

ISBN 978-3-85391-274-4

BILDUNGSPROTOKOLLE · 5. KLAGENFURTER LEGISTIK@GESPRÄCHE 2007

15

BILDUNGSPROTOKOLLE

BAND 15

5. KLAGENFURTER
LEGISTIK@GESPRÄCHE 2007



KÄRNTNER VERWALTUNGS-AKADEMIE

In der Reihe „Bildungsprotokolle“ sind bisher erschienen:

- Band 1: Ausgliederungen im Landesbereich
112 Seiten, 1997
- Band 2: Information zur Verwaltungsreform
144 Seiten, 1997
- Band 3: Öffentliche Wirtschaftsführung
157 Seiten, 1998
- Band 4: Die Gemeinde zur Jahrtausendwende
232 Seiten, 1999
- Band 5: Kommunalfinanzierung
76 Seiten, 2000
- Band 6: Die Kärntner Landes- und
Gemeindeverwaltung im Überblick
76 Seiten, 2001
- Band 7: Wirkungsorientierte
Landesverwaltung (WOLV)
126 Seiten, 2001
- Band 8: Klagenfurter Legistik®Gespräche 2003
144 Seiten, 2004
- Band 9: New Public Management
im Land und in den Gemeinden
182 Seiten, 2004
- Band 10: Klagenfurter Legistik®Gespräche 2004
160 Seiten, 2005
- Band 11: Ausbildungs- und Organisationsreform
191 Seiten, 2005
- Band 12: Klagenfurter Legistik®Gespräche 2005
216 Seiten, 2006
- Band 13: Klagenfurter Legistik®Gespräche 2006
188 Seiten, 2007
- Band 14: E-Government und Führungskräfte-
Entwicklung
149 Seiten, 2007

Bildungsprotokolle

Herausgegeben von der
Kärntner Verwaltungsakademie

Band 15

5. Klagenfurter Logistik © Gespräche 2007

Klagenfurt 2008

 **VERLAG**

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

ISBN 978-3-85391-274-4

Vorwort

In Kooperation mit dem Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst (RIS) fanden vom 8. bis 9. November 2007 die 5. Klagenfurter Legistik@Gespräche statt.

Die von Univ.-Prof. Dr. Friedrich Lachmayer geleitete Veranstaltung beschäftigte sich mit aktuellen legistischen und rechtspolitischen Fragen sowie dem Thema Formular-Legistik.

Der vorliegende Band 15 der „Bildungsprotokolle“ enthält eine Auswahl der eingebrachten Diskussionsbeiträge, die von den Autoren ausformuliert und für diese Publikation dankenswerterweise zur Verfügung gestellt wurden.

Abschließend gilt es noch dem Museum Moderner Kunst Kärnten und hier insbesondere Mag. Andrea Kirchmeir für die fachkundige Führung der Teilnehmer/innen durch die Ausstellung „Hans Staudacher. Eine Retrospektive“ zu danken.

Klagenfurt, im April 2008

Simon Korenjak

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	3
Günther SCHEFBECK	
E-Partizipation und elektronisches Begutachtungsverfahren	7
Karl IRRESBERGER	
Organisationsformen der Legistik aus der Sicht des Bundes	31
Gerold GLANTSCHNIG	
Organisationsformen der Legistik aus der Perspektive eines Landes	45
Michael RAFFLER	
Formulare in der Legistik des Landes Wien	53
Meinrad HANDSTANGER	
Elektronische Formulare – Überlegungen zum Rechtsschutz	63
Edmund PRIMOSCH	
Aufgaben- und Regulierungsreform – Eine Anthologie	73
Brigitte OHMS	
Vereinheitlichung des Anlagenrechts	91
Clemens MUNGENAST/Tanja E. LACKNER	
Wirtschaftswachstum durch verbesserte Legistik/Entbürokratisierung	97
Andreas ROSNER	
Die unendliche Geschichte? – Historisches und Aktuelles zur Staats- und Verwaltungsreform	105
Doris BURGSTALLER	
Legistische Richtlinien für die elektronische Erzeugung von kommunalen Rechtsvorschriften	119
Wolfgang KAHLIG	
Objektorientierte Denkansätze in der Legistik	127
Anhang	147
Autorenverzeichnis	149
Teilnehmerliste	151
Programm	155

E-Partizipation und elektronisches Begutachtungsverfahren

Von
Günther SCHEFBECK

1. Was ist Partizipation?

Soll dem Begriff der „partizipativen Demokratie“ mehr als lediglich tautologische Bedeutung beigemessen werden, ist der Begriff der „Partizipation“ zu definieren und von jener Teilhabe am staatlichen Willensbildungsprozess abzugrenzen, die über Beteiligung an allgemeinen Wahlen vermittelt wird.

Ausgehend von der These, dass die Legitimation der staatlichen Willensbildung in der repräsentativen Demokratie auf *zwei* Fiktionen aufbaut, nämlich nicht nur auf jener der Repräsentation, wie sie Kelsen analysiert hat¹, sondern auch auf jener der „deliberativen Politik“ im Sinne von Habermas, kommt dem regelmäßigen „Zusammenspiel einer zivilgesellschaftlich basierten Öffentlichkeit mit der rechtsstaatlich institutionalisierten Meinungs- und Willensbildung im parlamentarischen Komplex“² eine legitimatorische Funktion zu, welche die Partizipation an diesem kommunikativen Zusammenspiel zwischen der Zivilgesellschaft und den staatlichen Willensbildungsorganen gleichrangig neben die Beteiligung an der Kreation dieser Organe in den allgemeinen Wahlen stellt.

Unter „Partizipation“ im demokratiepolitischen Sinn soll daher jede Teilhabe von Mitgliedern der Zivilgesellschaft am kommunikativen Zusammenspiel mit den staatlichen Willensbildungsorganen verstanden werden, gleichviel ob sich diese Teilhabe in Ein- oder Zweiwegkommunikation manifestiert bzw. ob in ihrem Rahmen individuelle oder organisierte Interessen artikuliert werden.

Jenseits dieser sehr allgemein gehaltenen Definition, welche das weite Spektrum von der Rezeption willensbildungsrelevanter Information über informelle Kommunikationsformen bis zu formalisierter Interessenartikulation übergreift, kann auch ein engerer Partizipationsbegriff definiert werden: Unter „Partizipation“ in diesem engeren Sinn wäre dann die Einbringung individueller oder organisierter Interessen in den staatlichen Willensbildungsprozess im Rahmen formalisierter Verfahren zu verstehen, die, je nachdem, ob die Initiative von der Zivilgesellschaft oder von den staatlichen Willensbildungsorganen ausgeht, als Petition bzw. als Konsultation bezeichnet werden können.

Als „elektronische Partizipation“ oder kurz „E-Partizipation“ werden Partizipationsformen zu verstehen sein, die sich elektronischer Medien bedienen. Mittels elektronischer Medien aus der Zivilgesellschaft an die staatlichen Willensbildungsorgane herangetragene Anliegen werden demzufolge unter dem Begriff der „elektronischen Petition“, in elektronischer Umgebung von staatlichen Willensbildungsorganen durchgeführte Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Individuen unter dem Begriff der „elektronischen Konsultation“ zu subsumieren sein.

2. Petition vs. Konsultation

Nicht zu verwechseln sind die hier abstrakt definierten Begriffe natürlich mit den verba legalia konkreter Verfassungsordnungen. Die österreichische beispielsweise weist dem Wirkungsbereich des durch Art. 11 StGG gewährleisteten „Petitionsrechts“ die in §§ 100–100d GOG bzw. § 25 GO-BR verankerten Instrumente der „Petition“ sowie der (an den Nationalrat gerichteten) „Bürgerinitiative“ zu, nicht aber das Instrument des

Volksbegehrens, das strukturell dem gleichen Muster folgt: auch das Volksbegehren dient der formalisierten Artikulation eines (legislativen) Anliegens gegenüber den Organen der staatlichen Willensbildung. Genauso ist das weite Feld der verschiedenen Formen von Konsultation in der österreichischen Rechtsordnung nicht mit dem engen Anwendungsbereich des „Konsultationsmechanismus“ gleichzusetzen.

Terminologische und systematische Inkonsistenzen sind das charakteristische Merkmal jeder historisch gewachsenen Verfassungsordnung, in der naturgemäß verschiedene Entwicklungsschichten einander überlagern. Das Petitionsrecht zum Beispiel galt zunächst der spezifischen Verbürgung des Rechts auf freie Meinungsäußerung auch gegenüber den staatlichen Organen; kuriose Spuren der Angst dieser Organe vor eben jener Meinungsäußerung finden sich noch immer im österreichischen Versammlungsrecht, etwa in der Beschränkung der Mitgliederzahl Petitionen überreichender Delegationen³.

In der konstitutionellen Monarchie erlangte die klassische Form der Petition den Höhepunkt ihrer Bedeutung und Wirksamkeit; von Petitionen geradezu überschwemmt wurden viele Parlamente in den letzten Jahrzehnten des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts⁴, begünstigt mancherorts – wie in Sachsen – durch verfahrensrechtliche Behandlungsverbürgungen. Dann der revolutionäre Durchbruch zum parlamentarischen Regierungssystem – und mit einem Mal schien die „Petition“ ein Relikt des überwundenen Obrigkeits- und Untertanenstaates, weshalb es nicht verwundert, dass etwa in der Systematik des österreichischen B-VG das Volksbegehren einen anderen Platz zugewiesen erhielt. Spät die Rehabilitierung: die neuen Bürgerbewegungen der 1970er- und 1980er-Jahre ließen es in Österreich zweckmäßig erscheinen, ein neues petitives Verfahrensinstrument zu schaffen, das leichter zugänglich war als das Volksbegehren, und es systematisch an das Petitionsrecht anzudocken.

Als die *differentia specifica* der Petition im strukturellen Sinn erscheint somit der materielle „bottom-up“-Ansatz: sie dient dem Transport zivilgesellschaftlicher Anliegen an die staatlichen Willensbildungsorgane auf zivilgesellschaftliche Initiative und unterscheidet sich dadurch von der Konsultation: hier liegt die Initiative beim staatlichen Willensbildungsorgan, das die Zivilgesellschaft zur Beteiligung an einem Meinungsbildungsvorgang bzw. zur Stellungnahme – zum Beispiel zu einem Gesetzgebungsvorhaben – einlädt und somit einen materiellen „top-down“-Ansatz verfolgt.

Prozedural wirken natürlich sowohl Petitions- als auch Konsultationsrechte insofern „top-down“, als sie an eine rechtliche Verbürgung anknüpfen und insoweit einen staatlichen Willensbildungsvorgang voraussetzen. Freilich erscheinen Petitions- bzw. Konsultationsrecht einerseits und Petitions- bzw. Konsultationspraxis andererseits selten deckungsgleich: auch jenseits rechtlicher Determiniertheit wird Konsultationsanspruch und Petitionsbedarf geltend gemacht, sodass prozedural nicht nur die Petition, sondern auch die Konsultation „bottom-up“ wirksam werden kann.

Rechtliche Verbürgungen von Konsultationsrechten sind in vielen Rechtsordnungen lückenhaft angelegt, oftmals schon deshalb, weil Konsultation selbst im Gesetzgebungsprozess nicht zentral verfahrensrechtlich, sondern dezentral in einzelnen Materiengesetzen geregelt ist. So in der deutschen Rechtsordnung, wo zum Beispiel im Besoldungs-

recht die Anhörung der Gewerkschaften und im Naturschutzrecht die Anhörung von Naturschutzverbänden gesetzlich verankert ist. Alles andere ist Verfahrenspraxis, auch die lobbyistisch effiziente zentrale Registrierung von Interessenvertretungen beim Deutschen Bundestag. Vorbildhaft erscheint die rechtliche Gewährleistung des vorparlamentarischen Konsultationsverfahrens zu Gesetzgebungsvorhaben zum Beispiel in Estland ausgebildet. In Österreich hingegen sind die gesetzlichen Verbürgungen zumindest auf Bundesebene wiederum lediglich lückenhaft, sodass auch hier das Gewicht der Verfahrenspraxis überwiegt, die freilich politischen Augenblickserfordernissen – zum Beispiel politischen Ansprüchen an die Verfahrensgeschwindigkeit – ausgesetzt ist.

3. Begutachtungsverfahren in Österreich

„Mit Zustimmung der beiden Häuser Meines Reichsrates finde ich anzuordnen wie folgt“, lautete die Promulgationsklausel für österreichische Reichsgesetze in der Ära der konstitutionellen Monarchie: auch wenn es dem Parlament faktisch immer mehr gelang, zum materiellen Gesetzgeber zu werden, war doch der Monarch der formelle Gesetzgeber geblieben. Aus der Sicht des Monarchen war das Parlament ein Konsultativorgan, wenn auch eines, an dessen Konsens er seine Gesetzgebungsfunktion gebunden hatte. Insofern das Abgeordnetenhaus strukturell bis 1907 ein Organ der Interessenvertretung blieb, stand es somit in der Tradition ständischer Konsultativorgane. Mit der wahlrechtlichen Wende zum Parlament als Organ der Volksvertretung 1907, umso mehr aber mit dem Durchbruch zur parlamentarischen Demokratie 1918 waren daher neue prozedurale Formen für die Konsultation der organisierten Interessen im staatlichen Willensbildungsprozess zu finden; Modelle, an welche angeknüpft werden konnte, gab es genug: Enqueten, Beiräte, Kommissionen waren einige davon.

Der Konstituierung der parlamentarischen Demokratie korrespondierte die öffentlich-rechtliche Konstituierung eines „Gleichgewichts der Kräfte“ in der Vertretung wirtschaftlicher Interessen: Den traditionsreichen Handels- und Gewerbekammern wurden die Arbeiterkammern gegenübergestellt. Im Kompetenzbereich der Länder folgten, auf den Landeskulturräten aufbauend, die Landwirtschaftskammern. Vereinsrechtlich organisierte Interessenvertretungen, wie der Hauptverband der Industrie und die Gewerkschaften, behielten indes ihre Bedeutung, letztere nicht zuletzt deshalb, weil sich allzu bald erwies, dass die Arbeiter- das Übergewicht der Handelskammern keineswegs auszubalancieren vermochten.

In prozeduraler Hinsicht freilich waren die gesetzlichen Interessenvertretungen, also die Handels- und die Arbeiterkammern, privilegiert: Die Kammergesetze räumten ihnen das Recht zur Begutachtung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen der Bundesregierung und der Landesregierungen ein⁵. Damit war der rechtliche Anknüpfungspunkt zum legislativen Konsultationsverfahren gesetzt; die Konsultationspraxis ging schon bald darüber hinaus, indem auch vereinsrechtlich organisierte Interessenvertretungen – sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite – zur Begutachtung eingeladen wurden (was z. B. auf Seiten der Handelskammern auch Kritik an der darin erblickten Aushöhlung ihres gesetzlichen Begutachtungsprivilegs auslöste).

Dem vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren scheint in der Ersten Republik seitens der organisierten Interessen noch größere Bedeutung beigemessen worden zu sein als in der Zweiten Republik, was damit zusammenhängen mag, dass die nach 1945 herausgebildeten sozialpartnerschaftlichen Strukturen neue institutionalisierte Wege der Beeinflussung staatlicher Willensbildungsprozesse eröffnet haben. In Anknüpfung an die Beiratstradition der Monarchie standen den organisierten Interessen allerdings auch bereits in der Ersten Republik zahlreiche permanente oder ad hoc eingerichtete Konsultativorgane als Foren zur Verfügung.

