In vielen Verwaltungsbereichen ist ein besser koordiniertes Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden auf Basis einer wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung notwendig. Diese Maßnahmen können nur dann umgesetzt werden, wenn dafür der politische Wille aller Beteiligten vorhanden ist.

Die Kundmachung von Plänen

Von
Thomas UEBE

1. Notwendigkeit der Abgrenzung des örtlichen Geltungsbereichs von Rechtsvorschriften und verfassungsrechtliche Anforderungen daran

Die Notwendigkeit der Abgrenzung des örtlichen Geltungsbereichs von Rechtsvorschriften besteht stets dann, wenn Bundesvorschriften nicht im gesamten Bundesgebiet, Landesvorschriften nicht im gesamten Landesgebiet und Gemeindevorschriften nicht im gesamten Gemeindegebiet in undifferenzierter Weise gelten sollen.

Derartige Einschränkungen des örtlichen Geltungsbereichs können einerseits durch Bezugnahmen auf faktisch klar abgrenzbare örtliche Gegebenheiten erfolgen. So gilt etwa die Straßenverkehrsordnung 1960 (StVO 1960) grundsätzlich nur für Straßen mit öffentlichem Verkehr. Was darunter zu verstehen ist, ist gesetzlich hinreichend determiniert und durch die Judikatur weiter präzisiert, sodass diesbezüglich entsprechende Klarheit besteht. Dasselbe gilt für einzelne Straßen(abschnitte), wie etwa Straßen im Ortsgebiet, Freilandstraßen oder Autobahnen, für die beispielsweise jeweils unterschiedliche erlaubte Höchstgeschwindigkeiten festgeschrieben sind.

Andererseits stellt sich oft die Notwendigkeit, großflächigere Gebiete abzugrenzen, hinsichtlich derer eine verbale Beschreibung der Außengrenzen mit erheblichen Unschärfen verbunden wäre. Beispielsweise genannt seien hier etwa Grundwasserschongebiete nach dem Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG. 1959 – Festlegungen im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung), Naturschutzgebiete oder Europaschutzgebiete gemäß dem Naturschutzrecht der Länder (Festlegungen im Bereich der Landesverwaltung) oder Flächenwidmungspläne der Gemeinden (Festlegungen im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine lückenlose Kennzeichnung der tatsächlichen Gebietsgrenzen in der Natur praktisch nicht möglich ist und die rechtsverbindliche Festlegung dieser Grenzen daher der Öffentlichkeit gegenüber grundsätzlich auf eine andere Art und Weise bekannt gegeben werden muss.

In Bezug auf die Genauigkeit der Gebietsabgrenzungen bestehen hohe verfassungsrechtliche Anforderungen bei der Festlegung von Gebieten, die mit erheblichen Nutzungsbeschränkungen für Liegenschaftseigentümer und andere Nutzungsberechtigte verbunden sind. Der Verfassungsgerichtshof verlangt in solchen Fällen, zu denen er ausdrücklich Flächenwidmungspläne und Wasserschongebietsverordnungen zählt, eine „parzellenscharfe Abgrenzung“. Darunter ist nicht die Notwendigkeit einer Deckungsgleichheit planerischer Darstellungen mit den Parzellengrenzen zu verstehen; vielmehr genügt jede Art der Darstellung, die mit gleicher Genauigkeit wie Parzellengrenzen erfolgt¹. Ausdrücklich weist der Gerichtshof darauf hin, dass eine planliche Darstellung unter Verwendung eines Kartenmaßstabs von 1:25.000 dazu üblicherweise nicht ausreicht: Die dabei verbleibende Unschärfe der Grenzziehungen im Ausmaß von 8 bis 12 Metern widerspricht rechtsstaatlichen Vorstellungen im Zusammenhang mit der Verbindlichkeitserklärung von Nutzungsverboten².

2. Darstellung der bisher gewählten Varianten einer großflächigeren Gebietsabgrenzung als solcher

Die folgende Aufstellung soll – ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben – verschiedene Wege aufzeigen, welche die bisherige Rechtspraxis eingeschlagen hat, um großflächigere Gebietsabgrenzungen darzustellen. Dabei erfolgt auch eine grundsätzliche Bewertung unter den Gesichtspunkten der Rechtsklarheit der konkreten Darstellung einerseits und der Praktikabilität der jeweiligen Vorgangsweise andererseits. Als Beispiele werden vorwiegend oberösterreichische Rechtsvorschriften herangezogen, wodurch gezeigt werden kann, wie unterschiedlich die Vornahme von Gebietsabgrenzungen im Laufe der Jahre selbst innerhalb eines einzigen Bundeslandes sein kann.

□ **schlichte Aufzählung von geographischen Bezeichnungen, die in der tatsächlichen Natur mehr oder weniger scharf abgegrenzt sind**

Diese Art der Darstellung wurde bisher vorwiegend im Bereich der Einbeziehung bestimmter Oberflächengewässer in ein konkretes Regelungsregime verwendet. Beispielsweise seien § 2 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang A WRG. 1959 betreffend die Umschreibung öffentlicher Gewässer oder die (oberösterreichische) Seen-Naturschutzgebieteverordnung genannt³.

Abgesehen von der grundsätzlichen Unschärfe dieser Darstellung angesichts ständig wechselnder Wasserstände und der nicht immer eindeutig erkennbaren Grenze des Gewässerbettes als solchem scheint diese Vorgangsweise auch im Hinblick auf mögliche tiefgreifende Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse – wie etwa der Änderung eines Flussverlaufs, die ihrerseits verschiedenste natürliche oder antropogen geschaffene Ursachen haben kann – problematisch zu sein. Hier könnten einzelne Personen mit unerwarteten Nutzungseinschränkungen konfrontiert sein, ohne dass jemals eine den Anforderungen eines Rechtsstaates genügende Interessenabwägung stattgefunden hat.

Es kann aber auch nicht übersehen werden, dass die Vorgangsweise der Bezeichnung einzelner Oberflächengewässer oder gar von Kategorien von Oberflächengewässern⁴ gerade in Bezug auf die Umschreibung eines Schutzbereichs für eben diese Gewässer (und allenfalls auch einen daran anschließenden Geländestreifen) aus Praktikabilitätsgründen geradezu unumgänglich ist. Eine weitere Vertiefung dieser speziellen Problematik kann im vorliegenden Zusammenhang allerdings nicht vorgenommen werden.

□ **Aufzählung von Grundstücken, die in ein bestimmtes Gebiet einbezogen sind**

Diese Art der Gebietsabgrenzung entspricht jedenfalls den vom Verfassungsgerichtshof verlangten rechtsstaatlichen Anforderungen, kann aber in reiner Form nur dann angewendet werden, wenn die fachlichen Anforderungen an das zu erfassende Gebiet uneingeschränkt mit bestehenden Parzellengrenzen in Einklang zu bringen sind oder die Gebietsausweisung mit entsprechenden Grundstücksänderungen verbunden wird.

Es kann zwar wohl keinem Zweifel unterliegen, dass die von der Grundstücksaufzählung erfasste Fläche auch nach etwaigen Grundstücksteilungen und -zusammenlegungen verbindlich bleibt – und zwar auch dann, wenn dies in der das Gebiet abgrenzenden Rechtsvorschrift nicht ausdrücklich festgehalten wird. Dessen ungeachtet ist die Aufzählung sämtlicher gebietszugehöriger Grundstücke bei größeren Flächenabgrenzungen unpraktisch, weil unübersichtlich und fehleranfällig bei der Erfassung. Als Beispiel für eine derartige Abgrenzung anhand einer reinen Aufzählung vollständig in das Gebiet einbezogener Grundstücke sei hier die Verordnung (der Oö. Landesregierung), mit der das Mooregebiet „Pfeiferanger“ im Ibmer Moor als Naturschutzgebiet festgestellt wird⁵, genannt.

□ Aufzählung von Grundstücken und Grundstücksteilen (Durchschneidung durch gerade Linien von bestimmten Grundstückseckpunkten aus)

Mit dieser Art der Darstellung kann fachlichen Anforderungen besser Rechnung getragen werden als bei dem bloßen Rückgriff auf (bestehende) Grundstücksgrenzen. Die Rechtsklarheit ist in gleichem Ausmaß gegeben wie bei der reinen Aufzählung von vollständigen Grundstücken, auch wenn eine ergänzende planliche Darstellung im Sinn einer Veranschaulichung nicht schadet, wie dies etwa bei der Verordnung (der Oö. Landesregierung), mit der der Kuhschellenrasen (Trockenrasen) beim „Wirt am Berg“ in der Gemeinde Gunskirchen als Naturschutzgebiet festgestellt wird⁶, erfolgt ist.

Hinsichtlich der Unübersichtlichkeit und Fehleranfälligkeit, insbesondere bei großflächigeren Gebieten, gilt das zuvor bei der reinen Aufzählung von vollständigen Grundstücken Festgestellte in noch verstärktem Ausmaß.

□ Verbale Umschreibung eines bestimmten Gebiets

Sofern dies mit fachlichen Anforderungen in Einklang gebracht werden kann, ist auch die Anknüpfung an markante örtliche Gegebenheiten und die Verbindung dieser Markierungspunkte durch gerade Linien oder entlang von Flussläufen, Straßen, Eisenbahnlinien oder ähnlichen Erscheinungen möglich. Als Beispiel hierzu sei die Verordnung (des Landeshauptmanns vom Oberösterreich) zum Schutze des Grundwasservorkommens in den Gemeinden Hartkirchen, Hinzenbach, Puppung und Stroheim genannt⁷.

Abgesehen von der bereits erwähnten Unschärfe bei der Bezugnahme auf natürliche geographische Gegebenheiten erschwert die bloß verbale Beschreibung faktischer Gegebenheiten („von der östlichen Firstkante der Kapelle ... zur Kirchturmspitze der Pfarrkirche Hartkirchen“, „diese Eisenbahnlinie in südlicher Richtung entlang bis zur Kreuzung dieser Linie mit dem Weggrundstück Nr. 1311“) die Nachvollziehbarkeit der Grenzziehung bei einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse unter Umständen erheblich, etwa wenn die zuvor zitierte, möglicherweise seinerzeit nicht exakt vermessene Kapelle verfällt. Anders als in den in der ersten Darstellungsvariante angeführten Fällen der Gebietsabgrenzung von Oberflächengewässern durch schlichte

geographische Bezeichnung ist allerdings bei sonstigen Gebietsabgrenzungen wohl überwiegend davon auszugehen, dass Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse in der Regel nicht zu einer Änderung der Gebietsabgrenzung als solcher führen. Bei der Beurteilung dieser Frage ist jeweils dem Zweck der Gebietsausweisung zu folgen, woraus sich etwa ergibt, dass ein zu schützendes Grundwasserschongebiet nicht dadurch größer oder kleiner werden sollte, dass eine als Grenze angegebene Eisenbahnlinie in weiterer Folge verlegt wird.

Für die allgemeine Nachvollziehbarkeit im Sinne einer Veranschaulichung ist es im Übrigen auch in solchen Fällen durchaus hilfreich, wenn der verbalen Beschreibung ein zusätzlicher Übersichtsplan beigelegt ist. Dass der Plan in solchen Fällen nur ein ergänzendes Dokument ist und nicht die verbindliche Gebietsabgrenzung als solche enthält, ergibt sich einerseits aus dem Umstand, dass ansonsten die umständliche verbale Beschreibung ohnehin überflüssig wäre, und wird in der Regel auch durch den verhältnismäßig groben Maßstab des Planes bestätigt⁸.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die Methode der verbalen Umschreibung von großflächigeren Gebietsabgrenzungen bei entsprechender Sorgfalt durchaus den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsansprüchen genügen kann, aber auch sie ist unpraktisch, weil unübersichtlich, und mit fortlaufender Zeit immer schwerer nachvollziehbar.

□ **Angabe von durchnummerierten Vermessungspunkten in einem Koordinatenverzeichnis, die durch gerade Linien miteinander verbunden sein sollen, in Verbindung mit einer zusätzlichen planlichen Darstellung**

Die Angabe von durchnummerierten Vermessungspunkten in einem Koordinatenverzeichnis, die durch gerade Linien miteinander verbunden sein sollen, bewirkt eine eindeutige und zukunftsichere Abgrenzung eines Gebietes, bietet aber ohne zusätzliche planerische Darstellung keine wirkliche Orientierungshilfe für die Rechtsunterworfenen. Diesem Umstand wurde in der Praxis – soweit erkennbar – durchgängig dadurch Rechnung getragen, dass Gebietsabgrenzungen anhand eines Koordinatenverzeichnisses stets durch Plandarstellungen ergänzt wurden. Als Beispiel für eine derartige Gebietsfestlegung sei hier die Verordnung (der Oö. Landesregierung), mit der das Tanner Moor in Liebenau als Naturschutzgebiet festgestellt wird⁹, genannt.

Auch hier ergibt sich – ohne dass dies in der Verordnung ausdrücklich angeordnet ist – dass der Plan nur eine vergleichsweise ungenaue Wiedergabe der koordinatenbezogenen Gebietsabgrenzung ist, mit anderen Worten: Bei Unklarheiten über den tatsächlichen Grenzverlauf ist im Zweifel die Beschreibung anhand des Grenzverlaufes durch das Koordinatenverzeichnis und nicht die planerische Darstellung maßgeblich.

Die Abgrenzungsmethode als solche ermöglicht eine von Grundstücksgrenzen völlig unabhängige Festlegung anhand fachlicher Kriterien und ist in Bezug auf ihre Genauigkeit unüberbietbar. Allerdings bedeutet die Festlegung der Koordinaten einen gewissen manipulativen Aufwand, und außerdem ist die Erstellung des eigentlichen Koordinatenverzeichnisses mit einer großen Menge sechsstelliger Zahlen mit einem gewissen Fehlerpotential behaftet.

- **Angabe von durchnummerierten Vermessungspunkten in einem Koordinatenverzeichnis, die durch verbale Beschreibungen miteinander verbunden sein sollen, in Verbindung mit einer zusätzlichen planlichen Darstellung**

Diese Art der Gebietsabgrenzung, die etwa bei der Verordnung (der Oö. Landesregierung), mit der der „Untere Inn“ als Naturschutzgebiet festgestellt wird¹⁰, gewählt wurde, ist grundsätzlich mit der zuvor besprochenen Variante vergleichbar und bei Anwendung einer entsprechenden Sorgfalt bei der verbalen Umschreibung tendenziell auch als hinreichend präzise zu qualifizieren.

- **ausschließlich planliche Darstellung, allenfalls bei größeren Gebieten getrennt in einen Übersichtsplan und mehrere Detailpläne**

Eine ausschließlich planliche Darstellung, allenfalls bei größeren Gebieten getrennt in einen Übersichtsplan und mehrere Detailpläne, wird bei entsprechender Maßstabs- und Strichstärkenwahl jedenfalls auch den verfassungsrechtlichen Genauigkeitsanforderungen entsprechen. Auch diese Art der Darstellung gestattet eine bestmögliche Berücksichtigung fachlicher Anforderungen ohne allzu strenge Anlehnung an Grundstücksgrenzen.

Als Beispiel für eine derartige Gebietsfestsetzung sei die (oberösterreichische) Grundwasserschongebietsverordnung Lachforst¹¹ genannt, die einen Übersichtsplan im Maßstab 1:50.000 und 15 Detailpläne im Maßstab 1:5.000 enthält.

Dass der hier verwendete Maßstab von 1:5.000 im Hinblick auf die mit der Grundwasserschongebietsverordnung Lachforst konkret verbundenen Nutzungseinschränkungen dem Erfordernis der „parzellenscharfen Abgrenzung“ entspricht, ist grundsätzlich anzunehmen, da dieser Maßstab lediglich mit einer planerischen Unschärfe von ca. 1,2 Metern behaftet ist. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass sich bei Neuvermessungen von Grundstücken herausgestellt hat, dass die bisherigen Katasterpläne teilweise in einem deutlichen größeren Ausmaß (als 1,2 Meter) gar nicht mit den tatsächlichen Grundstücksgrenzen übereinstimmen. Es handelt sich also um einen Unschärfebereich, der selbst im Rahmen der bisherigen planlichen Darstellung der Parzellengrenzen notgedrungen toleriert werden musste und daher insofern wohl auch dem Erfordernis der „parzellenscharfen Abgrenzung“ im Sinn der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs nicht widersprechen sollte.

In Bezug auf die Praktikabilität ist einzuräumen, dass die Erstellung von einem Übersichtsplan und 15 Detailplänen einen nicht zu vernachlässigenden Aufwand bedeutet. Was die Kundmachung dieser umfangreichen Unterlagen anbelangt, ist auf die noch folgenden Ausführungen zur Thematik der Auflage von Plänen zu verweisen.

- **planliche Darstellung (im Maßstab 1:5.000) mit verbalen Klarstellungen**

Auch die (Kärntner) Heilquellenschongebietsverordnung – Villach¹² grenzt das von ihr festgelegte Schongebiet grundsätzlich anhand eines Planes im Maßstab 1:5.000 ab. Ergänzt wird diese planliche Darstellung einerseits durch die ausdrückliche Klar-

stellung, dass die Fläche auch nach etwaigen Grundstücksteilungen und -zusammenlegungen verbindlich bleibt¹³. Diese Feststellung wäre allerdings – wie bereits erwähnt – wohl schon dann entbehrlich, wenn die Gebietsabgrenzung als solche auf einer reinen Aufzählung von Grundstücken und Grundstücksteilen beruhen würde.

Die Heilquellenschongebietsverordnung – Villach enthält aber auch zwei echte Zweifelsregelungen, die die planlichen Festlegungen als solche weiter präzisieren: Einerseits wird angeordnet, dass bei Zweifeln über den Grenzverlauf die tatsächlichen Außengrenzen der zur Gänze erfassten Parzellen maßgeblich sind. Zum anderen wird festgehalten, dass bei nur teilweise erfassten Parzellen jene gedachten geraden Linien maßgeblich sind, deren jeweilige Endpunkte vor einer kartenmäßig dargestellten Richtungsänderung des Grenzverlaufs des Heilquellenschongebietes auf Parzellengrenzen zu liegen kommen¹⁴.

Diese Regelungen bereinigen nicht nur die verbleibenden Unschärfen, die sich auf Grund des Kartenmaßstabs von 1:5.000 – in einem tatsächlichen Bereich bis zu 1,2 Metern – noch ergeben könnten, sondern ordnen letztlich eine grundsätzlich parzellenorientierte Darstellung an. Dies kann einen erheblichen Unterschied zu einer grundsätzlich parzellenunabhängigen Plandarstellung bedeuten, wobei eine solche parzellenunabhängige Plandarstellung auch dann vorliegt, wenn sich die Planerstellerin bzw. der Planersteller an den (vermeintlichen) Parzellengrenzen eines – unter Umständen nicht ganz zutreffenden – Katasterplans orientiert hat. Näheres dazu wird im Rahmen des Abschnitts über aktuelle außerrechtliche Entwicklungen und deren Relevanz für die Art der Darstellung von Gebietsabgrenzungen besprochen.

Als Zwischenresumee ist festzuhalten, dass – abgesehen von dem Sonderfall der Bezeichnung einzelner Oberflächengewässer oder von Kategorien von Oberflächengewässern – eine Darstellung in planlicher Form zumindest als Orientierungshilfe für die Rechtsunterworfenen von größter Bedeutung ist. Diese Form der Gebietsabgrenzung kann darüber hinaus auch so ausgestaltet werden, dass sie – allenfalls mit gewissen ergänzenden Klarstellungen – den Genauigkeitsanforderungen der Bundesverfassung entspricht.

3. Problematik der Kundmachung von Plänen in technischer und rechtlicher Hinsicht

Die dargelegten verfassungsrechtlichen Genauigkeitsanforderungen an Gebietsabgrenzungen bewirken bei einer grundsätzlichen Entscheidung zugunsten einer kartographischen Darstellung, dass die einzelnen Plandokumente selbst teilweise Ausmaße annehmen (müssen), die eine Veröffentlichung schwierig machen. So umfasst etwa das „Europaschutzgebiet Oberes Donau- und Aschachtal“¹⁵ Grundflächen im Ausmaß von 7.119 Hektar; für eine kartographische Darstellung dieses Gebietes im Maßstab von 1:5.000 waren 16 Teilpläne im Format A0, also mit einer Seitengröße von 1.188,8 x 841,1 mm, erforderlich.

Die Vorgaben der Bundesverfassung für die Gesetzgebung des Bundes und der Länder führen im Übrigen dazu, dass die Umschreibung von Gebieten mit Nutzungseinschrän-

kungen praktisch ausschließlich durch Verordnungen, also im Wege der Vollziehung, erfolgt. Bundesgesetze sind nämlich ausschließlich und jedenfalls im Bundesgesetzblatt kundzumachen¹⁶, Landesgesetze ausschließlich und jedenfalls im Landesgesetzblatt¹⁷; eine andere Art der Kundmachung von Gesetzen oder einzelner Teile von Gesetzen, wie etwa von Plänen, sieht das B-VG – anders als in Bezug auf Staatsverträge¹⁸ – nicht vor¹⁹. Über die Art der Kundmachung von Verordnungen enthält die Bundesverfassung keine besonderen Vorgaben²⁰. Aus dem Bundesgesetzblattgesetz ergibt sich, dass auch Verordnungen der Bundesregierung und der Bundesminister grundsätzlich vollständig im Bundesgesetzblatt II kundzumachen sind²¹; eine Sonderregelung enthält aber jedenfalls das Bundesstraßengesetz 1971 betreffend Erklärungen bestimmter Gelände zum Bundesstraßenplanungsgebiet. Hier ist ausdrücklich festgelegt, dass solche – im Bundesgesetzblatt kundzumachende – Verordnungen einen Hinweis auf Planungsunterlagen zu enthalten haben, welche sowohl beim zuständigen Bundesministerium als auch beim Amt der Landesregierung des jeweiligen Landes und in den betroffenen Gemeinden für die Dauer der Wirksamkeit der Rechtsfolgen der Verordnung gemeinsam mit dieser zur Einsichtnahme aufliegen müssen²².

Die Kundmachungsgesetze der Länder sehen regelmäßig vor, dass Verordnungen der Landesregierung und des Landeshauptmanns (im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung)²³ grundsätzlich im Landesgesetzblatt kundzumachen sind, enthalten aber – mit Ausnahme von Wien – gleichzeitig generelle Ermächtigungen, Pläne oder andere Teile von Verordnungen, die im Hinblick auf ihren Umfang oder ihre technische Gestaltung im Fall ihrer Kundmachung im Landesgesetzblatt einen wirtschaftlich nicht vertretbaren Aufwand verursachen würden, durch Auflage kundzumachen²⁴.

Die näheren Rahmenbedingungen der Kundmachung durch Auflage werden im Zusammenhang mit Vorstellung der nunmehrigen Vorgangsweise im Bereich des oberösterreichischen Naturschutzrechts behandelt.

4. Aktuelle außerrechtliche Entwicklungen und deren Relevanz für die Art der Darstellung von Gebietsabgrenzungen

Es hat in den letzten Jahren einige Entwicklungen gegeben, die für die Art der Darstellung von Gebietsabgrenzungen große praktische Auswirkungen haben und die im Bereich des oberösterreichischen Naturschutzrechts grundlegende Überlegungen für eine zukunftsfeste Vorgangsweise in Bezug auf die Ausweisung von Schutzgebieten ausgelöst haben. Diese Entwicklungen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Digitale Katastralmappe (DKM) als flächendeckende planliche Darstellung sämtlicher Grundstücke in Österreich wird laufend aktualisiert. Dies bringt – wie bereits angesprochen – teilweise erhebliche „faktische“ Grundstücksgrenzenänderungen auf Grund bloßer Neuvermessungen mit sich. Dies ist deshalb von großer praktischer Bedeutung, weil die Ausweisung von Schutzgebieten regelmäßig nicht mit konkreten Neuvermessungen einhergeht, sondern auf der Basis der jeweils aktuell bekannten DKM erfolgt.

Ein besonderes Problem in diesem Zusammenhang, das in Zukunft allerdings nicht mehr vorkommen sollte, stellen die Staatsgrenzen der Republik dar. Die Daten dieser genau vermessenen Grenzen wurden nämlich erst in jüngster Zeit in die DKM eingespeist, sodass auf der Grundlage früherer planlicher Unterlagen ausgewiesene Schutzgebiete unter Umständen teilweise in Nachbarstaaten hineinreichen und andererseits andere Geländestreifen oder Gewässerflächen auf österreichischem Staatsgebiet entgegen der Absicht des Ordnungsgebers nicht von der Schutzgebietsausweisung erfasst sein könnten.

Auch wenn auf Grund der nunmehr exakt dargestellten Außengrenzen Österreichs gewährleistet sein sollte, dass Kompetenzkonflikte mit Nachbarstaaten bei künftigen Gebietsausweisungen nicht mehr so leicht vorkommen können, so bleibt doch das grundsätzliche Problem der laufenden Aktualisierung der DKM innerhalb Österreichs: Bei einer parzellenunabhängigen Plandarstellung drohen mögliche Überschreitungen der Regelungskompetenz, wenn etwa Naturschutzgebiete an Bundesländergrenzen ausgewiesen werden sollen. Diesem potentiellen Problem kann aber jedenfalls entweder durch Veranlassung einer Neuvermessung des gesamten betroffenen Grenzverlaufs vor der Ausweisung des Schutzgebietes oder dadurch begegnet werden, dass gesondert festgelegt wird, dass – unabhängig von der planlichen Darstellung – zwischen zwei konkret vermessenen Punkten jedenfalls die Landesgrenze als Grenze des Schutzgebietes anzusehen ist.

Bei einer parzellenorientierten Darstellung, also auch einer Plandarstellung, die letztlich tatsächliche Parzellengrenzen für relevant erklärt, wie dies konkret bei der schon besprochenen Heilquellenschongebietsverordnung – Villach der Fall ist, würden die zuvor geschilderten Probleme grundsätzlich nicht bestehen. Allerdings muss mit einer möglichen „Verschiebung“ der faktischen Schutzgebietsgrenzen gerechnet werden, die in fachlicher Hinsicht unter Umständen nicht zu rechtfertigen ist. Außerdem könnten Unklarheiten bei bloß teilweise in das Gebiet einbezogenen Grundstücken möglich sein, wenn gedachte gerade Teilungslinien gemäß der auf alten Katasterplänen basierenden Schutzgebietsverordnung auf keinen weiteren Eckpunkt mehr treffen.

- Schutzgebiete mit Nutzungseinschränkungen nehmen teilweise sehr große geographische Ausmaße an, wie etwa das bereits vorgestellte „Europaschutzgebiet Oberes Donau- und Aschachtal“ zeigt.

Das bewirkt, dass die Aufzählung von Grundstücken und Grundstücksteilen immer aufwändiger, unübersichtlicher und fehleranfälliger wird. Im Gegenzug wird eine planliche Darstellung aus der Sicht der Rechtsunterworfenen immer besser geeignet, die Betroffenheit der meisten Beteiligten klar und verständlich zu kommunizieren.

- Schutzgebiete weisen immer häufiger innere Gliederungen mit verschiedenen Nutzungsbeschränkungen in einzelnen Teilgebieten auf, etwa „Kern- und Randzonen in Grundwasserschongebieten“. Besondere Auffächerungen können aber in Gebieten bestehen, die aus naturschutzfachlichen Gründen ausgewiesen werden, wie insbesondere bei Europaschutzgebieten, die schon im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtli-

chen Rahmenbedingungen spezielle Regelungen für verschiedenste Lebensraumtypen innerhalb eines Schutzgebiets und für sämtliche besonders schützenswerte Tier- und Pflanzenarten, die jeweils an bestimmten Orten innerhalb des Schutzgebiets vorkommen, enthalten müssen.

Hier gilt erst recht, dass die Aufzählung von Grundstücken und Grundstücksteilen immer aufwändiger, unübersichtlicher und fehleranfälliger wird und dass im Gegenzug eine planliche Darstellung aus der Sicht der Rechtsunterworfenen immer besser geeignet wird, die Betroffenheit der meisten Beteiligten klar und verständlich zu kommunizieren.

5. Neue Art der Darstellung der Gebietsabgrenzung als solcher im Bereich des oberösterreichischen Naturschutzrechts

Angesichts der Entwicklungen im Zusammenhang mit der laufenden Aktualisierung der DKM war vorab zu klären, ob Gebietsabgrenzungen künftig bewusst in Form einer parzellenunabhängigen Plandarstellung oder unter Bezugnahmen auf tatsächliche Grundstücksgrenzen erfolgen sollen. Diese Frage wurde zugunsten einer bestmöglichen Berücksichtigung der fachlichen Begründung von konkreten Gebietsausweisungen und damit zugunsten einer grundsätzlich parzellenunabhängigen Plandarstellung entschieden.

Das bedeutet freilich nicht, dass die Grundstücksordnung bei der Festlegung von Schutzgebietsabgrenzungen völlig ignoriert wird. Ganz im Gegenteil wird überall dort, wo dies im Rahmen des fachlich Möglichen vertretbar ist, an die aktuell bekannten Parzellengrenzen angeknüpft. Ein Auseinanderklaffen von Grundstücksgrenzen einerseits und Schutzgebietsgrenzen andererseits kann sich aber in weiterer Folge nicht nur durch bewusste Grundstücksteilungen und -zusammenlegungen ergeben, sondern auch dann, wenn Grundstücksgrenzen durch Neuvermessung korrigiert werden. Anders ausgedrückt: Spätere Aktualisierungen der DKM schlagen auf die Schutzgebietsgrenzen nicht durch²⁵.

Im Landesgrenzbereich wird aber jedenfalls eine Präzisierung in dem Sinne vorgenommen, dass – unabhängig von der planlichen Darstellung – zwischen zwei konkret vermessenen Punkten jedenfalls die Landesgrenze als Grenze des Schutzgebiets anzusehen ist. Dadurch besteht auch bei allfälligen späteren kleineren Grenzänderungen kein Anpassungsbedarf in Bezug auf die Schutzgebietsausweisung, sofern die Grenzänderung nicht auch einen der beiden Vermessungspunkte betrifft.

Die praktische Durchführung der konkreten Grenzziehung²⁶ erfolgt am Computer unter Zugrundelegung der jeweils aktuellen DKM, die vom Land Oberösterreich jährlich angekauft und unbeschränkt inneramtlich nutzbar ist, wobei auch Veröffentlichungen der bearbeiteten Pläne zulässig sind, die auf Grund gesetzlicher Vorgaben erfolgen:

- Eine EDV-versierte Mitarbeiterin bzw. ein EDV-versierter Mitarbeiter übernimmt die Angaben der Naturschutzsachverständigen, und zwar entweder durch eine direkte Übernahme der Parzellengrenzen der DKM oder durch Ziehung von Linien von konkreten planlich dargestellten Parzelleneckpunkten zu anderen Eckpunkten oder auch

durch Nachzeichnung eines Weges unter Zugrundelegung eines über die DKM gelegten sog. Orthofotos.

- Nach einer Überprüfung des Ergebnisses der planlichen Darstellung, die in Form einer sog. Vektorgraphik erfolgt, wird die Gebietsabgrenzung in maschinenlesbarer Form, einem sog. Shapefile, abgespeichert.
- Sodann wird die automatische Umwandlung dieses Shapefiles in eine koordinatenbezogene sog. GML-Datei veranlasst, die – ähnlich einem herkömmlich erstellten Koordinatenverzeichnis – den Shapefile zwar „lesbar“ macht, aber keine unmittelbar nachvollziehbare Vorstellung von dem erfassten Gebiet ermöglicht.