In der Zweiten Republik ist der vorparlamentarische Charakter des Begutachtungsverfahrens auf Bundesebene insofern relativiert worden, als aufgrund einer vom Nationalrat 1961 gefassten EntschlieÙung⁶ seither die Dokumente dieses Verfahrens, also sowohl die zur Begutachtung versandten Entwürfe als auch die dazu einlangenden Stellungnahmen zur Information der parlamentarischen Klubs auch an das Präsidium des Nationalrates übermittelt werden. In dieser EntschlieÙung spiegelte sich die Erkenntnis der Parlamentarier, dass im Begutachtungsverfahren alle wesentlichen zivilgesellschaftlichen Interessen artikuliert wurden und damit eine umfassende Informationsgrundlage für den parlamentarischen Entscheidungsprozess geschaffen war⁷.

Seit 1999 werden die Dokumente des Begutachtungsverfahrens zu Gesetzentwürfen – d. s. durchschnittlich rund 4000 Dokumente im Jahr – auf der Website des Parlaments veröffentlicht. Mit diesem ersten Schritt zu einem „elektronischen Begutachtungsverfahren“ ist eine signifikante Verbesserung der Transparenz des Verfahrens erreicht worden: erstmals sind die Dokumente des Begutachtungsverfahrens seither der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich. Dementsprechend vermehrt hat sich auch die öffentliche Aufmerksamkeit, die diesem Verfahren zugewandt wird. Als Mangel empfunden wird freilich, dass die ressortintern erstellte Synopse der Ergebnisse eines Begutachtungsverfahrens weiterhin der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung steht. In weiteren Schritten auf dem Weg zum elektronischen Verfahren wird daher der automationsunterstützten Gewährleistung synoptischer Ergebnistransparenz besonderes Augenmerk zu widmen sein.

Die Rechtsgrundlage des vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens auf Bundesebene bleibt indes fragmentarisch: Im Wesentlichen besteht sie weiterhin in der Verankerung des bereichsspezifischen Begutachtungsrechts der gesetzlichen Interessenvertretungen in den Kammergesetzen⁸. Im Rahmen der Teilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion hinzugekommen ist die Verrechtlichung der in der Praxis stets eingehaltenen Einbindung der Länder sowie des Städte- und des Gemeindebundes in Begutachtungsverfahren⁹.

Nicht einmal die Legistischen Richtlinien des Bundes enthalten prozedurale Vorschriften für das Begutachtungsverfahren: Lediglich der nach wie vor in Geltung stehende Teil IV der Legistischen Richtlinien 1979 nimmt auf das Begutachtungsverfahren Bezug, indem er festlegt, dass Begutachtungsentwürfen Erläuterungen beizufügen sind¹⁰.

Nicht abschließend geregelt ist somit insbesondere, wer in ein Begutachtungsverfahren einzubeziehen ist. In der Praxis sind das neben den jeweils anderen Ressorts und Gebiets-

körperschaften die gesetzlichen und alle wesentlichen vereinsrechtlich organisierten Interessenvertretungen; dabei wird in der Regel sehr liberal auf den Wunsch nicht zur Begutachtung eingeladener Institutionen und sogar Einzelpersonen reagiert, ebenfalls eine Stellungnahme abgeben zu können.

Weniger liberal wird das Regime der Begutachtungsfristen gehandhabt: Klagen über zu kurz bemessene Fristen sind so alt wie das Begutachtungsverfahren selbst; allein während sie sich 1930 gegen vierwöchige Fristen gerichtet haben, gelten sie heute ein- oder zweiwöchigen¹¹. Der Zeitgewinn, den die elektronische Versendung von Entwürfen mit sich bringt, ist durch die allgemeine Tendenz zur Verfahrensbeschleunigung mehr als aufgezehrt worden. Die von Carl Schmitt bereits vor einem halben Jahrhundert diagnostizierte „Motorisierung der Gesetzgebung“ hat in einen exponentiellen Beschleunigungsvorgang gemündet.

Als Ausdruck der durch das Motto „speed kills/wins“ charakterisierten politischen Taktik ist insbesondere in den Jahren ab 2000 in einer größeren Zahl von Einzelfällen auf die Durchführung eines vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens vor Einbringung einer Regierungsvorlage sogar gänzlich verzichtet worden; auch die gesetzlichen Konsultationsrechte sind ja nicht sanktionsbewehrt, insbesondere nicht mit der Sanktion der Nichtigkeit unter Missachtung dieser Rechte vorbereiteter Rechtsakte verknüpft. In einigen dieser Fälle hat immerhin der zuständige Ausschuss des Nationalrates, gestützt auf seine in § 40 Abs. 1 GOG verankerte Konsultationsbefugnis, ein Begutachtungsverfahren substituiert.

Ansonsten laufen parlamentarische Konsultationsprozesse seit jeher zumeist mündlich und nicht schriftlich ab: auf der Grundlage der erwähnten Geschäftsordnungsbestimmung laden die Ausschüsse des Nationalrates Auskunftspersonen zu ihren Verhandlungen, traditionell paritätisch entlang sozialpartnerschaftlicher Strukturen. Allein die Beschleunigung des Gesetzgebungsprozesses hat das Ausschuss- und insbesondere das früher bei allen wichtigen Vorlagen eingehaltene Unterausschussverfahren unter Beiziehung solcher Auskunftspersonen zumindest teilweise obsolet gemacht: Sind wichtige Legislativvorhaben noch in den 1970er-Jahren in oft mehrjährigen Unterausschussverfahren vorbehandelt worden, werden mittlerweile auch große Reformvorhaben in nur wenigen Wochen parlamentarisch erledigt. Die Konsultation organisierter Interessen verlagert sich damit naturgemäß in informelle Strukturen am Rande des parlamentarischen Verfahrens und nimmt damit die Form des Lobbying an. Die durch die GOG-Novelle 1996 geschaffene Möglichkeit der öffentlichen Anhörung von Auskunftspersonen in einem Ausschuss hat diese Tendenz eher verstärkt.

Zwei durchaus gegenläufige Entwicklungen stehen somit einander gegenüber: einerseits der Trend zum informellen Lobbying durch organisierte Interessen, andererseits die Bemühung um transparentere, öffentlichere, breiter angelegte Konsultationsprozesse.

Zwar hat sich auf Bundesebene, anders als in mehreren Bundesländern¹², noch kein regelmäßig eingesetztes Verfahrensinstrument einer „Bürgerbegutachtung“ herausgebildet, allein in Einzelfällen, beginnend mit dem der Einrichtung der Volksanwaltschaft vorangegangenen allgemeinen Begutachtungsverfahren, sind solche Instrumente bereits ein-

gesetzt worden. Auch das vom Bildungsministerium in Vorbereitung des Universitätsgesetzes 2002 angebotene Onlineforum kann als ein solches Instrument angesehen werden; gerade in diesem Fall hat sich allerdings gezeigt, dass ohne transparente Evaluierung eines solchen öffentlichen Konsultationsprozesses und ohne ausreichende Responsivität das Verfahren auch als kontraproduktiv empfunden werden kann.

Anders als auf Gemeinde- und Landesebene, spielt bisher auf Bundesebene auch das höchstformalisierte Konsultationsinstrument, die Volksbefragung, keine praktische Rolle; durch die B-VG-Novelle 1988 zur Erweiterung der Palette direkt-demokratischer Elemente in der Bundesverfassung eingeführt, hat sich bislang – offenkundig angesichts der als besonders hoch empfundenen materiellen Legitimationswirkung von Volksbefragungen – kein Anlassfall ausreichender politischer Rationalität für ihren Einsatz gefunden; Meinungsumfragen stellen sich da als viel flexibler einsetzbares Konsultationsinstrument dar.

Was zur Frage der politischen Rationalität von Konsultationsprozessen zurückführt: Im Spannungsfeld zwischen dem legislativen Autonomieanspruch des „parlamentarischen Komplexes“, der sich auf seine Repräsentationsfunktion stützt, und dem permanenten Legitimationsbedarf der staatlichen Willensbildung kommt der Konsultation eine zweifach vermittelnde Funktion zu: zum einen eine Informationsfunktion, über welche die staatlichen Willensbildungsorgane durch Auslotung der zivilgesellschaftlichen Interessenlagen die Akzeptanz ihrer Entscheidungen optimieren können, zum anderen eine Legitimationsfunktion, über die kraft prozeduraler Einbindung der Zivilgesellschaft in den der staatlichen Willensbildung vorangehenden Meinungsbildungsprozess dem Willensbildungsergebnis zusätzliche „Legitimation durch Verfahren“ vermittelt wird. Ein Spannungsverhältnis zwischen einer solchen prozeduralen und dem Postulat einer materiellen, auf inhaltlicher Imprägnierung der staatlichen Willens- durch zivilgesellschaftliche Meinungsbildung basierenden Legitimation kann freilich bestehen bleiben; sicherzustellen, dass eine solche Spannung ein gesellschaftlich verträgliches Maß nicht überschreitet, ist eine zentrale Aufgabe – und die Kunst – demokratischer Politik.

4. Schritte zum elektronischen Begutachtungsverfahren

4.1 „E-Recht“

„Die Grundkonzeption des Projektes E-Recht liegt darin, dass von der Begutachtung einer Rechtsvorschrift (Verordnung, Gesetz, Staatsvertrag) bis zur (Internet-)Kundmachung dieser Rechtsvorschrift ein durchgehender elektronischer Produktionsweg eingerichtet wird.“ Soweit der Ministerratsbeschluss vom 6. Juni 2001 „betreffend elektronische Rechtserzeugung“¹³, die rechtliche Grundlage für die Einrichtung jenes als „E-Recht“ bezeichneten Workflowsystems, mit welchem das Verfahren der bundesrechtlichen Rechtsetzung so erfolgreich auf eine elektronische Grundlage gestellt worden ist, dass seit 1. Jänner 2004 die bundesrechtlichen Rechtsvorschriften authentisch elektronisch kundgemacht werden können¹⁴.

Ermöglicht wird dies dadurch, dass bereits im elektronischen Produktionsformat die Kundmachungserfordernisse berücksichtigt werden. In der Definition dieser Erfordernisse hat eine layoutorientierte Perspektive überwogen: um eine „Mimikry“ des Erscheinungsbildes des gedruckten Bundesgesetzblatts zu ermöglichen und damit den rechts-emotionalen Anpassungsbedarf des Publikums so gering wie möglich zu halten, sind die zu verwendenden Formatvorlagen am wohlvertrauten Drucklayout ausgerichtet. Immerhin fangen die Layoutformate, wie sie zum Beispiel für Überschriften und andere graphische Gestaltungselemente definiert worden sind, zugleich auch bestimmte Strukturelemente der Rechtsvorschriften auf, deren semantische Abgrenzung die Voraussetzung für jede automationsunterstützte Weiterverarbeitung von Rechtstexten – beispielsweise für automationsunterstützte Konsolidierung – darstellt.

Als gemeinsames Produktionsformat wird Word, als Speicher- und Austauschformat XML verwendet. In der Word-Dokumentvorlage stehen an die 100 Formatvorlagen zur Verfügung, die für die Layoutgestaltung verwendet werden können und z. T. zugleich Strukturelemente der Rechtstexte wie Absatz, Ziffer oder Litera bezeichnen (wenn auch manchmal in einer n>1-Beziehung). Zwischen den Workflowsystemen der Bundesregierung und des Parlaments werden die Dokumente in XML-Containern über Schnittstellen ausgetauscht; diese Container können in verschiedenen Formaten gehaltene Anlagen zu den Rechtstexten beinhalten, beispielsweise in TIFF gespeicherte Graphikdateien (Staatsverträge, die in der Regel eine von innerstaatlichen Rechtsakten völlig divergente Struktur aufweisen, werden nicht selten als PDF-Dateien in einem solchen XML-Container ausgetauscht). Die abschließende Speicherung einer beschlossenen Rechtsvorschrift in XML ist insofern Voraussetzung für die authentische Kundmachung, als diese XML-Datei durch Signierung authentifiziert und revisionsicher gemacht wird.

Um das Rechtsetzungsverfahren effizient mit der authentischen elektronischen Kundmachung abschließen – und dabei gegenüber der früheren Form papierförmiger Kundmachung nicht nur Geld, sondern vor allem auch Zeit sparen – zu können, ist es, wie 2001 (auch unter dem Eindruck der Formatbrüche im ansonsten vorbildhaft wirkenden schweizerischen elektronischen Rechtsetzungsverfahren) zutreffend erkannt worden ist, notwendig, das Kundmachungsformat nicht erst unmittelbar vor der Kundmachung, sondern so frühzeitig wie möglich im Rechtsetzungsverfahren zu erzeugen, also keine Formatbrüche in diesem Verfahren zuzulassen. Dies ist daher die klare Intention des Ministerratsbeschlusses vom 6. Juni 2001.

Auch das „E-Recht“-Workflowsystem ist daher so eingerichtet worden, dass alle Verfahrensschritte, auch schon jene des vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens, auf Ressortebene im Rahmen dieses Systems gesetzt werden können. Mit der Freigabe von Entwürfen für die Begutachtung verknüpft ist diesem Konzept zufolge ihre Online-Veröffentlichung im Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes (RIS), die freilich, anders als die bereits seit 1999 erfolgende Veröffentlichung auf der parlamentarischen Website, bisher lediglich die Begutachtungsentwürfe, nicht aber die dazu ergangenen Stellungnahmen umfasst. Andererseits sollen hier nicht nur die Gesetz-, sondern auch die Verordnungsentwürfe, die dem Parlament nicht regelmäßig übermittelt werden, publiziert werden.

Indes wird an dieser Stelle das Auseinanderklaffen von Konzept und Praxis evident: Lediglich ein Teil der Ministerialentwürfe wird tatsächlich im RIS veröffentlicht, woraus der Rückschluss zu ziehen ist, dass die übrigen im jeweiligen Ressort noch nicht in den „E-Recht“-Workflow eingespeist worden sind. In der Praxis geschieht dies oft erst viel später, nämlich unmittelbar bevor ein Gesetzentwurf als Ministerratsvortrag in den Ministerrat gelangt.

Auch die Übermittlung der zur Begutachtung versandten Gesetzentwürfe an das Präsidium des Nationalrates im Sinne der Entschließung aus 1961 ist bis 2007 nicht im Rahmen des „E-Recht“-Workflowsystems erfolgt. Die gewählte Vorgangsweise ist vielmehr – abgesehen davon, dass bis zum Beginn der XXIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates die Entwürfe parallel auch in Papierform dem Parlament zugeleitet worden sind – uneinheitlich gewesen: während die Mehrzahl der Ressorts die Entwürfe als E-Mail-Anlagen, zumeist in Word oder PDF, übermittelt hat, haben andere die Bring- in eine Holschuld umgedeutet und lediglich einen URL angeboten, von welchem ein Entwurf herunterzuladen gewesen ist. Erst 2007 ist den Ressorts im Rahmen des „E-Recht“-Workflow eine Schnittstelle zur Verfügung gestellt worden, über welche, analog der bei Regierungsvorlagen üblichen Vorgangsweise, nunmehr auch die sichere Übermittlung der Ministerialentwürfe an das Parlament möglich ist¹⁵.

Diese sichere Übermittlung im „E-Recht“-Workflow bringt zunächst unmittelbar zwei Vorteile: zum einen eben jenen der erhöhten Übermittlungssicherheit, zum anderen jenen einer beschleunigten Veröffentlichung durch Ermöglichung automationsunterstützter Übernahme in das parlamentarische Datenbanksystem. Die partizipatorische Qualität des Begutachtungsverfahrens wird davon noch wenig berührt: was sie fördern würde, wäre Nutzung der elektronischen Medien zur transparenteren Gestaltung von Verlauf und Ergebnis von Begutachtungsverfahren.

4.2 Die „Synopsis“

Das Ergebnis eines Begutachtungsverfahrens wird seit jeher ressortintern in der sogenannten „Synopsis“ dokumentiert, also in einer vom zuständigen Referenten erarbeiteten strukturierten Zusammenstellung der in den abgegebenen Stellungnahmen enthaltenen Kommentare und alternativen Formulierungsvorschläge zu einem Entwurf. Diese Synopsis ist die wesentliche Grundlage für die politische Entscheidung darüber, inwieweit ein Entwurf aufgrund des durchgeführten Begutachtungsverfahrens zu modifizieren oder ob er unter Umständen überhaupt fallen zu lassen sei. Dass dabei die Gewichtung der unterschiedlichen Stellungnahmen maßgeblich vom strukturellen Verhältnis der jeweiligen politischen Entscheidungsträger zu den jeweils Stellungnehmenden bestimmt wird, liegt auf der Hand. Auch inhaltlich in der Entwurfsgestaltung unberücksichtigt bleibende Stellungnahmen aber beeinflussen jedenfalls die Argumentationsmuster, welche die Präsentation eines Gesetzentwurfs gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit bzw. insbesondere auch in der parlamentarischen Debatte prägen.

Dass das synoptisch aufbereitete Ergebnis des Begutachtungsverfahrens unveröffentlicht bleibt, wird somit in der Zivilgesellschaft mit gutem Grund als Mangel der gegenwärtigen

gen Konsultationspraxis empfunden. Umgekehrt erscheint diese Praxis aus der Perspektive politischer Entscheidungsträger, die in der Argumentation *de lege ferenda* einen Informationsvorsprung behalten wollen, politisch rational. Inwieweit das Potential einer elektronischen Konsultationsumgebung, die synoptische Ergebnisdarstellung automationsunterstützt verfügbar zu machen, auch partizipatorisch zu nützen sein wird, wird daher vom Ausgang einer Güterabwägung abhängen: und zwar zwischen der „strategischen“ demokratiepolitischen Rationalität einer transparenteren Gestaltung des vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens einerseits und der „taktischen“ diskurspolitischen Rationalität einer Wahrung des Informationsvorsprungs der politischen Entscheidungsträger andererseits.

4.3 „LEXWAS-Begutachtung“

Wie eine solche elektronische Konsultationsumgebung beschaffen sein könnte, davon vermittelt uns ein mit einfachen Mitteln gestaltetes, seit kurzem bereits praktisch verwendetes Werkzeug einen ersten Eindruck: Nachdem das damalige Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen gemeinsam mit der Technischen Universität Wien im Zusammenhang eines Projekts zur Neukodifikation des ASVG einen legislativen XML-Editor unter der Bezeichnung „LEXWAS“ entwickelt hat¹⁶, ist im Jahr 2004, gleichsam als „spinoff“ dieses Editors, eine einfache Konsultationsumgebung, das Modul „LEXWAS-Begutachtung“, entworfen worden, welche die strukturierte Abgabe von Stellungnahmen zu einem zuvor in XML strukturierten Rechtsakt erlaubt¹⁷.

Da aus praktischen Erwägungen zunächst nicht daran gedacht werden kann, alle am Konsultationsprozess Beteiligten für die Arbeit mit einem gemeinsamen Editor zu gewinnen, bietet „LEXWAS-Begutachtung“ eine Weboberfläche für die Abgabe von Stellungnahmen an, in deren Hintergrund die XML-Struktur des Rechtsaktentwurfs steht. Neben einem Feld zur Abgabe einer allgemeinen Stellungnahme zum Gesamtentwurf stehen auf der Benutzeroberfläche Felder für die Abgabe von Kommentaren zu den einzelnen Gliederungselementen des Entwurfs, also beispielsweise Paragraphen bei Neuentwürfen oder Ziffern bei Novellierungsentwürfen, zur Verfügung. Allfällige alternative Formulierungsvorschläge sind in die Kommentare zu integrieren. Benutzerseitig kann nach Abschluss des Kommentierungsvorganges eine Word-Datei erzeugt werden, welche die Gesamtheit der Kommentare zum Entwurf zusammenfasst. Je nach administrativer Ablauforganisation auf Seiten begutachtender Institutionen kann dann zum Beispiel ein interner Genehmigungsakt anhand dieses Gesamtdokuments erfolgen, ehe die strukturierte Stellungnahme im System freigegeben wird.

Zwar könnte theoretisch eine wie skizziert konfigurierte Begutachtungsplattform auch der allgemeinen Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, allenfalls unter Berücksichtigung der Erfordernisse einer Identifizierung der Stellungnehmenden und Authentifizierung der Stellungnahmen, das für die gegenwärtige Praxis des Begutachtungsverfahrens konzipierte System ist jedoch auf rollenbasierte Benutzerverwaltung ausgelegt: nur den rund 170 „privilegierten“, regelmäßig in Begutachtungsverfahren involvierten Organisationen wird der Zugang eröffnet. Benutzerseitig ist das Rollenkonzept bisher

undifferenziert: so wird insbesondere nicht zwischen Eingabe- und Freigaberolle unterschieden. Tatsächlich ist derzeit für die beteiligten Institutionen überhaupt jeweils nur ein Zugang zum System eingerichtet.

Die zentrale Funktionalität der elektronischen Begutachtungsumgebung besteht natürlich in der Möglichkeit zur automationsunterstützten Erstellung einer Synopse der verschiedenen Stellungnahmen, strukturiert nach den Gliederungselementen des Entwurfs. In „LEXWAS-Begutachtung“ ist diese Funktion benutzerseitig erst nach Abschluss des Begutachtungsverfahrens verfügbar, was damit begründet wird, dass die Übernahme von Kommentaren nach dem „copy and paste“-Verfahren vermieden werden sollte. Andererseits: Warum soll Effizienz bestraft werden? Wäre es nicht vielmehr sogar der Verfahrensökonomie dienlich, wenn sich im Sinne des demokratiepolitisch notwendigen Schritts von der Interessenartikulation zur Interessenaggregation bereits im Konsultationsprozess klar erkennbare „cluster“ zivilgesellschaftlicher Positionen herausbilden würden? Wenn begutachtenden Institutionen und Personen die Möglichkeit gegeben würde, sich explizit bereits formulierten Kommentaren zu bestimmten Teilen eines Entwurfs anzuschließen, umso mehr, wenn sie schon Unterstützung auch von anderer Seite gefunden haben?

Wie dem auch sei: in partizipatorischer Perspektive ist jedenfalls die allgemeine Verfügbarkeit der Synopse, zumindest nach Abschluss des Begutachtungsverfahrens, als entscheidender Qualitätssprung zu werten, den die elektronische Konsultationsumgebung bewirkt. Hinzuzufügen ist: selbst wenn das Kalkül des Informationsvorsprungs der politischen Entscheidungsträger die Oberhand gewänne, würde die automationsunterstützte Synopsenerstellung zeit- und kosteneffizient wirken und damit einen Mehrwert schon in sich tragen.

Seit 2007 verwendet die Sektion II des nunmehrigen Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz das Modul „LEXWAS-Begutachtung“ in der Sozialversicherungslegistik¹⁸. Damit steht seine Praxistauglichkeit unter Beweis. Ebenso aber natürlich der Umstand, dass Änderungen gewohnter Routinen intensiver psychologischer Begleitung bedürfen, um erfolgreich durchgesetzt werden zu können! Auch das Projekt „E-Recht“ hätte nicht so rasch umgesetzt werden können, wären nicht die ministeriellen Legistinnen und Legisten durch die Projektverantwortlichen des Bundeskanzleramtes so engagiert betreut und eingeschult, ja eingeschworen worden! Soll die elektronische Begutachtungsumgebung in der Sozialversicherungslegistik größere Resonanz finden, werden daher die regelmäßig zur Begutachtung Eingeladenen von der Vorteilhaftigkeit der Nutzung einer solchen Umgebung zu überzeugen sein.

Eine elektronische Begutachtungsumgebung, die in allgemeinen Begutachtungsverfahren eingesetzt wird, zunächst als alternative Option zu traditionellen Verfahrensweisen, um sie nach Erreichen der kritischen Nutzungsmasse irgendwann gänzlich abzulösen, wird darüber hinaus, gleich ob sie sich als Weiterentwicklung von „LEXWAS-Begutachtung“ oder als Neuentwicklung darstellt, funktionale Verbesserungen aufweisen müssen: sei es ein differenzierteres Rollen- und Workflowkonzept, das die Verfahrensschritte auf Seiten begutachtender Organisationen auffängt, seien es differenziertere Eingabemög-

lichkeiten, beispielsweise eine systematische Trennung zwischen Kommentaren und alternativen Textvorschlägen; auch die Option, benutzerseitig interne Notizen oder Erläuterungen anzulegen, die für den internen Genehmigungsprozess wesentlich, aber nicht von der Freigabe umfasst sind, würde den praktischen Erfordernissen besser gerecht werden. Begutachtende Institutionen würden damit in die Lage versetzt, ihren jeweils zur Abgabe einer Stellungnahme führenden internen Verfahrensablauf (sofern er ein gewisses Maß an Komplexität nicht überschreitet) in der Begutachtungsplattform abzuwickeln.

Jedenfalls notwendig werden manche praktischen Verbesserungen sein: so wird derzeit im Webformular von „LEXWAS-Begutachtung“ zwar die Struktur des jeweils zur Begutachtung stehenden Entwurfs, nicht aber der Text der einzelnen Gliederungselemente (gegebenenfalls in Gegenüberstellung zur jeweils geltenden Fassung) und der darauf bezügliche Erläuterungstext wiedergegeben, sodass, wer eine Stellungnahme verfassen will, dies nur im Blick auf einen außerhalb der Plattform stehenden Entwurf tun kann; den Entwurf selbst in die Plattform zu integrieren, erscheint daher unverzichtbar. Inwieweit das Eingabeformular – wenn diese Lösung anstelle eines XML-Editors oder eines anderen, nach XML konvertierbare Dateien produzierenden Editors beibehalten werden soll, was die Akzeptanzchancen einer solchen Plattform durchaus erhöhen könnte – zusätzliche Formatierungsoptionen für die einzugebenden Texte bieten sollte, wird zu analysieren sein; wird ein XML-Editor von Benutzerseite oft als zu komplex, so wird die „plain text“-Eingabe im Webformular, wie die bisherige Erfahrung mit „LEXWAS-Begutachtung“ zeigt, jedenfalls als viel zu undifferenziert empfunden.

4.4 Perspektiven

Mittel- und langfristig erscheint der Einsatz einer elektronischen Konsultationsumgebung im bundesrechtlichen Begutachtungsverfahren als der allein zweckmäßige Weg, um in einem zweiten großen Schritt – nach jenem, der im Projekt „E-Recht“ in den Jahren 2001 bis 2003 gesetzt worden ist – das 2001 formulierte Ziel, einen durchgängigen elektronischen Produktionsweg von der Begutachtung bis zur Kundmachung einer Rechtsvorschrift einzurichten, erreichen zu können. Erst ein integriertes elektronisches Begutachtungsverfahren wird einerseits uneingeschränkt sicherstellen, dass die Entwürfe von bundesrechtlichen Rechtsvorschriften tatsächlich von Verfahrensbeginn an im „E-Recht“-Workflow produziert und transportiert werden, und andererseits die „Bruchzonen“ am Rand dieses Workflow bereinigen:

So vollzieht sich jetzt die Synopsenerstellung schon deshalb außerhalb des Systems, weil die Stellungnahmen in divergenten Formaten in der Regel entweder in nicht der „E-Recht“-Formatvorlage entsprechend eingerichtetem Word oder in PDF übermittelt werden, sodass die Zusammenführung nicht nur einen intellektuellen, sondern auch einen technischen Harmonisierungsaufwand erfordert; aus dem gleichen Grund löst derzeit auch die Einarbeitung von im Begutachtungsverfahren entstandenen alternativen Textvarianten in den Entwurfstext gesonderten Formatierungsbedarf aus.

Die elektronische Begutachtungsumgebung wird daher an den „E-Recht“-Workflow anzudocken sein, wofür die ja auch jetzt schon verfügbare Schnittstelle zur Auslösung des Begutachtungsverfahrens aus dem Workflow den Anknüpfungspunkt bietet. Gleichzeitig wird, wie schon jetzt für die bereits im Workflow transportierten Ministerialentwürfe, die Veröffentlichungs- und Archivfunktion des RIS für alle Dokumente des Begutachtungsverfahrens zu nutzen sein; eine gesonderte Veröffentlichung auf der parlamentarischen Website würde dadurch entbehrlich. Im Rahmen des skizzierten Modells hätte die Übermittlung nicht nur der Entwürfe, sondern auch der freigegebenen Stellungnahmen an das Parlament automationsunterstützt über die Workflowschnittstelle zu erfolgen, was die jetzt, solange die Begutachtenden ihre Stellungnahmen in einem eigenen Übermittlungsvorgang dem Präsidium des Nationalrates zuleiten, nicht gewährleistete Vollständigkeit der Information des Parlaments endlich sicherstellen würde.

Bis das bundesrechtliche Begutachtungsverfahren mit seiner insgesamt sehr großen Zahl von materienspezifisch wechselnden Akteuren auf eine solche neue Grundlage gestellt sein wird, sind naturgemäß umfangreiche, nicht nur technische, sondern vor allem auch organisatorische Vorbereitungen vonnöten. Ein gelingendes Pilotprojekt, etwa im Bereich der Sozialversicherungslegistik, wird die Durchsetzungs- und Erfolgchancen wesentlich erhöhen. Dazu geeignet wäre auch ein Pilot auf Landesebene, erfolgversprechend nicht zuletzt angesichts der verhältnismäßig kleineren Zahl an begutachtenden Stellen, andererseits aber auch reizvoll insbesondere dann, wenn in seinem Rahmen auch ein Modell für eine elektronische „Bürgerbegutachtungsumgebung“ konzipiert und eingesetzt würde.

Damit wäre auch das zusätzliche partizipatorische Potential einer elektronischen Konsultationsumgebung auszuloten: Die praktische Erfahrung der Bürgerbegutachtung in den Ländern, wenn auch bisher nicht systematisch wissenschaftlich evaluiert, zeigt ja ein in der Regel geringes Echo der an die nicht organisierte Öffentlichkeit ergehenden Einladung zur Begutachtung von Entwürfen landesrechtlicher Rechtsvorschriften¹⁹ und jedenfalls eine geringe Rückwirkung der Bürgerbegutachtung auf deren inhaltliche Gestaltung. Wäre eine elektronische Konsultationsumgebung ein geeignetes Instrument, die Beteiligung an Bürgerbegutachtungsverfahren zu erhöhen? Zumindest könnte sie durch eine übersichtlich gestaltete Benutzeroberfläche, etwa durch Verknüpfung von Entwurfstext und Erläuterungen sowie Textgegenüberstellung, das Verständnis der für Bürgerinnen und Bürger oft sperrig wirkenden und in Unkenntnis des Kontexts intellektuell kaum zu durchdringenden Entwurfstexte gegenüber der jetzigen Praxis konsequent aufgebaute Papier- bzw. PDF-Versionen wenigstens etwas erleichtern und damit die Bereitschaft, sich mit einem Entwurf auseinanderzusetzen, vergrößern. Die grundsätzliche Forderung nach legistisch und sprachlich im Interesse der allgemeinen Verständlichkeit verbesserten Rechtsvorschriften bleibt natürlich unberührt.