Die zuletzt angesprochenen GML-Dateien haben gegenüber den herkömmlich erstellten Koordinatenlisten mehrere Vorteile: Da sie letztlich nur eine automationsunterstützt hergestellte Umwandlung von Festlegungen auf einem Plan darstellen, entfällt jeglicher sonstige manipulative Zwischenschritt, sodass die Erstellung der koordinatenbezogenen Darstellung einerseits keinen nennenswerten Aufwand verursacht und andererseits die Gefahr von Übertragungsfehlern dabei praktisch ausgeschlossen ist. Da sämtliche Informationen von der planlichen Gebietsabgrenzung übernommen werden, können auch Sondergebiete innerhalb eines Gesamtgebiets eindeutig abgegrenzt und mit besonderen Hinweisen verknüpft werden (sog. „Lineare Ringe“).

Das GML-Datenformat als solches stellt eine Erweiterung des XML-Formats dar, das standardisiert ist und eine hohe Aufwärtskompatibilität gewährleistet. Damit ist gewährleistet, dass eine automatische Rückumwandlung des GML-Textes in eine graphische Darstellung auch in Zukunft uneingeschränkt möglich ist.

Die „Auflösung“ der GML-Datei auf zwei Nachkommastellen ermöglicht eine Präzisierung der festgelegten Gebietsabgrenzung in einem zentimetergenauen Bereich. Damit wird letztlich eine Abgrenzungsgenauigkeit dokumentiert, die auf einer kartographischen Darstellung in herkömmlicher Form niemals darstellbar wäre.

Diese GML-Datei als „Nebenprodukt“ der kartographischen Erstellung der Gebietsabgrenzung wird nunmehr im Bereich der Schutzgebietsausweisungen auf Grund des oberösterreichischen Naturschutzrechts insofern genutzt, als es als zusätzliches Präzisierungsdokument im Fall von Zweifeln über den tatsächlichen Grenzverlauf herangezogen wird.

Für rechtlich maßgeblich erklärt wird zunächst ein Plan im Maßstab von höchstens 1:5.000; im Zweifel ist aber die koordinatenbezogene Darstellung im GML-Datenformat, die ausdrücklich mitverordnet wird, maßgeblich. Damit wird einerseits dem grundsätzlichen Informationsbedürfnis der Rechtsunterworfenen Rechnung getragen, die in aller Regel mit einer planlichen Darstellung mehr anfangen können als mit koordinatenbezogenen Angaben. Es wird aber andererseits auch den verfassungsrechtlichen Genauigkeitsanforderungen bestmöglich Rechnung getragen. Überdies ist durch die konkrete Art der Erstellung der beiden Dokumente zu 100 Prozent gewährleistet, dass es keine Widersprüche zwischen Plan und koordinatenbezogener Darstellung geben kann: Es handelt sich um eine einzige Abgrenzung, die nur in zwei verschiedenen Formen dargestellt wird.

6. Kundmachung der Gebietsabgrenzung im Bereich des oberösterreichischen Naturschutzrechts

Das Oö. Kundmachungsgesetz (Oö. KMG) sieht – wie bereits grundsätzlich erwähnt – die Möglichkeit der Kundmachung von Plänen durch Auflage vor. Konkret nennt § 11 Abs. 1 Oö. KMG die Auflage zur öffentlichen Einsicht bei geeigneten Dienststellen der Landes- oder Gemeindeverwaltung als eine besondere Form einer zulässigen anderen zweckentsprechenden Kundmachung, schränkt diese Möglichkeit aber selbst insoweit ein, als dem nicht im Hinblick auf den Adressatenkreis Interessen der Rechtssicherheit entgegenstehen dürfen.

Gestützt auf diese Bestimmung wurden bisher Pläne sowohl bei der Abteilung Naturschutz beim Amt der Landesregierung als auch bei den örtlich berührten Bezirksverwaltungsbehörden und den örtlich berührten Gemeindeämtern durch Auflage kundgemacht. Den Bestimmungen des § 11 Abs. 2 Oö. KMG entsprechend wurde diese Auflage samt einem öffentlichen Einsichtnahme-recht in den jeweiligen Schutzgebietsverordnungen selbst, die in herkömmlicher Weise im Landesgesetzblatt kundgemacht wurden, ausdrücklich festgelegt.

Gegen diese Vorgangsweise entstanden insbesondere im Hinblick auf die immer größer werdenden auszuweisenden Schutzgebiete Bedenken sowohl in praktischer durchführungstechnischer Hinsicht als auch im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen: Einerseits bewirkt eine große Anzahl großformatiger Detailpläne multipliziert mit der – bei größeren Gebieten naturgemäß ebenfalls steigenden – Anzahl der auflagepflichtigen Stellen einen hohen finanziellen und logistischen Aufwand. So hätten allein die 16 Teilpläne beim „Europaschutzgebiet Oberes Donau- und Aschachtal“ in 24-facher Ausfertigung hergestellt und – abgesehen vom Amt der Landesregierung – bei vier Bezirkshauptmannschaften und 19 Gemeindeämtern dauerhaft zur Einsicht bereit gehalten werden müssen.

Dieser Umstand leitet aber auch schon zu den rechtlichen Bedenken über: Naturgemäß steigt die Gefahr von Kundmachungsmängeln mit jeder zusätzlichen auflagepflichtigen Stelle, und wenn man bedenkt, dass die Auflage keinen einmaligen, in sich abgeschlossenen Vorgang darstellt, sondern sich jedenfalls auf die Dauer der Wirksamkeit der kundzumachenden Vorschriften zu erstrecken hat, dann verschärft sich dieses grundsätzliche Problem noch erheblich²⁷. Wer könnte schon einer Gemeinde einen Vorwurf machen, die im Laufe der Jahre anlässlich einer großen Aufräumaktion irgendwelche alten Pläne entsorgt, die praktisch nie gebraucht wurden und unter Umständen ohnehin bereits im gemeindeeigenen Flächenwidmungsplan kenntlich gemacht wurden?

Den hier angesprochenen Bedenken könnte am Besten mit einer Verringerung der auflagepflichtigen Stellen begegnet werden, wobei eine Reduktion auf eine einzige zentrale Auflage bei der zuständigen Fachabteilung des Amtes der Landesregierung unter den Gesichtspunkten der Aufwandminimierung und der Vermeidung von Kundmachungsmängeln sicherlich die optimale Lösung wäre. Dabei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass ein wesentlicher Zweck der Kundmachung von Rechtsvorschriften deren allgemeine Zugänglichmachung ist²⁸. Dem soll wohl auch der die Aufлагemöglichkeit

gemäß dem Oö. KMG grundsätzlich einschränkende Halbsatz „soweit dem nicht im Hinblick auf den Adressatenkreis Interessen der Rechtssicherheit entgegenstehen“ Rechnung tragen. Unter diesem Aspekt wäre eine ausschließlich zentrale Auflage von Grenzen eines weit außerhalb der Landeshauptstadt gelegenen Schutzgebietes durchaus problematisch.

Diese Problematik kann aber dann entschärft werden, wenn man die Frage der allgemeinen Zugänglichkeit von Rechtsvorschriften von der Frage der eindeutigen Beweisbarkeit des Vorschrifteninhalts im Zweifelsfall trennt. Für letztere ist das Vorhandensein eines authentischen Dokuments, anhand dessen der unstrittige formale Inhalt der Rechtsvorschrift ermittelt werden kann, unabdingbar und damit von essentieller Bedeutung. Für das gewöhnliche Informationsbedürfnis der Rechtsunterworfenen genügt jedoch wohl die „faktische Publizität“ der Rechtsvorschrift. Die auch im Zusammenhang mit der allgemeinen Zugänglichkeit immer wieder verlangte Authentizität²⁹ mag in der Vergangenheit ihre Berechtigung gehabt haben. In einer Zeit, wo als nicht authentischer Rechtstext nicht nur Texte in Frage kommen, die handschriftlich oder maschinell abgeschrieben wurden, sondern auch Druckkopien, EDV-Ausdrucke und ähnliche Dokumente, die den Originaltext grundsätzlich unverfälscht wiedergeben, scheint die Betonung der Authentizität für das Erfordernis der „bloßen“ allgemeinen Rechtszugänglichkeit überholt zu sein. Daher dürfte es auch nicht schaden, dass eine Haftung des Kundmachungsorgans für die Richtigkeit und Vollständigkeit der solcherart bekannt gemachten Inhalte von Rechtsvorschriften selbstverständlich nicht besteht³⁰.

Die relative Bedeutung der Authentizität kundgemachter Rechtsvorschriften zeigt wohl auch die Praxis der Rechtsanwendung, die sich weitgehend mit den konsolidierten Rechtstexten des Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) oder gedruckter Kodices begnügt. Allenfalls werden zusätzlich einzelne aktuellere Bundes- und Landesgesetzblätter herangezogen, und auch dabei wird in den seltensten Fällen auf die authentische Form zurückgegriffen. Dazu kommt noch, dass etwa das oberösterreichische Landesgesetzblatt in seiner amtlichen Fassung ebenfalls nur aus schlichten Ausdrucken von elektronischen Dokumenten besteht, so dass insofern ein konkretes Exemplar des Landesgesetzblatts gar nicht mehr dahingehend identifiziert werden kann, ob es ein authentisch herausgegebenes Dokument oder ein privater Nachdruck ist.

Von der Unerheblichkeit der Authentizität im Zusammenhang mit dem Aspekt der allgemeinen Zugänglichkeit von Rechtsvorschriften geht wohl auch der niederösterreichische Landesgesetzgeber aus, der in seinem § 3a NÖ Verlautbarungsgesetz eine Auflage von Plänen ausdrücklich nur (!) beim Amt der Landesregierung vorsieht und ergänzend anordnet, dass die aufzulegenden Verordnungsbestandteile auch bei den betroffenen Bezirkshauptmannschaften und Gemeinden zur (bloßen) Information bereitgehalten werden können. Deziert wird im Gesetz festgehalten, dass diese Auflage auf die Kundmachung als solche keine Auswirkung hat.

Unter Berücksichtigung all dieser Umstände wurde in Oberösterreich entschieden, auch die Grenzfestlegungen im Bereich des oberösterreichischen Naturschutzrechts nur noch bei der Abteilung Naturschutz beim Amt der Landesregierung aufzulegen. Gleich-

zeitig wurde die „faktische Publizität“ dadurch erhöht, dass die im Landesgesetzblatt veröffentlichten Schutzgebietsverordnungen selbst auch auf die zusätzliche Abrufbarkeit im Internet hinweisen, und zwar entsprechend dem niederösterreichischen Vorbild mit der ausdrücklichen Einschränkung „ohne Auswirkung auf die Kundmachung“. Dieser Hinweis auf die – nach heutigem Wissensstand – dauerhaft verfügbare Internetseite www.land-oberoesterreich.gv.at/recht ist bei der LGBl.-Darstellung im RIS sogar verlinkt, wobei nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der eigentlichen LGBl.-Erstellung nunmehr durchgängig sichergestellt ist, dass innerhalb dieses Links kein funktionsbeeinträchtigender Zeilenumbruch mehr vorgenommen wird.

Von einer zusätzlichen Verpflichtung sonstiger Dienststellen der Landes- und Gemeindeverwaltung zur informativen Bereithaltung der Grenzfestlegungen wurde abgesehen, weil dadurch zwar die Problematik allfälliger Kundmachungsmängel entschärft, aber letztlich keinerlei Kosteneinsparung erzielt worden wäre. Davon unabhängig steht es einzelnen Dienststellen aber natürlich frei, diese Unterlagen auch ohne entsprechende rechtliche Bindung auszudrucken und zur allgemeinen Einsicht zur Verfügung zu stellen.

Bei dieser Entscheidung zur bloß einmaligen authentischen Kundmachung der Schutzgebietsgrenzen durch Auflage, die neben den Plänen im Übrigen auch die koordinatenbezogene Darstellung umfasst, wurde nicht übersehen, dass der Wortlaut des § 11 Oö. KMG anders als § 3a NÖ Verlautbarungsgesetz eher dafür spricht, dass der Gesetzgeber eigentlich eine Auflage bei mehreren geeigneten Dienststellen vor Augen gehabt hat. Dies ist vor dem Hintergrund des Jahres 1998 auch durchaus verständlich, da man damals noch nicht davon ausgehen durfte, dass Pläne und andere Teile von Verordnungen, deren Darstellung im Landesgesetzblatt einen wirtschaftlich nicht vertretbaren Aufwand verursachen würde, auf andere Weise, insbesondere im Wege des Internet, auf derart allgemein zugängliche Weise faktisch publik gemacht werden können. Es muss aber auch festgehalten werden, dass § 11 Oö. KMG eine Auflage bei mehreren Dienststellen nicht unbedingt und zwingend verlangt, so dass letztlich – abgesehen von praktischen durchführungstechnischen Erwägungen – die Gefahr potentieller Kundmachungsmängel bei einer Vielzahl auflagepflichtiger Stellen gegenüber dem Risiko einer grundsätzlich unzureichenden Verlautbarung abzuwägen war. Bei einer Gesamtbetrachtung aller hier bereits dargestellten Argumente schien die nunmehr eingeschlagene Vorgangsweise die zweckmäßigste zu sein³¹. Es steht aber außer Zweifel, dass eine verbindliche Entscheidung über die Verfassungskonformität des hier vorgestellten Lösungsansatzes schlussendlich nur der Verfassungsgerichtshof treffen könnte.

Zu guter Letzt sei noch auf die konkrete Art der Plandarstellung eingegangen: Aufzulegende Detailpläne haben einen Maßstab bis höchstens 1:5.000; bei kleineren Schutzgebieten kann der Maßstab aber auch noch genauer gewählt werden³². Grundsätzlich werden sog. Farborthofotos mit Kennzeichnung von Grundstücksgrenzen aufgelegt, da diese Art der Darstellung am besten geeignet ist, die Betroffenheit von dinglichen Nutzungsberechtigten, aber auch von dritten Personen, die ebenfalls gewissen Einschränkungen – etwa durch Betretungsverbote – unterworfen sein können, deutlich zu machen.

Falls die Art der Darstellung als Orthofoto durch mehrere farbliche Überlagerungen verschiedener Schutzgutflächenabgrenzungen unübersichtlich würde, werden lediglich Parzellendarstellungen mit verschiedenfarbigen Hinterlegungen verschiedener innerer Gliederungen des Schutzgebiets kundgemacht³³.

Anmerkungen

- 1 Vgl. VfSlg. Nr. 14.851/1997 und (dessen Aussagen wiederholend) VfSlg. Nr. 15.548/1999, jeweils in Bezug auf die Kärntner Wasserschongebietsverordnung.
- 2 In den bereits zitierten Erkenntnissen VfSlg. Nr. 14.851/1997 und VfSlg. Nr. 15.548/1999 bezog sich der Verfassungsgerichtshof noch auf einen Planmaßstab von 1:50.000. Im Erkenntnis VfSlg. Nr. 16.317/2001 betreffend die Wiener Nationalparkverordnung bekräftigte er seine Aussage ausdrücklich auch in Bezug auf einen Planmaßstab von 1:25.000.
- 3 (Oö.) LGBl. Nr. 35/2000, zuletzt geändert durch die Verordnung (Oö.) LGBl. Nr. 111/2001.
- 4 Vgl. etwa § 10 Abs. 1 Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 (Oö. NSchG 2001), LGBl. Nr. 129, zuletzt geändert durch das Landesgesetz LGBl. Nr. 138/2007, in Verbindung mit der Verordnung über den Landschaftsschutz im Bereich von Flüssen und Bächen, LGBl. Nr. 107/1982, in der Fassung der Verordnungen LGBl. Nr. 32/1986 und LGBl. Nr. 4/1987.
- 5 (Oö.) LGBl. Nr. 12/1987.
- 6 (Oö.) LGBl. Nr. 91/1983.
- 7 (Oö.) LGBl. Nr. 44/1976.
- 8 So auch bei der zuvor zitierten Verordnung betreffend das Grundwasserschongebiet in den Gemeinden Hartkirchen, Hinzenbach, Popping und Stroheim, der auch ein Plan im Maßstab 1:25.000 beiliegt.
- 9 (Oö.) LGBl. Nr. 77/1983.
- 10 (Oö.) LGBl. Nr. 148/2002.
- 11 (Oö.) LGBl. Nr. 138/2003.
- 12 (Ktn.) LGBl. Nr. 75/2005.
- 13 § 2 Abs. 1 Heilquellenschongebietsverordnung – Villach.
- 14 § 2 Abs. 2 Heilquellenschongebietsverordnung – Villach.
- 15 Bezeichnung als Europaschutzgebiet durch Verordnung (der oberösterreichischen Landesregierung), mit der das „Obere Donau- und Aschachtal“ als Europaschutzgebiet bezeichnet und mit der ein Landschaftspflegeplan für dieses Gebiet erlassen wird, (Oö.) LGBl. Nr. 72/2009.
- 16 Art. 49 Abs. 1 erster Satz B-VG.
- 17 Art. 97 Abs. 1 B-VG.
- 18 Vgl. Art. 49 Abs. 2 B-VG.
- 19 So auch ausdrücklich der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. Nr. 5.320/1966 zur insoweit unveränderten Verfassungsrechtslage.
- 20 Vgl. dazu und zu der grundsätzlichen Kundmachungspflicht auch in Bezug auf Verordnungen *Robert Walter – Heinz Mayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Wien 2007, RN 602 mit ausführlichen Judikatur- und Literaturnachweisen.
- 21 § 4 Abs. 1 Z. 2 Bundesgesetzblattgesetz.
- 22 § 14 Abs. 6 Bundesstraßengesetz 1971.
- 23 Diese Regelungen über die Kundmachung von Verordnungen des Landeshauptmanns in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung haben allerdings nur subsidiären Charakter. Wenn und insoweit der Bundesgesetzgeber als zuständiger Materiengesetzgeber Vorschriften über die Kundmachung von Verordnungen des Landeshauptmanns erlassen hat, gehen diese Vorschriften vor; vgl. dazu auch VfSlg. Nr. 10.911/1986 und kritisch zu dieser Entscheidung *Robert Walter – Heinz Mayer* (FN 20), RN 602 mit weiteren Nachweisen.
- 24 Burgenland: § 6 Bgld. Verlautbarungsgesetz 1990, LGBl. Nr. 17/1991.
Kärnten: § 2a Abs. 1 bis 3 Kärntner Kundmachungsgesetz (K-KMG), LGBl. Nr. 25/1986, zuletzt geändert durch das Landesverfassungsgesetz LGBl. Nr. 57/2002.
Niederösterreich: § 3a NÖ Verlautbarungsgesetz, LGBl. 0700-4.
Oberösterreich: § 11 Abs. 1, 2 und 6 Oö. Kundmachungsgesetz (Oö. KMG), LGBl. Nr. 55/1998.
Salzburg: § 5 Gesetz über das Landesgesetzblatt (LGBlG), LGBl. Nr. 18/2005.

Steiermark: § 6 Steiermärkisches Kundmachungsgesetz, LGBl. Nr. 25/1999, in der Fassung des Landesgesetzes LGBl. Nr. 49/1999.

Tirol: § 9 Abs. 1 bis 3 Landes-Verlautbarungsgesetz, LGBl. Nr. 8/1982, in der Fassung des Landesgesetzes LGBl. Nr. 53/1989.

Vorarlberg: § 3 Kundmachungsgesetz, LGBl. Nr. 35/1989, in der Fassung der Landesgesetze LGBl. Nr. 58/2001 und LGBl. Nr. 65/2002.

Wien: § 138 Wiener Stadtverfassung (WStV), LGBl. Nr. 28/1968, zuletzt geändert durch das Landesverfassungsgesetz LGBl. Nr. 37/2009, betreffend das Landesgesetzblatt enthält keine generelle Ermächtigung zur Auflage von Verordnungsbestandteilen; auch in einschlägigen Materiengesetzen finden sich keine entsprechenden Sonderermächtigungen, sodass auch größere Pläne wie etwa die Anlage zur Wiener Nationalparkverordnung, LGBl. Nr. 6/2003, oder die Anlage zur Wiener Biosphärenparkverordnung, LGBl. Nr. 29/2009, unmittelbar im Landesgesetzblatt kundgemacht werden mussten.

- 25 Die spätere „Verschiebung“ von unrichtig eingeschätzten Grundstücksgrenzen kann zwar zur Betroffenheit „neuer“ Eigentümerinnen und Eigentümer führen. Dies ist aber im Hinblick auf die gemäß den §§ 35 und 36 Oö. NSchG 2001 durchzuführenden Informations- und Begutachtungsverfahren vor der Ausweisung von Schutzgebieten nicht weiter problematisch. Diese Verfahren dienen – unter anderem – gerade dazu, dass Betroffene unabhängig vom Stand planlicher Grundstücksabgrenzungen ihre Rechte geltend machen können. Die „neuen“ Schutzgebietsanteileigentümerinnen und -eigentümer können daher keinesfalls als im Ausweisungsverfahren übergangen angesehen werden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es sich jeweils nur um Grundstücksflächen handeln kann, deren Eigentum den „nunmehrigen“ Rechtsinhaberinnen und -inhabern zum Zeitpunkt der Verordnungserlassung offenbar gar nicht bewusst war – sie erleiden durch den „Zuwachs“ eines Schutzgebietsanteils also keinerlei Nachteile.
- 26 Für die Beschreibung der technischen Vorgangsweise bedanke ich mich ganz herzlich bei Herrn Dipl.-Ing. Kurt Pfeleger von der Abteilung Geoinformation und Liegenschaft des Amtes der Oö. Landesregierung sowie bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abteilung Naturschutz des Amtes der Oö. Landesregierung, namentlich insbesondere bei Frau Dr. Anita Matzinger, Frau Sandra Atzmüller und Herrn Ing. Gerald Neubacher. Ich habe mich bemüht, deren Angaben – so gut es jemandem möglich ist, der selbst über keinen einschlägigen technischen Sachverstand verfügt – inhaltlich richtig und hoffentlich auch allgemein verständlich hier wiederzugeben. Sofern mir das nicht gelungen ist, ersuche ich um Nachsicht.
- 27 Zum Problem der Kundmachungsmängel in den hier angeführten Fallkonstellationen vgl. etwa *Josef W. Aichreiter*, Österreichisches Ordnungsrecht – Band 1, Wien – New York 1988, S. 860 f i.V.m. S. 823 ff.
- 28 Vgl. dazu etwa *Carolin Raschhofer*, Virtuelle Kundmachung von Normen, ÖJZ 2005, S. 748 ff (S. 748) unter Verweis auf die bereits langjährige Judikatur des Verfassungsgerichtshofs. Für Verlautbarungen im Bundesgesetzblatt ist das Erfordernis der allgemeinen Zugänglichkeit ausdrücklich im Art. 49 Abs. 3 B-VG verankert.
- 29 In diesem Sinne etwa *Carolin Raschhofer* (FN 28), S. 750.
- 30 Auf diesen Haftungsausschluss weist etwa § 13 des Bundesgesetzblattgesetzes (BGBLG) in Bezug auf die im Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) enthaltenen Daten, die nur der Information über das Recht der Republik Österreich dienen, ausdrücklich hin. Andererseits regelt § 9 BGBLG unter der Überschrift „Zugang zu den Rechtsvorschriften“ ausdrücklich die Möglichkeit des Bezugs nicht authentischer Ausdrücke oder Kopien von Verlautbarungen im Bundesgesetzblatt. Die Erläuterungen in der Regierungsvorlage, 93 BlgNR 22.GP, weisen darauf hin, dass damit gewährleistet sein soll, dass Personen, denen der Zugang zu den im Internet kundgemachten Rechtsvorschriften schwer fällt, Ausdrücke von diesen Rechtsvorschriften erhalten. Dies kann wohl nur so interpretiert werden, dass die Übermittlung derartiger Ausdrücke nach Ansicht des Bundesgesetzgebers durchaus geeignet ist, dem Aspekt der allgemeinen Zugänglichkeit von Rechtsvorschriften Rechnung zu tragen. Auch dem Vorschlag von *René Laurer*, Neues vom Bundesgesetzblatt – Oder: ein Blatt, in dem man nicht blättern kann, ÖJZ 2004, S. 521 ff. (S. 533), wonach der Zugang der nicht internetgewohnten Bevölkerung zu den Gesetzesinhalten durch verpflichtende Auflage von Kopien (!) bei Bezirksgerichten und Bezirkshauptmannschaften verbessert hätte werden können, liegt offenbar die hier vertretene Auffassung zugrunde.
- 31 Es ist geplant, diese Vorgangsweise auch im Rahmen einer Novellierung des Oö. KMG, die noch im Jahr 2010 in Begutachtung gehen soll, gesetzlich unmissverständlich zu verankern.
- 32 So etwa bei der Verordnung, mit der das „Nordmoor am Mattsee“ in der Gemeinde Lochen als Naturschutzgebiet festgestellt wird, (Oö.) LGBl. Nr. 45/2009 – hier beträgt der Planmaßstab 1:2.000, und der Plan selbst enthält sogar die Angaben der Grundstücksnummern.
- 33 So etwa bei der Verordnung, mit der das „Obere Donau- und Aschachtal“ als Europaschutzgebiet bezeichnet und mit der ein Landschaftspflegeplan für dieses Gebiet erlassen wird, (Oö.) LGB Nr. 72/2009.

Globales Wirtschaftsethos – ein Hinweis

Von
Edmund G. PRIMOSCH

*Quid leges sine moribus/Vanae proficiunt?
 (Horaz, Carmina III, 24, 35–36:
 Bußpredigt): Was helfen Gesetze, hohl,
 ohne der Sitte Gebot?*

Im Auftrag der Stiftung Weltethos erarbeitete eine Gruppe aus Wirtschaftswissenschaftlern, Unternehmern und Ethik-Experten das „Manifest Globales Wirtschaftsethos: Konsequenzen für die Weltwirtschaft“. Dieses Manifest wurde vom United Nations Global Compact Office, von der Novartis Foundation for Sustainable Development, der Schweizerischen Eidgenossenschaft sowie der Stiftung Weltethos herausgegeben, am 1. April 2009 in Tübingen erstunterzeichnet und am 6. Oktober 2009 der Öffentlichkeit im UN-Hauptquartier in New York vorgestellt¹. Es richtet sich an die Wirtschaft ebenso wie an staatliche, internationale und politische Organisationen, an Interessenverbände und nicht zuletzt an die Arbeitnehmer und Konsumenten.

Hinter dem „Globalen Wirtschaftsethos“ steht die Überlegung, dass sowohl eine funktionierende Wirtschaftsordnung als auch eine funktionierende Ordnung der politischen und staatlichen Institutionen eine moralisch-ethische Ordnung voraussetzt². Unmoralisches Wirtschaften kann nicht nur in Konflikt mit dem Gesetz geraten, sondern auch Vertrauen und Verlässlichkeit in den Geschäftsbeziehungen belasten, der Glaubwürdigkeit von Unternehmen in der öffentlichen Meinung Schaden zufügen und schließlich zu einem Versagen von Märkten und Institutionen führen. Andererseits folgt das Manifest der Einsicht, dass dort, wo die Sitte abhanden kommt, die Gesetze nichts nützen. Im vorgelegten Manifest schlagen sich kulturübergreifende Normen nieder, die weltweit und auf Grund unterschiedlicher religiöser sowie ethischer Traditionen Verbindlichkeit beanspruchen: Gewaltlosigkeit und Achtung vor dem Leben, Gerechtigkeit und Solidarität, Wahrhaftigkeit und Toleranz, gegenseitige Achtung und Partnerschaft. Für das Manifest ist charakteristisch, dass es Werte und Standards zusammenfasst, die eine Kontinuität in der Zeit und eine Universalität im Raum aufweisen. Damit werden „fundamentale Vorstellungen über Recht, Gerechtigkeit und Fairness“ zum Ausdruck gebracht. Auf lange Sicht kann das Manifest ebenso wegweisend und impulsgebend wirken wie es die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 ist. Das „Globale Wirtschaftsethos“ entspricht im Übrigen den Zielsetzungen der seit dem Jahr 2000 laufenden Initiative der Vereinten Nationen unter dem Titel „United Nations Global Compact“, mit der sich Unternehmen zur Umsetzung von zehn universellen Prinzipien auf dem Gebiet der Menschenrechte, der Arbeits- und Umweltstandards sowie der Korruptionsbekämpfung verpflichten³.

Auf Grund der Bedeutung des Manifests werden im Folgenden dessen voller Wortlaut⁴ und im Anschluss daran Erläuterungen des Tübinger Theologen Hans Küng – Mentor und Mitverfasser des Manifests –⁵ wiedergegeben.

Manifest Globales Wirtschaftsethos: Konsequenzen für die Weltwirtschaft

Präambel

Die Globalisierung des wirtschaftlichen Handelns wird nur dann zum allgemeinen und nachhaltigen Wohlstand und Vorteil aller Völker und ihrer Volkswirtschaften führen, wenn sie auf die beständige Kooperationsbereitschaft und wertorientierte Kooperationsfähigkeit aller Beteiligten und Betroffenen bauen kann. Das ist eine der grundlegenden Lehren der weltweiten Krise der Finanz- und Gütermärkte.

Die Kooperation aller Beteiligten und Betroffenen wird nur dann verlässlich gelingen, wenn das Streben aller nach Realisierung des legitimen Eigeninteresses und nach gesellschaftlicher Wohlfahrt eingebettet ist in globale ethische Rahmenbedingungen, die allgemein als gerecht und fair akzeptiert werden. Eine solche Verständigung über global akzeptierte Normen wirtschaftlichen Handelns und Entscheidens, über ein Ethos des Wirtschaftens, existiert erst in ersten Anfängen.

Ein globales Wirtschaftsethos, also gemeinsame fundamentale Vorstellungen über Recht, Gerechtigkeit und Fairness, baut auf moralischen Prinzipien und Werten auf, die seit alters her von allen Kulturen geteilt und durch gemeinsame praktische Erfahrung getragen werden.

Wir alle in unseren Funktionen als Unternehmer, Investoren, Kreditgeber, Mitarbeiter, Konsumenten und unsere jeweiligen Interessensverbände in allen Ländern der Welt tragen gemeinsam mit politischen und staatlichen sowie internationalen Organisationen und Institutionen wesentliche Verantwortung für die Herausbildung und Umsetzung eines solchen globalen Wirtschaftsethos.

Aus diesen Gründen unterstützen die Unterzeichner diese

Erklärung zu einem Globalen Wirtschaftsethos.

In dieser Erklärung werden die grundlegenden Prinzipien und Werte einer globalen Wirtschaft deklariert, so wie sie sich aus der Erklärung des Parlaments der Weltreligionen zum Weltethos (Chicago 1993) ergeben. *Die in dieser Erklärung ausgesprochenen Prinzipien können von allen Menschen mit ethischen Überzeugungen, religiös begründet oder nicht, mitgetragen werden.* Die Unterzeichner verpflichten sich, sich von Buchstaben und Geist dieser Erklärung in ihrem alltäglichen wirtschaftlichen Entscheiden, Handeln und Verhalten leiten zu lassen und sie so mit Leben zu erfüllen. Diese Erklärung zu einem Globalen Wirtschaftsethos nimmt die Gesetzmäßigkeiten von Markt und Wettbewerb ernst, will diese aber zum Wohl aller auf eine ethische Grundlage stellen. Gerade die Erfahrungen in der Krise des Wirtschaftslebens unterstreichen die Notwendigkeit international akzeptierter ethischer Prinzipien und moralischer Standards, die im Geschäftsalltag mit Leben erfüllt werden können und müssen.