Vermehrte öffentliche Wahrnehmung von landesrechtlichen Bürgerbegutachtungsverfahren könnte ihrerseits wiederum politisch auf die Bundesebene zurückwirken und hier das Interesse und die Bereitschaft, systematisch auch die nicht organisierte Öffentlichkeit zu konsultieren, verstärken oder eher: schaffen, denn gegenwärtig ist ein solches Interesse nicht erkennbar²⁰.

4.5 Elektronische „Deliberation“

Selbst wenn aber das „Begutachtungsprivileg“ der organisierten Interessen für Entwürfe bundesrechtlicher Rechtsvorschriften langfristig beibehalten werden sollte, wofür immerhin das Erfordernis der Interessenaggregation als Willensbildungsvoraussetzung in die argumentative Waagschale geworfen werden kann, sollte der Einsatz elektronischer Konsultationsinstrumente zur vermehrten Ermöglichung elektronischer Partizipation der nicht organisierten Öffentlichkeit in den nächsten Jahren dennoch auf die politische Agenda zu setzen sein. Einsatzgebiet wäre dann zwar nicht die Begutachtung von Entwürfen konkreter Rechtsakte, aber der Hintergrundbilder zivilgesellschaftlich verankerter Einstellungen und Werthaltungen vermittelnde Prozess der „Deliberation“.

Wie groß selbst ohne einschlägige Tradition das Teilnahmeinteresse an einem solchen elektronischen Deliberationsvorgang ist, hat das – nach einem Pilotversuch auf kommunaler Ebene in Ebreichsdorf²¹ – vom Bundesrechenzentrum im Winter 2006/2007 durchgeführte bundesweite Projekt „mitmachen.at“ gezeigt²², in dessen Rahmen vor allem Jugendliche (aber, da keine Identifizierung gefordert war, auch „Herzsjugendliche“) eingeladen waren, ihre Ansichten zu acht zentralen Politikfeldern zu formulieren. In dem dreiphasigen Deliberationsprozess konnten zunächst Kommentare abgegeben werden, die dann von einer Kommission zu Konzepten verdichtet wurden; in der dritten Phase schließlich wurden diese Konzepte zur Abstimmung gestellt und auf diese Weise gewichtet. Von den mehr als 2000 auf der elektronischen Deliberationsplattform hinterlassenen Beiträgen konnten über 1400 für die inhaltliche Weiterverarbeitung verwendet und aus ihnen insgesamt 174 Konzepte herausgefiltert werden; an der abschließenden Abstimmung beteiligten sich mehr als 2500 Menschen. Ein für das erste derartige bundesweite Projekt auch quantitativ beachtliches Ergebnis! Qualitativ beachtlich erscheinen die im Projekt erarbeiteten Konzepte, die zusammengenommen ein kleines „alternatives Regierungsprogramm“ ergeben.

Die Jugendorganisationen und die Jugendsprecher der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien, denen die Ergebnisse des Deliberationsprozesses zur Verfügung gestellt worden sind, haben sie bisher nicht erkennbar in materielle politische Willensbildungsprozesse einfließen lassen. Anders der „impact“ des Deliberationsprojekts in Ebreichsdorf: dort ist in Umsetzung des im Rahmen des Projekts am vehementesten geäußerten Wunsches ein Jugendraum im alten Rathaus eingerichtet sowie ein permanentes Onlineforum für Jugendliche etabliert worden²³.

Weiterhin scheint die Bereitschaft der staatlichen Willensbildungsorgane zur Responsivität gegenüber zivilgesellschaftlicher Meinungsbildung mit dem Quadrat der Entfernung vom zivilgesellschaftlichen Substrat abzunehmen, und diese Entfernung wächst eben mit den gebietskörperschaftlichen Ebenen. Und da umgekehrt die Bereitschaft zur Partizipation mit der Erfahrung der Responsivität zunimmt, erscheinen, nicht überraschend, die Chancen „deliberativer Politik“ auf kommunaler Ebene weiterhin am größten. Überlagert wird diese partizipatorische Schichtenstruktur von dem im Spannungsfeld synergetischer und antagonistischer Mechanismen angelegten Verhältnis individueller und organisierter Interessen: Ist die Bildung organisierter Interessen grundsätzlich

geeignet, die Durchsetzungschancen individueller Interessen wesentlich zu erhöhen, so mögen einmal etablierte organisierte Interessen andererseits sich der Artikulation individueller Interessen gegenüber repressiv verhalten, weil sie dadurch ihr Vertretungsoligopol gefährdet sehen.

Elektronische Werkzeuge können zur Effizienzsteigerung geschlossener konsultativer Verfahren und damit zur Festigung etablierter Konsultationsprivilegien genauso verwendet werden wie zur Öffnung konsultativer Prozesse gegenüber der nicht organisierten Öffentlichkeit. Die im elektronischen Umfeld des WWW gewährleistete vermehrte Transparenz staatlicher Willensbildungsvorgänge hat aber jedenfalls die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, sich über diese Vorgänge zu informieren, und damit die Ausgangsvoraussetzungen nicht organisierter Interessen, sich zu artikulieren, nachhaltig verbessert. Dass die Bereitschaft dazu, ja der explizit gemachte Anspruch darauf, zunehmen wird und künftige elektronische Konsultationsumgebungen einem solchen Anspruch Rechnung zu tragen haben werden, erscheint somit nicht von vornherein ausgeschlossen.

5. Elektronische Begutachtungswerkzeuge

5.1 Adaption des Systems „E-Recht“

Im Sinne der oben erwähnten Zielsetzung des Projekts „E-Recht“ bietet das im Rahmen dieses Projekts entwickelte Workflowsystem seinen Benutzern bereits heute Werkzeuge an, welche die elektronische Versendung von Begutachtungsentwürfen durch die Bundesministerien aus dem Workflow heraus unterstützen. Diese Werkzeuge werden allerdings bisher kaum genutzt, zum einen wohl deswegen, weil sie eben nicht hinreichen, um ein elektronisches Begutachtungsverfahren umfassend zu unterstützen, zum anderen aber jedenfalls auch deshalb, weil in der Implementierungsphase dieser Aspekt nachrangig behandelt worden ist. Immerhin hat sich, seit die „E-Recht“-Schnittstelle, über welche Ministerialentwürfe direkt an das Parlament übermittelt werden können, zur Verfügung steht, die Zahl der Entwürfe, die im Workflowsystem angelegt werden, signifikant erhöht, was nicht nur am wachsenden Anteil der über diese Schnittstelle übermittelten Entwürfe, sondern auch an der ansteigenden Zahl der im RIS angebotenen Ministerialentwürfe sichtbar wird.

Das Begutachtungsverfahren des Bundes könnte daher mit verhältnismäßig geringem zusätzlichem Aufwand auf eine umfassende elektronische Grundlage gestellt werden. Im wesentlichen wäre das „E-Recht“-System um zwei zusätzliche Werkzeuge zu ergänzen: Mit geringen Mitteln verwirklicht wäre ein verbessertes Benutzerverwaltungssystem, das mit einer den Benutzern zur Verfügung gestellten „Upload“-Funktion verbunden wäre, die es ihnen erlaubte, ihre Stellungnahmen im System dem jeweiligen Entwurf zuzuordnen; damit entfielen die intellektuelle kanzleimäßige Zuordnung der Stellungnahmen zum jeweiligen Entwurf und Protokollierung des jeweiligen Einbringers auf Seiten des zuständigen Bundesministeriums bzw. des Parlaments.

Aufwendiger schon wäre die Entwicklung des zweiten Werkzeugs: jenes Werkzeugs nämlich, das es den Benutzern erlaubte, ihre Stellungnahmen entsprechend dem Aufbau des jeweiligen Entwurfs zu strukturieren, und damit die automationsunterstützte Synopsenerstellung ermöglichen würde. Die bereits jetzt im Hintergrund vorhandene XML-Struktur der Entwürfe böte dafür die notwendigen Voraussetzungen, es gälte jedoch, den Benutzern ein Werkzeug in die Hand zu geben, das sie in die Lage versetzte, ihre Stellungnahmen in diese Struktur einzubetten bzw. so strukturiert zu erstellen, dass sie in diese Struktur eingebettet werden können.

Dafür sind prinzipiell drei Optionen denkbar:

- ❑ Die simpelste, aber am wenigsten komfortable Lösung wäre ein Webformular, das der jeweiligen Zielstruktur entsprechend aufgebaut wäre; damit wären aber nicht nur den inneren Formatierungs- und Auszeichnungsmöglichkeiten für die Stellungnahmen enge Grenzen gesetzt, sondern auch der Prozess der Erarbeitung der Stellungnahmen würde nur ungenügend unterstützt.
- ❑ Komfortabler wäre eine serverbasierte Lösung, in deren Rahmen die Benutzer, also die Stellungnehmenden, serverseitig Zugriff auf den zu verwendenden Editor erhielten; gleichzeitig müsste auch der Entwurfsprozess angemessen unterstützt werden. Gegen eine solche Lösung könnten zwei zu einander komplementäre praktische Einwände geltend gemacht werden: Einerseits wäre den Benutzern ein wenn auch rechtemäßig beschränkter Zugriff auf das „E-Recht“-System zu gewähren, wogegen Sicherheitsbedenken geäußert werden könnten; andererseits könnten sich die Benutzer dagegen verwahren wollen, dass sie dann ihre Entwurfsarbeit auf dem „E-Recht“-Server zu leisten hätten und damit ihr Gegenüber, also das jeweilige Ressort, sich theoretisch Zugriff auf solche nicht freigegebenen, aber physisch auf dem Server liegenden Dateien verschaffen könnte. Immerhin müsste es möglich sein, solche Bedenken durch technische Sicherheitsvorkehrungen, etwa den Einsatz kryptographischer Mittel, auszuräumen.
- ❑ Schließlich könnte der zu verwendende Editor auch klientenseitig zum Einsatz gelangen, wäre also den Benutzern zur Verfügung zu stellen. Nach Stand der Dinge im „E-Recht“ handelt es sich bei diesem Editor um eine durch ein komplexes Makro adaptierte Word-Version, woraus das Problem dieser Option erkennbar wird: Die Benutzer müssten also nicht nur mit Word arbeiten können und wollen (was heute von der überwiegenden Mehrzahl der Benutzer zu erwarten sein dürfte), sondern sie müssten aus lizenzrechtlichen Gründen auch bereits über Word verfügen, und schließlich müssten sie, realistisch betrachtet, jeweils über eine ganz bestimmte Word-Version verfügen, nämlich über jene, für welche das „E-Recht“-Makro geschrieben ist; funktional äquivalente Makros für alle im Praxiseinsatz stehenden Word-Versionen zu schreiben und jeweils parallel zu modifizieren dürfte angesichts der erwähnten hohen Komplexität nicht in Betracht kommen.

Steht das Werkzeug zur strukturierten Abgabe der Stellungnahmen einmal zur Verfügung und wird es auch genutzt, ist die automationsunterstützte Synopsenerstellung in XML leicht zu bewerkstelligen. Damit das elektronische Begutachtungsverfahren nicht nur die hiermit für die Legistinnen und Legisten in den Bundesministerien verbundene willkommene Entlastung von einer Kärnerarbeit, sondern auch spürbare Vorteile für die Stellungnehmenden mit sich brächte und somit die psychologisch notwendigen Nutzungsanreize böte, könnte das Werkzeug zur automationsunterstützten Synopsenerstellung entweder online angeboten oder zumindest die Synopse ex post veröffentlicht werden. Damit würden zwar die politischen Entscheidungsträger einen Informationsvorsprung aus der Hand geben, andererseits wäre damit aber naturgemäß der Transparenz des Rechtsetzungsverfahrens und damit der „deliberativen Politik“ in Österreich ein großer und nachhaltiger Dienst erwiesen.

5.2 Referenzmodell einer elektronischen Konsultationsplattform

Erscheint eine umfassende elektronische Unterstützung des Begutachtungsverfahrens auf Bundesebene somit schon angesichts der im Rahmen des Projekts „E-Recht“ bereits getätigten Vorleistungen, an die angeknüpft werden kann, als realistische, mittelfristig zu verwirklichende Perspektive, muss sie dennoch eine „Insel“ im Strom elektronischer Partizipation bleiben. Weder ist damit eine Lösung für die elektronische Unterstützung der von anderen Gebietskörperschaften durchgeführten Begutachtungsverfahren gefunden, die ja nicht zuletzt auch eine Bürgerbegutachtungsdimension aufweisen können, noch ist für andere elektronische Konsultationsprozesse im In- und Ausland Vorsorge getroffen; auch im europäischen Ausland kann die Bürgerbegutachtung von Rechtsetzungsvorhaben bereits regelmäßig eingehaltene Praxis sein, so etwa der Fall in Großbritannien. Dass das Thema hohe Aktualität besitzt, zeigen nationale Projekte zur elektronischen Unterstützung von Konsultationsverfahren, wie sie etwa in der Slowakei bereits erfolgreich vorangetrieben oder etwa in den Niederlanden immerhin vorbereitet werden.

Wird das Rad mehrfach erfunden, dann mögen die Speichen oder die Nabe jeweils unterschiedlich ausgeformt, mögen die verschiedenen Radtypen mit unterschiedlichen Vorzügen und Nachteilen ausgestattet sein, es wird dennoch, funktionalen Anspruch vorausgesetzt, jeweils aufs neue rund ausfallen. Warum also nicht das intellektuelle Potential, das sich einer in der Luft liegenden Entwicklung zuwendet, bündeln und Synergieeffekte nutzen? Beispielsweise im Rahmen eines europäischen Projekts? Im konkreten Fall: eines Projekts zur Entwicklung eines Referenzmodells bzw. einer Modelllösung einer Konsultationsplattform, welche die funktionalen Erfordernisse von Konsultationsverfahren auf europäischer, nationaler, regionaler und kommunaler Ebene, ausgehend von einer systematischen Bedarfsanalyse, als gleichsam „größter gemeinsamer Nenner“ elektronischer Unterstützung zu berücksichtigen hätte. Mit bereits laufenden europäischen Projekten, die sich bestimmten Aspekten der informationstechnischen Unterstützung von Konsultationsprozessen widmen, wie etwa dem Projekt LEX-IS²⁴, wären naheliegenderweise Kooperationen einzugehen bzw. ihre Ergebnisse zu berücksichtigen.

Aus dem skizzierten konzeptuellen Ansatz ergäbe sich eine dreistufige Vorgangsweise in einem zu lancierenden Projekt:

- Zunächst werden in einem Referenzmodell die Funktionalitäten abstrakt zu beschreiben,
- dann werden sie in einer Modelllösung, die als „Demonstrator“ bezeichnet werden könnte, softwaretechnisch umzusetzen
- und schließlich in einem (bzw. idealerweise in mehreren) Piloten praktisch zu implementieren sein, was die Anbindung an die jeweils existierende Infrastruktur über zu definierende und auszuprogrammierende Schnittstellen bedingt.