I. Das Prinzip der Humanität

Ethischer Bezugsrahmen: *Unterschiede zwischen den kulturellen Traditionen dürfen kein Hindernis sein, sich gemeinsam aktiv für den Respekt, den Schutz und die Erfüllung der Menschenrechte einzusetzen. Jeder Mensch – ohne Unterschied von Alter, Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, körperlicher oder geistiger Fähigkeit, Sprache, Religion, politischer Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft – besitzt eine unveräußerliche und unantastbare Würde. Alle, der Einzelne wie der Staat, sind deshalb verpflichtet, diese Würde zu achten und ihren wirksamen Schutz zu garantieren. Auch in Wirtschaft, Politik und Medien, in Forschungs-instituten und Industrieunternehmen soll der Mensch immer Rechtssubjekt und Ziel sein, nie bloßes Mittel, nie Objekt der Kommerzialisierung und der Industrialisierung.*

Das Grundprinzip eines anzustrebenden Globalen Wirtschaftsethos ist Humanität. Sie soll ethischer Maßstab des wirtschaftlichen Handelns sein und konkretisiert sich in den folgenden Leitlinien für ein Wert schaffendes und an Werten orientiertes Wirtschaften zu allgemeinem Nutzen:

Artikel 1

Ethisches Ziel und zugleich gesellschaftliche Bedingung eines nachhaltigen ökonomischen Handelns ist es, für alle Menschen Rahmenbedingungen zu schaffen zur dauerhaften Deckung ihrer Grundbedürfnisse und für ein Leben in Würde. Daher ist bei wirtschaftlichen Entscheidungen als oberstes Gebot der Humanität darauf zu achten, dass sie die Herausbildung und Entwicklung derjenigen individuellen Ressourcen und Kompetenzen fördern, die notwendig sind für eine menschliche Entwicklung und ein gutes Miteinander.

Artikel 2

Humanität gedeiht nur in einer Kultur des Respekts vor dem Individuum. Die Würde und Selbstachtung aller Menschen, seien es nun Vorgesetzte, Mitarbeiter, Geschäftspartner, Kunden oder andere Interessensträger, sind unverletzlich. Sie dürfen weder durch individuelle Verhaltensweisen noch durch unwürdige Geschäfts- und Arbeitsbedingungen missachtet werden. Die Ausbeutung und Ausnutzung von Abhängigkeiten und die willkürliche Diskriminierung von Menschen sind unvereinbar mit dem Prinzip der Humanität.

Artikel 3

Gutes zu fördern und Böses zu meiden ist eine Menschenpflicht, die als moralischer Maßstab auch an wirtschaftliches Entscheiden und Handeln angelegt werden muss. Eigeninteressen zu verfolgen ist legitim, doch das Suchen des eigenen Vorteils durch eine gezielte Schädigung des Partners, also mit unethischen Mitteln, ist unvereinbar mit einem nachhaltigen Wirtschaften zum wechselseitigen Vorteil.

Artikel 4

Was du nicht willst, das man dir tu', das füg' auch keinem anderen zu. Diese seit Jahrtausenden in allen religiösen und humanistischen Traditionen bekannte Goldene Regel der Gegenseitigkeit fordert wechselseitige Verantwortlichkeit, Solidarität, Fairness, Toleranz und Achtung von allen Akteuren ein. Solche Haltungen oder Tugenden sind Grundsäulen eines globalen Wirtschaftsethos. Fairness im Wettbewerb und Kooperation zum wechselseitigen Nutzen sind grundlegende Prinzipien einer sich nachhaltig entwickelnden Weltökonomie, die im Einklang mit der Goldenen Regel stehen.

II. Grundwerte für globales Wirtschaften

Die folgenden Grundwerte für globales Wirtschaften entwickeln das Grundprinzip der Humanität weiter und geben Empfehlungen für das Entscheiden, Handeln und Verhalten im praktischen Wirtschaftsleben.

Grundwerte: Gewaltlosigkeit und Achtung vor dem Leben

Ethischer Bezugsrahmen: *Wahrhaft Mensch sein heißt im Geist der großen religiösen und ethischen Traditionen, rücksichtsvoll und hilfsbereit zu sein, und zwar im privaten wie im öffentlichen Leben. Jeder Mensch, jedes Volk, jede Rasse und jede Religion soll den anderen Toleranz, Respekt, gar Hochschätzung entgegenbringen. Minderheiten – sie seien rassischer, ethnischer oder religiöser Art – bedürfen des Schutzes und der Förderung durch die Mehrheit.*

Artikel 5

Alle Menschen haben die Pflicht, das Recht auf Leben und auf seine Entfaltung zu achten. Die Ehrfurcht vor dem menschlichen Leben ist ein besonders hohes Gut. Jede Form von Gewalt als Mittel zum wirtschaftlichen Zweck ist abzulehnen. Sklavenarbeit, Zwangsarbeit, Kinderarbeit, körperliche Züchtigung sowie andere Formen der Verletzung international anerkannter Normen des Arbeitsrechts müssen zurückgedrängt und abgeschafft werden. Alle Wirtschaftsakteure müssen in erster Linie den Schutz der Menschenrechte in ihren eigenen Organisationen sicherstellen. Sodann müssen sie alle Anstrengungen unternehmen, dass sie in ihrem Einflussbereich nicht zu Menschenrechtsverletzungen ihrer Geschäftspartner oder anderer Parteien beitragen oder gar von ihnen profitieren. Die gesundheitliche Beeinträchtigung von Menschen durch defizitäre Arbeitsbedingungen ist zu vermeiden. Arbeitssicherheit nach dem Stand der Technik, Produktsicherheit und die Unschädlichkeit der Produkte für die menschliche Gesundheit sind grundlegende Anforderungen einer Kultur der Gewaltlosigkeit und Achtung vor dem Menschen.

Artikel 6

Der nachhaltige Umgang mit der natürlichen Umwelt des Menschen durch alle Teilnehmer am Wirtschaftsleben ist ein hoher Wert des wirtschaftlichen Handelns. Die Ver-

schwendung von natürlichen Ressourcen und die Verschmutzung der Umwelt sind durch Ressourcen sparende Verfahren und umweltschonende Technologien zu minimieren. Zukunftsfähige, möglichst erneuerbare Energie, sauberes Wasser und unverschmutzte Luft sind Elementarbedingungen des Lebens überhaupt, zu denen jeder Mensch Zugang haben muss.

Grundwerte: Gerechtigkeit und Solidarität

Ethischer Bezugsrahmen: *Wahrhaft menschlich sein heißt im Geist der großen religiösen und ethischen Traditionen: Wirtschaftliche und politische Macht darf nicht zum rücksichtslosen Kampf um Herrschaft missbraucht werden, sie ist vielmehr für den Dienst an den Menschen zu gebrauchen. Eigeninteresse und Wettbewerb dienen der Entwicklung der Leistungsfähigkeit und der Wohlfahrt aller Beteiligten. Daher sollen der gegenseitige Respekt, der vernünftige Interessenausgleich, der Wille zur Vermittlung und zur Rücksichtnahme herrschen.*

Artikel 7

Recht und Gerechtigkeit bilden füreinander Voraussetzungen. Verantwortung, Rechtfchaffenheit, Transparenz und Fairness sind Grundwerte eines Wirtschaftslebens, das von Rechtstreue und Integrität gekennzeichnet ist. Die Einhaltung des je geltenden nationalen und internationalen Rechts ist eine Pflicht für alle Wirtschaftsakteure. Wo es Defizite in der Qualität oder der Erzwingung der Rechtsnormen eines Landes gibt, sind diese durch Selbstverpflichtungen und Selbstkontrolle auszugleichen; keinesfalls dürfen sie zu Gewinnzwecken ausgenutzt werden.

Artikel 8

Das Erzielen von Gewinn ist die Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit und den Bestand der Unternehmen und damit für dessen soziales und kulturelles Engagement. Korruption aber schadet dem Gemeinwohl, der Wirtschaft und den Menschen, weil sie systematisch zur Fehlallokation und zur Verschwendung von Ressourcen führt. Die Zurückdrängung und Abschaffung aller korrupten und unlauteren Praktiken, wie etwa Bestechung und Kartellabsprachen, Patentverletzung und Industriespionage, erfordern ein präventives Engagement, das Pflicht für alle Handelnden in der Wirtschaft ist.

Artikel 9

Die Überwindung von Hunger und Unwissenheit, Armut und Ungleichheit der Lebenschancen in allen Ländern des Globus ist ein großes Ziel einer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, die auf Chancengleichheit, Verteilungsgerechtigkeit und Solidarität zielt. Selbsthilfe und Fremdhilfe, Subsidiarität und Solidarität, privates und öffentliches Handeln sind je zwei Seiten einer Medaille. Sie konkretisieren sich vor allem in privaten und öffentlichen Investitionen im Wirtschaftssektor, aber auch in privaten und öffentlichen Initiativen zur Schaffung von Institutionen, die der Bildung aller Bevölkerungsteile und dem Aufbau eines Systems sozialer Sicherheit dienen. Grundlegendes Ziel all dieser

Bestrebungen ist eine menschliche Entwicklung, die auf Förderung all jener Kompetenzen und Ressourcen abzielt, mit denen Menschen befähigt werden, ein selbstbestimmtes und menschenwürdiges Leben zu führen.

Grundwerte: Wahrhaftigkeit und Toleranz

Ethischer Bezugsrahmen: *Wahrhaft Mensch sein heißt im Geist der großen religiösen und ethischen Traditionen: Statt Freiheit mit Willkür und Pluralismus mit Beliebigkeit zu wechseln, der Wahrheit Geltung zu verschaffen; statt in Unehrllichkeit, Verstellung und opportunistischer Anpassung zu leben, den Geist der Integrität und Wahrhaftigkeit auch in den alltäglichen Beziehungen zwischen Mensch und Mensch zu pflegen.*

Artikel 10

Wahrhaftigkeit, Ehrlichkeit und Zuverlässigkeit sind Werte, ohne die nachhaltige und Wohlfahrt fördernde Wirtschaftsbeziehungen nicht gedeihen können. Sie sind Voraussetzungen für die Bildung von Vertrauen im zwischenmenschlichen Miteinander sowie im ökonomischen Wettbewerb. Zudem gilt es, das Recht auf Privatsphäre sowie persönliche oder berufliche Vertraulichkeit zu schützen.

Artikel 11

Die Vielfalt der kulturellen und politischen Überzeugungen, wie auch der individuellen Begabungen und der Kompetenzen von Organisationen sind eine mögliche Quelle der globalen Wohlfahrt. Ihre Kooperation zum wechselseitigen Vorteil setzt die Akzeptanz gemeinsamer Werte und Normen, gemeinsames Lernen und Toleranz gegenüber Anderssein voraus. Die Diskriminierung von Menschen wegen ihres Geschlechts, ihrer Rasse, ihrer Nationalität oder ihres Glaubens ist unvereinbar mit den Prinzipien eines globalen Wirtschaftsethos. Menschenverachtendes und menschenrechtsverletzendes Handeln ist nicht zu tolerieren.

Grundwerte: Gegenseitige Achtung und Partnerschaft

Ethischer Bezugsrahmen: *Wahrhaft Mensch sein heißt im Geiste der großen religiösen und ethischen Traditionen: statt patriarchaler Beherrschung oder Entwürdigung, die Ausdruck von Gewalt sind und oft Gegengewalt erzeugen, gegenseitige Achtung, Verständnis, Partnerschaftlichkeit. Jeder und jede Einzelne hat nicht nur eine unverletzliche Würde und unveräußerliche Rechte; alle Menschen haben auch eine unabweisbare Verantwortung für das, was sie tun und nicht tun.*

Artikel 12

Wechselseitige Achtung und Partnerschaft der Beteiligten, gerade auch von Mann und Frau, ist sowohl Voraussetzung als auch Ergebnis wirtschaftlicher Kooperation. Sie basiert auf Respekt, Fairness und Aufrichtigkeit gegenüber dem Anderen, seien es nun

die Verantwortlichen der Unternehmen, die Mitarbeiter, die Kunden oder andere Interessensträger. Achtung und Partnerschaft sind die unverzichtbare Basis, auf der auch die nicht intendierten negativen Konsequenzen wirtschaftlicher Interaktionen als gemeinsames Dilemma aller Involvierten akzeptiert und im gemeinsamen Bemühen aufgelöst werden können.

Artikel 13

Partnerschaft findet ihren Ausdruck auch in der Möglichkeit zur Teilhabe am Leben, den Entscheidungen und den Erträgen der Wirtschaft. Diese variiert je nach den kulturellen Voraussetzungen und den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen eines Wirtschaftsraumes. Das Recht sich zusammenzuschließen und kollektiv seine Interessen verantwortungsbewusst wahrzunehmen ist jedoch ein Mindeststandard, der überall anzuerkennen ist.

Schluss

Alle Akteure sollen die international akzeptierten Verhaltensnormen des Wirtschaftslebens respektieren, schützen und an deren Verwirklichung im Rahmen ihrer Einfluss-sphäre mitwirken. Grundlegend dafür sind die von den Vereinten Nationen (UN) im Jahre 1948 proklamierten und inzwischen global anerkannten Menschenrechte und Menschenpflichten. Andere globale Leitlinien anerkannter transnationaler Institutionen, wie etwa der „Global Compact“ der Vereinten Nationen, die „Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work“ der International Labour Organization (ILO), die „Rio Declaration on Environment and Development“ und die UN „Convention Against Corruption“, um nur einige zu nennen, stimmen überein mit den in dieser Erklärung festgehaltenen Erfordernissen eines globalen Wirtschaftsethos.

Tübingen, 1. April 2009

Erstunterzeichner

Michel Camdessus, Gouverneur honoraire der Banque de France

Walter Fust, CEO, Global Humanitarian Forum

Georg Kell, Executive Director, UN Global Compact Office

Samuel Kobia, Generalsekretär des Ökumenischen Rats der Kirchen

Hans Küng, Präsident der Stiftung Weltethos

Klaus M. Leisinger, CEO, Novartis Stiftung

Peter Maurer, Botschafter und ständiger Vertreter der Schweiz bei den Vereinten Nationen

Mary Robinson, Präsidentin von Realizing Rights: The Ethical Globalization Initiative

Jeffrey Sachs, Direktor, The Earth Institute, Columbia University

Juan Somavia, Generaldirektor der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

Desmond Tutu, em. Erzbischof, Friedensnobelpreisträger

Daniel Vasella, CEO, Novartis International

Tu Weiming, Professor für Philosophie, Harvard Universität und Peking Universität

Die Erklärung wurde verfasst von einer Arbeitsgruppe der Stiftung Weltethos:

Prof. Dr. Heinz-Dieter Assmann (Universität Tübingen)

Dr. Wolfram Freudenberg (Freudenberg-Gruppe)

Prof. Dr. Klaus Leisinger (Novartis Stiftung)

Prof. Dr. Hermut Kormann (Voith AG)

Prof. Dr. Josef Wieland (Federführung, Hochschule Konstanz)

Prof. h. c. Karl Schlecht (Putzmeister AG)

Von der Stiftung Weltethos

Prof. Dr. Hans Küng (Präsident)

Prof. Dr. Karl-Josef Kuschel (Vizepräsident)

Dr. Stephan Schlenzog (Generalsekretär)

Dr. Günther Gebhardt (Wissenschaftlicher Koordinator)

Hans Küng: Was will das Manifest für ein Globales Wirtschaftsethos?

1. Dieses Manifest bietet nicht nur allgemein formale, moralische Regeln oder Forderungen wie „Verantwortung“ oder „Gemeinwohl“, sondern inhaltlich bestimmte Werte und ethische Standards.
2. Diese Werte und Standards sind keine Erfindungen unserer Zeit, sondern stammen aus dem ethischen Erfahrungsschatz der Menschheit, der sich angesammelt hat, seit der Mensch, aus dem Tierreich aufsteigend, lernen musste, sich menschlich zu benehmen (zum Beispiel nicht andere Menschen zu töten, wie er Tiere töten darf: Tötungsverbot).
3. Diese Werte und Standards haben somit die Autorität der großen religiösen und ethischen Traditionen der Menschheit hinter sich, wie sie sich in zahllosen Zeugnissen der verschiedenen Kulturen im Lauf der Jahrhunderte niedergeschlagen haben.
4. Sie sind deshalb auch nicht regional oder national beschränkt, sondern bei aller kulturellen Bedingtheit universal. In allen Kulturen waren die Menschen nämlich daran interessiert, das Leben, das Eigentum, die Ehre und die Geschlechtlichkeit unter einen besonderen Schutz zu stellen. Insofern sind die Werte und Normen Gewaltlosigkeit und Achtung vor dem Leben, Gerechtigkeit und Solidarität, Wahrhaftigkeit und Toleranz, gegenseitige Achtung und Partnerschaft nicht willkürlich gewählt, sondern in zentralen Lebensbereichen strukturell begründet.
5. Das allen diesen Werten und Normen zugrundeliegende Grundprinzip ist das Bemühen um Menschlichkeit, um Humanität, das in der Goldenen Regel der Gegenseitigkeit eine entscheidende Konkretisierung erfahren hat.

6. Dieses Manifest ist kein Gesetz, das mit Sanktionen durchgesetzt werden soll, sondern ein Appell zur Selbstverpflichtung, der freilich den Sanktionen des Gewissens unterliegt.
7. Dieser Appell richtet sich nicht nur an Wirtschaftsführer, Unternehmer und Investoren, sondern auch an Kreditgeber, Mitarbeiter, Konsumenten und die jeweiligen Interessenverbände in allen Ländern der Welt. Damit richtet er sich auch an die politischen und staatlichen sowie internationalen Organisationen und Institutionen, die allesamt eine wesentliche Verantwortung für die Herausbildung und Umsetzung eines solchen globalen Wirtschaftsethos haben.
8. Das Manifest für »Global Economic Ethic« versteht sich als Unterstützung aller gegenwärtigen Bemühungen um globale moralische Standards, insbesondere des UN Global Compact, vom Blickwinkel der Ethik aus:
 - Die Forderung des Global Compact nach Respektierung und Unterstützung der Menschenrechte setzt das Prinzip Humanität voraus, das sich auf Rechte und Pflichten bezieht.
 - Die Annahme von verantwortungsvollen Arbeitsstandards setzt eine grundlegende Einstellung zur Gerechtigkeit und Fairness sowie den ethischen Willen zu einer gerechten Wirtschaftsordnung voraus.
 - Der Schutz der Umwelt entsprechend dem Vorsorgeprinzip setzt die Ehrfurcht vor allem Leben, auch dem der Tiere und Pflanzen, voraus.
 - Der Kampf gegen Korruption in all ihren Formen setzt den Willen zu Wahrhaftigkeit und Gerechtigkeit voraus.

Anmerkungen

- 1 Siehe Näheres auf der Internetseite <www.globaleconomicethic.org/>.
- 2 Siehe hiezu und zum Folgenden Bericht und Interview mit Hans Küng in: Die Zeit, 30. Dezember 2009, S. 24 f.; ferner Südwestrundfunk/SWR2 AULA – Manuskriptdienst: Geld und Moral: Über ein neues globales Ethos für die Finanzmärkte, im Internet abrufbar auf der Seite <www.swr.de/swr2/programm/.../-/id.../swr2-wissen-20091226.pdf>.
- 3 Siehe Näheres auf der Internetseite <www.unglobalcompact.org/>.
- 4 Zur Quelle siehe Anm. 1.
- 5 Im Internet abrufbar auf der Seite <globaleconomicethic.org/main/pdf/GEE-Kommentar.pdf>.

Korruption – eine Herausforderung (nicht nur) für die Logistik?¹

Von
Robert GMEINER

Einleitung

Korruption wird zusehends mehr thematisiert und als Problem wahrgenommen. Nach Maßnahmen wird gerufen – häufig, heftig und schnell nach Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung, der Repression und v. a. nach Antworten durch Recht; konkret nach Ergänzungen und Novellierungen im Besonderen des Straf- und des Dienstrechts.

Dieser Beitrag will sich mit einigen Herausforderungen auseinandersetzen, mit denen sich – im Umgang mit Korruption – allgemein Recht und im Speziellen die Legistik (bzw. mit Legistik befasste Organisationen und Personen) konfrontiert sehen. Herausforderungen, wie sie nachstehend nur cursorisch, beispielhaft und unvollständig dargestellt werden können, sind sowohl im Kernbereich legistischer Tätigkeit (als der Vorbereitung und Ausarbeitung von Entwürfen zu Rechtsvorschriften und der dabei anzuwendenden Gesetzestechnik²) als auch in den „Umgebungsbedingungen“ legistischer Tätigkeit zu verorten.

Es ist aber auch voranzustellen, was dieser Beitrag nicht leisten kann, nämlich eine konkrete Auseinandersetzung mit der gegebenen (und heftig diskutierten) Strafrechtsslage.

1. Eine Frage der Ethik

Zu beginnen ist damit (und das mag bei der gegebenen stark rechtspositivistischen Prägung gerade in Österreich durchaus irritieren), dass bei der Betrachtung und Bewertung des Phänomens der Korruption eine traditionell vorherrschende Engführung auf eine juristische Betrachtung relativiert werden muss. Ein solcher Befund ist – schon generell – nicht neu³, wurde aber für Fragen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Korruption schon 1981 von *Mayer-Maly* so formuliert: „Korruption mit den Mitteln des Rechts auszuschalten, ist nicht viel seltener unternommen worden als die Abschaffung der Prostitution. Im einen wie dem anderen Fall ist man oft genug an die Grenzen der Gestaltbarkeit durch Recht gestoßen.“ Wenige Seiten weiter zieht *Mayer-Maly* den Schluss: „Ohne eine Mobilisierung ethischer Prozesse bleibt – [...] – alles Instrumentar der Korruptionsbekämpfung chancenlos.“⁴

An dieser Stelle muss das Verhältnis von Recht und Ethik (und auch Moral) leider unbeleuchtet bleiben⁵. Eine Erweiterung des Blickfeldes vom Dienstrecht etwa auf eine Dienstethik (einen Amtsethos) kann aber bedeuten, dass „eine gut ausgebildete, in allen Köpfen gut verankerte Ethik jedoch die Verbotsnormen weitgehend überflüssig (macht). Sie müssen nur noch auf die wenigen schwarzen Schafe angewendet werden. Im Gegensatz jedoch zum Recht, das anordnet und mit Sanktionen droht, wendet sich die Ethik an die Fähigkeit des Menschen zur Einsicht, an sein Bedürfnis, das Richtige zu tun. Die Instrumente sind daher die öffentliche Diskussion, der Unterricht, das vorgelebte gute Beispiel, die Zivilcourage, Mitarbeiter gegebenenfalls rechtzeitig auf ihr Fehlverhalten anzusprechen.“⁶ Dieser allgemeine Hinweis soll im Folgenden mit konkreten Beispielen im Kontext der Korruptionsprävention und -bekämpfung belegt werden:

1.1 Korruptionsprävention und -bekämpfung der Wiener Stadtverwaltung

Im Zuge von (jedenfalls in der österreichischen Debatte herausragenden) Bemühungen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung in der Wiener Stadtverwaltung ist 2005 (neu aufgelegt 2009) – als praktische Handlungshilfe für die Bediensteten des Magistrats, aber auch als Information für die BürgerInnen – ein Handbuch herausgegeben worden, das den Titel trägt: „Eine Frage der Ethik. Handbuch zur Korruptionsprävention“⁷. Dort ist u. a. zu lesen: „Am Beispiel des ‚Geschenkannahmeverbots‘ zeigt sich, dass Straf- und Dienstrecht kein abschließendes Wertesystem darstellen, sondern um ethische Normen ergänzt werden müssen, um Mitarbeiter/innen wirksam schützen zu können.“⁸

Dieses Verhältnis lässt sich auch graphisch veranschaulichen:



Quelle: Magistratsdirektion der Stadt Wien. Interne Revision und Personalressourcensteuerung (Hrsg.), Bekämpfen der Korruption. Projektbericht 2002–2003 (2004) 31.

1.2 Berufsethik im Bundesministerium für Finanzen

Das Bundesministerium für Finanzen hat seine (schon langjährigen) Bemühungen zu Fragen einer Berufsethik und konkret der Korruptionsprävention in ihrem Bereich (im Jahr 2008, neu aufgelegt 2009) in einem Verhaltenskodex „Berufsethik – Vorsicht Vorteil“ zusammengefasst⁹. Die Bediensteten werden hier u. a. mit „Vier Fragen der ETHIK“ zu einer Art „Selbstreflexion“ aufgefordert:

Kann ich mein Handeln meinen Vorgesetzten, Kolleginnen oder Kollegen, Freundinnen bzw. Freunden, Familienangehörigen offen erzählen?

Wäre es für mich o. k., wenn Vorgesetzte, Kolleginnen oder Kollegen, Freundinnen bzw. Freunde, Familienangehörige so handeln würden?

Wird z. B. ein Vorteil einem größeren Personenkreis gewährt (Firmenrabatt)?

Würde ich z. B. den Vorteil auch erhalten, wenn ich eine andere berufliche Stellung hätte?

Je nach (mehrheitlicher) Beantwortung mit Ja/Jein/Nein würde – so wird weiter ausgeführt – das Handeln jede kritische Überprüfung bestehen, sollte das Handeln noch einmal selbstkritisch überdacht oder ggf. sofort beendet werden¹⁰.

1.3 Verhaltenskodex des Rechnungshofes

Ein weiteres sehr interessantes Beispiel ist der Verhaltenskodex des Rechnungshofes¹¹. Hier wird im Interesse der Bewusstmachung von Grundsätzen und Regeln des Verhaltenskodex ein sog. „Ethikboard“ eingerichtet, der zur Unterstützung und Beratung allen Rat und Hilfe suchenden MitarbeiterInnen zur Verfügung steht. Das „Ethikboard“ kann zur Abgabe einer Empfehlung angerufen werden, wenn in Zweifelsfragen zu entscheiden ist, ob das Verhalten einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters im dienstrechtlichen Rahmen zu Konsequenzen führen soll.

1.4 Ethische Einflüsse im Dienstrecht

Das letzte Beispiel hier lässt erkennen, dass Ethik und Recht nicht Gegensätze sind, vielmehr sogar eine Zusammenführung möglich ist. § 14 Abs. 1 Vbg. Gemeindeangestelltengesetz 2005¹² regelt unter der Überschrift „Allgemeine Dienstpflichten“, dass die „Gemeindeangestellten verpflichtet (sind), ihre dienstlichen Aufgaben unter Beachtung der bestehenden Rechtsvorschriften mit Sorgfalt, Fleiß, Unparteilichkeit und Treue mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln aus Eigenem zu besorgen.“

Aus Eigenem (sic!) – nirgendwo kommt besser zum Ausdruck, dass es sich beim ethischen Fragen um intrinsische Prozesse und Urteilsbildungen handelt.

2. Korruption – ein unscharfes Phänomen

Um Korruption mit den Mitteln der Legistik bearbeiten zu können, braucht es – sollte man meinen – einen klaren Bezugspunkt, eine klare Begriffsdefinition: „Kriminalpolitik, besonnen und mit Weitblick betrieben, braucht als Maßstab einen Begriff vom ‚Wesen‘ der Korruption.“¹³ Doch weit gefehlt: Der Begriff kommt zwar in der österreichischen

Rechtsordnung – zumeist ohne eine Definition – vor¹⁴, nicht aber etwa im StGB¹⁵. Die Diskussion verlagert sich auf „Spezialtatbestände“, d. h. es werden (einem funktionalen Ansatz folgend) „Korruptionsdelikte“ wie etwa Bestechlichkeit (§ 304 StGB) oder Vorteilsannahme (§ 305 StGB) enumerativ behandelt¹⁶. Korruption ist kein (straf-)rechtsdogmatischer Begriff, kriminologisch handelt es sich um ein sehr unscharfes Phänomen. Definitionen, die im (gängigen) Kern immer auf einen „Missbrauch überantworteter Macht oder Entscheidungsbefugnis (etwa in der Verwaltung, Wirtschaft oder Politik) zum privaten Vorteil“ abstellen, gibt es viele¹⁷. Zu- oder trotzdem ist korruptes Verhalten (rechts-)soziologisch schwer zu fassen: Es gibt viele Bilder und Wahrnehmungen – „In unserer Gesellschaft weiß jede bzw. jeder, was Korruption ist und was nicht.“¹⁸ – und gleichzeitig Diskrepanzen zwischen Selbstbild (einerseits „Bei uns doch nicht!“, andererseits soll es aber „Freunderlwirtschaft“, „Filz“, Patronagesysteme“ und „Vitamin B“ – als besondere Formen von Korruption – geben) und Fremdbildern. Zweiteres erfolgt häufig durch „Bewertungen“ Österreichs in sog. Korruptionsindizes (Corruption Perception Index [CPI]; Bribe Payers Index [BPI]; Global Corruption Barometer)¹⁹. Bei der letzten Erhebung (2009) des GCI etwa war Österreich auf Platz 16 (von 180 Staaten) eingereiht worden²⁰. Tatsächlich aber spielen Korruptionsdelikte auch nach wie vor – ungeachtet der umfänglichen und Aufsehen erregenden medialen Berichterstattung – in der Anklage- und Verurteilungsstatistik keine bedeutende Rolle. Insgesamt fällt auf, dass betreffend Form und Verbreitung von Korruption in Österreich valides empirisches Material (noch) kaum auffindbar ist²¹.

3. Korruption und Strafrecht – (schon) eine lange Geschichte

Korruption ist aber auch kein neuzeitliches Phänomen. Deshalb hat auch Korruptionsbekämpfung mit Mitteln des Rechts eine lange Tradition (es sei nur der Codex Hammurabi als ein Stichwort genannt). Im Anschluss an die vorigen Ausführungen soll nun dargestellt werden, wie im (Kern)Bereich des Strafrechts das Kriminalitätsfeld Korruption immer wieder neu bearbeitet wurde, wie die österreichische Strafrechtsordnung immer wieder aufgefordert war, (energisch) gegen Korruption vorzugehen²².

Im Wesentlichen kann man zwei „Wellen“ der Entwicklung darstellen.

Eine erste „Welle“

- Anti-Korruptionsgesetz 1964 (BGBl. Nr. 116/1964),
 - 2. Anti-Korruptionsgesetz 1982 (BGBl. Nr. 205/1982) und
 - Strafrechtsänderungsgesetz (StRÄG) 1987 (BGBl. Nr. 605/1987)
- stellte zumeist legislative Reaktionen auf Großskandale dar.

Demgegenüber ging der Reformimpuls bei der zweiten „Welle“

- StRÄG 1998 (BGBl. I Nr. 153/1998),
- Verbandsverantwortlichkeitsgesetz 2005 (BGBl. I Nr. 151/2005),

- Strafrechtsänderungsgesetz (StRÄG) 2008 (BGBl. I Nr. 109/2007)²³ und
 - KorrStrÄG 2009 (BGBl. I Nr. 98/2009)²⁴
- zumeist von internationalen „Foren“ aus.

4. Umgebungsbedingungen und -entwicklungen

Von zentraler Bedeutung für legistische Tätigkeit ist die Beobachtung der Einflussfaktoren und Rechtsentwicklungen (auf nationaler und internationaler Ebene). Für den Bereich von Korruption(sbekämpfung) ist ein solcher Befund sehr heterogen, um nicht zu sagen: zersplittert.

4.1 Internationale „Vorgaben“²⁵

Dazu muss an dieser Stelle eine stichwortartige (und unvollständige) Aufzählung genügen:

- Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption (ETS Nr. 173) (vom 1. 7. 2002), von Österreich am 13. Oktober 2000 unterzeichnet; noch nicht ratifiziert
- Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption (ETS Nr. 191) (vom 15. 5. 2003)
- Zivilrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption (ETS Nr. 174), Kundmachung von ETS Nr. 174 und des Abkommens über die Einrichtung der Staatengruppe gegen Korruption – GRECO und der Entschließung (99)5 über die Einrichtung der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) samt Anhang erfolgte am 6. 10. 2006 (BGBl. III Nr. 155/2006); Österreich ist seit 1. 12. 2006 Mitglied von GRECO
- „20 Leitprinzipien zur Bekämpfung von Korruption“ – Resolution (97)24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption
- Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (A/RES/5874) vom 31. 10. 2003 (BGBl. III Nr. 47/2006)
- UN-Übereinkommen gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (BGBl. III Nr. 84/2005)
- OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17. 12. 1997 (BGBl. III Nr. 176/1999) – ist für Österreich seit dem 19. Juli 1999 in Kraft
- Empfehlung 2a.) der 40 Empfehlungen der FATF (Financial Action Task Force)
- EG-Übereinkommen vom 26. 5. 1997 über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedsstaaten der EU beteiligt sind (ABl. 1997 C 195/1; BGBl. III Nr. 36/2000)
- EU-Rahmenbeschluss 2003/568/JI vom 22. 7. 2003 zur Bekämpfung der Korruption im privaten Sektor (ABl. 2003 L 192/54) (Frist zur Umsetzung 22. Juli 2005)
- IWF-„Guidelines Regarding Governance Issues“

Neben der „Menge“ an internationalen Rechtsdokumenten sind auffallend – das sei hier nur angemerkt – die Unterschiede in den Normsetzern und die unterschiedliche Rechts-

qualität bzw. die Antworten auf ein mögliches Erfordernis einer Implementierung in innerstaatliches Recht.

4.2 Innerstaatliche Rechtsordnung

Legistische Tätigkeit im Bereich der Korruptionsbekämpfung beschränkt sich aber nicht nur auf das Strafrecht (siehe dazu schon 3. und nachfolgend 7.).

Insbesondere in den Dienstrechtsordnungen von Bund, Ländern und Gemeinden finden sich (in der überwiegenden Zahl gleichlautende, z. T. leicht abweichende) Bestimmungen, die etwa allgemein die Dienstpflichten oder konkreter Fragen der Geschenkannahme (§ 59 BDG als Beispiel) oder Nebenbeschäftigungen von Bediensteten regeln. Auffällig ist dabei, dass diese Regelungen größtenteils auf Gesetzesstufe erfolgt sind, z. T. aber – gerade etwa die Frage des Verbots bzw. der „Grenze“ der Erlaubtheit einer Annahme von Geschenken betreffend – auf Erlass-Ebene detailliert wurden. Im Verbund mit Regelungen wie § 7 AVG (Befangenheit) belegen diese Bestimmungen, dass es gerade im öffentlichen Bereich eine lange Tradition im Umgang mit Interessenskonflikten bzw. Integritätsfragen gibt.

Einem „Antikorruptionsrecht“ zugerechnet werden können auch Regelungen in anderen Rechtsbereichen. Zu nennen sind z. B. § 10 UWG, §§ 55 ff. AMG, §§ 26 und 27 UG (zu Fragen der Drittmittelaufbringung) oder Regelungen in berufsrechtlichen Bestimmungen (vgl. § 53 Ärztegesetz).

4.3 Normen von „besonderer Qualität“

Ein Spezifikum des hier in Rede stehenden Bereichs der Korruptionsbekämpfung ist, dass neben und zusätzlich zu den zuvor angesprochenen Normen sog. Verhaltenskodices oder Codes of Conduct zur Anwendung gebracht werden, die als „soft law“ bezeichnet werden.

Neben bereits oben zu 1. genannten Beispielen ist insbesondere auf den Verhaltenskodex des Bundeskanzleramts²⁶ hinzuweisen. In dessen Vorwort heißt es, dass dieser Verhaltenskodex „primär als ein Instrument der Korruptionsprävention und nicht ihrer direkten Bekämpfung zu sehen ist. Es ist kein Kontrollinstrument, sondern dient der Bewusstmachung der Tatsache, dass bereits rechtlich unproblematisches Handeln zum Problem werden kann. Und er soll an Tabus rütteln und uns dazu animieren, Fragen der Korruption und ihrer Prävention offen anzusprechen, damit wir auf diese Fragen auch die richtigen Antworten finden können.“ Besonders erwähnenswert sind auch der „Ärztliche Verhaltenskodex bei der Zusammenarbeit mit der Pharma- und Medizinprodukteindustrie“²⁷ der Österreichischen Ärztekammer oder der Verhaltenskodex der PHARMIG²⁸.

Für die Legisten sind Entwicklungen dieser Art – Verhaltenssteuerung durch „soft law“ – aus dem Völkerrecht (Art. 9 Abs. 1 B-VG) und auch im Gesundheitsrecht (in der Form von Empfehlungen und Richtlinien)²⁹ bekannt, werden im Verfassungsrecht z. T. diskutiert (vgl. die Diskussion zu Präambeln und Staatszielbestimmungen in Verfassungsurkunden) und haben zuletzt im Bereich des Kapitalmarkt- bzw. Unternehmensrechts

dadurch eine neue Dimension erhalten, als durch ad hoc zusammengesetzte Gremien wie z. B. den Österreichischen Arbeitskreis für Corporate Governance der Österreichische Corporate Governance-Code ausgearbeitet wurde.

Damit zusammenhängende Fragen kann man nicht allein damit beantworten, dass das in der Völkerrechtslehre diskutierte Phänomen eines nicht verbindlichen, sondern als eine Art „Richtlinie“ geltenden „soft law“ hinsichtlich seiner Rechtsqualität umstritten ist³⁰ (was sicher zutreffend ist), wenn etwa im o. a. Ärztlichen Verhaltenskodex festgehalten ist, dass eine Verletzung der Pflichten im Sinne dieser Richtlinie gemäß § 136 Abs. 1 Ärztegesetz als Disziplinarvergehen zu ahnden ist.

Entwicklungen der skizzierten Art gehen (noch) weiter. Im Bereich der Standardisierung (man beachte, dass hier der Normsetzer eine Normungsorganisation ist) kann wohl 2010 mit einer ISO 26000 („Ethiknorm“) als einem Beispiel transnationaler Normbildung gerechnet werden, welche v. a. die soziale und ökonomische Verantwortung von Unternehmen ansprechen soll³¹.

5. Ein altes Thema – neue Begriffe

Es stellen sich im Zusammenhang (auch) mit Korruption (auch für Legisten) Fragen, wie bestimmte Maßnahmen, aber auch Begriffe in die Rechtsordnung integrierbar sind³². Auch dazu nachstehend nur kursorische Hinweise:

Es wurde bereits angesprochen, dass neben Korruptionsbekämpfung deren Prävention von besonderer Bedeutung ist. Dabei kann die Rechtsordnung mit dem Begriff „Prävention“ (noch) schwer umgehen: Deutlich wird dies, wenn eine Abfrage dieses Begriffs im RIS 95 Treffer, aber keine Definition ergibt³³. In unserem Kontext kann etwa auf die General- und Spezialprävention des Strafrechts hingewiesen werden. Deutlicher wird die Problematik, wenn man sich das BG über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, BGBl. I Nr. 72/2009, genauer anschaut: Korruptionsprävention ist im Titel und in der Aufgabenumschreibung (§ 1) zwar noch explizit genannt, in § 4 Abs. 3 wird von „geeigneten Präventionsmaßnahmen“ gesprochen, in § 1 und § 5 Abs. 3 ist aber dann von „Vorbeugung, Verhinderung“ die Rede. Damit wird auf die „klassische“ sicherheitspolizeiliche Nomenklatur etwa des SPG verwiesen.

Zu nennen sind hier auch Personen, die von einem Fehlverhalten anderer Personen in ihrem beruflichen Umfeld Kenntnis erlangen, auf diese Missstände aufmerksam machen und dadurch (möglicherweise) berufliche Risiken eingehen – sog. „Whistleblower“ („Hinweisgeber“)³⁴. Dafür gibt es Beispiele in anderen Rechtsordnungen (vgl. den Whistleblower Protection Act in den USA oder – in einer der österreichischen Rechtsordnung vergleichbaren – § 37 des dt. BeamStG) und technische Möglichkeiten. Dem gegenüber hinkt die Diskussion in Österreich noch nach und wird auch zurückhaltend geführt³⁵. Zu nennen ist aber das (gegenüber dem ursprünglichen Begutachtungsentwurf³⁶ verbliebene) Melderecht nach § 5 des Bundesgesetzes über die Einrichtung und Organisation des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung sowie ganz aktuell die mit dem neuen § 9b Umweltinformationsgesetz-Novelle 2009 eingeführte

Informantenschutz-Bestimmung.³⁷ Damit im Zusammenhang stehen Fragen der Einführung einer „Kronzeugenregelung“ auch für den Bereich des Korruptionsstrafrechts³⁸. Bei Fragen der sog. „directors' disqualification“ geht es um die Frage eines Verbots (einer Übernahme) von Führungspositionen (etwa in einem Unternehmen) für wegen schwerer Korruptionsdelikte verurteilte Personen³⁹. Ein solches allgemeines, an die Zuverlässigkeit oder eine strafbare Verurteilung wegen Bestechungsdelikten der Organe von Unternehmen anknüpfendes Tätigkeitsverbot oder Ausschlussgründe gibt es (derzeit) weder im Strafrecht noch im Unternehmens- und Gesellschaftsrecht. Ansätze außerhalb des Justizsystems – etwa im Bereich des Kapitalmarktrechts oder in berufsrechtlichen Sondervorschriften (RAO, WTHG) oder etwa § 13 GewO – gibt es aber sehr wohl⁴⁰.

Rechtspolitisch interessant ist auch die Thematik, ob und in welchem Maß das Dienstrecht Regelungen vorsieht, die einem Wechsel von öffentlich Bediensteten in den privaten Sektor einen Rahmen geben – sog. post-public-employment. Diesbezügliche Regelungen beschränken sich derzeit fast ausschließlich auf eine „nachwirkende“ Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit (vgl. § 22 Vbg. LBedG 2000)⁴¹.

6. Der Gesetzgeber macht die Gesetze

Es kann als bekannt vorausgesetzt werden, dass ein Großteil der letztendlich durch die Legislative beschlossenen Gesetze auf exekutiver Ebene entworfen, begutachtet und als Regierungsvorlagen dem Parlament zugeleitet wird. Im Bereich des Korruptionsstrafrechts können aber Beispiele eines „aktiveren“ Gesetzgebers aufgezeigt werden.

So ist interessant, dass noch im StRÄG 2008 Mitglieder inländischer verfassungsmäßiger Vertretungskörper zur Gänze nicht den Amtsträger-Definitionen unterworfen wurden und damit die relevanten Bestimmungen für diese Personengruppen – also Mitglieder des National- und Bundesrates, der Landtage und von Gemeinderäten – unanwendbar blieben⁴². Im KorrStrÄG 2009 hat sich der Gesetzgeber immerhin zu einer eingeschränkten Anwendbarkeit durchringen können.

Die Geschichte des KorrStrÄG 2009 ist ein weiteres Beispiel: So wurde – nach intensiven Beratungen durch eine ministeriumsinterne Arbeitsgruppe – durch das Bundesministerium für Justiz am 10. Juni 2009 ein Begutachtungsentwurf versendet, der (zwar unrichtig betitelt) eine Änderung relevanter Bestimmungen (u. a.) des StGB vorgesehen hat – mit einer Frist bis 22. Juni 2009⁴³. Über einen am 17. Juni 2009 von ÖVP/SPÖ eingebrachten Initiativantrag⁴⁴ hat bereits am 30. Juni 2009 der Justizausschuss beraten⁴⁵. Dabei wurde der selbständige Antrag in einem Abänderungsantrag in wesentlichen Teilen verändert und erstmals der letztlich gültige Titel des Gesetzes vorgeschlagen. Bis unmittelbar vor der Beschlussfassung im Nationalrat in seiner Sitzung am 8. Juli 2009 wurden noch Änderungen an diesem Gesetzesentwurf vorgenommen, z. B. auch die Regelungen betr. Amtsträger in Bezug auf Mitglieder inländischer verfassungsmäßiger Vertretungskörper geändert⁴⁶. Dieser Prozess ist unterschiedlich bewertet worden. So hat Justizministerin *Bandion-Ortner* in ihrer Rede vor dem Nationalrat das Vorgehen verteidigt⁴⁷, während *Wegscheider* von einem „parlamentarischen Schnellverfahren“⁴⁸ spricht.

7. (Trotzdem) Einige Bemerkungen zum aktuellen Korruptionsstrafrecht

Der Beitrag würde unvollständig bleiben ohne einige Bemerkungen zu der aktuellen (erst am 1. September 2009 in Kraft getretenen) Strafrechtslage – diese sollen aber auf allgemeine Einschätzungen und nur einige wenige und diese nur skizzierende Fragen und Problemfelder beschränkt werden.

7.1 Allgemein

Die bisher vorliegenden (ersten) Bewertungen der Rechtslage nach dem KorrStrÄG 2009 sind durchaus unterschiedlich: Während *Schuschnigg* meint, das Gesetz „führt durch die Präzisierung der Begriffe zu einer substantiell klareren Rechtslage“⁴⁹, bringt es nach *Reindl-Krauskopf* nur teilweise die angestrebte Klarheit der Begriffe: „Der Gesetzgeber hat mit dieser Novelle jedenfalls weder ein konsequentes noch ein umfassendes Bekenntnis zur Korruptionsbekämpfung abgelegt. Das ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund internationaler Rechtsinstrumente, die auch Österreich binden, ein besorgniserregendes Zeichen.“⁵⁰ In unserem Kontext (siehe 1.) interessant ist der Hinweis von *Mazal*: „Nicht irgendwelche ethischen Aspekte der Korruption, sondern ausschließlich die durch Korruption möglichen wirtschaftlichen Nachteile werden als Beweggrund für die Regelung genannt.“⁵¹

7.2 Fragen im Detail

Einige der in der bisherigen Diskussion vorgebrachten problematischen Punkte seien an dieser Stelle – mit weiteren Nachweisen – nur aufgelistet (ohne diese weiter zu detaillieren):

Ein „Hauptkritikpunkt“ ist nach wie vor der Amtsträger-Begriff des § 74 StGB idF des KorrStrÄG 2009, und zwar in mehrerlei Hinsicht: Kritisch gesehen werden die Einschränkungen des Korruptionsstrafrechts für Abgeordnete österreichischer Vertretungskörper⁵²; viele Fragen werfen nach wie vor die „ausgegliederten Rechtsträger/Unternehmen“ (§ 74 Abs. 1 Z 4a lit. d StGB) auf – nur zwei seien angerissen: Was bedeuten „weit überwiegend(e) Leistungen“? Regelungen betreffend die Kontrollbefugnis des Rechnungshofes differieren z. T. von vergleichbaren Bestimmungen betr. Landes-Rechnungshöfe⁵³ und können damit zu (regional) unterschiedlicher Anwendbarkeit und damit zu Ungleichbehandlung führen⁵⁴.

Kritische Anmerkungen gibt es auch dazu, dass durch den neuen § 306 StGB gegenüber § 304 Abs. 2 StGB idF StRÄG 2008 zwar eine wesentliche Präzisierung erreicht wurde, indem auf ein „künftiges“ (somit absehbares und in seiner konkreten Gestalt vom Vorsatz umfasstes) Amtsgeschäft und weniger auf den Amtsträger abgestellt wird⁵⁵, damit aber auch das sog. „Anfüttern“ wieder in einem beträchtlichen Umfang zugelassen werde⁵⁶.

Dadurch, dass § 305 Abs. 1 und 2, § 306 und § 307a Abs. 1 StGB auf dienst- und organisationsrechtliche Vorschriften verweisen, wurde (richtigerweise) versucht, ungelöste Fragen des StRÄG 2008 – das Verhältnis von Strafrecht und Dienstrecht betreffend – zu

lösen, was z. T. auch erreicht wurde. Mit diesem in den Materialien als „Verwaltungsakzessorietät“ – richtiger wohl: Dienst- und Organisationsrechtsakzessorietät – bezeichneten Zusammenhang ergeben sich aber auch Probleme. Dienst- und organisationsrechtliche Vorschriften sind unterschiedlichster Art: Gesetze und Verordnungen, aber auch Erlässe, Weisungen, privatrechtliche Arbeitsverträge etc. – kurz: es ist wohl das gesamte „Arbeitsrecht“ und auch die Gesamtheit der Normen, welche zum einen die Verwaltungsorganisation und zum anderen die Organisation der dem Amtsträgerbegriff zugrunde gelegten privaten Rechtsträger regeln, gemeint. Vor diesem Hintergrund bleiben eine Reihe von (inhaltlichen, aber auch prozeduralen) Fragen offen, die sehr ausführlich von *Kuscko-Stadlmayer* behandelt werden. Aus legistischer Sicht erscheint der Hinweis beachtenswert, dass die gewählte „Verweisteknik“ in mehrerlei Hinsicht problematisch ist⁵⁷.

Ausblick

Die dargestellten rechtspolitischen Aktivitäten im Bereich des Korruptionsstrafrechts „markieren ein vorläufiges Ende einer in den letzten eineinhalb Jahren intensiv geführten Diskussion“⁵⁸. Weitere Klärungen sind wohl durch den vom Justizministerium schon angekündigten Erlass zum KorrStrÄG 2009 zu erwarten. Zusätzliche Impulse wird die Debatte durch den sog. Monitoring-Bericht Österreichs über die Umsetzung der GRECO-Empfehlungen und dessen entsprechende Diskussion v. a. im Sommer 2010 erhalten.

Korruptionsbekämpfung und -prävention werden jedenfalls auf der Agenda jeder Organisation sowohl im öffentlichen Bereich (bei Bund, Ländern und Gemeinden) als auch für private Organisationen und Unternehmen sein und bleiben. Zu hoffen bleibt abschließend, dass besonders für die Rechtsanwender Rechtsunsicherheiten und damit Verunsicherung abnehmen werden.

Anmerkungen

- 1 Die Vortragsform wurde im Wesentlichen beibehalten. Der Text wurde um Endnoten ergänzt, er gibt ausschließlich die Auffassung des Verfassers wieder.
- 2 Siehe dazu *Irresberger*, Organisationsformen der Legistik aus der Sicht des Bundes, in: *Kärntner Verwaltungskademie* (Hrsg.), 5. Kärntner Legistik-Gespräche 2007 (2008) 31 ff.
- 3 Siehe dazu mwN *Gmeiner*, Verwaltungsethik in Österreich – Eine Skizze, in: *Lienbacher/Thanner/Tschirt/Weiss* (Hrsg.), FS Weiss (2007) 199 ff.
- 4 *Mayer-Maly*, Grundsätzliche Überlegungen zur Wirksamkeit des Rechts bei der Bekämpfung von Korruption, in: *Brünnler* (Hrsg.), Korruption und Kontrolle (1981) 491 ff. (494; 506).
- 5 Siehe dazu, aber auch nur im Überblick *Gmeiner* (FN 3) 204 ff.
- 6 *Isensee*, Das Amt als Medium des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *Schuppert/Neidhardt* (Hrsg.), Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz (2002) 241 ff. (263).
- 7 *Stadt Wien* (Hrsg.), Eine Frage der Ethik. Handbuch zur Korruptionsprävention² (2009); vgl. dazu umfassend <http://www.antikorruption.wien.at> (12. 1. 2010); vgl. *Jauernig*, Korruptionsprävention im Magistrat der Stadt Wien, in: *Österreichische Juristenkommission* (Hrsg.), Korruption. Ursachen – Erscheinungsformen – Bekämpfung (2009) 67 ff.

- 8 *Stadt Wien* (FN 7) 39.
- 9 *Bundesministerium für Finanzen* (Hrsg.), *Berufsethik – Vorsicht Vorteil!* (2009).
- 10 *Bundesministerium für Finanzen* (FN 9) 14.
- 11 Siehe <http://www.rechnungshof.gv.at/uploads/media/Verhaltenskodex.pdf> (18. 12. 2009); vgl. *Moser*, *Korruptionsbekämpfung durch Rechnungshöfe*, in: *Österreichische Juristenkommission* (FN 7) 99ff.
- 12 Vbg. GAG, LGBl. Nr. 19/2005 idGF; hinzuweisen ist darauf, dass sich gleichlautende Bestimmungen auch schon in älteren Vbg. Landes- und Gemeindebedienstetenrechtsgesetzen finden.
- 13 *Volk*, *Die Merkmale der Korruption und die Fehler bei ihrer Bekämpfung*, in: *Gössel/Trifflerer* (Hrsg.), *GS Zipf* (1999) 419 ff. (419).
- 14 Eine RIS-Abfrage dieses Stichworts (am 18. 12. 2009) hat 127 Treffer ergeben.
- 15 Es gibt also keinen eigenen Straftatbestand „Korruption“.
- 16 Nun kann man zu Recht einwenden, dass ein solches Vorgehen legistisch nicht ungewöhnlich ist. Problematisch und der Rechtssicherheit nicht zuträglich ist aber, wenn in einer Reihe von Rechtstexten (vgl. EU-Rahmenbeschlüsse oder das Übereinkommen über die justizielle Zusammenarbeit) „Korruption“ als Bezugsstrafat genannt wird, für die grundsätzlich die Anerkennung einer justiziellen Entscheidung eines anderen Mitgliedsstaats gilt, obwohl eine Definition von Korruption unterbleibt [vgl. dazu *Wolf*, *Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene* (2006) 10 f.]; gewisse Klärungen könn(t)en etwa durch die Zuständigkeitsfestlegungen der Korruptionsstaatsanwaltschaft (vgl. § 2a StAG und § 20a StPO idF BGBl. I Nr. 9872009) herbeizuführen sein.
- 17 Vgl. mwN *Kreutner* (Hrsg.), *The Corruption Monster. Ethik, Politik und Korruption* (2006); *Fellmann*, *Die „automatische“ Korruption. Handbuch der Korruptionsprävention* (2010) insbes. 31 ff.; *Ritter*, *Zum Begriff der Korruption*, in: *Fellmann/Klug* (Hrsg.), *Vademecum der Korruptionsbekämpfung* (2008) 52 ff.; *Sickinge*, *Korruption in Österreich: Verbreitung, ausgewählte Problembereiche, Reformbedarf*, in: *Bundesministerium für Justiz* (Hrsg.), 35. Ottensteiner Fortbildungseminar aus Strafrecht und Kriminologie (2007) 101 ff.; *von Arnim*, *Korruption*, in: *Österreichische Juristenkommission* (FN 7) 17 ff.
- 18 *Giannakopoulos/Tänzler*, *Deutsche Ansichten zur Korruption*, APuZ 3–4/2009, 13 ff. (15); siehe auch *Tänzler*, *Korruption als Metapher. Tatsachen, Wahrnehmungen, Deutungsmuster*, in: *Mittelweg* 36 1/2008, 69 ff.
- 19 Vgl. dazu *Sickinge*, *Korruptionsrankings/international vergleichbare Korruptionsindizes*, in: *Fellmann/Klug* (FN 17) 417 ff.
- 20 Vgl. <http://www.ti-austria.at/ti-allgemein/corruption-perceptions-index.html> (21. 12. 2009).
- 21 Vgl. dazu mwN *Sickinge* (FN 17); anzumerken ist, dass das BMJ – in Umsetzung einer entsprechenden Empfehlung des Österreich-Evaluierungsberichts der GRECO – eine umfassende Studie in Auftrag gegeben hat.
- 22 Zum Folgenden vgl. *Bogensberger*, *Korruptionsbekämpfung „reloaded“*. Eine materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Teilantwort des Strafrechts auf eine ständige phänomenologische Herausforderung, in: *Österreichische Juristenkommission* (FN 7) 74 ff.; *Manquet*, *Wer darf was? – Altes, neues und ganz neues Anti-Korruptions-Strafrecht in Österreich*, ÖJZ 2009, 763 ff.
- 23 Ohne Anspruch auf Vollständigkeit siehe *Bertel*, *Werbung ist keine Bestechung*, in: *Der Staatsbürger*, 24. 9. 2009, 17; *Bertel*, *Bestechung in der Pharmabranche*, in: *Wiener Zeitung*, 2. 10. 2008, 11; *Bertel/Schwaighofer*, *Österreichisches Strafrecht. Besonderer Teil II. §§ 169 bis 321 StGB** (2008) 262 ff.; *Bogensberger* (FN 22) 74 ff.; *Brandstetter/Glaser/Höcher/Singer*, *Anmerkungen zum neuen Korruptionsstrafrecht*, eolex 01/2009, 4 ff.; *Brandstetter/Glaser/Höcher/Singer*, *Die Grenzen der „Beamtenbestechung“ nach dem neuen Recht*, eolex 01/2009, 8 ff.; *Bundesministerium für Justiz* (Hrsg.), *Erlass vom 14. Juli 2008 zum Strafrechtsänderungsgesetz 2008 – Korruptionsstrafrecht* (2008); *Fuchs/Jerabek*, *Korruption und Amtsmissbrauch. Grundlagen, Definitionen und Beispiele zu den §§ 302, 304, 310 und 311 StGB** (2009); *Glaser*, *Der neue Amtsträgerbegriff im österreichischen Strafrecht*, JBl 2009, 225 ff.; *Hinterhofer*, *Zur Strafbarkeit des „Anfütters“ von Amtsträgern – Versuch einer einschränkenden Auslegung*, ÖJZ 2009, 250 ff.; *Jarolim/Gogl*, *Kampf der Korruption. Neue Straftatbestände zur Bekämpfung von Bestechung im privaten und öffentlichen Sektor*, RFG 2008, 103 ff.; *Kienapfel/Schmoller*, *Studienbuch Strafrecht. Besonderer Teil. Band III. Delikte gegen sonstige Individual- und Gemeinschaftsrechte** (2009), 363 ff.; *Medigovic*, *Geht das neue Korruptionsstrafrecht für Amtsträger zu weit?*, ÖJZ 1009, 149 ff.; *Ploier*, *Wann sind Sie korrupt? Erläuterungen zum Antikorruptionsstrafrecht*, *Zeitschrift für Hypertonie* 2009; 13 (3), 26 ff.; *Plöckinger*, *Bestechungs-, Provisions- und Schmiergeldzahlungen im geschäftlichen Bereich. Umfang und Reichweite des neuen Antikorruptionstatbestands des § 168 d StGB*, ÖJZ 2009, 207 ff.; *Reindl-Krauskopf*, *Korruptionsstrafrecht in Österreich – Überzogen oder zahnlos?*, JSt. 2/2009, 49 ff.; *Soyer*, *Über Korruption, ihre Freunde und Feinde*, *juridikum* 2/2009, 62 ff.; *Stadler*, *Anwendbarkeit des § 304 StGB auf „Schiedsrichter“ der „Schiedsstellen“ bzw. „Schlichtungsstellen“ der Ärztekammern?*, RdM 2009, 116 ff.; *Wilhelm*, *Von abgeordneten Korruptionstätern* (Editorial), eolex 01/2009, 1.

- 24 *Brandstetter*, Korruptionsstrafrecht – Neu². Struktur und Eckpunkte des KorrStrÄG 2009, JSt. 5/2009, 151 ff.; *Hinterhofer*, Eingeschränktes Korruptionsstrafrecht für Abgeordnete österreichischer Vertretungskörper, *ecolex* 2009, 736 ff.; *Kucsko-Stadlmayer*, Korruptionsstrafrecht und Dienstrecht, *JBl.* 2009, 742 ff.; *Manquet* (FN 22) 763 ff.; *Mazal*, Antikorruptionsrecht – Handlungsbedarf für Unternehmen, *ecolex* 2009, 739 ff.; *Ploier* (FN 23) 26 ff.; *Plöckinger*, Neue Regeln gegen Korruption – eine Mogelpackung?, in: *Die Presse*, 1. 9. 2009; *Reindl-Krauskopf*, Korruptionsstrafrecht neu – ein Überblick, *ecolex* 2009, 732 ff.; *Schön/Schuschnigg*, Das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2009, *SIAK-Journal*, 16 ff.; *Schuschnigg*, Das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz, *SWK-Heft* 23/24, 1077 ff.; siehe auch *Wegscheider*, Strafrecht. Besonderer Teil³ (2009) 451 ff.; *Weichselbaum*, Neues Anti-Korruptionsstrafrecht, in: *GÖD – Der öffentliche Dienst aktuell*, Oktober 2009, 24 ff.
- 25 Siehe zum Nachstehenden etwa *Mitgutsch*, Die neuen Korruptionsdelikte für den öffentlichen Sektor und ihre internationalen Vorgaben, in: *Mitgutsch/Wessely* (Hrsg.), Strafrecht. Besonderer Teil. Jahrbuch 2009 (2009) 39 ff.; *Sickingler*, Internationale Konventionen gegen Korruption, in: *Fellmann/Klug* (FN 17) 411 ff.; *Wolf* (FN 16).
- 26 *Bundeskanzleramt* (Hrsg.), die VerANTWORTUNG liegt bei mir. Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention (2008); siehe dazu *Pleyer/Ritter*, Antworten auf die Gewissensfragen, in: *VerwaltungInnovativ*, 7. 1. 2009; *Prorok*, Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention. Was nun?, *Forum Public Management* 2/09, 15; allgemein *Gmeiner*, Was bewirkt ein Verhaltenskodex in der „ethischen Infrastruktur“ öffentlicher Verwaltungen in Österreich?, *ÖHW Heft* 1–2 2009, 69 ff.; *Lehofer*, „Klumpert-Kodex“ gegen Korruption, *ÖJZ* 2008/05 III.
- 27 Abrufbar unter: http://www.aerztekammer.at/service/Code_of_Conduct.pdf 11. 1. 2010), vgl. dazu *Mayer*, Korruption im Gesundheitswesen, in: *Kierein/Lanske/Wenda* (Hrsg.), *Gesundheitsrecht Jahrbuch 2009* (2009) 107 f.; *Ploier/Werinos*, Ärztekongress als Korruption? – Schifahren muss jeder selbst zahlen, in: *Die Presse*, 3. 3. 2009; „Korruption: Wo liegt die Grenze?“, in: *Doktor in Wien* 3/09, 20 ff.
- 28 Siehe <http://www.pharmig.at/modules.php?name=content&pa=showpage&pid=224&SESS=a23a5adc5e7549023be027432cfa466c> (11. 1. 2010).
- 29 *Vgl. Kopetzki*, Krankenanstaltenrecht, in: *Holoubek/Potacs* (Hrsg.), *Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrechts*, Band 1² (2007) 485 ff.
- 30 *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer* (Hrsg.), *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*¹⁰ (2007) Rz. 217; vgl. weiterführend mwN *Lang/Schuch/Staringer* (Hrsg.), *Soft law in der Praxis* (2005).
- 31 Vgl. <http://www.io.org> (11. 1. 2010); konkret den dzt. Entwurf einer ISO 26000: http://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/830949/3934883/3935837/ISO_DIS_26000_Guidance_on_Social_Responsibility.pdf?nodeid=8385026&vernum=0 (11. 1. 2010).
- 32 Fragen dieser Art hat etwa der Österreich-Evaluierungsbericht der GRECO (Juni 2008) aufgeworfen, siehe http://www.bmj.gv.at/internet/file/8ab4a8a422985de30122a929678c6355.de.0/greco_evaluierungsbericht_at_210109.pdf?jsessionid=37137B52C7BE1DD36AFA6B653014C6DE (11. 1. 2010).
- 33 Abfrage am 18. 12. 2009; vgl. zur Schwierigkeit, legistisch mit dem Begriff „Prävention“ umzugehen, das Begutachtungsverfahren eines Gesundheitsförderungs- und Präventionsgesetzes – GPG, 8/ME 24. GP.
- 34 *Altenburg*, Whistleblowing – Korruptionsbekämpfung durch Business Keeper Monitoring Systems?, *Bucerius Law Journal* 1/2008, 3 ff.; *Faust*, Verwaltung zwischen Transparenz und dienstlicher Diskretion, *innovative verwaltung* 4/2009, 22 ff.
- 35 Vgl. 950/AB 24. GP. Antwort zu Frage 8.
- 36 192/ME 23. GP.
- 37 BGBl. I Nr. 128/2009; dazu 396 Blg NR 24. GP.; vgl. auch die im Datenschutzrat aus diesem Anlass begonnene Grundsatzdebatte zum Thema „Whistleblowing“ (<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=37421>) (18. 12. 2009); der Verfasser dankt ausdrücklich Dr. *Souhrada-Kirchmayer*, BKA, für diesen Hinweis.
- 38 Vgl. § 11 WettbG, § 36 KartG; zu diesen komplexen Fragen siehe insbes. Bericht der Bundesministerin für Justiz zur E 51 des Nationalrats „Evaluierung der Kronzeugenregelung“, III–165 Blg NR 23. GP.; vgl. auch *Thanner/Hölzl/Soyer* (Hrsg.), *Kronzeugenprogramme. Kartellrecht – Strafrecht – Zivilrecht* (2009); *Soyer* (FN 23) 66.
- 39 Vgl. Rahmenbeschluss 2003/568/JI vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Korruption im privaten Sektor.
- 40 Vgl. dazu 1029/AB 24. GP. zu Z. 19.
- 41 Vgl. *Ritter*, Post Public Employment – oder: Pflichten im Leben nach der Bundesverwaltung, in: *Fellmann/Klug* (FN 17) 398 ff.
- 42 Vgl. etwa *Wilhelm* (FN 23).
- 43 64/ME 24. GP.
- 44 671/A 24. GP.
- 45 273 Blg NR 24. GP.