Funktionalitäten

Eine Begutachtungsplattform wird, soll sie geeignet sein, das angeführte Ziel zu erreichen, insbesondere folgende Funktionalitäten aufweisen müssen:

- Information der Benutzer über die Verfügbarkeit eines zur Begutachtung gestellten Entwurfs auf der Grundlage eines die Funktion eines „Verteilers“ übernehmenden Benutzerverwaltungssystems (unter Berücksichtigung einer allenfalls verfahrensrechtlich geforderten Option einer „nachweislichen Zustellung“)
- Darstellung der Begutachtungsentwürfe in strukturierter Form, um die strukturierte Abgabe von Stellungnahmen zu ermöglichen
- Darstellung der Materialien zu Begutachtungsentwürfen in einer das Verständnis bestmöglich unterstützenden und daher entsprechend strukturierten Form
- Automationsunterstützte strukturierte Verknüpfung von Entwurf und Materialien
- Möglichkeit der Darstellung auch von der Norm strukturierter Textdateien abweichender Dateiformate (etwa Graphikdateien)
- Komfortable Gestaltung einer Benutzeroberfläche zur strukturierten Abgabe von Stellungnahmen, verbunden mit der Möglichkeit der Trennung zwischen narrativ formulierten Kommentaren und alternativen Textvorschlägen, um die automationsunterstützte Synopsenerstellung zu ermöglichen
- Auf dem Akteur/Rollen-Konzept basierendes Benutzerverwaltungssystem zur Unterstützung benutzerseitiger Verfahrensabläufe wie z. B. der Trennung von Konzipierung und Genehmigung bzw. Freigabe einer Stellungnahme
- Werkzeug zur automationsunterstützten Erstellung einer Synopse der Gesamtergebnisse oder von Teilergebnissen des Begutachtungsverfahrens
- Unterschiedliche Publikationsoptionen

Diese Funktionalitäten würden aus Sicht der Betreiber von Begutachtungsverfahren insbesondere zwei Vorteile bieten:

- Einerseits würde der intellektuelle Aufwand für die Zuordnung von Stellungnahmen zum jeweiligen Entwurf entfallen,
- andererseits könnte die Synopse nicht nur ohne weiteren intellektuellen Aufwand, sondern vor allem auch wesentlich schneller erstellt werden.

Aus Sicht der Teilnehmer an Begutachtungsverfahren würde die strukturierte Darstellung der Entwürfe und der sie erläuternden Materialien die Formulierung der Stellungnahmen erleichtern. Auch die innerorganisatorischen Verfahrensabläufe stellungnehmender Institutionen würden durch das System unterstützt werden.

Selbstverständlich könnten im Rahmen einer Begutachtungsplattform auch zusätzliche, beispielsweise der Transparenz des Verfahrens dienende Funktionalitäten angeboten werden, wie beispielsweise strukturiertes „Feedback“ zu den Ergebnissen eines Begutachtungsverfahrens. Die Freischaltung solcher Funktionalitäten hinge vom jeweiligen verfahrensrechtlichen Rahmen bzw. von einer zu treffenden politischen Entscheidung ab.

Über ein – beispielsweise in Österreich auf Bundesebene übliches – institutionelles Begutachtungsverfahren hinaus soll eine elektronische Begutachtungsplattform auch ein – in Österreich beispielsweise in einigen Bundesländern vorgesehenes – Bürgerbegutachtungsverfahren zu unterstützen geeignet sein. Dafür sind selbstverständlich spezifische Funktionalitäten bereitzustellen:

- ❑ So werden etwa für die Anmeldung am System andere Vorkehrungen zu treffen sein als für institutionelle (und regelmäßige) Teilnehmer an Begutachtungsverfahren.
- ❑ Im Portal könnten Werkzeuge zur Verfügung gestellt werden, welche die interaktive Erarbeitung von Gruppenstimmungen erlauben.
- ❑ Ist mit einer hohen Zahl von individuellen Stimmungen zu rechnen, wären semantische Werkzeuge zur Unterstützung der Auswertung (etwa zur Relevanzbewertung und „Clusterbildung“) bereitzustellen.

Technischer Lösungsansatz

Ein die skizzierten Funktionalitäten erfüllendes Begutachtungssystem würde aus drei großen Komponenten bestehen:

- ❑ Basiskomponente wäre ein als Plattform fungierendes Portal, in welchem die zur Begutachtung gestellten Dokumente dem Kreis an berechtigten Personen bzw. Organisationen präsentiert und diesem Benutzerkreis Online-Funktionalitäten zur Abgabe von Stimmungen zur Verfügung gestellt würden sowie die Administration und Auswertung des Verfahrens möglich wäre.
- ❑ Inhaltsträger wäre ein entsprechende Struktur-funktionalitäten aufweisendes Dateiformat, nach Stand der Technik zu definieren in XML. Die jeweils festzulegende Struktur hängt natürlich von den legislativen Voraussetzungen in der jeweiligen Rechtsordnung ab, sodass diese Komponente jedenfalls einer rechtsordnungsspezifischen Definition bedarf. Das Projekt könnte jedoch dazu benutzt werden, um bewusstseinsbildend in Richtung auf die Zweckmäßigkeit einer Orientierung an einem gemeinsamen europäischen Austauschformat für legislative und Rechtsdokumente (wie etwa CEN/MetaLex²⁵) zu wirken.
- ❑ Die Bearbeitung der Dokumente könnte in einem online im Portal zur Verfügung stehenden Editor als Arbeitsumgebung erfolgen. Dabei könnte es sich um einen generischen XML-Editor handeln. Realistischer dürfte es angesichts der weiten Verbrei-

tung von Word als Editor allerdings sein, eine Lösung anzubieten, in deren Rahmen in Word nach XML speicherbare Dateien bearbeitet werden können; da Lösungen, die dieses Ziel mittels Makros erreichen, zwar bewährt, aber zu schwerfällig sind, käme idealerweise eine Lösung in Betracht, die auf dem „emerging standard“ Office Open XML basiert und über ein aus dem Portal in das jeweils lokal eingesetzte Word herunterladbares Plug-in die Einhaltung der XML-Strukturfunctionalitäten gewährleistet. Im Rahmen eines Projekts werden entsprechend der oben skizzierten Vorgangsweise zunächst im Referenzmodell die vom Editor zu erfüllenden Funktionalitäten abstrakt zu definieren und dann im Zuge der Softwareentwicklung mögliche Werkzeuge zu testen sein.

6. Zusammenfassung

In Rechtsetzungsverfahren geht der Willensbildung Meinungsbildung voran. Ist das Willensbildungsverfahren in der Regel hoch formalisiert, so können Meinungsbildungsprozesse unterschiedlich hohe Formalisierungs- und gleichzeitig Publizitätsgrade aufweisen; eine hohe positive Korrelation von Formalisierung und Publizität des Verfahrens ist zwar nicht zwingend anzunehmen, tritt in der Praxis aber häufig auf. Tatsächlich bedarf die politische Praxis unterschiedlicher Meinungsbildungsinstrumente im Prozess der Rechtsetzung. Soll das politische System seine wesentliche Funktion der Legitimationsbeschaffung für gemeinschaftsverbindliche Entscheidungen erfüllen, so wird im Sinne des Luhmannschen Konzepts der „Legitimation durch Verfahren“ auf Instrumente prozedural formalisierter und öffentlicher Meinungsbildung im Prozess der Rechtsetzung aber jedenfalls nicht verzichtet werden können. Nur die Verfügbarkeit solcher Instrumente ermöglicht „deliberative Politik“ (Habermas) als zweite Säule der Legitimation von Rechtsakten neben dem klassischen Repräsentationskonzept.

In den vergangenen zehn Jahren ist die elektronische Unterstützung von Rechtsetzungsprozessen europaweit vorgeschritten; beginnend mit der Schweiz, gefolgt von Österreich und mittlerweile zahlreichen anderen Staaten, sind Workflowsysteme eingerichtet worden, die solche Unterstützung leisten. Organisatorisch handelt es sich zum Teil um Insel-systeme einzelner parlamentarischer Kammern, in bikameralen Parlamenten zum Teil um beiden Kammern gemeinsame Systeme, idealerweise natürlich um Systeme, welche Regierung und Parlament miteinander verbinden. Selbst wenn dieser Idealzustand erreicht wird, bleibt jedoch die Zivilgesellschaft in der Regel aus dem systemisch modellierten Rechtsetzungsprozess ausgeblendet, und die in der Praxis ausgebildete oder rechtlich grundgelegte Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen oder der individuellen Bürgerinnen und Bürger in den der politischen Willensbildung vorangehenden Meinungsbildungsprozess muss sich wenig sophistizierter Technologien – in der Praxis insbesondere der E-Mail-Technologie – bedienen, um sich in den Rechtsetzungsprozess einzubringen. Auch die Publizität dieser Öffentlichkeitsbeteiligung wird nicht systemisch unterstützt.

Im Idealfall werden die verfügbaren Dokumente der Öffentlichkeitsbeteiligung heute in von den elektronischen Rechtsetzungssystemen getrennten Umgebungen elektronisch

publiziert, wie dies in Österreich im vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren zu Bundesgesetzentwürfen seit 1999 geschieht. Damit ist, wie die zivilgesellschaftlichen Reaktionen auf diese bis dahin unübliche Veröffentlichung der Dokumente von Begutachtungsverfahren zeigen, ein Transparenzpolitischer Qualitätssprung erreicht worden. Nichtsdestoweniger können die inhaltlichen Querverbindungen zwischen dem Begutachtungsverfahren und dem Willensbildungsverfahren weiterhin nur durch aufwendige intellektuelle Analyse hergestellt werden, die oft nur Fachleuten mit ausreichendem Zeitbudget möglich ist. Die Nutzbarmachung elektronischer Technologien zur Unterstützung der strukturellen und in weiterer Folge semantischen Analyse gesellschaftlicher Meinungsbildung zu Rechtsetzungsvorhaben würde daher einen weiteren und noch substantielleren Qualitätssprung in der Transparenz von Rechtsetzungsprozessen bedeuten, gleichzeitig aber auch administrative Vereinfachungen mit sich bringen, die den mit der Vorbereitung und Unterstützung von Rechtsetzungsprozessen Betrauten die effiziente Erfüllung ihrer Aufgaben erleichtern würden.

Nach dem Stand der Technik kann als Werkzeug für die elektronische Unterstützung von Konsultationsprozessen an eine Plattform gedacht werden, in deren Rahmen Begutachtungsentwürfe zur Verfügung gestellt, Stellungnahmen verfasst und abgegeben sowie automationsunterstützt ausgewertet und weiterverarbeitet werden können. Um ein Modell einer solchen Plattform zu entwickeln, die im europäischen Rahmen auf supranationaler, nationaler, regionaler und kommunaler Ebene – jeweils insbesondere auch in Anbindung an bereits vorhandene elektronische Systeme zur Unterstützung von Rechtsetzungsprozessen über zu definierende Schnittstellen – eingesetzt werden könnte, gälte es, als wichtigstes von der zu entwickelnden Lösung zu erfüllendes Kriterium ihre Systemoffenheit und Kompatibilität mit den in Betracht kommenden technischen Standards sicherzustellen. Darüber hinaus wäre angesichts unterschiedlicher inhaltlicher Bedürfnisse und technischer Voraussetzungen der potentiellen Benutzer eine skalierbare Lösung anzustreben, die diesen Bedürfnissen und Möglichkeiten jeweils angepasst werden könnte. Würde ein abstraktes Referenzmodell einen Orientierungsrahmen für konkrete Implementierungsprojekte auf den verschiedenen Ebenen darstellen, so könnte eine softwaretechnische Modelllösung sogar eine Marktnische vorfinden.

Anmerkungen

- 1 *Kelsen, H.*, Vom Wesen und Wert der Demokratie (1929), 30 ff.
- 2 *Habermas, J.*, Faktizität und Geltung (1992), 448.
- 3 Siehe § 10 Versammlungsgesetz 1953.
- 4 So wurden in der XVII. Session des österreichischen Reichsrates (1901–1907) nicht weniger als 46.653 Petitionen im Abgeordnetenhaus überreicht.
- 5 § 3 Abs. 2 des Gesetzes über Kammern für Handel, Gewerbe und Industrie, StGBI. Nr. 98/1920, bzw. § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Errichtung von Kammern für Arbeiter und Angestellte, StGBI. Nr. 100/1920. Die Normierung des Begutachtungsrechts der „land- und forstwirtschaftlichen Hauptkörperschaften“ folgte mit § 1 des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 259/1924.
- 6 Sten. Prot. des Nationalrates, IX. GP, 71. Sitzung, 2998 f., 73. Sitzung, 3078.

- 7 Dieses Bewusstsein der Parlamentarier von der dem Begutachtungsverfahren zukommenden politischen Bedeutung findet sich auch im „Klassiker“ der österreichischen politikwissenschaftlichen Literatur zum Thema widergespiegelt, nämlich bei *Fischer, H.*, Zur Praxis des Begutachtungsverfahrens im Prozeß der Bundesgesetzgebung, ÖZP 1972, 35 ff.
- 8 Beispielsweise in § 93 Arbeiterkammergesetz 1992, § 10 Wirtschaftskammergesetz 1998, §§ 67 Abs. 3 und 118 Abs. 8 Ärztegesetz 1998, § 8 Zahnärztekammergesetz, § 3 Apothekerkammergesetz 2001, § 33 Tierärztegesetz, §§ 3 Abs. 4 und 9 Abs. 4 Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftsgesetz 1998, § 36 Abs. 2 Ziviltechnikerkammergesetz 1992, § 32 Abs. 3 Patentanwaltsgesetz; ältere Rechtsschichten finden sich in §§ 28 Abs. 1 lit. I und 36 Abs. 1 Z 1 Rechtsanwaltsordnung, § 134 Abs. 2 Z 7 Notariatsordnung sowie § 146 Abs. 2 Z 6 Wirtschaftstreuhandberufsgesetz. Hinsichtlich der Landwirtschaftskammern siehe Anm. 5. Ein gesetzliches Begutachtungsrecht in ihrem Wirkungskreis kommt gemäß § 7 Abs. 3 Nationalbankgesetz 1984 auch der Oesterreichischen Nationalbank zu.
- 9 Art. 1 Abs. 1 der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitäts-pakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I Nr. 35/1999.
- 10 Z 85 LegRL 1979.
- 11 Art. 1 Abs. 4 Z 1 der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus normiert – naturgemäß nur für dessen sachlichen Geltungsbereich und für den Kreis der aufgrund dieser Vereinbarung Stellungnahmeberechtigten – eine Mindestbegutachtungsfrist von vier Wochen für Gesetz- und Verordnungsentwürfe. Eine solche Frist wird tatsächlich in den allgemeinen Begutachtungsverfahren immer seltener gewährt, umso weniger die im Durchführungsrundschreiben vom 19. 2. 1999 zu der Vereinbarung, GZ 603.767/1-V/1/99, http://www.bundeskanzleramt.at/2004/4/15/rs_1999.pdf, empfohlene Frist von zumindest sechs Wochen, wie sie bereits in den früheren Rundschreiben des Bundeskanzleramtes zum Begutachtungsverfahren – so z. B. schon im Rundschreiben vom 10. 12. 1958, Zl. 49.008-2a/58 – empfohlen worden ist. In der Praxis kommt es vor, dass den nach dem Konsultationsmechanismus Stellungnahmeberechtigten in einem so genannten „Vorbegutachtungsverfahren“ Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird; die Dokumente einer solchen „Vorbegutachtung“ werden freilich zumeist nicht veröffentlicht.
- 12 Siehe z. B. Art. 25 Abs. 3 und Art. 45a Abs. 1 der NÖ Landesverfassung 1979 sowie Art. 34 der VlbG Landesverfassung oder die allerdings selten angewandten Bestimmungen der §§ 36–37 des Stmk. Landes-Verfassungsgesetzes 1960 (dazu §§ 2–13 des Stmk. Volksrechtsgesetzes), des Art. 68 des Bgld. Landes-Verfassungsgesetzes (dazu §§ 6–10 des Gesetzes über die Bürgerinnen- und Bürgerinitiative sowie die Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung) sowie der Art. 58 und 61 des Oö. Landes-Verfassungsgesetzes.
- 13 <http://www.bka.gv.at/2004/4/15/beschluss.doc>.
- 14 Gemäß § 7 Bundesgesetzblattgesetz 2004.
- 15 Siehe das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes – Verfassungsdienst vom 30. 10. 2007, GZ 600.614/0003-V/2/2007.
- 16 *Tappeiner, B.*, Entwurf und prototypische Implementierung eines Legistikwerkzeuges zur Unterstützung der Autoren – LEXWAS-Autor (Diplomarbeit TU Wien, 2003).
- 17 Vgl. *Zach, M. – Zuser, W. – Grechenig, T.*, LEXWAS-Begutachtung – Konzept und einsatzfähiger Prototyp eines online Begutachtungsverfahrens in der Sozialversicherungslegistik, in: *Schweighofer, E.* u. a. (Hg.), Effizienz von e-Lösungen in Staat und Gesellschaft (2005), 132 ff.
- 18 <http://svbegutachtung.bmsk.gv.at>, passwortgeschützt zugänglich nur für Beteiligte an Begutachtungsverfahren.
- 19 Konkrete Zahlen legen *Hörtenhuber, H. – Steiner, W.*, Normsetzung und qualitative Deregulierung, JRP 2002, 20 Fn. 6 für Oberösterreich vor: Demzufolge langen im Zuge von Bürgerbegutachtungsverfahren (deren im Jahresdurchschnitt etwa zwei bis drei durchgeführt werden) je nach Gesetzesvorhaben zwischen einigen wenigen und rund 1800 Stellungnahmen ein.
- 20 So beschäftigt sich z. B. der Abschnitt „Verstärkte Bürgerorientierung“ im Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode, <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=19542>, ausschließlich mit Anliegen der Verwaltungsreform, nicht jedoch mit einer bürgerorientierten Reform des legislativen Vorverfahrens.
- 21 <http://www.e-generation.at>.
- 22 <http://www.mitmachen.at>.
- 23 <http://ebreichsdorf.e-generation.at/>
- 24 Näheres siehe <http://www.lex-is.eu>.
- 25 http://wiki.metalex.eu/index.php/Workshop_Agreement.