- 46 AA-68, 69 (inklusive handschriftlicher Änderungen) und 70 24. GP.
- 47 „Den einen passt es nicht, wenn ein Gesetz zu lange dauert, wenn man zu lange daran werkt, den anderen passt es nicht, wenn es zu schnell geht.“ (StenProt NR 24. GP, 9. Juli 2009, 223).
- 48 *Wegscheider* (FN 24).
- 49 *Schuschnigg* (FN 24) 1082.
- 50 *Reindl-Krauskopf* (FN 24) 735.
- 51 *Mazal* (FN 24).
- 52 *Hinterhofer* (FN 24); *Schön/Schuschnigg* (FN 24) 18 f.
- 53 Vgl. Art. 126b ff. B-VG z. B. im Vergleich zu § 5 Abs 1 Z. 2 Steiermärkisches Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz, § 6 Abs. 1 lit. c Sbg. Landesrechnungshofgesetz oder § 2 Abs. 1 Z 3 Bgld. Landes-Rechnungshof-Gesetz.
- 54 Vgl. aber *Schön/Schuschnigg* (FN 24) 20 f., 26.: „Die Unbestimmtheit des Amtsträgerbegriffs wurde weitestgehend beseitigt, entsprechende gegenteilige Äußerungen sind nicht nachvollziehbar.“
- 55 *Schön/Schuschnigg* (FN 24) 24 f.
- 56 Vgl. www.orf.at/ticker/333862.html; „Anfüttern erlaubt“, Der Standard 1. 9. 2009; *Plöckinger* (FN 24); *Zanger*, Korruptionsstrafrecht: Beamte „anfüttern“ erlaubt!, in: Wirtschaftsblatt 15. 9. 2009 (online: <http://www.wirtschaftsblatt.at/home/389542/index.do> (21. 12. 2009)).
- 57 *Kucsko-Stadlmayer* (FN 24); auch *Reindl-Krauskopf* (FN 24) 734; *Schön/Schuschnigg* (FN 24) 16, 23; *Weichselbaum* (FN 24); vgl. etwa für Wien *Blaha/Hutterer*; Dienst- und Besoldungsrecht der Wiener Gemeindebediensteten² (2007) 45; *Kucsko-Stadlmayer* (FN 24) 744 hält bezüglich „dienst- und organisationsrechtlichen Verboten“ ausdrücklich fest, dass mit dem Begriff „Verbot“ nur verbindliche Verhaltensregeln gemeint sind, wie sie Gesetze, Verordnungen und Weisungen enthalten: „Codes of Conduct sind nur erfasst, wenn man sie als Weisungen deuten kann. Nicht trifft dies etwa auf den ‚Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention‘ des BKA zu. Dieser dient nämlich nur der ‚Sensibilisierung und Bewusstseinschärfung‘ und erklärt bestehende gesetzliche Regelungen.“
- 58w *Schön/Schuschnigg* (FN 24) 16.

Legistische Richtlinien für Afrika

Von

Harald HOFFMANN / Friedrich LACHMAYER

Legistische Richtlinien für Afrika

Übersetzung und Kommentierung von Harald Hoffmann und Friedrich Lachmayer

Im Rahmen eines UN-Projektes für Parlamente in Afrika wurden von einer italienischen Expertengruppe Legistische Richtlinien ausgearbeitet. Es handelt sich dabei um einen modern konzipierten, sehr interessanten Text, welcher das Thema systematisch umfasst und auch eine Reihe von Beispielen enthält. Diese „Legistischen Richtlinien für Afrika“ ließen sich durchaus auch auf europäische Länder anwenden. Die aktuelle Version ist zu finden unter <http://ldg.apkn.org/>.

Ausgangspunkt ist der „Africa i-Parliament Action Plan“ von „United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN/DESA)“, wie unter <http://www.parliaments.info/> zu finden. Das Ziel ist es, die Rolle afrikanischer Parlamente beim Fördern der Demokratie und verantwortungsbewusster Regierungsführung mit Mitteln des Wissens- und Informationsmanagements zu stärken. Konkret sollen die Parlamente offene, wissensbasierte lernende Organisationen werden.

In dem Referat werden die 48 Richtlinien übersetzt (Normalschrift) und teilweise aus der Sicht der Autoren kommentiert (Kursivschrift). Der englische Volltext liegt als Anhang bei. Auf eine Übersetzung und Kommentierung der Unterpunkte der RL wurde verzichtet, diese Unterpunkte können im Annex nachgelesen werden.

Legistische Richtlinien für Personen, die in Afrika in die Gesetzgebung involviert sind

Allgemeine Grundsätze

Richtlinie 1

Die Rechtsvorschrift soll klar, einfach und präzise formuliert sein.

Es geht nicht nur um die Formulierung allein, sondern auch um die inhaltlich einfach verständliche Darstellung.

Richtlinie 2

Die Rechtsvorschrift soll den Bedarf der Adressaten berücksichtigen. Diese sollen auf einen Blick ihre Rechte und Pflichten erkennen können. Weiters sollen die Rechtsvorschriften den Rechtsanwendern eine effektive Umsetzung ermöglichen.

Es stellt sich seit je die Frage, wer Adressat der Rechtstexte ist, nämlich die Bürger und Bürgerinnen oder im Wesentlichen doch nur die professionellen Kreise. Ein Trend kann dahin gehen, dass Rechtstexte auch situativ formuliert werden.

Richtlinie 3

Die Rechtsvorschrift soll knapp und präzise sein und ihr Inhalt so einheitlich wie möglich formuliert sein.

Hinter den einheitlichen Formulierungen muss auch eine einheitliche Terminologie stehen.

Sprachliche Aspekte

Richtlinie 4

Die Worte und die Sätze sollen einfach sein. Lange Wortgebilde, komplizierte Sätze und verworrene Formulierungen sind möglichst zu vermeiden.

Auch wenn der Regelungsgegenstand komplex ist, sollte es dennoch möglich sein, auf der Regelungsebene die Zusammenhänge einfach und überschaubar zu normieren. Als praktischer Tipp: Bei der Formulierungsarbeit kann ein lautes Vorlesen des Entwurfstextes hilfreich sein.

Richtlinie 5

Abkürzungen sollen nur sparsam verwendet werden.

Abkürzungen sind bei ihrer ersten Fundstelle zu erklären.

Richtlinie 6

Die Terminologie soll innerhalb einer Rechtsvorschrift widerspruchsfrei sein und auch mit der Terminologie anderer geltender Rechtsvorschriften übereinstimmen.

Bei der Verwendung von Fachausdrücken (Terminologie) sollte deren Positionierung in dem Thesaurus (Taxonomie) des Fachgebietes stets mitgedacht werden. Bei speziellen Begriffsbildungen sollte eine Liste der Definitionen vorangestellt werden.

Richtlinie 7

Die Sprache soll geschlechtsneutral sein, geschlechtsspezifische Ausdrücke sind zu vermeiden.

Es gibt hier zwei Möglichkeiten: Entweder wird ein neutraler Ausdruck verwendet oder es wird in die beiden Geschlechtsvarianten aufgespaltet. Dies kann aber zu einer Verdoppelung der Begriffe bzw. sogar zu einer Verdreifachung (zwei Unterbegriffe und ein neuer Oberbegriff) und damit zu semantischer Komplexität durch vermehrte Relationen führen.

Richtlinie 8

Wenn eine Rechtsvorschrift in mehreren offiziellen Sprachen verfasst wird, so müssen alle Fassungen die gleiche Struktur und den gleichen substantiellen Inhalt aufweisen.

Die Mehrsprachigkeit kann auch eine Chance sein, insbesondere um durch antizipative Übersetzung die Texte von vornherein klarer zu formulieren.

Struktur des Gesetzgebungsaktes

Richtlinie 9

Alle Gesetzgebungsakte sind entsprechend den nationalen Traditionen zu strukturieren. Dem Hauptteil geht jeweils ein Vorspann voraus und es kann ein Nachspann folgen. Außerdem kann ein Gesetzgebungsakt Anhänge inkludieren.

Besondere Aufmerksamkeit bedürfen die Anhänge. Im Hinblick auf die erleichterte Novellierbarkeit wäre es erstrebenswert, ein einheitliches Gliederungssystem für Anhänge auszuarbeiten (Frage der Granularität).

Richtlinie 10

Der Titel des Rechtsaktes soll kurz und bündig sein und einen unmissverständlichen und – wenn möglich – vollständigen Eindruck des behandelten Themas bieten.

Titel und Überschriften sind explizite Metadaten (Deskriptoren) im Rechtsakt mit der gleichen Textqualität wie der überschriebene Text. Das Formulieren solcher integrierter Deskriptoren ist methodisch der Reduktion und Abstraktion zuzuordnen und ist somit eine intellektuelle Aufgabe.

Richtlinie 11

In manchen Rechtstraditionen gibt es einen Kurztitel.

Als Rest des Gewohnheitsrechtes, das auf dem Gedächtnis beruht, sollte der Kurztitel leicht merkbar und leicht zitierbar sein. Nicht zu unterschätzen ist die Rolle des Kurztitels bei der elektronischen Suche.

Richtlinie 12

In manchen Rechtstraditionen weist der Vorspann auf die gesetzliche Grundlage und auf die Vorgeschichte des Rechtaktes hin.

Diese diversen Vorweginformationen haben zumeist auch einen impliziten oder expliziten Verweisungscharakter. Sie sind daher aus der Sicht der (elektronischen) Vernetzung besonders interessant.

Richtlinie 13

In manchen Rechtstraditionen beinhaltet der Vorspann Angaben über das Ziel des Rechtsaktes. Diese Zielangaben begründen den Inhalt des Rechtaktes ohne dessen Inhalt zu duplizieren oder ihn zu umschreiben.

In der österreichischen Rechtstradition sollen Gesetze normativ formuliert werden, sodass vorangestellte Zweckangaben (z. B. in Präambeln) meist nicht vorkommen, jedoch anders im EU-Recht.

Richtlinie 14

Rechtstexte sollen keine nicht normativen Formulierungen beinhalten („lex moneat non doceat“). Außerdem sind Wiederholungen innerhalb desselben Rechtsaktes oder von anderen geltenden Rechtsvorschriften zu vermeiden.

Im eGov gibt es die Forderung nach einem One-Stop-Shop. Analog dazu könnte die Forderung der Bürger und Bürgerinnen nach einem vollständigen Text, der die unterschiedlichen Text-

schichten verbindet, erhoben werden. Diese situativen Anwendungstexte ließen sich allenfalls in Zukunft synthetisch generieren.

Richtlinie 15

Wenn möglich sollten Zweck- und Geltungsbereichsangaben am Beginn des Rechtstextes spezifiziert werden.

Diese Aufzählung der im Rechtsakt explizit hervorgehobenen Metadaten ist nicht vollständig. Auch Derogationen etc. sind hier zu erwähnen. Neben der traditionellen legistischen Struktur des Rechtstextes ist auch auf die zunehmend interessant werdende technische Strukturierung (wie etwa mittels XML) hinzuweisen, deren sich die Legisten auch werden bedienen müssen.

Richtlinie 16

Wenn nötig sollen Definitionen vorgesehen werden. Insbesondere können sie dazu dienen, Mehrdeutigkeiten zu vermeiden oder neue Begriffe einzuführen. Die Definitionen sollten am Anfang oder am Ende des Textes stehen.

Wenn explizite Semantiken auf der Metaebene vorhanden sind, so sind Definitionen in diese einzubetten.

Richtlinie 17

Es mag zweckmäßig sein, den Rechtsakt in eine Abfolge verschiedener Regelungen („Provisions“) zu strukturieren: Regelungen über den Zweck und die Anwendbarkeit, Definitionen, Rechte und Pflichten, Verfahrensregelungen, Sanktionen, Übergangsregelungen Schlussbestimmungen. Ebenso kann es zweckmäßig sein, Regelungen in einer Standard-Form zu entwerfen.

Es ist eine Aufgabe der Rechtsinformatik, eine Ontologie dieser „Legal Provisions“ auszuarbeiten.

Richtlinie 18

Rechtsakte können in Unterteilungen gegliedert werden und zu höheren Einteilungen zusammengefasst werden.

Grundsätzlich ist das ein Thema der Legistik, die sich wiederum hier an traditionelle Formen halten wird. Dennoch kann es sein, dass die neuen Strukturen der Dokumentation sich auch auf die legistische Textgestaltung auswirken, insbesondere was das Thema der Granularität betrifft. Dieses ist wiederum für die automatische Novellierung interessant.

Richtlinie 19

Ein Rechtsakt kann durch Anhänge und Tabellen ergänzt werden, welche jedoch im Rechtsakt selbst vorzustellen sind. Es gibt drei Arten von Anhängen: integrierte Teile des Rechtsaktes, angeschlossene Instrumente sowie lediglich informative Anhänge.

Anhänge und Tabellen sind aus der Sicht der Dokumentalistik nicht trivial. Bei den Anhängen tritt die Frage der Gliederung auf, bisher fehlen hier einheitliche Gliederungskriterien. Was die Tabellen betrifft, so geht es um deren formale Reproduzierbarkeit. Früher wurde oft bei den Tabellen formal „geschummelt“, d. h. eine Form vorgetäuscht, die formal gar nicht so war.

Richtlinie 20

Integrierte Anhänge können dazu dienen, um Regelungen oder Teile von Regelungen aufzunehmen, welche den Rechtsakt ausweiten oder ergänzen.

Aus der Sicht der Dokumentalistik ist nicht die gleiche Rechtsaktqualität das Problem, als vielmehr die innere Struktur der Anhänge im Sinne der standardisierten Gliederung.

Richtlinie 21

Ein angeschlossenes Instrument ist eine eigenständige rechtliche Einheit. Es ist dem Rechtsakt angeschlossen, um zusätzliche rechtliche Wirkungen für dieses Instrument zu erzielen, meist dadurch, weil dieses Instrument auf diese Weise ausdrücklich angenommen ist.

Das können z. B. Formulare sein, bei deren Gestaltung schon auf das Formularverfahren und auf die dahinter befindlichen Verfahrensstrukturen Rücksicht zu nehmen wäre. Das ist freilich ein Ansatz, der gestaltungstechnisch zweckmäßig ist, möglicherweise aber dem traditionellen Verständnis von Gewaltenteilung widerspricht.

Richtlinie 22

Informative Anhänge beinhalten Informationen über dem Akt, dem sie angeschlossen sind. Es handelt sich nicht um rechtlich verbindliche Instrumente.

Bei diesen zusätzlichen Informationen bietet die Rechtsinformatik völlig neue Möglichkeiten, die auch genutzt werden könnten. Das gilt für die Erläuterungen zu den generellen Normen ebenso wie für Mitteilungsblätter bei den Formularverfahren zu individuellen Normen.

Normative Verweisungen

Richtlinie 23

Verweisungen auf andere Rechtsakte sollten auf ein Minimum beschränkt werden.

Was die expliziten Verweisungen im Text betrifft, so ist dem nur zuzustimmen. Die IT eröffnet jedoch ein weites Feld von zusätzlichen Verweisungen und Vernetzungen, die hier zum Thema gemacht werden können.

Richtlinie 24

Interne und externe Verweisungen sollen so präzise sein, dass sie eine eindeutige Identifikation der verwiesenen Regelungen ermöglichen.

Interessant wäre eine Ontologie der Verweisungen, sodass diese Varianten schon von vornherein mitgedacht und im konkreten Fall dann im Schema auch ausgefüllt werden.

Richtlinie 25

Eine Verweisung auf einen anderen Rechtsakt kann dynamisch oder statisch sein, je nach den Rechtstraditionen oder den speziellen Umständen. Der Leser muss aber in der Lage sein festzustellen, ob eine dynamische oder eine statische Verweisung vorliegt.

Das Thema der dynamischen Verweisungen stellt sich auch beim elektronischen Kommentar, wie er insbesondere von Erich Schweighofer thematisiert wurde.

Richtlinie 26

Verweisungen sind anzupassen, wenn der verwiesene Text geändert wurde.

Der Aufwand der Verweisungspflege spricht an sich gegen die Verweisungen, bzw. handelt es sich um eine Grenze der Zweckmäßigkeit des massenhaften Einsatzes von Verweisungen.

Richtlinie 27

Rückverweisungen, Verweisungsketten oder „relative“ Verweisungen (z. B. auf den nächsten Absatz) sind zu vermeiden.

Es werden hier verschiedene Fälle zusammengefasst: Die Rückverweisungen können ein formales Problem darstellen, indem der Inhalt dann durch diese Verweisungsstruktur unbestimmt bleibt. Hingegen lassen sich gerade Verweisungsketten trefflich mit dem Computer darstellen, zumindest von ihrer formalen Seite her. Relative Verweisungen sind ein Thema der Adressierung und können bei Novellierungen zum Problem werden.

Richtlinie 28

Nur mit Vorsicht sind Verweisungen auf rechtlich nicht bindende Dokumente zu setzen.

Vordergründig ist dies eine Frage der Sprechaktqualität (keine Geltung als verbindlicher Rechtsakt), doch werden damit in der Regel auch Fragen der Adressierung und der Inhaltsbestimmung verbunden sein.

Modifikationen

Richtlinie 29

Besondere Vorsicht sollte walten, wenn Regelungen entworfen werden, welche andere Regelungen berühren. Der Bearbeiter sollte klar die Ergebnisse beschreiben, welche dadurch bei der anderen Regelung hervorgerufen werden, und konsequent den dafür passenden sprachlichen Ausdruck und die dafür geeignete legistische Technik auswählen.

Das vernetzte Denken ist eine Grundkompetenz des legistischen Arbeitens. Der Computer kann hier nur unterstützend eingreifen, die legistische Landschaftsgestaltung ist eine genuin legistische Aufgabe.

Richtlinie 30

Soll der Inhalt einer vorhandenen Regelung geändert werden, so ist ausdrücklich die betroffene Stelle anzugeben.

Die genaue Adressierung ist ein legistisches Grundprinzip. Das gilt aber nicht nur für die ganze Einheit, sondern insbesondere dafür, die Adresse einer zu ändernden oder zu ersetzenden Phrase anzugeben.

Richtlinie 31

Eine Regelung, welche die Geltung oder die Anwendbarkeit einer anderen Regelung betrifft, muss klar bestimmen, ob damit die Geltung oder die Anwendbarkeit geregelt wird, und sie muss ausdrücklich den Zeitpunkt des Beginns und des Endes der Geltung oder der Anwendbarkeit festlegen.

Das RIS kennt nur die Kategorien der Geltung, das finanzrechtliche Dokument nimmt zusätzlich die Anwendbarkeit mit hinein.

Richtlinie 32

Eine Regelung, welche die Rechtsgeltung oder den rechtlichen Status einer anderen Regelung betrifft, muss unzweideutig das beabsichtigte Ergebnis angeben und den Zeitpunkt, wann dieses eintreten soll.

Das Prinzip ist hier, dass zumindest auf der Metaebene klare Aussagen zu treffen sind.

Richtlinie 33

Änderungen sollen explizit und klar erkennbar sein und sollen standardisierte Formulierungen verwenden.

Die Forderung nach standardisierten Formulierungen ist zu unterstützen, doch sollen diese vor dem Hintergrund einer diesbezüglichen Ontologie zu sehen sein.

Richtlinie 34

Ein Rechtsakt oder eine Vorschrift, welche als unanwendbar, als überflüssig oder als bloß wiederholend angesehen wird, soll ausdrücklich aufgehoben werden.

Ob eine Vorschrift als unanwendbar oder als überflüssig anzusehen ist, ist möglicherweise eine das Faktische einbeziehende Bewertungsfrage. Zu Redundanzen kann man verschiedener Meinung sein, zumal Redundanzen auch ihre Funktion haben können.

Novellierungen

Richtlinie 35

Alle inhaltlichen Änderungen einer Regelung haben durch formelle Novellierungen zu geschehen.

Es ist dies das Prinzip der formellen Derogation im Gegensatz zu den bloß materiellen Derogationen, die traditionell abgelehnt werden. Doch möglicherweise ist das ganze Problem auf Grund der verschiedenen Vernetzungsebenen des Rechtes neu zu sehen.

Richtlinie 36

Der Titel einer Novelle soll ausdrücklich Bezug nehmen auf den zu ändernden Rechtsakt.

Die Titel von Rechtsvorschriften sind eine besonders hervorgehobene immanente Metaebene. Auf diese Weise können die Titel jedoch wieder überladen werden, sodass dann ein neuer Kurztitel angemessen ist.

Richtlinie 37

Eine Novelle soll keine von der Novellierung unabhängige neue Regelungen enthalten, die keinen Bezug zum novellierten Rechtsakt haben.

Es ist ein traditionelles legistisches Prinzip, dass eine Novelle ausschließlich aus novellierenden Elementen zusammengesetzt sein soll und dass eigenständige Regelungsinhalte, die formell keiner Novelle zugeordnet werden können, zu vermeiden sind.

Richtlinie 38

Eine Novelle soll ausdrücklich sein, soll eine gesamte Texteinheit umfassen und spezifizieren, welcher Text im novellierten Rechtsakt eingefügt, hinzugefügt, gelöscht oder ersetzt werden soll.

Dieses Prinzip ist die Grundlage für die permanente authentische elektronische Konsolidierung.

Richtlinie 39

Eine Novelle soll selbst nicht novelliert werden.

Hier handelt es sich um eine Forderung der traditionellen Legistik, wodurch Komplexität vermieden werden soll.

Richtlinie 40

Eine Novelle soll die Gliederungsstruktur des novellierten Rechtsaktes nicht ändern.

Technisch ginge dies leicht, doch erschwert dies massiv die bisherigen Verweisungen, nicht nur der Gesetze untereinander, sondern auch der Judikatur und der Literatur.

Richtlinie 41

Die Novelle soll dem selben Rechtstyp angehören wie der novellierte Rechtsakt.

Dieses Prinzip der Gleichrangigkeit der Novelle entstammt dem Modell des Stufenbaus der Rechtsordnung.

Richtlinie 42

Die Novellierung eines Anhangs sollte im Anhang des zu novellierenden Textes erfolgen. *Dieses Prinzip dient ebenso der Vermeidung von Komplexität.*

Richtlinie 43

Ist ein Rechtsakt primär nicht dazu bestimmt, andere Rechtsakte zu ändern, so können dennoch in diesem Rechtsakt Novellierungen anderer Rechtsakte enthalten sein, wenn diese Änderungen Konsequenzen der neu erlassenen Regelungen sind. Handelt es sich jedoch um wichtige Änderungen, so sind diese in einer gesonderten Novelle zu beschließen.

Hier geht es auch um die politische Frage, dass relevante Änderungen nicht in anderen Novellen gleichsam „versteckt“ werden sollen. Technisch ist das kein Problem.

Richtlinie 44

Verweisungen auf die zu ändernden Regelungen sind in die Überlegungen mit einzubeziehen.

Dieses Thema berührt bereits die der Legistik vorausgehende politische Arbeit, nämlich welche politischen Entscheidungen in der Regelungsperipherie zu treffen sind. Eine spezielle politische Planungssoftware kann diese Aufgabe unterstützen.

Normen und Zeit

Richtlinie 45

Ein Rechtsakt tritt in Kraft zu dem festgesetzten Zeitpunkt oder eine gewisse Zeit nach der Veröffentlichung. In manchen Fällen kann das Inkrafttreten hinausgeschoben werden, um eine ausreichende Vorbereitungszeit zu ermöglichen.

Die klare dokumentalistische Festlegung von IDAT und ADAT erfolgt auf Grund der legislativen Vorgaben.

Richtlinie 46

Ein Inkrafttreten zu einem Zeitpunkt vor der Kundmachung ist nur bei besonderer Dringlichkeit zulässig

Die Rückwirkung ist ein rechtliches bzw. rechtspolitisches Problem. Technisch gäbe es hier kaum Hindernisse ebenso wenig wie bei der Legisvakanz, welche das Inkrafttreten in die Zukunft hinaus schiebt.

Richtlinie 47

Die Anwendbarkeit eines Rechtsaktes kann gegenüber dem Inkrafttreten hinausgeschoben oder vorverlegt werden. Ein Vorverlegen ist nur unter besonderen Umständen zulässig.

Das eine wie das andere ist technisch machbar. Das Problem liegt bei der Rückwirkung der Anwendbarkeit (ebenso wie bei der Rückwirkung der Geltung) nicht im Technischen, sondern im Rechtlichen bzw. im Rechtspolitischen.

Richtlinie 48

Alle Zeitbegriffe sind exakt festzulegen. Zu diesen zählen Datumsangaben, Fristen, Ausnahmen, Derogationen und Verlängerungen, Übergangsbestimmungen (insbesondere solche, welche sich auf Auswirkungen bei anderen Rechtsakten beziehen) und Schlussbestimmungen (Inkrafttreten, festgelegtes Außerkrafttreten und zeitlich befristete Anwendung des Rechtsaktes).

Es wäre zweckmäßig, eine Ontologie der Zeit im Recht auszuarbeiten, wobei insbesondere auf die Arbeiten von Monica Palmirani Bedacht zu nehmen wäre.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann aus Sicht der diesjährigen Legistikgespräche gesagt werden, dass die Legistischen Richtlinien für Afrika eine geeignete Grundlage für die weitere Entwicklung der Gesetzgebungstechnik sind. Aus österreichischer Sicht kann es bei dieser vor allen darum gehen, die reichen Erfahrungen mit den Legistischen Richtlinien des Bundes und die neuen Ansätze des Legistikhandbuchs der Steiermark in diese weitere Entwicklung einzubeziehen. Ebenso könnte es ein Ziel der künftigen Entwicklung sein, den legistischen Erfahrungsschatz des Parlaments explizit zu machen und anzustreben, einen Konsens zwischen BKA-Verfassungsdienst und Parlament über gemeinsame bzw. parallele Legistische Richtlinien zu erzielen.



ldg.apkn.org

LEGISLATIVE DRAFTING GUIDELINES
for persons involved in the drafting legislation in Africa

GENERAL PRINCIPLES

GUIDELINES 1 TO 3

GUIDELINE 1

An Act must be clear, simple, and precise.

1.1 An Act must be:

- clear, easy to understand, and unambiguous;
- simple and concise, containing no unnecessary elements;
- precise, leaving no uncertainty in the mind of the reader.

Example A

You should not write:

conduct is "unacceptable" or "intolerable".

You may rather write:

conduct is "prohibited" or "forbidden".

Example B

For instance you should not write:

Smoking in school is unacceptable and intolerable.

You may rather write:

Smoking in school is forbidden.

Commentary: *The first rule identifies a behaviour (smoking) that is disfavoured, but it does so in very vague terms. The reader is left to wonder whether smoking in school is forbidden or merely discouraged, and what the consequence would be if someone does smoke in school.*

Example C

You should not write:

an official is "authorized and directed" to take an action.

You may rather write:

the official "may" take the action (or the official "shall" or "must" take the action).

1.2 This common-sense principle is also the expression of general principles of law, such as:

- the equality of citizens before the law, in that the law should be accessible and comprehensible for all;
- legal certainty, in that it should be possible to foresee how the law will be applied.

1.2. The aim in applying the principle is twofold: first, to render legislation more comprehensible; second, to avoid disputes resulting from poor drafting.

1.2. The aim of comprehensibility is particularly important in respect of legal systems which are not only complex, but also multicultural and multilingual.

1.2. A provision that is not clear may be interpreted restrictively or extensively by the courts, possibly in a way that does not correspond to the legislative intent. The legislator can entrust judicial discretion with the task of specifying the meaning of a provision, but this should be a conscious choice, rather than the result of a drafting mistake.

Example A

You should not write (in vague terms)-:

"The public administration shall provide education."

You may rather write (in more precise terms)--

"The public administration shall take care that every young person is provided with a primary level of education and with the opportunity to access free secondary education."

Example B

You should not write (without further specifications):

"People have the right to an education."

You may rather write (in a way that entrusts government with the power to issue regulations for implementing this right):

"1. People have the right to an education.

"2. The local authorities shall ensure that every child has the opportunity of attending public primary and secondary schools."

Example C

In case the legislator does not intend to entrust to judges the power to establish the appropriate quantity of cocoa in chocolate, you should not write:

"Chocolate must contain an appropriate quantity of cocoa and cocoa butter."

You may rather write:

"Chocolate must contain a quantity of cocoa or cocoa butter not inferior to 30 percent."

- 1.3. An Act must reduce the legislative intention to simple terms. As far as possible, everyday language should be used. Where necessary, clarity of expression should take precedence over style. For example, the use of synonyms and different expressions to convey the same idea should be avoided.
 - 1.3. Each sentence should have a structure that is both unambiguous and easily comprehensible,
 1. so that grammatical relationships can be understood with no undue effort.
 - 1.3. The grammatical relationship between the different parts of the sentence must be accurate and clear. A text that is grammatically correct and respects the rules of punctuation is easier to understand, and also easier to translate into other languages.
 - 2.
 - 1.3. Punctuation marks should be used sparingly and must serve a purpose.
 - 3.

Example A

You should not write:

"A liquor store must close for a regulatory inspection at sundown and noon Saturday, unless it has a permit to do so."

You may rather write:

"A liquor store must close for a regulatory inspection at sundown every day. A liquor store must also close for a regulatory inspection at noon Saturday, unless it has a permit to remain open during that inspection."

Commentary: The disfavoured formulation is ambiguous with regard to whether inspection at sundown is to take place on Saturday or on all other days (as the suggested formulation specifies).

Example B

You should not write:

'The market prices of [product X] shall be the prices ex-factory, exclusive of national taxes and charges:

(a) of the fresh product packaged in blocks;

(b) raised by an amount of [EUR X] to take account of the transport costs necessary.'

You may rather write :

'The market prices of [product X] shall be the prices ex-factory of the fresh product packaged in blocks, exclusive of national taxes and charges. Those prices shall be raised by an amount of [EUR X] to take account of the transport costs necessary.'

Example C

You should not write:

'All parties to the agreement must have access to the results of the work, subject to the understanding that research institutes have the possibility to reserve use of the results for subsequent research projects.'

You may rather write :

'All parties to the agreement must have access to the results of the work. However, research institutes may reserve use of the results for subsequent research projects.'

- 1.4. There may be a conflict between the requirements of simplicity and precision. Often simplification can diminish precision. In practice, a balance must be struck so that the provision is as precise as possible, but not to the point where it becomes too difficult to understand. That balance may vary according to the addressees of the provision.

Example A

In the context of bread-making, you should not write:

"1 part sodium chloride for every 20 parts sucrose".

You may rather write:

"1 part salt for every 20 parts sugar".

Example B

In the context of chemistry, you should not write:

"salt" and "sugar".

You may rather write:

"sodium chloride" and "sucrose".

GUIDELINE 2

An Act should take into account both the needs of the addressees, with a view to enabling them to identify their rights and obligations unambiguously, and the needs of the persons responsible for putting the Act into effect.

- 2.1 There are different categories of audiences and addressees of legislation, ranging from the population at large to specialists in particular fields. Each category is entitled to expect that the legislative provisions addressing them use language they can understand.

Example A

In an inheritance statute, you should not write:

"A person who kills a family member with malice aforethought is not eligible to inherit from that family member".

You may rather write:

"A person who intentionally kills a family member is not eligible to inherit from that family member".

- 2.2 Legislation entails intervention by implementing agencies at different levels (for example civil servants, scientists, lawyers and courts). The language of legislation should take account of that. In particular, when legislation includes technical requirements, these should be understandable by the agencies and officials who will implement such requirements.

Example A

You should not write:

a boat shall not be operated at a speed greater than "50 miles per hour".

You may rather write:

a boat shall not be operated at a speed greater than "44 knots".

- 2.3 An Act should use language that has a settled meaning in everyday use. Trendy words should be avoided because their meanings may not be adequately settled. Archaic words should be avoided because they are not in everyday use.

Example A

You should not write:

"a devisee or legatee" shall pay an inheritance tax of 20 percent.

You may rather write:

"the inheriting person" shall pay an inheritance tax of 20 percent.

- 2.4 An Act should use characters and symbols consistently, in a way that ensures that the text is accessible to people with visual impairments.

Example A

You should not write:

a person shall pay a fine of "\$1,000.00 to \$5000".

You may rather write:

a person shall pay a fine of "\$1,000 to \$5,000".

Guideline 3

An Act should be concise and its content should be as uniform as possible.

- 3.1. The characteristic of good legislative style is the succinct expression of the contents of the Act.
- 3.1. Illustrative clauses, intended to merely explain the text to the reader without stating additional norms or definitions, should be avoided.
- 3.1. To illustrate general concepts, specific examples can be listed, but it must be made clear that the list is non-exhaustive.
- 3.1. While keeping the main provisions in the body of the Act, it is often preferable to include detailed provisions in a schedule or an implementing measure to be effected through secondary legislation.

Example A

If the intention of the legislator is to prohibit the sale of all food or drink that has minimal nutritional value.

You should not write:

"A school vending machine shall not offer cola or candy, since they have minimal nutritional value."

You may rather write:

"A school vending machine shall not offer cola, candy, or any other food or drink that has minimal nutritional value."

- 3.2. The text of the Act should be consistent.
- 3.2. The purpose of the Act must be respected throughout the Act. Rights and obligations must not extend to other fields, going beyond the scope of the Act.

- 3.2. Rights and obligations must be coherent and not contradictory.
2.
- 3.2. The provisions should be grouped in a coordinated manner with obvious linkage.
3.
- 3.2. An Act that is essentially temporary must not include provisions of a permanent nature.
4.

Commentary

*If the purpose of the Act is to improve the delivery of health care in rural areas, it **should not contain** a provision that creates a tax incentive for purchasers of fuel-efficient cars.*

- 3.3. An Act should also be consistent with other Acts and avoid overlaps with them. A new Act should not raise doubts concerning the applicability of an older Act.

Commentary

If an existing Act gives the President the power to set tariff schedules for the import and export of electronics, and a new Act gives the Minister of Technology the power to set tariff schedules for the import and export of electronics, the new Act should make clear whether the President's power still exists and, if so, what its relationship is to the Minister's power.

- 3.4. Acts having a higher hierarchical level (in particular, legislation) should have more general and abstract contents, and correspondingly Acts having a lower hierarchical level (in particular, regulations) should have more specific and concrete contents.

Commentary:

If an Act creates a program under which each government mine worker who is injured in a mining accident is entitled to compensation for the injury, it may be appropriate for the details to be set forth in regulations instead. The regulations could include specific and concrete details, such as who qualifies as a "government mine worker", what qualifies as an "injury" and a "mining accident", how the compensation is to be determined, and when and how it is to be paid.

LINGUISTIC ASPECTS GUIDELINES 4 TO 8

GUIDELINE 4

Basic-units and sentences should be simple. Long basic-units, complicated sentences, and convoluted wording should be avoided.

- 4.1. The normative contents of the Act should be expressed in the Act's basic-units, usually called sections or articles. Each basic-unit should contain a single provision expressing only one idea. A single basic-unit may, however, both enunciate and elaborate on a single idea.

Example A.

*In an Act against the use of child soldiers, **you should not write** a single basic-unit to state the*

purposes of the Act and to set forth the new criminal penalties, prevention programs, victim assistance programs, and so on.

You may rather write *one basic-unit to state the purposes of the Act, another to set forth the new criminal penalties, a third to set forth the prevention programs, a fourth to set forth the victim assistance programs, and so on.*

4.2. Long basic-units must be split into easily assimilated subdivisions, following a logical progression, since an excessively compact block of text is hard for the eye to follow and the mind to absorb. This must not, however, result in sentences being either artificially or unduly broken up.

4.2. It is not necessary for interpretation, nor desirable in the interests of clarity, for a single basic-unit to cover all aspects of an idea. It will often be preferable to deal with those aspects in several basic-units grouped together rather than in a single basic-unit.

4.2. Particularly in the initial stages of the adoption process, basic-units should not be too complex in structure. Drafts and proposals for Acts (e.g. Bills) will be subject to deliberations and negotiations throughout the adoption process which, in most cases, will result in further additions and refinements. Subsequent amendments of the Act (often numerous) will also be difficult to insert if the basic-units are already over-complex.

Example A

*In an Act creating a grant program for small businesses developing energy-efficient projects, **you should not write** a single basic-unit for the entire grant program, with subdivisions setting forth the purpose of the program, the authority for the program, the eligibility requirements, the application requirements, the criteria to be used for awarding grants, the monitoring and enforcement provisions, and so on..*

You may rather write *a series of basic-units, one for each of those aspects of the program.*

Example B

You should not write:

“4. The Government may take measures to derogate from paragraph 2, in respect of a given information society service, if the following conditions are fulfilled:

a) the measures shall be:

i) necessary for one of the following reasons:

- public policy, in particular the prevention, investigation, detection and prosecution of criminal offences, including the protection of minors and the fight against any incitement to hatred on grounds of race, sex, religion or nationality, and violations of human dignity concerning individual persons;*
- the protection of public health;*
- public security, including the safeguarding of national security and defence;*
- the protection of consumers, including investors;*

ii) taken against a given information society service which prejudices the objectives referred to in point (i) or which presents a serious and grave risk of prejudice to those objectives;

iii) proportionate to those objectives;

You may rather write:

“4.1. The Government may take measures to derogate from paragraph 2, against a given information society service which prejudices or presents a serious and grave risk of prejudicing, the follow-

ing objectives:

- *public policy, in particular the prevention, investigation, detection and prosecution of criminal offences, including the protection of minors and the fight against any incitement to hatred on grounds of race, sex, religion or nationality, and violations of human dignity concerning individual persons;*
- *the protection of public health;*
- *public security, including the safeguarding of national security and defence;*
- *the protection of consumers, including investors.*

4.2 *The measures indicated in subsection 4 may only be adopted when they are necessary and proportionate with regard to one of the objectives listed in subsection 4.1.*

Commentary: *The disfavoured formulation has a uselessly convoluted syntactical structure, which does not correspond to the natural order of ideas. The favoured formulation is more easily understandable since it follows the natural order of ideas.*

- 4.3. It is sometimes easier to draft complicated sentences rather than make the effort of synthesis necessary to achieve clear wording. However, this effort is essential in order to achieve a legislative text that can be easily understood, translated, and implemented.

Example A

You should not write:

'If products do not satisfy the requirements laid down in Article 5, the Government shall take all necessary measures to restrict or prohibit the marketing of those products or to ensure they are withdrawn from the market, subject to administrative penalties for the other eventuality decided on by the government States.'

You may rather write :

'If products do not satisfy the requirements laid down in Article 5, the Government shall take all necessary measures to restrict or prohibit the marketing of those products or to ensure they are withdrawn from the market. The Government shall determine the administrative penalties to be applied in the event of failure to comply with those restrictions, prohibitions or withdrawal from the market.'

Commentary: *If you think your draft is clear but another person thinks it is complicated or confusing, you should not assume that you are right and the other person is wrong.*

You should rather assume that your draft can always be made clearer, and if one person thinks it is complicated or confusing, there are many other people who will think so, too.

Guideline 5

Acronyms should be used sparingly.

- 5.1. Acronyms must be defined when first used and should be used sparingly, especially when they may be unfamiliar to the addressees of the Act.

Example A

You should not write:

"The MOJ".

You may rather write:

"The Ministry of Justice".

Example B

You should not use *"The MOJ"* each place the term appears.

You should rather use *"The Ministry of Justice (in this Act referred to as the 'MOJ')"* the first place the term appears, and the *"MOJ"* after that.

Guideline 6

The terminology used in an Act should be consistent within that Act and with the terminology of other Acts already in force, especially in the same field.

- 6.1. In order to facilitate understanding and interpretation of legislation, the text must be consistent. A distinction can be drawn between terminological consistency, concerning only the use of terms, and logical consistency, which in a broader sense covers the absence of contradictions between the provisions in the Act.

Example A

You should not write:

"Every individual citizen" has the right to vote, and "such a person" may do so in the town where he or she lives.

You may rather write:

"Every individual citizen" has the right to vote, and "such a citizen" may do so in the town where he or she lives.

- 6.2. Terminological consistency requires that the same terms are used to express the same concepts, and that identical terms are not used to express different concepts. The aim is to leave no ambiguities, contradictions, or doubts as to the meaning of a term. Any given term is therefore to be used in a uniform manner to refer to the same thing, and another term must be used to express a different concept.

- 6.2. The requirement of consistency does not concern only the provisions pertaining to a single Act, including the related annexes and secondary legislation, but it also concerns the provisions of related Acts, in particular implementing Acts and all other Acts covering the same area. In general, terminology should ideally be consistent within all the legislation in force.

- 6.2. Words must be used in their ordinary sense. If a word has one meaning in everyday or technical language, but a different meaning in legal language, the phrase must be formulated in such a way as to avoid any ambiguity.

- 6.2. Defined terms must be used in a uniform manner and their content must not diverge from the definitions given. If a term is used which was defined in a previous Act, a reference must be

made to the previous definition, and the term should be used consistently with such a definition, unless a different interpretation is intended for the purpose of the new Act, in which case the required definition should be provided in the new Act.

Example A

If an Act uses the term "minor", **you should always use** the term "minor" and not a similar term, such as "child".

Example B

In an inheritance statute, **you should not use**

the ambiguous term "child", which can mean "a person who is not an adult" but can also mean "a person, whether an adult or a minor, who is the offspring of another person",.

You may rather use

an unambiguous term such as "minor" to mean "a person who is not an adult", and an unambiguous term such as "son or daughter" to mean "a person who is the offspring of another person".

Guideline 7

Gender-neutral language should be used, avoiding gender-specific terms.

- 7.1. Terms that only apply to one gender for referring to the exercise of a particular profession, function or activity, to family roles, or to access to education, as well as gender-specific pronouns should be avoided. [Standards having the effect of disqualifying one gender for a particular profession of activity should be avoided.]

Example A

When referring to an individual of both sexes, **you should not write:** "he" or "his".

You may rather write "he or she" or "his or hers", as the case may be,

or

use "the individual" (instead of "he or she") or "the individual's" (instead of "his or hers").

Example B

You should not write:

"policeman".

You may rather write:

"police officer".

- 7.2. However, if the substance of a provision applies to one gender only, words that identify that gender should be used.

Example A

In an Act requiring the doctor presiding at a live birth to sign a form identifying the birth mother (and

not one of the two parents indifferently), **you should not write** "the individual who gave birth", or "the parent of the child".

You may rather write "the woman who gave birth" or "the birth mother".

Guideline 8

When an Act is expressed in different official languages, all language versions must be identical in structure and substantive meaning.

- 8.1. Each language version of an Act should be in correct grammatical language.

Commentary

When providing different language versions of an Act, each version should cover the whole Act, and all terms in the Act should be appropriately translated. You should not assume that the person reading one language version also has access to the other language versions.

- 8.2. The structure of an Act must be the same in each language version with regard to both basic-units and their subdivisions, and with regard to the grouping of those basic-units into higher-divisions (see Guideline 18).

Example A

*If the Act is expressed in English and in French, the English version of the Act **should have** the same structure as the French version. If the English version has a basic-unit 193(g), the French version **should also have** a basic-unit 193(g), with the same content.*

- 8.3. The overriding need for identity of substantive meaning in all languages may require certain linguistic compromises. Therefore the same syntax is not always necessary, nor possible: one version of a provision may contain a different number of sentences than the other, and a definition present in one language version need not necessarily be reproduced in another if it is not needed.

Example A

*If the English version has a basic-unit 193(g) that contains four sentences, the French version **should have** the same number of sentences, unless using a different number of sentences (e.g. three or five) is required for having a better French formulation. In any case, the meaning of the English version of 193(g) and the meaning of the French version of 193(g) **should be** the same.*

Commentary:

One language may have a word that captures the intended meaning precisely, while another language may need several words, or an entire definition, to capture the intended meaning precisely. If so, the first language may use fewer words or sentences than the second language.

STRUCTURE OF LEGISLATIVE ACTS

GUIDELINES 9 TO 22

GUIDELINE 9

All Acts must be structured according to national tradition. The basic-units are preceded by front-matter and may be followed by end-matter. Acts may include annexes.

- 9.1. The front matter of an Act includes various elements meant to identify the Act, put it in context, and facilitate access to its contents.
 - 9.1. The front matter should always include the elements that are necessary to identify the Act
 1. (such as title, type, date, and name of the adopting/enacting authority). Different national traditions may mandate or permit the inclusion of further elements (such as serial number, reference to the authentic language version, date of entry into force, history of amendments, list of subordinate legislation issued under the Act, table of contents, recitals, statements of purpose, and enactment formulas).
 - 9.1. Some elements of the front matter are part of the official legislative document considered by the enacting authority, some other elements are added after enactment by editors, as a convenience to readers. A clear structural distinction should be maintained between the front matter that is official and the front matter that is merely editorial.
 - 2.

Commentary:

In some jurisdictions, after an Act is enacted, there are compilers or editors who add information for the convenience of the reader. For example, the jurisdiction may consolidate or arrange various Acts together and publish them as part of a code; if so, the compilers or editors may insert a marginal note to the Act to identify how the Act will appear in the code.

- 9.2. The basic-units of an Act are the main normative part of the Act. The basic-units may be grouped in higher-divisions and each basic-unit may be structured in subdivisions.

Commentary:

The basic units of an Act should be structured in a logical and intuitive way. Related provisions should be grouped together and placed in a logical and intuitive sequence within the group. Related groups should be organized together into higher divisions and placed in a logical and intuitive sequence within the higher division.

Example A

In an Act creating several new crimes, the most logical and intuitive structure may be to arrange the crimes in order from most important to least important, or most serious to least serious.

Example B

In an Act setting forth rules of court procedure, the most logical and intuitive structure may be to arrange the rules in chronological order, beginning with rules that would apply at the beginning of the court proceeding and ending with rules that would apply at the end of the court proceeding.

Example C

In a basic-unit setting forth a list of definitions, the most logical and intuitive structure may be to arrange the definitions in alphabetical order within that basic-unit.

- 9.3. The end-matter of an Act may include ending formulas, dates and places of adoption/enactment, and signatures.

Commentary:

As with the front-matter of an Act, the end-matter of an Act may include material added by compilers or editors for the convenience of the reader. For example, the end-matter of an Act may contain notes that identify other documents that are related to the Act (such as the legislative documents and reports that were created during the legislative process), and where those other documents are published.

9.4. The annexes of an Act complement the Act's content.

Commentary:

In some cases, information needed to understand an Act cannot be presented effectively using only words and sentences. Such information can sometimes be presented more effectively in tables or in graphical form, such as with a map, diagram, or chart. If so, it may be best to place the table or graphic in an annex.

Guideline 10

The title of an Act should give a succinct, non-misleading and, where possible, complete indication of the subject matter.

- 10.1. The title of the Act should provide clear indications as to the main subject matter of that Act. In particular, it should make it possible to determine what is (or is not) dealt with in the Act. The title should not be cluttered with extraneous information, but rather should use keywords characteristic of the different areas of the Act. The title should not include biased, promotional, or wishful statements.

Example A

You should not write:

"An Act to ensure peace".

You may rather write (using a more specific title):

"An Act to fund the military for fiscal year 2007".

- 10.2. The title should include the information needed to enable the readers directly affected (for example, not every farmer, but every apple producer) to be prompted to read the Act bearing that title.

Example A

You should not write:

"An Act to require the licensing of certain vessels".

You may rather write (using a more specific title):

"An Act to require the licensing of personal watercraft known as 'jet skis'".

- 10.3. Where the title is the main means of identifying an Act, it must be different from the titles of other Acts in force.

Example A

You should not write:

"An Act to provide funds for building roads".

You may rather write --

"An Act to provide funds for building roads for fiscal year 2007".

- 10.4. An Act amending an earlier Act should have a special title. The title of an amending Act should identify all the Acts which it amends. If the sole purpose of an Act is to amend other Acts, the title of the amending Act should also mention the titles of the amended Acts.

Example A.

You should not write:

"An Act on the renewal of immigration permits".

You may rather write :

"An Act regulating the renewal of immigration permits, and amending the Immigration Act".

- 10.5. The title of secondary legislation should mention the primary legislation which it implements.

Example A

You should not write:

"Regulations for industrial safety".

You may rather write:

"Regulations for industrial safety, as promulgated under the Industrial Safety Act."

Guideline 11

In some legal traditions the Act should have a short title.

- 11.1. If a short title is used, apply the following rules:

- The short title should be different from the short titles of other Acts in force.
- It should avoid esoteric acronyms, plays of language, and tributes or memorials to named persons who are not the subject of the Act.
- Consideration should be given to easy and quick identification of the subject of the Act.
- In some legal traditions it is required to use the long title when the Act is referred to for the first time in a later Act.

Example A

You should not write:

"The Education Programs Reauthorization Act".

You may rather write:

"The Education Programs Reauthorization Act, 1990".

Example B

You should not write:

"The Protect Our River Transportation (PORT) Act".

You may rather write:

"The Port Security Act".

Example C

You should not write:

"The Julius Caesar State Secrets Act".

You may rather write:

"The State Secrets Act".

Guideline 12

In some legal traditions the front-matter may specify the legal basis of the Act and the main steps in the procedure leading to its adoption/enactment.

12.1 In some legal traditions, the Act's front-matter may include the indication of the following:

- the legal basis of the Act (the enabling provision which confers competence to adopt the Act);
- proposals, guidelines, initiatives, drafts, requests, and opinions which must be obtained and, where appropriate, the procedure to be followed;
- certain opinions and other non-mandatory procedural steps

Example A:

Having regard to the Article 100 of the Constitution,

Having regard to the proposal from the Government in accordance with the procedure referred to in Article 101 of the Constitution

Having regard to the opinion of the Economic and Social Committee

12.2. The front-matter should, where possible, use standardised wording.

Commentary:

In many jurisdictions, the front-matter can be used as a guide to the meaning of the basic-units. Generally, the drafting of the elements of the front-matter should follow the same principles as the drafting of basic-units: they should be clear, simple, consistent, and so on.

Guideline 13

In some Acts, the front-matter may include statements of purpose, which set out concise reasons for the basic-units, without reproducing or paraphrasing them.

- 13.1. The front-matter of an Act may include statements of purpose, which set out the reasons for, or principles underlying, the Act. Such statements should be clearly distinguished from the provisions in the basic-units.

Commentary:

A statement of purpose in the front-matter of an Act should be distinguished from the basic-units by using a specific wording (such as by using a series of clauses, each beginning with "Whereas").

Example A:

Act on Privacy in Telecommunication

...

Whereas

(1) data-processing systems must respect fundamental rights and freedoms, notably the right to privacy, and contribute to economic and social progress, trade expansion and the well-being of individuals;

(2) increasingly frequent recourse is being had to the processing of personal data in the various spheres of economic and social activity;

(3) the progress made in information technology is making the processing and exchange of such data considerably easier;

(4) the increase in scientific and technical cooperation and the coordinated introduction of new telecommunications networks necessitate and facilitate flows of personal data;

- 13.2. Each statement of purpose should have an alphanumeric designation or at least be placed in a separate paragraph. This practice is justified by obvious considerations of clarity of legislation and ease of reference, both before and after adoption of the Act.

Example A

You should not write:

"Given that the President called upon Parliament to solve the financial crisis and considering that the Parliament appointed a commission to study the financial crisis and make recommendations; and that the commission has made a report of its recommendations to Parliament; and that the Parliament hereby acts upon those recommendations;"

You may rather write:

"Whereas--

"(1) the President called upon Parliament to solve the financial crisis;

"(2) the Parliament appointed a commission ..." (and so on).

- 13.3. A statement of purpose should avoid substantive provisions or political exhortations.

Example A

You should not write:

Whereas it is forbidden to send unsolicited commercial communications

Whereas

The members of the High Court, being learned and wise, have ...".

You may rather write:

" Whereas the High Court has declared that sending unsolicited commercial communications is illegitimate ..."

- 13.4. The practice of including statements of purpose may apply not only to primary legislation, but also to secondary legislation.

Commentary:

In many jurisdictions, a statement of purpose in secondary legislation should, at minimum, identify the primary legislation it implements and state that its purpose is to implement that primary legislation.

Guideline 14

The basic-units of an Act should not include provisions having a non-normative nature, or restating material already expressed in the same Act or in legal provisions already in force.

- 14.1. The basic-units of an Act should consist of operative legal provisions, including those setting out the indications (such as the scope and definitions) necessary to understand and apply the Act correctly. They should not include ideological or political statements, nor non-binding recommendations.

Example A

You should not write:

The use of energy-saving cars is encouraged. The government wishes that public authorities will prefer to use them.

You should rather write (if the legislator intends to commit the administration to using energy-saving cars):

Public authorities shall use energy-saving cars, unless there are specific reasons for preferring non-energy saving ones.

- 14.2. The basic-units of an Act should not repeat the title of the Act. Even when it is impossible to avoid using words forming part of the title of the particular Act (for example, in the provision which defines the subject matter and scope of the Act), there should be some added specifications when such words are used in the text. Otherwise, such provisions have no normative content and may, moreover, create confusion as to the rights and obligations established by the Act.

Example A

If the title of an Act is "An Act to ensure the historical preservation of information on government computers", you should not write:

"This Act operates to ensure the historical preservation of information on government computers, and each government employee has a duty to carry out this Act."

You may rather write (using more distinct language):

"For each agency within the government, the head of that agency shall ensure that all information on the computers of that agency is, on a periodic basis, archived and copied in a manner that ensures its historic preservation. The head of the agency shall establish rules and procedures for carrying out this Act, and those rules and procedures shall apply to all personnel of the agency."

- 14.3. The basic-units of an Act should not include provisions restating the same contents, by using similar or different words. Such repetitions are not only pointless but also dangerous, since the reader, in order to explain the duplication, will tend to assume that the two provisions have different meanings.

Example A

You should not write:

Section 10. A person shall not walk a dog in a public park.

...

Section 20.

A dog owner shall not take his dog in a public park, unless in the areas where this is explicitly allowed.

You may rather write just one section:

Section 10. A person shall not walk a dog in a public park unless in the areas where this is explicitly allowed.

- 14.4. The basic-units of an Act should not merely reproduce or paraphrase passages or sections of another Act. This is a pointless and potentially dangerous practice, producing uncertainty. For instance, the interpreter will have doubt on which provision to apply, or on whether a modification to

one of the two provisions also impacts on the other. Moreover, any departure from the original wording may give the impression that a different result was intended, and even give rise to a sort of presumption to that effect.

Example A

If section 4 of the Wild Cats Act states, "If a person keeps a wild cat in a residential area and the wild cat escapes and causes bodily injury, the person is liable for that bodily injury whether or not the person was at fault for the escape", do not write (unless you also abrogate section 4) in a new Act:

"According to section 4 of the Wild Cats Act, if a person keeps a wild cat in a residential area and the wild cat escapes and causes bodily injury, the person is liable for that bodily injury whether or not the person was at fault for the escape . The same penalty also applies under the same conditions, to a person keeping a snake in a residential area."

You may rather write in the new Act

"If a person keeps a snake in a residential area and the snake escapes and causes bodily injury, the person is liable for that bodily injury whether or not the person was at fault for the escape."

Guideline 15

Where appropriate, provisions on the purpose and applicability of the Act should be included at the beginning of the basic-units.

- 15.1. The purpose of an Act is the issue the Act deals with, namely, the problem it intends to address. "Applicability" refers to the categories of situations, as well as the persons, to which the Act applies.

Example A

"The purpose of this Act is to limit the liability of dentists" is a purpose provision.

"This Act applies to any act or omission of any dentist that occurs after the date of the enactment of this Act" is an applicability provision.

- 15.2. A first basic-unit, defining the applicability of the Act, is common in legislation and international agreements. Whether or not it is useful should be determined on a case-by-case basis.

Example A

A provision regarding geographic applicability might provide, "This Act applies in all places, including extraterritorially."

Commentary: Whether or not a provision regarding geographic applicability is useful may depend on the default legal rules of the jurisdiction. If the presumption of the jurisdiction is that all Acts apply "in all places, including extraterritorially", unless stated otherwise, stating it in the Act may not be useful. If the presumption of the jurisdiction is, instead, that Acts do not apply "in all places, including extraterritorially", unless the Act contains express words to that effect, stating it in the Act is essential.

- 15.3. Such a basic-unit should not merely paraphrase the title. In contrast, it may provide information which was not included in the title (in the interests of brevity), but enables the reader to determine from the outset to what and to whom the Act applies. Since such a basic-unit gives the reader the first understanding of the Act, it should not be misleading.

Example A

If the title of the Act is "An Act to regulate trafficking in firearms", a provision on applicability that states "This Act applies to trafficking in firearms" is not useful. However, a provision on applicability that states "This Act applies to any individual who possesses a firearm without a license to do so" may be useful.

- 15.4. The applicability of the Act should be specified directly through an appropriate provision, rather than by introducing, in the basic-unit that contains definitions, a term covering the entire applicability of the Act. Only a specific provision on applicability enables the user to grasp the applicability of the Act immediately.

Example A

You should not write (using an applicability provision):

"This Act applies to any prohibited person" (while defining "prohibited person" elsewhere in the Act).

You may rather write:

"This Act applies to any individual who possesses a firearm without a license to do so".

Guideline 16

Definitions should be provided when necessary. In particular, they can be used for eliminating ambiguities or introducing new terms. They should be placed in a single basic-unit at the beginning or at the end of the Act.

- 16.1. Each term in an Act should be used, as far as possible, according to its ordinary (everyday) or technical meaning. A definition should be provided only when it is necessary for the sake of clarity and precision. In particular, a definition may be used for removing an ambiguity, for example, when a term has several dictionary meanings but should be understood in only one way within an Act. A definition may also be used for a new term or to limit or extend the meaning of an existing term.

Example A

You should not write (as a definition):

"homicide" means the killing of a human being".

You may rather use the term "homicide" without a previous definition.

Example B

You should not use:

the term "child", without defining it.

You may rather use:-

"child", and specify whether it is being used to mean "a person who is not an adult" or "a person, whether an adult or a minor, who is the offspring of another person".

Example C

You should not use:

"wild dog", without defining it.

You may rather use:

"wild dog" and define it, such as: "the term 'wild dog' means a canine originating in the wild, and does not include a domestic dog that has become feral."

- 16.2. Definitions should be placed in a single basic-unit at the beginning or at the end of the Act (in some jurisdictions this is called the interpretation provision or the definition section).

Example A

You should not write:

"A canine originating in the wild (a 'wild dog') cannot be kept without a valid license to do so (a 'proper license')."

You may rather write:

"A wild dog cannot be kept without a proper license", and provide definitions of those terms in the section devoted to definitions.

- 16.3. Definitions should only specify the meaning of terms, they should contain no substantive rules. This will avoid the danger of users overlooking these substantive rules.

Example A

You should not write:

a definition containing a substantive rule, such as "the term 'environmentally protected area' means an area that the Director has designated under the Environmental Act, except that the President may include up to two other areas that the Director has not designated."

You may rather write:

a substantive basic-unit, such as "1. This Act applies to an area that the Director has designated under the Environmental Act, and up to two other areas included by the President." and a definition, such as "the term 'environmentally protected area' means any area to which this Act applies under basic-unit 1."

Example B

You should not write:

d) "complaint" means any information or report submitted by ... any person with an interest in the safety of the ship ... unless the Port Authority deems the report or complaint to be manifestly unfounded; the identity of the person lodging the report or the complaint must not be revealed to the master or the owner of the ship concerned."

You may rather write:

In the definition section: "complaint" includes any information or report submitted by ... any person with an interest in the safety of the ship.

In a following section: The Port Authority obliged to take the complaint into consideration, unless it is manifestly unfounded. In any case, the identity of the person lodging the complaint must not be

revealed to the master or the owner of the ship concerned."

Guideline 17

It may be useful to structure the basic-units in a sequence of different kinds of provisions: provisions on purpose and applicability, definitions, rights and obligations, procedural provisions, sanctions, transitional and final provisions. It may also be useful to draft certain kinds of provisions in standard form.