Organisationsformen der Logistik aus der Sicht des Bundes

Von
Karl IRRESBERGER

1. Einleitende Betrachtungen

Der Verfassungsgerichtshof hat im Bericht über seine Tätigkeit im Jahr 2003 ausgeführt: „Der Verfassungsgerichtshof beobachtet seit geraumer Zeit, dass allein die Feststellung der für die Lösung eines Falles maßgeblichen Rechtslage oftmals sehr zeitaufwändig und es darüber hinaus in vielen Fällen ausgesprochen schwierig ist, das vom Gesetzgeber Angeordnete zu verstehen. Ursache dafür sind verschiedene legistische Unzulänglichkeiten, wie

- ❑ mangelnde sprachliche Präzision,
- ❑ überlange Sätze, die verschiedene Gedanken ineinander verstricken,
- ❑ eine unzureichende Systematik, häufig kaum durchschaubare Verweisungsketten und
- ❑ teilweise sogar Widersprüchlichkeiten im Angeordneten.

Zahlreiche, häufig in Sammelgesetze verpackte Novellierungen und deren unterschiedliches, zum Teil rückwirkendes Inkrafttreten bewirkt ein Übriges...“

Daran anknüpfend führte derselbe Gerichtshof im Bericht über seine Tätigkeit im Jahr 2004 aus:

„Auch im Berichtsjahr hatte sich der Verfassungsgerichtshof wiederholt mit gesetzlichen Regelungen zu befassen, deren Systematik nur mit Mühe zu durchschauen und deren Sinnermittlung nicht zuletzt deshalb schwierig ist, weil in den anzuwendenden Rechtstexten die Regeln der Grammatik und sonstige Prinzipien der deutschen Sprache gröblich missachtet werden.

Der Verfassungsgerichtshof regt daher erneut dringend an, der legistischen Ausarbeitung insgesamt erhöhtes Augenmerk zuzuwenden.“¹

Auf das Wesentlichste zusammengefasst, bemängelt diese Kritik die Schwierigkeit der Ermittlung des Norminhaltes als Folge von Unklarheit des Ausdrucks (in sprachlicher, systematischer und gesetzestechnischer Hinsicht)².

Kritik an der Gesetzgebung, insbesondere in Form von Klagen über den Zustand der Gesetzgebung und der Rechtsproduktion im allgemeinen, ist, wie gesagt wurde³, so alt wie Recht und Gesetze selbst⁴.

Was meint der VfGH mit legistischen Unzulänglichkeiten, was meinen wir, wenn wir von Legistik und deren Organisationsformen sprechen?

Unter Legistik werden gemeinhin die Vorbereitung und Ausarbeitung von Entwürfen zu Rechtsvorschriften und die dabei anzuwendende Gesetzestechnik verstanden.

Die Gesetzestechnik befasst sich mit der Beschaffenheit der Gesetze, „ganz abgesehen von ihrem Inhalt“ (Jhering)⁵.

Als **Prinzipien der Rechtssetzung** werden genannt⁶:

- ❑ Grundsatz der **Ökonomie** der Rechtssetzung: Die zu treffende Gesamtregelung soll mit möglichst wenig Regeln herbeigeführt werden (juristische Sparsamkeit).
 - Vermeidung überflüssiger Regelungen
 - Generalisierung (Kasuistikverbot), Reduktion: Abstrakte Formulierung, Verwendung normökonomischer Techniken wie Bildung eines Allgemeinen Teiles, Verweisung
 - Ausdrückliche Aufhebung überholter Bestimmungen (formelle Derogation)

- Grundsatz der **Klarheit** der Regelung:
 - Klare Bestimmung des persönlichen, örtlichen, sachlichen und zeitlichen **Geltungsbereichs**
 - Gebote und Verbote in **Befehlsform**, präzise Formulierung von Strafnormen
 - einfacher **Satzbau**
 - Beachtung der Regeln der Rechtschreibung, Sprachlehre und Satzzeichensetzung
 - Verständliche **Wortwahl** (Problemkreise der „unbestimmten Gesetzesbegriffe“, der Fremdwörter, der – auch: juristischen – Fachsprache; „frommer Wahn“⁷ der „Volkstümlichkeit“ der Gesetzessprache); „Adressatengerechtigkeit“
„Die Gesetze sollen so verständlich sein, wie es die Regelungsmaterie gestattet.“ (*Noll*)
 - richtige Verwendung logischer Verknüpfungen wie „nicht“, „und“, „oder“
 - einheitliche Begriffsbildung und -verwendung
- Grundsatz der systematischen **Ordnung**:
 - innere Systematik: logische Widerspruchsfreiheit und teleologische Stimmigkeit
 - äußere Systematik: Gliederung des Regelungsstoffes nach einheitlichen Kriterien
- Grundsatz der einheitlichen formalen **Gestaltung** (Bildung von Titeln der Rechtsvorschriften, Gliederungsarten, Bezeichnung von Gliederungselementen usw.)

Bei weitem am wichtigsten ist dabei der Grundsatz der Klarheit der Regelung, in dessen Dienst teilweise auch die anderen genannten Grundsätze stehen.

Man könnte als Maßstab für die Klarheit der Regelung den Grad der Vorhersehbarkeit des Ergebnisses der Normauslegung in den zu entscheidenden Fällen und den Zeitaufwand, der zur Erzielung des Ergebnisses erforderlich ist, ansetzen.

Dabei ist ein Hauptproblem, dass das, was die Regelung für einen Experten klar macht, für einen Nicht-Experten unklar macht. Es ist dies vor allem der Gebrauch einer Fachsprache, sei es die juristische Fachsprache oder die einer naturwissenschaftlichen Disziplin. Zu den Nicht-Experten gehören typischerweise die eigentlichen Normadressaten, also die Personen, die von der Anwendung der Rechtsnormen jeweils betroffen sind, ebenso aber die politischen Funktionsträger (Mitglieder gesetzgebender Organe, oberste Organe der Vollziehung)⁸.

Es mag für das reibungslose Funktionieren des Gesetzesvollzuges optimal sein, wenn ein Gesetz „von Verwaltungsjuristen für Verwaltungsjuristen“ konzipiert ist⁹. Wenn nun aber die politischen Funktionsträger sich genötigt sehen, Rechtsvorschriften zu beschließen, deren Inhalt sie auch nicht ungefähr erkennen können, dann beeinträchtigt das letztlich die demokratische Legitimation des Rechts. Und wenn die Normadressaten das Recht nicht mit ausreichender Klarheit erkennen können, sinkt die Befolgungswahrscheinlichkeit und damit die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften; und das bedeutet, dass das Recht seinen Zweck teilweise verfehlt. Ein gewisses, möglichst hohes Maß an Allgemeinverständlichkeit ist daher ein wesentliches Kriterium legistischer Qualität.

Die bisher betrachteten Prinzipien der Rechtssetzung beschreiben **Qualitätskriterien** von Rechtsvorschriften, deren Vorhandensein oder Fehlen aus dem Gesetzestext selbst beurteilt werden kann. Demgegenüber haben in jüngerer Zeit andere Qualitätskriterien

an Bedeutung gewonnen, die ebenfalls allgemeiner Art sind, aber die Auswirkungen von Regelungen sowie das Verhältnis zwischen Mitteleinsatz und Zielerreichung in den Blickpunkt rücken (ökonomische Analyse des Rechts, Gesetzesfolgenabschätzung, „Beter Regulation“). Damit sehen sich die Gesetzesverfasser zugleich vor neue Anforderungen an ihre Kenntnisse und Fähigkeiten gestellt.

Wenn sich die Legistik mit der Vorbereitung und Ausarbeitung von Entwürfen zu Rechtsvorschriften und der dabei anzuwendenden Gesetzestechnik und somit (in ihrer reinen Form) mit der Beschaffenheit der Gesetze „ganz abgesehen von ihrem Inhalt“ befasst, so ist ein Legist demnach jemand, der sich darauf versteht, nahezu beliebige Regelungswünsche in vollziehbare Rechtsnormen zu verwandeln.

Damit ist auch ausgesprochen, dass Legistik eine *Arbeit* ist, die von *Menschen* verrichtet wird. Es lohnt sich, einen Blick auf diese Menschen und – was hier im Mittelpunkt stehen soll – auf die Organisation, in der sie tätig sind, zu werfen.

Rund 70 Prozent der Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates gehen auf Gesetzesvorschläge der Bundesregierung zurück¹⁰. Statistisch nicht erfasst, aber erheblich ist die Zahl der Initiativ- und Ausschussanträge, die Entwürfe von Ministeriallegisten benutzen. Dass die Verordnungen der Bundesminister – eine ähnlich große Textmenge – ebenfalls weitgehend in den Ministerien verfasst werden, überrascht nicht.

Wie eingangs bemerkt, ist Kritik an den Erzeugnissen des Rechtssetzungsprozesses ein verhältnismäßig konstantes Phänomen. Publikationen auf dem Gebiet der Gesetzgebungslehre sowie Anleitungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften gibt es in großer Zahl. Dies ist nicht weiter überraschend, da schon bei der täglichen juristischen Arbeit, die jedenfalls die Analyse und im akademischen Bereich auch die systematische Durchdringung der Ergebnisse solcher Analyse umfasst, Überlegungen über die Diskrepanz zwischen einer wünschenswerten und der tatsächlich vorliegenden Gestaltung von Rechtsvorschriften zwanglos entstehen.

Wesentlich geringer ist in der Literatur die Aufmerksamkeit für die organisatorischen Bedingungen, unter denen Rechtsvorschriften konzipiert werden oder konzipiert werden sollten.

Somit soll hier vor allem der große arbeitsteilige Organismus der Ministerialbürokratie unter dem Gesichtspunkt der Organisation der legistischen Arbeit betrachtet werden.

2. Tätigkeitsbild des Legisten¹¹

Wie angedeutet, wird unter Legistik primär die Vorbereitung und Ausarbeitung von Entwürfen zu Rechtsvorschriften verstanden.

Diesem Kernbereich sind allerdings Tätigkeiten angelagert, die vielfach wesentlich zeitraubender sind als die konzeptive Tätigkeit selbst.

- Hiezu gehört etwa die Beobachtung der Einflussfaktoren, die eine legislative Tätigkeit auslösen könnten, wie Entwicklungen im tatsächlichen Bereich, in der Rechtsprechung, in übergeordneten Rechtsschichten (namentlich dem Gemeinschaftsrecht);

- ❑ ferner die Stellungnahme zu Änderungsvorschlägen aus rechtlicher Sicht.
- ❑ Soweit auf einem Rechtsgebiet Rechtsetzungsvorhaben im Rahmen der Europäischen Union betrieben werden, ist es typischerweise ein für das betreffende Rechtsgebiet zuständiger Legist, der die Republik Österreich in den mit der Vorbereitung befassten Arbeitsgruppen vertritt.
- ❑ Der Legist ist ferner typischerweise auch derjenige, an den andere Verwaltungsstellen mit dem Ersuchen um Klärung von Rechtsfragen herantreten, die sich aus den in den Zuständigkeitsbereich des Legisten fallenden Rechtsvorschriften ergeben; so macht etwa im Verfassungsdienst, der für die Verwaltungsverfahrensgesetze zuständig ist, die Erteilung von Rechtsauskünften und Erstattung von Rechtsgutachten zu Fragen des Verwaltungsverfahrens einen wesentlich größeren Teil des Arbeitsanfalls aus als die eigentliche legistische Tätigkeit.

Weitere Aufgaben eines Legisten sind etwa

- ❑ die Vorbereitung von Stellungnahmen im Normprüfungsverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und
- ❑ die Fremdlegistik (Beurteilung von Rechtsetzungsvorhaben anderer Stellen, im Gegensatz zur „Eigenlegistik“, also der eigentlichen legistischen Tätigkeit).

3. Überblick über die derzeitige Organisation der Legistik in den Bundesministerien

Die Zuständigkeit für die Legistik ist in den einzelnen Bundesministerien sehr unterschiedlich strukturiert¹²:

Die Aufgaben der Legistik im vorhin beschriebenen Sinne werden in den Bundesministerien auf **Abteilungsebene**¹³ wahrgenommen durch

- ❑ **besondere legistische Abteilungen** oder
- ❑ **„Rechtsabteilungen“** (Organisationseinheiten, die auf einem bestimmten, zumeist eng begrenzten Rechtsgebiet – z. B. Denkmalschutz, Strahlenschutz, Wasserrecht, Studienförderung, ... – die Aufgaben einer Zentralstelle wahrnehmen, das ist außer der Legistik insbesondere die Stellung einer obersten Verwaltungsbehörde sowie gegebenenfalls einer Berufungsbehörde oder auch der einzigen Verwaltungsinstanz für das gesamte Bundesgebiet) oder
- ❑ **Mischtypen** (bei denen einer Abteilung z. B. die gesamte Legistik eines Rechtsgebietes, daneben aber auch noch einzelne Aufgaben der Vollziehung desselben Rechtsgebietes oder aber weitere Aufgaben aus anderen Sachgebieten zugewiesen sind).

Soweit legislative und vollziehende Tätigkeit auseinander fallen, handelt es sich häufig um Rechtsmaterien, in denen die Vollziehung, z. B. aus verfassungsrechtlichen Gründen, nicht nur dem legistisch zuständigen Bundesministerium, sondern allen Bundesministerien in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich obliegt. So etwa ist das Bundeskanzleramt für die Legislative bezüglich der Bundesverfassung und der Ausführungsgesetze zu dieser, der Verwaltungsverfahrensgesetze, des Bundesministeriengesetzes, des Bun-

desvergabegesetzes und des Großteils des Dienstrechtes zuständig, während die Vollziehung dieser Rechtsvorschriften (überwiegend) in den Wirkungsbereich anderer Bundesministerien fällt. Eine ähnliche Stellung hat das Bundesministerium für Finanzen z. B. auf dem Gebiet des Haushaltsrechts. Auch auf den Gebieten des Zivil- und Strafrechts kommt eine eigentliche Vollziehung durch das Bundesministerium kaum in Betracht, da diese den unabhängigen Gerichten obliegt.