17.1. The following kinds of provisions should be drafted in standard form:

- provisions on purpose and applicability;
- definitions;
- sanctions;
- transitional and final provisions (covering all of the following: any repeal of earlier Acts, application provisions, saving provisions, notwithstanding provisions, sunset provisions, provisions amending earlier Acts, the commencement date of the Act, and the operational duration of the Act).

Example A

A standard form for a sanction might be, "A person who violates this Act shall be punished with a fine under the Criminal Code, imprisonment of up to 3 years, or both."

17.2. It is difficult to prescribe standard forms for other kinds of provisions, including provisions on rights and obligations, and procedural provisions, since their structure depends on the objectives of the Act, as well as the degree of complexity of the system provided for.

Commentary:

Even when a standard form is not possible, it is often useful to follow an analogous or similar form. For example, a provision that entitles old people to a pension and a provision that entitles young people to an education may not follow a standard form, but may follow an analogous or similar form.

Guideline 18

Basic-units can be subdivided into lower-divisions and grouped into higher-divisions.

18.1. A basic-unit may be divided into paragraphs. When a basic-unit contains a list, each element of the list should be related to the introductory words. To that end, inserting autonomous sentences or subparagraphs in a list should be avoided.

Example A

You should not write:

- "1. A bus driver shall have--*
- (a) a valid bus driver's license; and*

(b) obey all traffic rules that apply to a car driver.

(c) A bus driver shall be at least 18 years of age."

You may rather write:

"1. A bus driver shall satisfy the following requirements:

"(a) have a valid bus driver's license;

"(b) obey all traffic rules that apply to a car driver; and

"(c) be at least 18 years of age."

- 18.2. In complex Acts, the basic-units can be grouped into higher-divisions, which usually start with chapters (divided, if necessary, into subchapters). When the text is extremely complex, chapters may be grouped into parts (which may, where necessary, be split into subparts). The chapters, subchapters, parts, and subparts should be designated with Arabic or Roman numbers. Each higher-division must, and each basic-unit may, be accompanied by a descriptive heading that summarises the matter which is covered.

Example A

"CHAPTER 1. CRIMES AGAINST THE PERSON.

"CHAPTER 2. CRIMES AGAINST PROPERTY.

"CHAPTER 3. CRIMES AGAINST THE STATE.", and so on.

- 18.3. The basic-units should have a unique designation for the Act as a whole. The designations should be in Arabic numerals.

Example A

If the basic-units of Chapter 1 are numbered 1 through 22, then the first basic-unit of Chapter 2 should be 23 or higher. In some jurisdictions, the custom may be for the basic-units of Chapter 1 to begin with 101, the basic-units of Chapter 2 to begin with 201, and so on.

- 18.4. Basic-units and their lower-divisions should be designated differently, to enable them to be clearly distinguished, and set out consecutively.

Example A

If the basic-units are designated 1., 2., 3., and so on, then the first tier of subdivision within those basic-units should not also be designated 1., 2., 3., and so on; instead, they could be designated a., b., c.; (1), (2), (3); (i), (ii), (iii); or some other system of designation. If those subdivisions are further subdivided, each lower tier of subdivision should have its own system of designation.

For instance, under one system of designation:

basic-units are designated 1., 2., 3. ...

subdivisions (first tier) are designated (a), (b), (c) ...

subdivisions (second tier) are designated (1), (2), (3) ...

subdivisions (third tier) are designated (A), (B), (C) ...

subdivisions (fourth tier) are designated (i), (ii), (iii) ...

subdivisions (fifth tier) are designated (I), (II), (III).

- 18.5. Each higher-division, basic-unit, and lower-division may have "side notes" to classify the provisions. These may be located on the side of the page in a clear format so as not to confuse them with the descriptive heading (see Table 1 below). "Shoulder notes" placed on the shoulder of the provision serve the same purpose and are easier electronically. The notes should be short and should indicate the brief content of the provision.

Commentary:

The purpose of a side note or shoulder note may vary by the customs and traditions of the jurisdiction. For example, in a jurisdiction in which an Act is presumed not to apply to the President unless it specifically states that it does, one purpose of a side note or shoulder note may be to signal to the reader that the provision does apply to the President (for example, the note may signal: "Applies to President").

Another purpose of a side note or shoulder note may be to provide additional reference information for the convenience of the reader. For example, if the provision refers to "section 23 of the Government Documents Act", the note may provide an alternative citation to that Act, if an alternative citation exists.

Table 1:

	Anglophone tradition Designation	French tradition Designation	Portuguese tradition Designation
Higher Division	Part	Partie (codes)	Parte (codes)
	Livre (codes)	Livro (codes)	
	Título	Chapter	Chapitre
	Subchapter	Section (codes)	Secção
	Subsection (code)	SubSecção	
Basic Unit	Section	Article	Artigo
Subdivision	Subsection	Alinéa	Alíneas
		Parágrafo	
Annex	Schedule	Annexe	Anexo

Guideline 19

An Act may be complemented by annexes or schedules, which should be introduced in the basic-units. There are three kinds of annexes: integral-part-annexes, attached instruments, and informative-annexes.

- 19.1. Annexes should be drafted consistently with the basic-units, as regards form, language, and terminology.

Commentary:

Setting forth material in an annex rather than in the body of the Act itself is usually done for convenience rather than for any substantive reason. The material in the annex should, therefore, be drafted as if it were part of the Act itself. Stated another way, if a draft of a Tax Act is prepared in which a tax schedule appears as an annex, and a decision is made to change the draft so that the tax schedule appears instead in the body of the Tax Act (or vice versa, if the decision is made to change from having a tax schedule in the body of the Act to having it in an annex), the drafter will need to relocate the tax schedule but should not otherwise need to make any changes to its form, language, or terminology.

- 19.2. Annexes should be organised in a clear hierarchical structure and should follow a standardised format.

Example A

If the first annex is Annex A, the second one should be Annex B, and so on.

Commentary: The annexes should be placed in a logical and intuitive order, such as the order in which they are referenced in the Act.

Guideline 20

Integral-part-annexes are used to set out provisions (or parts of provisions) which expand on or complement the basic-units of the Act.

- 20.1. An annex to an Act is presumed to be an integral-part-annex, unless stated otherwise. Consequently there is no need to state that the annex is an integral part of the Act.

Commentary:

Only if there is reason to doubt whether an annex will be considered to be an integral-part-annex, an appropriate phrase may be used, such as "The provisions of Annex I are hereby incorporated by reference."

If an annex is not to be an integral part of the Act, that fact should be stated, either in the Act itself or in the annex. An appropriate phrase should be used, such as "The provisions of Annex I are illustrative only and do not have force of law."

- 20.2. Integral-part-annexes are used as a means of presenting provisions or parts of provisions separately from the basic-units of the Act, in particular because of their technical nature. Examples might be: rules to be applied by customs officers, doctors, or veterinarians (such as chemical analysis techniques, sampling methods, and forms to be used), lists of products, tables of figures, plans, fees, and drawings.

Example A

A Tariff Act may have an annex of tariff schedules, and a Budget Act may have an annex containing lists of programs to be funded and the amount funded. An Act providing for a conveyance of land may have an annex setting forth a survey of the land.

- 20.3. Where there are practical obstacles to incorporating technical rules or data in the basic-units, they should be put in an integral-part-annex. There must be a clear reference in the appropriate basic-units to the link between those provisions and the annex (using phrases such as "listed in the Annex" or "set out in Annex I").

Commentary:

The words used to express the clear reference may vary according to custom.

- 20.4. An appropriate word (such as "Annex" or "Schedule") must appear at the beginning of the integral-part annex, and it is useful to indicate the basic-unit to which the annex relates (there will often be no need for any other heading). If there are multiple annexes, they should be designated in a way that is clearly distinct from the numbering of the basic-units of the Act. For instance Roman numerals (I, II, III, etc.) or alphabetic characters (A, B, C, etc.) may be used.

Example A

If a Tax Act includes several chapters of tax rules, each with a corresponding tax schedule in an annex, rather than using--

"Annex 1" to correspond to the rules in Chapter 1,

use--

"Annex I" or "Annex A" to correspond to the rules in Chapter 1.

- 20.5. Although there are no specific rules governing the presentation of an integral-part-annex, it should have a uniform structure and be subdivided in such a way that the content is as clear as possible, in spite of its technical nature. Any appropriate system of designating or subdividing the annex may be used. A table structure should be avoided.

Commentary:

The material in an annex is often complex. The drafter should take care to use any aids to the reader that may be useful. If data is presented in rows and columns, it may be useful to provide horizontal or vertical lines at regular intervals to help the reader follow along a row or column.

Guideline 21

An attached instrument is an existing autonomous legal instrument. It is attached to the Act that confers additional legal effects on the attached instrument, generally by approving the attached instrument.

- 21.1. An Act may attach another legal instrument (typically an international agreement) in order to make that instrument binding in the internal legal system of a State.

Commentary:

When the Government enters into a trade agreement, the Parliament may be required to ratify or implement the trade agreement through legislation. If so, it may also be customary for the Act ratifying or implementing the trade agreement to attach the trade agreement as an attached instrument.

- 21.2. An attached instrument is not preceded by the word "Annex", but such an instrument should have a proper title and should be organised as a normal Act. However in some jurisdictions an attached

instrument should be titled as a schedule.

Commentary:

The document that forms the attached instrument may be a retyped version of the original document, or it may be a direct copy of the original document. Either way, the attached instrument should begin with a proper title indicating its status as an attached instrument, such as "ATTACHMENT 1: CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA".

- 21.3. An attached instrument may itself have annexes. This is typically the case for international agreement.

Commentary:

This would be the case if, for example, a treaty has annexes, and the treaty is included with an Act as an attached instrument. In such a case, the drafter should take care that the documents are easy to distinguish from one another and use distinct systems of designation, so readers are not easily confused and precise references can be made.

Guideline 22

Informative annexes provide information on the Act they are attached to; they are not legal instruments.

- 22.1. An informative annex is not legally binding, although it forms part of an Act. An informative annex may consist of documentation, reports, and so on, attached to the Act only to facilitate its interpretation, understanding and application.

Commentary:

An informative annex may consist of a document that was prepared during the legislative process, such as a legislative report. It may also consist of a document that illustrates some aspect of the Act, either through text or graphics. For example, an Act specifying motor vehicle driving rules may include diagrams of various driving situations.

NORMATIVE REFERENCES

GUIDELINES 23 TO 28

GUIDELINE 23

Reference to other Acts should be kept to a minimum.

- 23.1. Reference should be made to another Act only if:
- it makes it possible to simplify the text of the Act making the reference, by not repeating the content of the provision referred to;
 - the comprehensibility of the provision making the reference is not affected; and
 - the Act referred to has been published or is sufficiently accessible to the public.

Example A.

If a Motor Vehicle Act creates a crime of driving while intoxicated, it may be appropriate for the Motor Vehicle Act to set forth the elements of the crime, while referring the reader to the Criminal Code to determine the punishment. For example, the Motor Vehicle Act may provide, "A person who operates a motor vehicle while impaired by drugs or alcohol commits a class B crime and shall be punished under the Crimes Act."

23.2. When a reference is made to a provision, the subject matter of that provision should be indicated.

23.2 References made merely by citing another provision in brackets must be avoided.

.1.

23.2 References to existing provisions just for the purpose of requiring their application in unspecified analogous cases (as is done by using words such as "mutatis mutandis") should be avoided. The purpose for which the reference is made should be stated, or the reference should not be made at all.

.2.

23.2 Reference to existing provisions just for the purpose of excluding that the new Act interferes with such provisions (as is done by using words like "without prejudice") should be avoided. Such references indicate contradictions between the Act containing the reference, and the Act to which reference is thus made, and they should be made unnecessary by better circumscribing the applicability of the new Act.

.3.

Example A

You should not write:

"Without prejudice to the Crimes Act, a person who violates this section shall be imprisoned for at least 5 years."

You may rather write:

"A person who violates this section shall be imprisoned for at least 5 years. However, in accordance with section 15 of the Crimes Act, the court may set that person free without imprisonment if it is in the interest of justice to do so."

23.3. An Act should not reproduce the provisions of another Act, but should refer to those provisions. In particular, provisions of primary legislation should never be reproduced in secondary legislation.

Example A

When a requirement is stated twice, having been first stated in one Act and then reproduced in another Act, any later effort to change or repeal the requirement may be ambiguous. For example, if section 12 of the Buy African Act states, "Whenever a government agency purchases a product, it shall give priority to purchasing a product from an African source", and the intent is to create a new government agency (the "New Agency") and specify that the rule also applies to that agency, do not write:

"Whenever the New Agency purchases a product, it shall give priority to purchasing a product from an African source".

You should rather write:

"Whenever the New Agency purchases a product, section 12 of the Buy African Act applies", or

"Section 12 of the Buy African Act applies to the New Agency in the same manner as it applies to any other government agency."

Example B

When Act X established the Government's obligation to adopt certain measure, you should not write, in a new Act:

With a view to establishing that system in Act X, the Government shall adopt the measures provided for in Articles 3, 4 and 5 of Act X.

You should rather omit the reference.

- 23.4. References should be used in moderation, because of the principle of transparency. It should be possible to read and understand an Act without consulting other Acts, and the use of references should not affect the comprehensibility of the text.

Commentary:

If an Act is so closely connected to another Act that many references are needed, it may be more appropriate to amend the other Act.

Guideline 24

Internal and external references must be precise, to enable unequivocal identification of the provisions referred to.

- 24.1. References should be explicit and complete. They should clearly indicate the Act (type of the document, identification number, date of adoption, etc.) and the particular provisions referred to (higher-division or lower-division) to facilitate human and machine detection. The reference should not contain editorial elements like page or line numbers.
- References should be drafted, as much as possible, using formulas corresponding to the tradition of the legal system concerned (e.g. "Chapter I, section 2, subsection c");
 - References should not be specified through the use of exception clauses (e.g. "Chapter III except section 21 and section 32");
 - Partial references should be avoided (e.g. "section 2 of the Act above" where previously the full citation of the Act was given);
 - References covering a range of sections should be avoided (e.g. "section 2-7"). It is better to list all the elements of a multiple reference (e.g. "section 2, 3, 4, 4A, 5, 6, 7");
 - Where several provisions are referred to, the information about the hierarchical structures should be repeated for every reference (e.g. "section 3, subsection a, paragraph i) and paragraph iv), subsection c, paragraph ii)" should become "section 3, subsection a, paragraph i) and paragraph iv), and section 3, subsection c, paragraph ii));
 - References may use the short title of the Act, and they may refer to an entire higher-division.

Commentary:

Some systems of designation are particularly well suited for short, accurate references, such as a system of designation that uses parentheses: "Section 4(a)(3), 5(b), and 22(g)".

- 24.2. Where an Act is referred to for the first time, its title should be given. In all subsequent references, the Act can be referred to by using its number or its short title. For an Act which is generally known through its short title, the short title of the Act can be used also in the first reference, accompanied by

the Act's year and number.

Example A

For example, a first reference to "the Environmental Protection Act of 1990 (Public Law 98-33)" would comply with this guideline.

- 24.3. The first reference to an Act requires a complete citation also when the reference is contained in the front-matter (usually in the recitals). When the full citation of an Act has been provided in the front-matter, its abbreviated citation may be used in the basic units.

Example A

A full reference to an Act may be in the form, "the Act of July 2, 1955, n. 300, referred to as the 'Tea Import Act', Consolidated Statutes No. 1312". The abbreviated citation may be in the form, "the Tea Import Act".

- 24.4. When an Act is cited in the title of another Act, an abbreviated citation should be used, while the complete citation should be included in the basic-units.

Example A

If a new Act is issued which introduces new tariffs for tea, by amending the Tea Import Act, the following may be its title:

"An Act to establish new tariffs for tea, and amend the Tea Import Act."

In one of the basic-units there will be a full reference:

"Art. 3 of the Act of July 2, 1955, n. 300 (Tea Import Act) is substituted with the following text: ..."

- 24.5. The abbreviated citation should comply with the following rules:

- the name of the enacting authority should not be repeated if both Acts are enacted by the same institution;
- no reference should be made to the Official Gazette in which the cited Act was published; and
- amending Acts should not be mentioned.

Example A

If an Act makes reference to the Agriculture Act of 1978 (the last modification of which is the Agriculture Improvements Act of 2007), the first reference in the referring Act should be a full one, which may also include, if this is consistent with the legislative tradition, a reference to the last modification:

"Agriculture Act of 25 February 1978, n. 58, as last amended by the Agriculture Improvements Act of 30 January 2007, n. 15."

The reference to the last amendment could also be inserted in a footnote, if this corresponds to the legislative tradition.

Subsequent short references to the Agriculture Act do not need to mention the amendment to the Agriculture Act. A reference to "the Agriculture Act" is sufficient.

A reference to another Act can be either dynamic or static, depending on the legal tradition or the particular circumstances, but the reader must be able to identify whether it is dynamic or static.

- 25.1. A dynamic reference refers to a provision in itself, rather than to a specific version of that provision. To determine the content of the provision referred to at a certain time, the reader must consider all amendments of that provision up to that time.

Example A

In a legal tradition that presumes a reference is dynamic, a statement that "A grant made under this Act is subject to the Budget Act" is equivalent to "A grant made under this Act is subject to whatever version of the Budget Act is in effect at the time." The reference to the Budget Act is a dynamic reference.

- 25.2. A static reference refers to a provision as it stands on a specific date and should expressly indicate the version being referred to. This is usually done by specifying that the version being referred to is the original version of the provision, or the version resulting from a particular amendment, so that subsequent amendments are not to be considered.

Example A

In a legal tradition that presumes a reference is static, a statement that "A grant made under this Act is subject to the Budget Act" is equivalent to "A grant made under this Act is subject to the Budget Act, as in effect on the date of the enactment of this Act." The reference to the Budget Act is a static reference.

- 25.3. A reference to another Act can be either dynamic or static, depending on the legal tradition or the particular circumstance, but the reader must be able to identify whether it is dynamic or static. For many legal traditions, a reference to an Act of the same legal system is presumed to be dynamic unless the contrary is indicated. In some legal traditions, however, this presumption does not hold.

Commentary:

For most legal traditions, a reference to an Act of another legal system is presumed to be static, unless the contrary is indicated. Otherwise, the law of one legal system could change simply because another legal system has changed its law, which seems contrary to concepts of sovereignty and parliamentary supremacy. For example, a statement that "in the Corporations Act, the term 'corporation' has the meaning given that term in the Interpretation Act of California" is presumed to be a static reference. If California were to change its Interpretation Act, the change would not apply to the Corporations Act of the other country.

Guideline 26

References may have to be adapted when the text referred to has been modified.

- 26.1. It may be necessary for a reference to be adapted where:

- the provision referred to has been deleted and replaced by a new text;
- an amendment to the provision referred to has unintended repercussions on the provision to which the reference was made;
- the provision referred to has been redesignated.

Commentary:

In many cases it is useful when enacting a new Act to include a series of technical or conforming changes to other Acts. For example, when drafting a new Act that repeals section 16 of the Drug Abuse Act, the drafter should attempt to identify all the other places in the statute book that refer to section 16 of the Drug Abuse Act, and ensure that the new Act includes technical and conforming changes that resolve those issues appropriately.

- 26.2. A provision that is the object of a static reference may be subsequently amended. In this case, if the intent is for the static reference to address the newly amended version of that provision, the static reference must be modified explicitly.

Commentary:

When drafting a new Act that amends section 16 of the Drug Abuse Act, the drafter should attempt to identify all the other places in the statute book that refer to section 16 of the Drug Abuse Act by static reference, decide whether to revise each static reference, and, if so, include technical and conforming changes that do so appropriately.

- 26.3. For a generalised adaptation, a simple correlation provision is sufficient, but in some cases it may be appropriate to set out a correlation table in an annex.

Example A

In some jurisdictions, the custom is to identify each provision in the statute book where a reference needs to be changed, and draft an amendment for each such provision separately. A practice to be avoided is to draft a general amendment to make conforming changes to an entire Act, such as by stating, "The Crime Act is amended in each place in which it refers to section 16 of the Drug Abuse Act so that it refers instead to section 16A of the Drug Abuse Act."

Example B

If a correlation table is used, you may write:

"References to the repealed Act shall be construed as references to this Act and be read in accordance with the correlation table set out in Annex IX."

Guideline 27

Circular references, serial references, and relative references should be avoided.

27. A circular reference is a reference to a provision which itself refers back to the provision making the reference.
1. The circular reference must be avoided since it would make both provisions undetermined or unclear.

Example A

"Section 3. The industrial activities subject to the authorisation of the Environmental Authority according to section 10 are deemed to be dangerous.

...

"Section 10. All industrial activities governed by Section 3 are subject to the authorisation of the Environmental Authority."

Commentary: given the two references above, the reader is unable to determine what are the activities at issue.

Example B

A different type of circularity occurs when the term being defined also appears within the expression specifying its meaning. Also this kind of circularity should be avoided.

You should not write:

"The term 'corporation' means only a corporation with fewer than 100 employees."

You may rather write:

"The term 'small corporation' means a corporation with fewer than 100 employees."

27. A serial reference is a reference to a provision, which itself refers to a further provision. In the interests of ease of understanding of Acts, such references should be avoided.

Example A

A serial reference often appears in definitions. For example, the Interpretation Act may define the term 'person', and the Business Act may define the term 'person' to have the same meaning as in the Interpretation Act. If a new Act were to define the term 'person' to have the same meaning as in the Business Act, that would be a serial reference; rather than doing so, the new Act should define the term 'person' to have the same meaning as in the Interpretation Act.

27. A relative reference is a reference to a provision on the basis of the latter's location relative to the provision making the reference (it uses words like "the previous provision" or "the next provision", or "above"). In the interests of ease of understanding of Acts, such references should be avoided. Besides, later amendments by way of insertions could change the location of the provision referred to, so that the reference would become mistaken (the provision referred to as the "above provision" could no longer be the above provision).

Example A

After the following section of an Act:

"Section 2. The following industrial activities are subject to the authorisation for the Environmental Authority."

You should not write:

"Section 3. The request for authorisation concerning the activities indicated in the previous section must include an Environmental Impact Assessment."

You may rather write:

"Section 3. The request for authorisation concerning the activities indicated in the section 2 must include an Environmental Impact Assessment."

Guideline 28

Care should be used when an Act makes reference to a document that is not legally binding.

- 28.1. If the content of a document that is not legally binding (such as a technical standard) is to be made legally binding, that content should expressly be included as part of an Act, possibly as an integral-part-annex to it. In particular, this applies to technical standards (often drawn up by standardisation bodies).

Commentary:

In some jurisdictions, it may be useful for reasons of parliamentary expedience (such as during an end-of-session emergency) to pass a single new Act that enacts, by reference, the contents of a

series of other bills. While it would be better to rewrite the new Act to incorporate all the contents of those bills into the new Act, that may not be practical in some circumstances. Rather than simply refer to the other bills by name in the new Act, the drafter should consider providing an annex that includes accurate copies of the bills. This ensures that the bills that have been enacted by reference are actually published in a form that will be printed for immediate public use and will be available for future use.

Similar principles apply when a new Act enacts a standard that is not the product of the parliament itself, but the product of some other body.

- 28.2. If it is too onerous to expressly include such content as part of the Act (such as with a lengthy description of the conduct of laboratory tests), the Act may instead make reference to the document and require compliance with it.

Example A

If such a reference is to be made, it should be as precise and accurate as possible (with respect to the content, and also with respect to the date or version of the content), and to a source publication that is widely available and likely to continue to be preserved into the future, such as in libraries. For example, "The builder of a government building shall comply with articles I, II, and IV of the Building Code of the International Building Code Advisory Group, dated January 1, 1993 (as published in the Journal of International Building Codes, volume 23, page 91 (1994))."

Example B

'The tar, nicotine and carbon monoxide yields referred to in Article 3(1), (2) and (3), which must be indicated on cigarette packets, shall be measured on the basis of ISO methods 4387 for tar, 10315 for nicotine, and 8454 for carbon monoxide.

The accuracy of the indications on the packets shall be verified in accordance with ISO standard 8243.'

Commentary: In example B, it is clear that the use of the methods defined in the standard is compulsory.

- 28.3. Reference to a document that is not legally binding can be made static, by indicating the version of the document which is referred to. This should be clearly specified using an unambiguous formula such as "in the version of".

Example A

For example, the Legislation Standards Act might provide, "The parliamentary drafters shall take care to ensure, wherever practicable, that all parliamentary bills are drafted consistent with the Legislative Drafting Guidelines for Africa (in the version of June 2006)."

- 28.4. Nevertheless, if control is to be retained over the text of the document, this text should be reproduced within the Act. When the document is reproduced only partially within the Act, it is often still useful to maintain the document's structure, with certain points or passages left blank, with an explanation in a footnote if necessary.

Example A

If the intent of the Act is to require compliance with sections 92, 133, and 187 of a document, it may be useful to reproduce only those sections. If so, the Act should clearly indicate that the sections do not represent the entire document but only the relevant parts of the document. For example:

"This Act requires compliance with sections 92, 133, and 187 of [the document], as follows:

"92. [reproduce text of section 92]

"133. [reproduce text of section 133]

"* * *

"187. [reproduce text of section 187].

"* * *"

MODIFICATIONS

GUIDELINES 29 TO 34

GUIDELINE 29

Particular care should be used for drafting provisions affecting other provisions. The drafter should identify clearly the result to be produced on the other provisions and choose consequently the correct linguistic expression and legislative technique.

29.1. A provision can affect different aspects of other provisions:

- their content,
- their times of force or efficacy,
- their legal-value or status.

Example A

Affecting content:

Section 2 of the Driving Age Act is amended by striking "18 years old" and inserting "16 years old".

Example B

Affecting time of efficacy:

Section 2 of the Driving Age Act will enter into effect on 1 January 2010.

Example C

Affecting legal value or status:

Schedule 2 to the Traffic Act can be modified by regulations of the Ministry of Transportation.

29.2. Each provision meant to affect another provision should unambiguously specify both the affected provision (by indicating its reference) and the operation performed upon it. When a provision is meant to govern the times of force/efficacy, the corresponding dates must also be clearly indicated.

Example A

You should not write:

Provision regulating driving age shall be modified according to this Act.

You should rather write:

Section 1 of the Driving Age Act is substituted with the following ...

Section 2 of the Driving Age Act is amended by striking ...

Guideline 30

In order to affect the content of an existing provision, the drafter should explicitly amend the text of that provision.

- 30.1. Rather than drafting a separate provision meant to specify the meaning or the scope of another provision, it is usually preferable to amend the text of the latter provision, so that the amended text directly provides the new intended meaning or scope.

Example A

You should not write:

"The driving age is reduced to 16 years, for the purpose of the application of Driving Age Act."

You should rather write:

"Section 2 of the Driving Age Act is amended by striking "18 years old" and inserting "16 years old"."

Guideline 31

A provision governing the force/efficacy of another provision must clearly specify whether it concerns force or efficacy, and it must indicate the time for the beginning or end of force/efficacy.

- 31.1. A provision governing force/efficacy should either provide a specific date for time of force or efficacy of the affected provision, or make the time dependent upon an objectively ascertainable event.

Example A

You should not write:

"Section 3 of the Traffic Act will enter into efficacy when the population will be ready to accept it."

You should rather write

"Section 3 of the Traffic Act will enter into efficacy on 1 January 2010."

- 31.2. Such a provision may postpone or anticipate the entry into force/efficacy or the end of force/efficacy of the whole Act or of particular provisions in it. It may also suspend force/efficacy for a period of time.

Example A

Section 3 of the Traffic Act is suspended from 1 January 2008 to 30 December 2009.

- 31.3. Provisions governing force/efficacy should be included in that very Act whose provisions they are meant to affect. This enables the reader to find in the same consolidated text both the affected provisions and the provisions governing their force/efficacy (see also Guideline 37).

Example A

You should not write in a subsequent Act:

"Section 3 of the Traffic Act is suspended from 1 January 2008 to 30 December 2009."

You should rather write an amendment to the Traffic Act:

The following text is inserted in the Traffic Act:

"Section 55 A. Section 3 of the Traffic Act is suspended from 1 January 2008 to 30 December 2009."

Guideline 32

A provision affecting the legal value or status of another provision should unambiguously specify the result it intends to achieve and the date from which it takes place.

32.1. A jurisdiction should use a standard form for expressing provisions effecting the following modifications in legal value or status:

- ratification (the regulation established through an international treaty is included in a municipal legal system);
- conversion (a temporary ordinance is converted into a permanent Act);
- delegification (a primary legislative source is made susceptible to modification through administrative regulations);
- reiteration (a temporary decree after the expiration date is re-approved as a temporary decree, rather than being converted into an ordinary Act).

Examples

Kyoto Protocol Ratification Act 2009

32.2. A jurisdiction should use a standard form also for expressing the following functional connections between provisions:

- implementation (an Act implements a pre-existing provision);
- application (an Act introduces provisions according to the requirements of a superior norm, as when a region applies a directive or issues a decree specifying the normative criteria stated by an Act);
- recasting (an Act results from the rewriting of a pre-existing Act, while the topic remains the same);
- republication (an Act is the republication in the Official Gazette of a pre-existing Act, but it is not an official legal document);
- codification (an Act is the consolidated version of pre-existing legislation);
- legislative delegation (an Act results from the Government's exercise of a legislative power delegated by the Parliament).

Examples

Act implementing the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction

Act implementing security requirement according to the Data Protection Act

Guideline 33

Modifications should be explicit and clearly detectable, and they should be expressed using a standard form.

- 33.1. All modifications of a pre-existing Act should be explicit and well structured, with each modification set out separately.

Example A

Section 1. Amendments to the Traffic Act

1. Section 3 is amended as follows:

(a) Paragraph 1 is replaced by the following:

"1. ...;"

(b) The following paragraph 5 is added:

"5."

2. The following Section 7a is inserted:

"Section 7a ..."

- 33.2. Modifications should use the fixed formulas applicable in the relevant jurisdiction.

Example A

'Article X of Regulation ... is replaced by the following: ...'

'The following Article Xa is inserted: ...'

'In Article Y, the following paragraph ... is added: ...'

'In Article Z, paragraph 3 is deleted.'

- 33.3. Modifications should not be conditioned on external or unpredictable events.

Example A

Art. 20 shall be abrogated when the Parliament issues a new law on Data Protection

Example B

Art. 21 shall be abrogated when the Parliament ratifies the Treaty on Transborder data flows

- 33.4. Since-then (*ex-tunc*) modifications (namely, modifications with an earlier date of application than the date of entry into force of the amending Act) should be avoided. Such a modification interferes with amendments to the modified provision having already taken place, in the interval between the application date and the entry into force of the retroactive modification.

Example A

For instance an Act entering into force on 1 January 2010 cannot delete a provision of a previous Act with effect from 2005.

Guideline 34

Any Act or provision rendered inapplicable, superfluous, or redundant by virtue of a new Act should be expressly repealed.

- 34.1. If the new Act makes an existing Act permanently inapplicable, then the existing Act should be expressly repealed for the sake of legal certainty. An Act may be no longer applicable not only when it is directly incompatible with the new provisions, but also when its application domain is completely covered by the new Act.

Example:

If the new "Data Protection Code" is meant to govern all the area of data protection, including data protection in health care and in the judiciary, previously governed by the "Act on the Protection of Medical Data" and the "Act on the protection of judicial data", the new Code should explicitly repeal both previous Acts.

- 34.2. The express repeal of certain provisions of an Act means that the other provisions of that Act are not implicitly repealed. This reduces the risk that the latter provisions will be considered to be implicitly repealed.

Example A

You should not write:

Section 1 of the Traffic Act as well as the other provisions incompatible with the needs of modern traffic are abrogated.

You should rather write:

Sections 1, 3, and 7 of the Traffic Act are abrogated.

AMENDMENTS

GUIDELINES 35 TO 44

GUIDELINE 35

All modifications of the provisions of an existing Act should be performed by amending that Act.

- 35.1. To modify the meaning of a provision of an existing Act, the new Act should amend the content of that provision.

Example A

If section 2 of the Driving Age Act specifies that a person cannot operate a motor vehicle unless the

person is at least 18 years old, and the intent is to lower that age to 16 years, you should not write: Notwithstanding section 2 of the Driving Age Act, the driving age shall be 16 years.

You should instead write:

Section 2 of the Driving Age Act is amended by striking "18 years old" and inserting "16 years old".

- 35.2. To modify the times of force/efficacy of a provision of an existing Act, the new Act should insert in the existing Act a new specification of the times of force/efficacy, by adding a new provision governing the time of force/efficacy or by amending the existing provision to this effect.

Example A

If section 2 of the Small Business Tax Exemption Act provides that a small business is exempt from paying taxes for fiscal years 2010 through 2015, and the intent is to extend that period through 2020, but only for very small businesses, you should not write:

Section 2 of the Small Business Tax Act is hereby extended through fiscal year 2020, but only for very small businesses.

You may instead write:

Section 2 of the Small Business Tax Act is amended by adding at the end: "In addition, a very small business is exempt from paying taxes for fiscal years 2016 through 2020."

Guideline 36

The title of an amending Act should include a reference to the amended Act.

- 36.1. The title of the amending Act should mention the Act being amended, by providing an unambiguous identifier of the Act, according to the national tradition (such as the indication of the kind of Act, the year of its enactment, and the number). It is preferable that the title of the amending Act also indicates the title of the amended Act, or specifies what is to be amended.

Example A

If the amending Act amends the Crimes Act of 1993, you should not use as a title:

An Act creating certain new offences relating to computer crime.

You may instead use as a title:

An Act to amend the Crimes Act of 1993 to create certain new offences relating to computer crime.

- 36.2. If the amending Act is adopted by an institution other than the institution which adopted the original Act, the title should indicate the name of the latter institution.

Example A

If the amending Act is adopted by the Parliament, and the original Act was adopted by an institution known as the Temporary Regional Authority, you should not use as a title:

An Act to amend the Crimes Act of 1993 to create certain new offences relating to computer crime.

You may instead use as a title:

An Act to amend the Crimes Act of 1993 (as enacted by the Temporary Regional Authority) to create certain new offences relating to computer crime.

- 36.3. The basic-unit amending the provisions of an Act should include in its title a precise reference to the amended parts of that Act.

Example A

If section 44 of the Computer Crime Amendments Act of 2009 amends section 2(a)(3) of the Crimes Act of 1993, the heading of section 44 should indicate that it amends section 2(a)(3), or at the very least that it amends section 2. Thus:

44. AMENDMENT TO SECTION 2(A)(3) OF THE CRIMES ACT OF 1993.

Section 2(a)(3) of the Crimes Act of 1993 is amended ...

Guideline 37

An amending Act should not contain new autonomous provisions which are not related to the Act or Acts being amended.

- 37.1. An amending Act should contain only modifications to existing Acts and not contain new autonomous provisions which are not to be inserted in the Acts to be amended. Since an amending Act has the sole purpose to modify the amended Acts, it should exhaust its effect once the amendments come into operation. After the amendment, the Acts as amended should continue to govern the entire subject.

Example A

If the Motor Vehicle Amendments Act of 2009 amends the Motor Vehicle Act of 1973, it should not also contain new autonomous provisions relating to motor vehicles.

- 37.2. This approach simplifies the codification of legislative texts considerably, since the presence of autonomous provisions within a body of amending provisions leads to a convoluted legal situation with substantive basic-units of the original Act scattered into a number of different Acts. (But see Guideline 43).

Example A

Assume that the Motor Vehicle Act of 1973 needs to be amended by increasing fines for violations of the traffic codes (modifying Section 30 of that Act) and with a provision which establishes the new obligation to wear a helmet when driving a motorcycle.

You should not write the Motor Vehicle Amendments Act of 2009 as follows

Section 1. Art. 30 of the Motor Vehicle Act of 1973 is substituted with the following: ...

Section 2. It is forbidden to circulate in a motorcycle without wearing a helmet ...

You should rather write:

Section 1. Art. 30 of the Motor Vehicle Act of 1973 is substituted with the following: ...

Section 2. The following art. 29.B is inserted in the Motor Vehicle Act of 1973:

It is forbidden to circulate in a motorcycle without wearing a helmet ...

Guideline 38

An amendment should be explicit, should concern a whole textual unit, and should specify the text to be inserted, added, deleted, or replaced in the amended Act.

38.1. Each amendment should be expressed clearly and in a complete way by a single provision that contains the following elements:

- reference(s) to the amended provisions (in case of multiple amended provisions, each reference should be specified with sufficient data to facilitate unique and clear identification);
- date of the amendment's application, in case it is different to the date of the entry into force of the amending provision;
- the word-sequence to be inserted, substituted, or deleted (which should be quoted and explicitly identified though a special notation defined with a standard format).

Example A

If the intent of the amendment is to change "Minister of War" to "Minister of Defence" each place that term of appears in the National Defence Act, you should not write:

The National Defence Act is amended by striking "Minister of War" and inserting "Minister of Defence" each place such term appears.

You should instead reference each provision to be amended, such as by writing:

The following provisions of the National Defence Act are each amended by striking "Minister of War" and inserting "Minister of Defence": sections 1, 3, 7(e), 22, and 31(k)(6).

Example B

If the intent of the amendment is to change "Minister of War" to "Minister of Defence" in section 1 of the National Defence Act, and the change does not apply until March 1, 2011, you should not write:

Section 1 of the National Defence Act is amended by striking "Minister of War" and inserting "Minister of Defence".

You should instead reference the date of application, such as by writing:

Effective March 1, 2011, section 1 of the National Defence Act is amended by striking "Minister of War" and inserting "Minister of Defence".

38.2. An amendment should replace complete units of text (a basic-unit or a subdivision) rather than insert or delete single sentences or terms. Fragments of provisions should be amended only to substitute dates or figures, or to substitute the same terms within a whole Act.

Example A

You should not write:

Section 1 of the Education Act is amended by inserting "primary" before "education".

You may instead write:

The Education Act is amended by striking section 1 as follows:

"1. RESPONSIBILITY OF MINISTRY OF EDUCATION.

The Ministry of Education shall be responsible for all education programs."

and inserting the following:

"1. RESPONSIBILITY OF MINISTRY OF EDUCATION.

The Ministry of Education shall be responsible for all primary education programs.”

- 38.3. In a substitution, both the textual sequence to be deleted and the textual sequence to be inserted in its place must be specified.

Example A

You should not write:

Section 12(b)(3) of the Transportation Act is amended by striking the last sentence.

You may instead write:

Section 12(b)(3) of the Transportation Act is amended by striking “This section does not apply to offenses committed after January 1, 2007.”

- 38.4. In the case of multiple amendments (e.g. substitution of a word in several basic-units), an introductory standard formula can be used. However, multiple amendments should be avoided.

Example A

The following is an example of an introductory standard formula:

The following provisions of the National Defence Act are each amended by striking “Minister of War” and inserting “Minister of Defence: sections 1, 3, 7(e), 22, and 31(k)(6).”

- 38.5. Where several provisions of the same Act are to be amended, it is usually preferable to combine and coordinate coherently all the amendments in a single basic-unit, comprising an introductory phrase and points following the numerical order of the basic-units to be amended. However, when the combination of too many amendments could lose the reader, it might be preferable, for the sake of clarity, to set out the amendments in separate basic-units.

Example A

The following is an example of combining all the amendments in a single basic-unit:

The Government Ethics Act, 1993 is amended—

(1) in section 23 by striking “1998” and inserting “2023”;

(2) in section 25 by striking “1999” and inserting “2024”; and

(3) by adding at the end the following:

“122. INELIGIBLE FOR GOVERNMENT EMPLOYMENT.

“In addition to any other punishment that may otherwise be imposed by law, a person who wilfully violates this Act is thereafter ineligible for government employment.”

- 38.6. If several Acts are amended by a single amending Act, the amendments to each Act should be set out together in a separate section. A tabular schedule or annex could also be used for the purpose.

Example A

The following is an example:

1. AMENDMENTS TO DRINKING WATER ACT.

The Drinking Water Act is amended—

(1) in section 2, by ...

(2) in section 4, by ...

2. AMENDMENTS TO CLEAN AIR ACT.

The Clean Air Act is amended—

- (1) in section 18, by ...*
- (2) in section 32, by ...*

38.7. When a whole Act or annex/schedule is to be deleted, then the whole Act should be expressly repealed.

Example A

If the intent is to delete the Crimes Act of 1931, you should not write:

Upon the enactment of this Act, it is this Act and not the Crimes Act of 1931 that applies.

You should instead use words of express repeal, such as by writing:

Upon the enactment of this Act, the Crimes Act of 1931 is repealed.

Guideline 39

An amending Act should itself not be amended.

39.1. Since an amending Act must not contain any autonomous substantive provisions, an amending Act should not be amended. To modify the content of an already amended original Act, we should make a further amendment to the text of that Act.

Example A

If section 22 of the Crimes Act of 1931 provides "A person who commits grand theft shall be punished by imprisonment for up to 20 years", and section 3 of the Grand Theft Act of 1962 provides "Section 22 of the Crimes Act of 1931 is amended by striking '20 years' and inserting '30 years'", you should not write:

Section 3 of the Grand Theft Act of 1962 is amended by striking '30 years' and inserting '40 years'.

You may instead write:

Section 22 of the Crimes Act of 1931 is amended by striking "30 years" and inserting "40 years".

Guideline 40

Amendments should not alter in any way the structure or the hierarchical organisation of the amended Act.

40.1. Higher divisions, basic-units, subdivisions, or any other type of provision must not be redesignated, since changing the designation of a provision interferes with existing cross-references using the old designation of that provision. Such cross-references may exist not only in other Acts, but also in other legal documents (such as regulations and court opinions), and in other non-legal documents (such as books, newspapers, and so on).

Example A

If the basic-units of the Crimes Act of 1931 are as follows:

1. *Assault.*
2. *Battery.*
3. *Murder.*
4. *Theft.*

and the intent is to add a new basic-unit for Fraud, you could reason that the basic-units are in alphabetical order and, therefore, Fraud should be inserted between Battery and Murder. However, you should not redesignate Murder and Theft from 3 and 4 to 4 and 5, respectively, to do so. You should instead insert Fraud between Battery and Murder with an intermediate designation, such as "2-A".

- 40.2. Blanks left by the deletion of higher divisions, basic-units, or other designated parts of the text should not subsequently be filled by other provisions, except when the content is identical to the text deleted, since this may deceive the reader into assuming that pre-existing references to the deleted provision refer to the new one having the same designation. Even if the new provision is substantially similar to the repealed one, its designation should be different. Amendments should preserve the structure and hierarchical organisation of the amended Act.

Example A

If the basic-units of the Crimes Act of 1931 were as follows:

- *Assault.*
- *Battery.*
- *Fraud.*
- *Murder.*
- *Theft.*

and "3. Fraud" was then repealed, you should not later insert a new 3 (whether it relates to Fraud, Forced Entry, or anything else) unless the new 3 is identical to the Fraud provision that was repealed.

Guideline 41

An amending Act should be of the same type as the amended Act.

- 41.1. In principle, an amending Act should have the same hierarchical legislative level as the amended Act. Thus, in principle, a primary Act should not amend, nor be amended by, a secondary Act.

Commentary:

In principle, a primary Act should not be modified by a regulation, nor should modify it.

- 41.2. However, a primary Act may give a delegated law-making authority the power to amend a primary Act through secondary legislation. In particular, a primary Act may provide that its schedules or annexes may be amended by secondary Acts. The delegating primary Act should preferably specify the admissible types of amending Acts. When authorising a subordinate authority to modify a

primary Act, care should be taken with regard to the principle of separation of powers.

Example A

In order to authorize the Minister of Health to amend through regulation Annex A to the Crimes Act, containing a list of prohibited drugs, you should not write:

"The Minister of Health can modify the Crimes Act of 1980."

Your should rather write:

"The Minister of Health can modify the list of prohibited drugs in Annex A of the Crimes Act".

Guideline 42

An amendment to an annex should be made in the annexes of the amending Act.

- 42.1. An amendment to an annex containing technical information should be made in an annex to the amending Act, except when the amendment is minor.

Example A

If you want to make many modifications to the list of prohibited drugs in the Crimes Act, you should not include in the sections of the amending Act the statement of all modifications.

You should rather state the modifications in a schedule, or alternatively provide in a schedule a new list of prohibited drugs aimed to substitute the pre-existing one. A section of the amending Act should refer to the schedule. For instance you may say:

"Schedule I to the Crimes Act is amended in accordance with Schedule I to this Act."

- 42.2. In some legal systems, an annex to the amending Act includes an amendment table summarising all amendments effected by the Act. The amendment table must not introduce new amendments not included in the basic-units, since it is just a tool for the reader, without any normative effect.

Example A

In the title of the Amendment Table annexed to the "Amendment to the School Act of 1973) you may write:

Amendment table

(summary with no normative effect)

<i>Amendment table</i>	
<i>(summary with no normative effect of the Amendments brought about by the Amendment 2009 to the School Act)</i>	
<i>Provisions before the amended (before 1 December 2009)</i>	<i>Amended provisions (after 1 December 2009)</i>

Guideline 43

An Act not primarily intended to amend other Acts may set out amendments of other Acts when they are required as a consequence of the new norms it introduces. Where such consequential amendments are

important, a separate amending Act should be adopted.

- 43.1. An Act with autonomous provisions may alter the legal context of a given field to such an extent as to make it necessary to amend other Acts governing other areas within the same field. To the extent that the amendment remains altogether secondary to the main scope of the Act, the amending provisions can be included in the new Act, alongside with its autonomous provisions. Only in this case an exception is admitted to the prohibition set out in Guideline 37 on the inclusion of new autonomous provisions in amending Acts; if the amending provisions become preponderant, they should be placed in a separate Act.

Example A

For example, when a new government agency is created that centralizes a function that previously was carried out by several other agencies, the Act that creates the new government agency may also include conforming amendments to the Acts relating to those other agencies.

- 43.2. Also, the amendments contained in an Act with autonomous provisions should be express and, where possible, textual.

Example A

You should not simply imply the repeal, such as by writing:

Any other provision of law inconsistent with this Act is repealed to the extent of the inconsistency.

You should instead identify each provision that is inconsistent and amend the text of that provision as appropriate.

- 43.3. In order for the amendments to be apparent, the amended Acts must be mentioned in the title of the amending Act with autonomous provisions.

Example A

You should not write:

An Act to establish the Environmental Protection Ministry.

You should instead indicate the other amended Acts, such as by writing:

An Act to establish the Environmental Protection Ministry and to make conforming amendments to the Commerce Act, the Public Lands Act, and the Transportation Act.

Guideline 44

References to amended provisions must be considered.

- 44.1. If a provision is amended, to which another provision makes a reference, the consequences for the latter provision must be considered.

Example A

If section 2 of the Education Act defines the term "university" in a particular way, and the intent is to change or delete that definition, you should determine whether there are other provisions (in the Education Act or in other Acts) that rely upon that definition and consider how the change would affect them. If the change to section 2 of the Education Act would have unintended consequences

on the provision, you should identify what modifications, if any, need to be made.

- 44.2. If the amendment is also intended to apply to the provision making the reference, nothing need be done in the case of a dynamic reference. On the contrary, in case of a static reference, the provision making the reference should be modified, in order to specify that it refers to the new version of the amended text.

Example A

Assume that the list of the mandatory vaccinations in Schedule I to the Children Health Act is modified on 1 January 2008 to cancel smallpox from the list.

Assume also that section 1 of the School Act establishes that parents have the obligation to ensure that their children are subject to all mandatory obligations according to Schedule I of Children Health Act, before entering primary school (this being a dynamic reference). Then smallpox vaccination will no longer be required by section 1 of the School Act after being cancelled from Schedule I to the Children Health Act.

Assume on the contrary that section 1 of the School Act establishes that parents have the obligation to ensure that their children are subject to all vaccinations in Schedule I of the Children Health Act, in the version of 1 January 1990 (a static reference, which only concerns the text of the Children Health Act on 1 January 1990). Then cancelling smallpox from the schedule to the Children Health Act will not be sufficient to exempt parents from the obligation that children are subject to the smallpox vaccination according to the School Act. For this purpose it will be necessary to modify the School Act, by cancelling the words "in the version of 1 January 1990" (making the reference dynamic) or by substituting them with "in the version of 1 January 2008".

NORMS OVER TIME

GUIDELINES 45 TO 48

GUIDELINE 45

An Act enters into force on the date specified in it, or, after a period following that of their publication. In some cases entry into force is postponed to provide sufficient time to adapt.

- 45.1. In principle, legislation should give its addressees sufficient time to adapt.

Example A

An Act that imposes new requirements on what must be taught in public schools should probably not take effect right away. It should allow teachers and schools enough time to develop a teaching plan and teaching materials, and it should allow students enough time to adjust to the new requirements.

- 45.2. The entry into force of the Act should be set on a specific date, or after a period from the date of publication, or on a future date to be determined by a competent person/body in a manner prescribed by law, or on the fulfilment of a condition.

45.2 The entry into force of the Act should not be earlier than the date of its publication.
.1.

45.2 As far as possible, the entry into force should not be determined by reference to a date to be set by a subsequent Act.
.2.

45.2 An Act based upon another Act must not enter into force before the date set for the entry into force of the Act on which it is based.
.3.

45.2 The entry into force of the Act must not be made dependent on the fulfilment of a condition of which the general public have no knowledge.
.4.

Example A

You should not write:

This Act takes effect when the President so directs.

You may instead write:

This Act enters into force on a date specified by the President. The President shall specify the date in a notice to Parliament, and shall make the notice publicly available, at least 10 days before the date occurs.

Guideline 46

Only considerations of urgency justify entry into force prior to the due period after publication.

46.1. There should be clear grounds of urgency for entry into force prior to the publication of the Act. In each case the grounds for the urgency should be decided according to the rules of law (constitutional or otherwise) in each legal system.

Example A

For example, an economic emergency, a national security crisis, or a natural disaster may be grounds for urgency, depending on the jurisdiction.

46.2. Entry into force on the day of publication should remain a real exception and be justified by an overriding need — to avoid a legal vacuum or to forestall speculation — closely linked to the nature of the Act.

Example:

Act introducing urgent measures for the control of swine fever

Section 31. This Act shall enter into force on the day and time of its publication,

46.3. Urgent regulations dealing with fiscal measures may enter into force on the day of their publication, or on the following working day.

Example:

- *Act modifying the fiscal regime of gasoline and other oil products*
- *Section 31. This Act shall enter into force on the day following its publication*

Guideline 47

Entry into efficacy of part of an Act may be deferred after, or anticipated before, entry into force of the Act. However, an Act should be given retroactive effect only in exceptional circumstances.

- 47.1. Where necessary, a distinction should be made between entry into entry into force of the whole Act, and the entry into efficacy of certain provisions of it. The date of entry into efficacy of certain provisions of an Act may be deferred after or anticipated before entry into force of the Act as a whole.

Example A

This Act enters into force on 1 January 2010.

Section 10 shall enter into efficacy (apply) from 1 January 2011.

- 47.2. Should it prove necessary to defer or anticipate the efficacy of part of an Act, the Act should clearly specify the provisions concerned as well as the dates of their efficacy.

Example A

You should not write:

Section 10 shall enter into efficacy when appropriate social conditions exist.

You should rather write:

Section 10 shall enter into efficacy from 1 January 2011.

Or

Section 10 shall enter into efficacy on the date fixed by the Minister of Health.

- 47.3. An Act has retroactive effect when the efficacy of the whole Act, or of part of it, is anticipated to a time earlier than the Act's enactment. Thus, an Act with retroactive efficacy also applies to facts having taken place before the Act's enactment, at the time when the Act's addressees could not be guided by the Act. Consequently, retroactive effect violates the requirement of legal certainty. Should it prove necessary to give an Act retroactive effect, this should be done respecting the rights of the Act's addressees. Retroactive effect must be indicated expressly.

Example A

Section 10

Purchases of teaching materials by State schools are not subject to the value added tax.

Section 20

School Act of 1 January 2011

Section 10 shall have effect (apply) from 1 January 2008.

- 47.4. The final section of a retroactive Act should express clearly and precisely the date of starting of the Act's efficacy, using a standard formula, according to the national tradition. Similarly, when only single provisions of the Act have retroactive efficacy, their dates of entry into efficacy should be specified by using the corresponding formulas.

Example:A

Act on the revision of import quotas for agricultural products

Section 30

1. *The present Act shall have effect from 1 January 2008*
2. *Art. 17 shall have effect from 30 June 2007*

Guideline 48

Provisions providing dates, time-limits, exceptions, derogations and extensions, transitional provisions (in particular those relating to the effects of the Act on the existing law) and final provisions (entry into force - deadlines and temporal application of the Act) should be drafted in precise terms.

Example A:

1. The beginning of a period may be expressed as follows:
from ... [to] ...
2. Entry into force may be expressed as follows:
shall enter into force on ...
3. The beginning period of efficacy may be expressed as follows:
 - with effect from ...
 - shall take effect on ...
 - shall have effect from ...

Example B:

1. The end of a period may be expressed as follows:
 - until ...
 - ... at the latest
 - from ...] to ...
2. The end of being in force may be expressed as follows:
 - shall expire on...
3. The ending period of efficacy may be expressed as follows:
 - shall cease to apply on ...
 - shall apply until the entry into force of ..., or ..., whichever is the earlier.

48.1. In the absence of express indications to the contrary, a temporal period begins at time 00:00 on the date indicated, and a temporal period ends at midnight on the date indicated.

Example A:

According to the following provision

"The present Act shall enter into force on 10 September 2009"

the Act shall start being in force at time 00:00 on 10 September 2009

Example B:

According to the following provision

"The present Act shall expire into force on 10 September 2010"

the Act shall cease being in force at midnight of 10 September 2009

- 48.2. Provisions for deadlines for implementation Acts should specify a precise date or a period after publication.

Example A

The Ministry of Health shall issue regulation for the implementation of this Act within 30 December 2011

Example B

The Ministry of Health shall issue regulation for the implementation of this Act within 1 year from its publication.

Anhang
Autorenverzeichnis
Teilnehmerliste
Programm

Dr. Helmut **Berger**

Rechnungshof, Dampfschiffstraße 2, 1031 Wien

berger@rechnungshof.gv.at

DI Dr. Felix **Gantner**

Rechtswissenschaften/legal informatics, Bei der Kapelle 7, 3592 Röhrenbach

gantner@infolex.at

Univ.-Prof. Dr. Karl **Garnitschnig**

Universität Wien, Garnisonsgasse 3/2/17, 1090 Wien

karl.garnitschnig@univie.ac.at

Dr. Robert **Gmeiner**

Verbindungsstelle der Österreichischen Bundesländer, Schenkenstraße 4, 1010 Wien

robert.gmeiner@vst.gv.at

Hon.-Prof. HR Dr. Meinrad **Handstanger**

Verwaltungsgerichtshof, Judenplatz 11, 1010 Wien

meinrad.handstanger@vwgh.gv.at

DI Harald **Hoffmann**

Metadat GmbH., Simmeringer Hauptstraße 23, 1110 Wien

harald.hoffman@metadat.com

Dr. Daniela **Ivanov**

Universität Bern, Schanzeneckstraße 1, 3001 Bern

daniela.ivanov@oefre.unibe.ch

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

Tigergasse 12, 1080 Wien

lachmayer@chello.at

Dr. Gerhard **Münster**

BMUKK, Minoritenplatz 5, 1014 Wien

gerhard.muenster@bmukk.gv.at

Mag. Dr. Edmund **Primosch**

Amt der Kärntner Landesregierung, Arnulfplatz 1, 9020 Klagenfurt

edmund.primosch@ktn.gv.at

lic. iur. Marius **Roth**
Institute of Federalism – University of Fribourg, Rte d'Englisberg 7,
CH-1763 Granges-Paccot
marius.roth@unifr.ch

Mag. Dr. Thomas **Uebe**
Amt der Oö. Landesregierung, Landhausplatz 1, 4021 Linz
thomas.uebe@ooe.gv.at

7. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2009

5. und 6. November 2009

Mag. Brigitte **Barotanyi**
brigitte.barotanyi@bka.gv.at

Dr. Helmut **Berger**
berger@rechnungshof.gv.at

Mag. Markus **Böheimer**
boeheimer@rechnungshof.gv.at

Dr. Gerhard **Brandmayr**
gerhard.brandmayr@tirol.gv.at

Dr. Wolfgang **Engeljehringer**
wolfgang.engeljehringer@parlament.gv.at

Mag. Christian **Freiberger**
christian.freiberger@stmk.gv.at

DI Dr. Felix **Gantner**
gantner@infolex.at

Univ.-Prof. Dr. Karl **Garnitschnig**
karl.garnitschnig@univie.ac.at

Mag. Dr. Barbara **Gartner**
barbara.gartner@ktn.gv.at

Dr. Gerold **Glantschnig**
gerold.glantschnig@ktn.gv.at

Mag. Beate **Glück**
beate.glueck@hvb.sozvers.at

Dr. Robert **Gmeiner**
robert.gmeiner@vst.gv.at

Dr. Gerald **Grabensteiner**
gerald.grabensteiner@ooe.gv.at

Mag. Carmen **Hedenig**
carmen.hedenig@ktn.gv.at

Dr. Klaus **Heissenberger**
klaus.heissenberger@noel.gv.at

DI Harald **Hoffmann**
harald.hoffmann@metadat.com

MR Dr. Karl **Irresberger**
karl.irresberger@bka.gv.at

Dr. Daniela **Ivanov**
daniela.ivanov@oefre.unibe.ch

Mag. Silke **Jabornig**
silke.jabornig@ktn.gv.at

Dipl.-Ing. Elisabeth **Janeschitz**
elisabeth.janeschitz@ktn.gv.at

Dr. Simon **Korenjak**
simon.korenjak@ktn.gv.at

Dr. Renate **Krenn-Mayer**
renate.krenn-mayer@stmk.gv.at

Univ.-Prof. Dr. Friedrich **Lachmayer**
lachmayer@chello.at

Dr. Eva-Maria **Längle**
eva-maria.laengle@vorarlberg.at

Mag. Helga **Leustik**
helga.leustik@ktn.gv.at

Dr. Gerhard **Münster**
gerhard.muenster@bmukk.gv.at

Mag. Johann **Muskovich**
johann.muskovich@bgld.gv.at

MR Mag. Alfred **Nepf**
alfred.nepf@chello.at

Mag. Dr. Peter **Novak**
peter.novak@ktn.gv.at

Mag. Dr. Edmund **Primosch**
edmund.primosch@ktn.gv.at

SR Mag. Michael **Raffler**
raf@mdv.magwien.gv.at

lic. iur. Marius **Roth**
marius.roth@unifr.ch

Dr. Günther **Schefbeck**
guenther.schefbeck@parlinkom.gv.at

Mag. Walter **Schreier**
walter.schreier@bmask.gv.at

Mag. Doris **Seier**
doris.seier@bmgfj.gv.at

MR Dr. Eva **Souhrada-Kirchmayer**
eva.souhrada-kirchmayer@bka.gv.at

Mag. Robert Alexander **Steinwender**
robert.steinwender@ktn.gv.at

Dr. Erwin **Tripes**
e.tripes@aon.at

Mag. Dr. Thomas **Uebe**
thomas.uebe@ooe.gv.at

Mag. Christian **Wachter**
christian.wachter@oegbverlag.at

Mag. Michaela **Wegscheider**
michaela.wegscheider@ktn.gv.at

Mag. Helmut **Weichsel**
helmut.weichsel@bka.gv.at

Mag. Martin **Zach**, LL.M.
martin.zach@bmask.gv.at

7. Klagenfurter Legistik® Gespräche 2009

5. und 6. November 2009

Tagungsort:

Landhaushof 1, **Grüner Saal**, 9020 Klagenfurt am Wörthersee

Eine Veranstaltung der **Kärntner Verwaltungsakademie** in Kooperation mit dem **Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst**

5. November 2009, 13.30–18.30 Uhr

Begrüßung: Dr. Simon **KORENJAK**

Einführungsreferat: Univ.-Prof. Dr. Friedrich **LACHMAYER**

1. Session: Legislatives Fehler- und Wissensmanagement

Moderation: Dr. Karl **IRRESBERGER**, Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst

Wissenstransfer durch Rechtsetzung

Dr. Gerhard **MÜNSTER**, Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur

Leglatives Fehler- und Wissensmanagement aus schweizerischer Sicht

lic. jur. Marius **ROTH**, Institut für Föderalismus, Universität Freiburg

Lernen aus Fehlern

Mag. Christian **FREIBERGER**/Dr. Renate **KRENN-MAYER**,
Amt der Steiermärkischen Landesregierung-Verfassungsdienst

Gibt es einen „Stufenbau der Formatierungen“?

DI Dr. Felix **GANTNER**, Infolex

Legistische Richtlinien für Afrika

DI Dr. Harald **HOFFMANN**, Wien

Anpassung und Lernen

Univ.-Prof. Dr. Karl **GARNITSCHNIG**, Universität Wien

Abendprogramm

Besuch der Ausstellung „Karambolage 1809 – Kärnten und der Franzosenkaiser“ im Kärntner Landesmuseum. Motto: „Geschichte ist die Lüge, auf die man sich geeinigt hat“ (Napoleon Bonaparte)

Gemeinsames Abendessen

6. November 2009, 9–12.15 Uhr

2. Session: Rechtspolitik

Moderation: Dr. Edmund **PRIMOSCH**, Landesamtsdirektion
Amt der Kärntner Landesregierung

- Staats- und Verwaltungsreform aus der Sicht des Rechnungshofes**
Dr. Helmut **BERGER**, Rechnungshof
- Aktuelle Entwicklungen des Datenschutzrechts**
Dr. Eva **SOUHRADA-KIRCHMAYER**, Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst
- Kundmachung von Plänen**
Dr. Thomas **UEBE**, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung
- Korruption – eine Herausforderung (nicht nur) für die Legistik?**
Dr. Robert **GMEINER**, Verbindungsstelle der Bundesländer
- Schlusswort und Ausblick**
Univ.-Prof. Dr. Friedrich **LACHMAYER**

NOTIZEN

NOTIZEN

NOTIZEN

NOTIZEN

ISBN 978-3-85391-297-3

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
- Band 13: Klagenfurter Legistik®Gespräche 2006
188 Seiten, 2007
- Band 14: E-Government und Führungskräfte-Entwicklung
149 Seiten, 2007
- Band 15: Klagenfurter Legistik®Gespräche 2007
158 Seiten, 2008
- Band 16: Effektivität und Effizienz der Ausbildung im NPM
134 Seiten, 2008
- Band 17: Klagenfurter Legistik®Gespräche 2008
158 Seiten, 2009