Lässt man diese Fälle beiseite, so ergibt sich, dass in den Bundesministerien die legistische Tätigkeit sehr weitgehend den Rechtsabteilungen, die innerhalb des Bundesministeriums für alle rechtlichen Belange einer bestimmten Materie zuständig sind, zugewiesen ist.

Das Prinzip der legistischen Spezialisierung (in Form eigener **legistischer Abteilungen**) ist in mehr oder minder reiner Form in folgenden Fällen verwirklicht:

- BKA: Abt. III/1: Allgemeines Dienstrecht der Bundesbeamten; Land- und Forstarbeiter-Dienstrecht; Dienstrechtsverfahren; Personalvertretungsrecht, Dienstnehmerschutzrecht, Angelegenheiten des Mutterschutzes und der Väter-Karenz der Bundesbediensteten; Karenzurlaubsgeldgesetz; Überbrückungshilfengesetz; Bundesbediensteten-Sozialplangesetz; Gleichbehandlungsrecht des Bundes; dienstrechtliche Organisationsmaßnahmen; gesetzliche Regelung der Bezüge und Pensionen der obersten Organe des Bundes; Begutachtung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen [...]; Zusammenfassende formale Koordination und Qualitätssicherung der legistischen Arbeit der Sektion (Einleitung des Begutachtungsverfahrens, Einbringung in den Ministerrat, etc.);
- BMGFJ: Abt. I/B/9 Legistik in der Kranken- und Unfallversicherung;
- BMI: gesamte Eigenlegistik: eine Abteilung (III/2) ist für die „Erstellung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen des Innenressorts“ zuständig (noch im Jahr 2000: „unter Mitwirkung der zuständigen Fachabteilungen“);
- BMJ: Zivilrechtssektion und Straflegislativsektion;
- BMLFUW: Abfallwirtschaftssektion: eine Abteilung;
- BMLV: eine Gruppe für die gesamte Eigenlegistik;
- BMSK: die legistischen Angelegenheiten der Sozialversicherung (mit Ausnahme der zwischenstaatlichen und internationalen Angelegenheiten) sind auf zwei Abteilungen (II/1 und II/11) konzentriert;
- BMUKK: Abteilung III/2 (Legistik – Bildung),
Abteilung III/1 (Dienst- und besoldungsrechtliche Legistik);
- BMVIT: Abteilung ST 5 – Rechtsbereich Straßenverkehr;
- BMWA: es herrscht der Typus „eine Rechtsabteilung pro Sektion oder Gruppe“ vor. Nur einige Abteilungen können als reine legistische Abteilungen angesprochen werden, z. B. Abt. I/7 „Gewerberecht“, Abt. I/8 „Gewerbliches Umweltrecht“ versus Abt. I/9 „Gewerberechtsvollziehung“.

Dem Typus der nicht auf legistische Aufgaben, sondern auf die Angelegenheiten einer bestimmten Rechtsmaterie spezialisierten „**Rechtsabteilung**“ sind z. B. folgende Fälle zuzurechnen:

- BKA: Angelegenheiten der Sektionen I (z. B. Bundesstatistikgesetz, Archivwesen) bis III; Verfassungslegislative (Abteilung V/1); Datenschutz (Abteilung V/3), Medienangelegenheiten (Abteilung V/4);
- BMWF: Universitätsorganisations- und Studienrecht, Studienförderung;
- BMF: Budgetsektion (umfassend z. B. Finanzausgleich, Haushaltsrecht);
- BMGFJ:
Abteilung I/B/6 Gesundheitsberufe und allgemeine Rechtsangelegenheiten,
Abt. IV/B/9 Gentechnik, u. a.,
Abteilung IV/B/5 Tiergesundheit, Handel mit lebenden Tieren und Veterinärrecht,
Abt. II/1 Familienbeihilfenrecht;
- BMJ: nur ausnahmsweise (internationale Rechtshilfe, Justizverwaltung, Produktsicherheit);
- BMLFUW: (außer im Bereich Umwelt) fast durchgängig (eigene Rechtssektion);
- BMSK: Bereiche Pflegevorsorge/Behindertenangelegenheiten, Seniorenangelegenheiten, Gesundheitswesen;
- BMUKK: Abt. IV/1 (Rechtsabteilung: Allgemeine Rechtsangelegenheiten für den Kulturbereich einschließlich Legistik, ...)
Abt. IV/3 (Denkmalschutz: Denkmalschutz und Denkmalpflege einschließlich legislativer Angelegenheiten);
- BMVIT: Bereiche Luftfahrt, Innovation und Technologie;
- BMWA: Es herrscht, mit den oben beschriebenen Abweichungen, der Typus „eine Rechtsabteilung pro Sektion oder Gruppe“ vor.

Wie weit etwa in „Rechtsabteilungen“ einzelne Personen auf Legistik spezialisiert sind, kann schwer beurteilt werden.

Als Beispiel für den „**Mischtyp**“ kann insbesondere das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst angeführt werden, in dem Aufgaben der Eigenlegistik großteils nicht mit entsprechenden Angelegenheiten der Vollziehung (sondern mit anderen Aufgaben) verbunden sind.

Vereinzelt obliegt die legistische Tätigkeit zwar den Rechtsabteilungen, es findet aber eine zentrale Kontrolle durch eine spezialisierte Abteilung statt. Solche „zentrale“ legistische Abteilungen betreiben teilweise selbst gar keine Rechtssetzungsvorhaben, sondern sind nur für die **Koordination der Legistik** des betreffenden Ministeriums oder zumindest eine Sektion und für bestimmte Teile von Rechtssetzungsvorhaben zuständig. Beispiele:

- BKA/Dienstrechtssektion: Abt. III/1: Zusammenfassende formale Koordination und Qualitätssicherung der legistischen Arbeit der Sektion (Einleitung des Begutachtungsverfahrens, Einbringung in den Ministerrat, etc.);
- BMGFJ: Abt. II/1 Qualitätssicherung für legistische Vorhaben der Sektion II [Familie und Jugend];

- ❑ BMWA: Abt. Pers/6 (Rechtsangelegenheiten, Legistik); diese Abteilung wird mit allen Begutachtungsaussendungen der jeweils entwurfsverantwortlichen Abteilungen, der Einbringung von Regierungsvorlagen und unterschriftsreifen Verordnungsentwürfen befasst;
- ❑ BMWF: Abteilung II/2 (Rechts- und Budgetangelegenheiten): Allgemeine Rechtsangelegenheiten; Koordination der Legistik, Fremdlegistik (Relevanzprüfung), der parlamentarischen Anfragen und RH-Angelegenheiten im Sektionsbereich, ...

In der Mehrzahl der Bundesministerien ist die „**Fremdlegistik**“ als eine Aufgabe, wenn auch meist nicht einzige Aufgabe, bestimmter zentraler Abteilungen festgelegt. Sie kann z. B. mit der Eigenlegistik verbunden sein (BMI) oder mit anderen Angelegenheiten, in denen eine zentrale Koordination erforderlich erscheint. Die von den einzelnen Geschäftseinteilungen gewählten Gestaltungen sind sehr vielfältig.

Auf der **Gruppen- und Sektionsebene** ist festzustellen, dass manchmal Legistikabteilungen zu Legistikgruppen und die Rechtsabteilungen oft zu Rechtssektionen zusammengefasst, teilweise aber auch Teil von Fachsektionen sind.

4. Kurzer Organisationsvergleich außerhalb des Bundes

In vergleichender Hinsicht kann angemerkt werden, dass in den Ländern teilweise eine (mehr oder minder) zentralisierte Legistik in Form eines Gesetzgebungs- und Verfassungsdienstes besteht. Dies kann für die Länder Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg gesagt werden, während z. B. im Burgenland und in der Steiermark eine dezentrale Organisation besteht.

Außerhalb Österreichs herrscht, jedenfalls in mit Österreich vergleichbaren Staaten, eine dezentrale Legistik (mit Verantwortung bei den Fachministerien) vor. Dies ist etwa in der Bundesrepublik **Deutschland** und der **Schweiz** der Fall.

In **Großbritannien**¹⁴ ist demgegenüber die Ausarbeitung von Regierungsvorlagen an das Parlament (mit Ausnahme ganz weniger Angelegenheiten) Aufgabe des *Parliamentary Counsel Office* (40 Juristen), das dem Cabinet Office zugeordnet ist. Ferner besteht eine *Law Commission* für die Reform und Konsolidierung des Rechts; dieser aus fünf hochrangigen Juristen bestehenden Kommission steht ein Stab von vier bis fünf Mitgliedern des Parliamentary Counsel Office und 30 weiteren Juristen zur Verfügung. Ein dem britischen System ähnliches besteht in **Kanada**. Dort obliegt die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen der „Legislation Section“ des Justizministeriums, und zwar jeweils aufgrund der Vorgaben eines Regierungsbeschlusses, der vom Fachressort erwirkt wird.

5. Weitere Überlegungen

Mayer-Maly schrieb im Jahr 1995¹⁵:

„In der Tat haben die ‚legistischen Richtlinien‘ des österreichischen Bundeskanzleramtes kaum zur Verbesserung der Qualität der österreichischen Gesetze beigetragen. Jedes andere Ergebnis wäre verblüffend, beruft man doch mit den Legisten jene zur Remedur, auf die die Fehler in

erster Linie zurückgehen. Die Gabe, gute Gesetzestexte zu schreiben, ist einem von Natur aus gegeben oder kann nur durch aufmerksame Beobachtung eines guten Legisten erlernt werden.“

Wenn bemängelt wird, dass es an einer ausreichenden Ausbildung für Legisten und häufig auch an der sorgfältigen Auswahl der dafür geeigneten Personen mangle¹⁶, so scheint mir eine Wurzel des Problems zu sein, dass Legistik vielfach von den Fachjuristen als eine von mehreren, vermutlich durchaus zeitintensiven Tätigkeitsbereichen betrieben werden muss. Dies steht einer fundierten Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Legistik ebenso im Wege wie einer gezielten Lenkung der spezifisch legistischen Begabungen und Interessen, die auch bei überdurchschnittlich qualifizierten Juristen nicht vorausgesetzt werden können. Es leuchtet ein, dass die legistische Qualität einer Rechtsvorschrift umso besser sein wird, je höher die legistische Qualifikation zumindest eines Teils der bei ihrer Entstehung maßgeblich beteiligten Personen ist und je mehr Bedeutung die bei ihrer Entstehung maßgeblich beteiligten Personen dem Gesichtspunkt der legistischen Qualität – im Vergleich zu anderen Faktoren wie Sachgerechtigkeit und politischer Erwünschtheit des Inhalts oder (fast immer erwünschter) Raschheit der Verwirklichung – beimessen.

Bevor man mit den (real existierenden) Legisten allzu streng ins Gericht geht, sollte man sich die Vielzahl der Anforderungen vergegenwärtigen, denen ein Legist ausgesetzt ist – alte und neue. Als solche Anforderungen an den Legisten sind zu nennen¹⁷:

- Kenntnis höherrangiger Normen (Verfassungsrecht, Gemeinschaftsrecht) und legistischer Richtlinien,
- allgemeine Kenntnisse und Fähigkeiten legistischer Art, wie Vertrautheit mit unterschiedlichen Regelungstechniken und modellen,
- ausgeprägte Befähigung zu systematischem Denken,
- über den juristischen Alltagsgebrauch hinausgehende Beherrschung der Staatssprache,
- ein über das zu betreuende Rechtsgebiet hinausgehender, möglichst weite Bereiche der Rechtsordnung erfassender Überblick,
- Kenntnisse der Vollziehungspraxis sowie der Lebensbereiche, auf die sich die Rechtsvorschriften beziehen.
- Für die legistische Tätigkeit ist ferner – jedenfalls bei einer so ausdifferenzierten Rechtsordnung wie der österreichischen – eine gründliche Kenntnis der zu betreuenden Rechtsgebiete selbst (einschließlich der dazu ergangenen Rechtsprechung) sowie der Zusammenhänge mit anderen Rechtsgebieten erforderlich.

Einige dieser Anforderungen sind in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen; so ist die Beherrschung der deutschen Sprache infolge des „allgemeinen Sprachverlustes“¹⁸ auch bei Juristen (deren Instrument doch die Sprache ist) nicht mehr so selbstverständlich wie früher. Der Rechtsstoff, die Literatur und die Rechtsprechung, die man kennen sollte, werden immer umfangreicher. Neue Wissensdisziplinen wie die Gesetzesfolgenabschätzung sind dazugekommen.

Die naheliegende Antwort auf steigende Anforderungen an persönliche Fähigkeiten und Fertigkeiten ist die Nutzung der Fähigkeiten verschiedener Spezialisten zur Erfüllung einer Aufgabe – die Arbeitsteilung.

Eine Form solcher Arbeitsteilung liegt in Mechanismen der Qualitätskontrolle, bei der die Qualitätskontrolle von vorneherein nicht den Erstellern des Produktes überlassen wird. Ansätze dazu bestehen in der Funktion der weiter oben erwähnten zentralen Koordinationsabteilungen, die eine Art legistischer Endkontrolle durchführen. Allerdings ist ihr Einfluss auf das Endprodukt naturgemäß gering, schon weil sie erst in einem sehr späten Stadium eingeschaltet und auf ein begrenztes Spektrum eher formaler Elemente spezialisiert sind.

Der Qualitätssicherung dient in vielerlei, längst nicht nur legistischer Hinsicht auch das Begutachtungsverfahren; es erlaubt den Gesetzesverantwortlichen die (kostenlose) Nutzung der Expertise einer Vielzahl externer Stellen¹⁹. Auch dieses Qualitätssicherungselement wird allerdings in einem späten Stadium wirksam, in dem tiefgreifende Änderungen bereits aufwändig geworden sind – jede (größere) Änderung erfordert Änderungen zumindest auch in Erläuterungen und Textgegenüberstellung, vielleicht in der Darstellung finanzieller und anderer Auswirkungen, die Notwendigkeit der Anpassung von Verweisungen und der Nachnummerierung nicht betroffener Bestimmungen u. dgl. Mit anderen Worten: Sie kommt für eine umfassende Qualitätssicherung zu spät. Dementsprechend wird häufig bemängelt, dass (offenkundig) unstrittige Verbesserungsvorschläge aus unerklärlichen Gründen nicht aufgegriffen werden²⁰.

Ein weiterer Nachteil des Begutachtungsverfahrens ist seine Schriftlichkeit. Es ist für die begutachtenden Stellen aufwändig, Verbesserungsvorschläge nicht nur vorzubringen, sondern auch so zu begründen, dass die entwurfsverantwortlichen Legisten und anderen Entscheidungsträger geneigt sind, sie aufzugreifen.

Selbst wenn es also eine Stelle gäbe, deren vorrangige Aufgabe es in Begutachtungsverfahren wäre, zu Fragen legistischer Qualität Stellung zu nehmen (beim Verfassungsdienst ist das nur einer von mehreren und nicht der vorrangige Gesichtspunkt der Begutachtung)²¹, wäre damit eine wirksame legistische Qualitätssicherung nicht gewährleistet. Eine solche muss zu einem früheren Zeitpunkt einsetzen.

Die weise Herrscherin Maria Theresia soll²² (was allerdings nicht gut belegt ist) in Ungarn die Institution des „*buta ember*“ (wörtlich: „dummer Mensch“) eingeführt haben: Einem wenngleich nicht dummen, jedoch mit dem Recht nicht vertrauten Menschen mussten demnach Gesetzentwürfe vorgelesen, und wenn er sie nicht verstand, ihren Inhalt nicht zutreffend wiedergeben konnte, mussten sie überarbeitet werden. Besser beglaubigt ist jedoch der Umstand, dass Kaiser Joseph II. Gesetzentwürfe vor deren Sanktion durch den großen Aufklärer Joseph Freiherr von Sonnenfels hinsichtlich der Stilisierung begutachten ließ²³. Für uns ist daran die (ansatzweise) organisatorische Trennung von Entwurfserstellung und legistischer Prüfung von Interesse.

Eine simple und wirksame Form der Einbeziehung fremden Sachverständes kann mit *Schönherr*²⁴ (als realistische Alternative zum „*buta ember*“) nachdrücklich empfohlen werden: Jeder Legist sollte seine Entwürfe von einem Kollegen durchsehen lassen, wel-

cher tunlichst nicht auf dasselbe Gebiet spezialisiert sein sollte (und wenn dieser eine Stelle nicht beim erstmaligen aufmerksamen Lesen versteht, dann bedarf sie einer Umgestaltung).

Eine planvolle Organisation der Rechtssetzungstätigkeit wird sich aber nicht damit beruhigen, dass bereits durch Befolgung solch einfacher Ratschläge Qualitätsverbesserungen möglich sind. Eine Qualitätsverbesserung wird nicht umhin kommen, Ministerialjuristen, die sich in besonderem Maße für die legistische Tätigkeit eignen, von anderen Tätigkeiten zu entlasten sowie ihnen eine Spezialisierung auf diese Tätigkeit nahe zu legen. Es wird weiter zweckmäßig sein, auf Legistik spezialisierte Organisationseinheiten zu bilden und diesen eine maßgebliche Rolle bei der Entwurferstellung einzuräumen; das heißt auch, einen wesentlichen Teil der Verantwortung für die Erstellung von Rechtsvorschriften nicht einfach Fachjuristen, sondern eigens ausgewählten und ausgebildeten Legisten zu übertragen. Dies kann insbesondere durch Bildung eigener legistischer Organisationseinheiten (Abteilungen, Gruppen, eventuell Sektionen) geschehen.

Soweit Legistikabteilungen bestehen, kommen sie kaum ohne Vorarbeiten und Informationen anderer Abteilungen (Fachabteilungen, Vollzugsabteilungen) aus; treffend machte die Geschäftseinteilung des BMI noch im Jahr 2000 eine zentrale legistische Abteilung zur Gesetzesvorbereitung „unter Mitwirkung der zuständigen Fachabteilungen“ zuständig. Der nötige Einblick in die Vollzugspraxis muss durch einen kontinuierlichen Informationsfluss gewahrt werden. Dieser ist im Fall der „Rechtsabteilungen“, die als Oberbehörden und allenfalls auch Berufungsbehörden oder in erster und einziger Instanz entscheidende Behörden zuständig sind, in ausreichender bis idealer Weise sichergestellt. Andererseits kommen in „Rechtsabteilungen“ legistische Qualitätskriterien oft zu kurz.

Wichtig ist vor allem die Zusammenarbeit zwischen Fachleuten, Fachjuristen und Legisten in einem möglichst frühen Entwurfsstadium. Um diese Zusammenarbeit zu gewährleisten, bedarf es eines verbindlichen organisatorischen Rahmens, sei es in Form eigener Legistikabteilungen oder einer auf die legistische Qualitätssicherung spezialisierten Abteilung, die frühzeitig und wirksam in die Entwurfserstellung einzubinden wäre. Das Begutachtungsverfahren ist dazu, wie bereits ausgeführt, nicht ausreichend.

6. Thesen

Es kann die These aufgestellt werden, dass es sich auf die legistische Qualität der Rechtsvorschriften vorteilhaft auswirkt, wenn

- einzelne Personen auf Legistik spezialisiert sind;
- spezielle Legistikabteilungen vorhanden sind;
- die legistisch tätigen Abteilungen nicht Teile von Fachsektionen, sondern von Rechtssektionen bilden;
- eine zentrale Kontrolle unter legistischen Gesichtspunkten stattfindet.

Anmerkungen

- 1 Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit im Jahr 2004, S. 15.
- 2 Vgl. dazu schon *Handstanger*, Zum Gesetzgebungsstil, in 3. Klagenfurter Legistik@Gespräche 2005 (Bildungsprotokolle, Bd. 12), 167 (169).
- 3 Die Formulierung stammt, soweit ich sehe, von Holoubek; zitiert nach Parlamentskorrespondenz Nr. 333 vom 18. 5. 1998, Artikel „Symposion über rechtspolitische Perspektiven im Hohen Haus“.
- 4 So führte schon Mannlicher im Jahr 1929 aus:
„Ein ... Übelstand ist die Unbeständigkeit und Systemlosigkeit unserer modernen Gesetzgebung. ... In formeller Beziehung ist unseren Gesetzen vor allem unverständliche Ausdruckweise, schlechte Systematik, Wechsel im Ausdruck für denselben Begriff und weitgehende Kasuistik vorzuwerfen ...; das Recht droht eine Geheimwissenschaft des Juristenstandes zu werden.“ (Kritik der modernen Gesetzgebung, Vortragsbericht JBl 1929, 65 f.)
- 5 *Jhering*, Der Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung II/2 (Leipzig 1882), 325.
- 6 Vgl. *Walter*, Die Lehre von der Gesetzestechnik, ÖJZ 1963, 85; *Holzinger*, Die Technik der Rechtssetzung, in Schäffer (Hrsg.), Theorie der Rechtssetzung [1988], 275; *Hill*, Einführung in die Gesetzgebungslehre, 96 ff.; Bundeskanzleramt (Hrsg.), Legistische Richtlinien 1990, RL 1 bis 35.
- 7 *Jhering*, a. a. O., 332, Anm. 482.
- 8 Instruktiv zum Spannungsverhältnis zwischen Allgemeinverständlichkeit und Regelungspräzision: *Kindermann*, Ministerielle Richtlinien der Gesetzestechnik. Vergleichende Untersuchung der Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland, Österreich und der Schweiz (Berlin–Heidelberg–New York 1979), 34 ff. Ihm folgend *Schönherr*, Gedanken zur Gesetzessprache, ÖJZ 1980, 537 (541). Vgl. auch Art. 4 Z 7 der NÖ Landesverfassung, LGBl 0001 15: *„Der Zugang der Bürger zum Recht ist zu gewährleisten und der Weg für den Bürger so leicht wie möglich zu gestalten. Im Hinblick darauf kommt einer Beschränkung von Rechtsvorschriften auf das unbedingt erforderliche Ausmaß, der Verständlichkeit der Gesetzes- und Behördensprache und der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung besondere Bedeutung zu.“*
- 9 Vgl. *Ohms*, Legistik als Berufsfeld, in 3. Klagenfurter Legistik@Gespräche 2005 (Bildungsprotokolle, Bd. 12), 117 (121) mwN.
- 10 Von den 3206 Gesetzesbeschlüssen der Jahre 1983 bis 2006 gehen 68 Prozent auf Regierungsvorlagen, knapp 24 Prozent auf Initiativanträge und rund 8 Prozent auf Ausschussanträge zurück.
- 11 Vgl. *Ohms*, Legistik als Berufsfeld, in 3. Klagenfurter Legistik@Gespräche 2005 (Bildungsprotokolle, Bd. 12), 117.
- 12 Die folgenden Ausführungen beruhen auf den überwiegend im Internet veröffentlichten Geschäftseinteilungen der Bundesministerien:
 Bundeskanzleramt (BKA): <http://10.204.16.34/site/3357/default.aspx>
 Bundesministerium für Finanzen (BMF): Geschäfts- und Personaleinteilung, Stand: 1. März 2008, http://www.bmf.gv.at/Finanzministerium/GPE_01_03_08.pdf
 Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend (BMGFJ): Geschäftseinteilung, 2. April 2008, http://www.bmgfj.gv.at/cms/site/attachments/8/8/9/CH0519/CMS1192001880002/geschaeftseinteilung_2008.pdf
 Bundesministerium für Inneres (BMI): Geschäftseinteilung, <http://www.bmi.gv.at/geschaeftseinteilung>
 Bundesministerium für Justiz (BMJ): Geschäfts- und Personaleinteilung des Bundesministeriums für Justiz 2008, Stand: Februar 2008, http://www.justiz.gv.at/_cms_upload/_docs/gesch2008_02_bmj.pdf
 Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW): Organigramm des Lebensministeriums, <http://www.lebensministerium.at/article/articleview/16014/1/4873/>
 Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV): Geschäftseinteilung der Zentralstelle des BMLV (o. J.)
 Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz (BMSK): Geschäftseinteilung des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz, Stand: 1. Oktober 2007.
 Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT): Geschäftseinteilung gültig ab 24. Oktober 2007, GZ 5.407/0001-I/PR1/2007, <http://www.bmvit.gv.at/ministerium/aufgaben/downloads/geschaeftseinteilung2007.pdf>
 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA): <http://www.bmwa.gv.at/BMWA/Ministerium/Geschaeftseinteilung/default.htm>

- Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWF): Geschäfts- und Personaleinteilung. Stand: 1. Jänner 2008, GZ BMWF-10.740/0014-A/1/2007, http://www.bmwf.gv.at/uploads/media/Geschaftseinteilung_20080101.pdf
- 13 Die Aufbauorganisation eines Bundesministeriums ist in § 7 des Bundesministeriengesetzes 1986 grundgelegt: Danach gliedern sich die Bundesministerien in **Sektionen**, diese wieder in Abteilungen; jedoch können mehrere Abteilungen zu einer **Gruppe** zusammengefasst und kann eine **Abteilung** in **Referate** untergliedert werden.
 - 14 Vgl. knapp aber instruktiv *Lammer*, Internationaler Vergleich, in Mantl (Hg.), Gesetzeseffizienz und Rechtskultur, in: Effizienz der Gesetzesproduktion. Abbau der Regelungsdichte im internationalen Vergleich, 93 (115 ff.).
 - 15 In Mantl (Hg.), Gesetzeseffizienz und Rechtskultur, in: Effizienz der Gesetzesproduktion. Abbau der Regelungsdichte im internationalen Vergleich, 227 (230 f.).
 - 16 *Tomandl*, Bürgernahes Wirtschaftsrecht, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.), Bürgernahes Wirtschaftsrecht – eine Utopie? (2000) 25 [34 f.].
 - 17 Vgl. nochmals *Ohms*, Legistik als Berufsfeld, in 3. Klagenfurter Legistik@Gespräche 2005, 117; *Foregger*, Stadien der Gesetzwerdung, in: Sozialintegrierte Gesetzgebung. Wege zum guten und verständlichen Gesetz. Referate gehalten auf dem Symposium vom 23. 10. bis 25. 10. 1979 in Vill/Innsbruck 1979 [Wien 1980], 171 (173 f.); *Schäffer*, Der Weg zum besseren Gesetz, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.), Bürgernahes Wirtschaftsrecht – eine Utopie? (2000) 62 [97 f.].
 - 18 *Mayer-Maly*, a. a. O., 228 f.
 - 19 Vgl. dazu grundlegend *Fischer*, Zur Praxis des Begutachtungsverfahrens im Prozeß der Bundesgesetzgebung, ÖZP 1972, 35.
 - 20 Vgl. z. B. *Schönherr*, Zur österreichischen Gesetzessprache und -technik, AnwBl 1981, 343 = ders. in: Sozialintegrierte Gesetzgebung, 332 (bei FN 30).
 - 21 Vgl. *Schönherr*, ÖJZ 1980, 540 f. *Schäffer*, Über Wert und Wirkungsmöglichkeiten von Legistischen Richtlinien. Überlegungen anlässlich der neuen „Legistischen Richtlinien 1990“, ÖJZ 1991, 1 (8), stellt die Mitbefassung eines eigens zu schaffenden Rechtsausschusses (drafting committee) des Parlaments oder/und eines Gesetzgebungsdienstes (drafting office) im Parlament zur Erwägung.
 - 22 *Schönherr*, ÖJZ 1980, 541; *derselbe*, Sprache und Recht. Wien 1985, S. 83.
 - 23 *Brauneder*, Gesetzeskenntnis und Gesetzessprache in Deutschland von 1750 bis 1850 am Beispiel der Habsburgermonarchie, in: Brauneder, Studien I: Entwicklung des Öffentlichen Rechts (1994), 519 (542 ff.). Vgl. auch *Schäffer*, Der Weg zum besseren Gesetz, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.), Bürgernahes Wirtschaftsrecht – eine Utopie? (2000) 62 [64 f.].
 - 24 ÖJZ 1980, 541.

Organisationsformen der Logistik aus der Perspektive eines Landes

Von
Gerold GLANTSCHNIG

In Anbetracht der äußerst fundierten und alle Aspekte in Bezug auf die potentiellen Organisationsformen der Legistik beleuchtenden Darstellung, die uns Herr Ministerialrat Irresberger geboten hat, könnte ich mich aus Landessicht nun eigentlich darauf zurückziehen, dass die dargestellten Modalitäten natürlich auch auf Landesebene anzutreffen sind. Auch auf Landesebene gibt es einerseits die so genannte „dezentrale“ Legistik, angesiedelt bei den jeweiligen Fachkompetenzträgern, so wie es dies auf Bundesebene jeweils bei den einzelnen Bundesministerien der Fall ist. Die Dezentralität dieser Legistikorganisationen ist dabei bezogen auf die Bundesregierung als Gesamtorgan.

Daneben existiert auf Landesebene ebenso auch die Organisationsform der „zentralen“ Legistik, bei der die Aufgabenstellung der Gesetzesvorbereitung von den jeweiligen Fachzuständigkeiten abgekoppelt von einer Spezialeinrichtung, meistens als Verfassungsdienst bezeichnet, besorgt wird. Auch diese Spielart findet sich, wie wir gehört haben, auf der Bundesebene ebenso, und zwar auf die einzelnen Ministerien bezogen. Dort sind innerorganisatorisch die Aufgaben der Legistik einer eigenständigen Abteilung zugeordnet und werden nicht jeweils von den Fachstrukturen wahrgenommen.

Man könnte nun diesem Vergleich entgegenhalten, dass die Variationsbreite der legistischen Aufgaben eines einzelnen Ministeriums doch jeweils auf dessen fachtypischen Wirkungsbereich eingegrenzt ist, während die Aufgabenvielfalt auf der Länderebene doch breiter gestreut und heterogener ist. Abgesehen davon, dass diese Situation jedenfalls von Ministerium zu Ministerium und in den verschiedenen Fassungen des Bundesministerienengesetzes sehr unterschiedlich gestaltet ist. Dem Komplex an potenziell einer Normierung auf Bundesebene zugänglichen Kompetenzfeldern steht allerdings auf Landesebene doch ein erheblich engeres und auch leichter überschaubares legistisches Betätigungsfeld gegenüber.

Mein Vorredner, Herr Ministerialrat Irresberger, hat sich auf höchst kompetente Art bemüht, die Pro und Kontra zentraler und dezentraler legistischer Organisationsformen gegeneinander abzuwägen. Ich glaube davon ausgehen zu können, dass von mir nicht eine spiegelbildende Wiederholung erwartet wird. Ich möchte mir eine Beurteilung und Bewertung legistischer Organisationsformen in den anderen Ländern auch gar nicht anmaßen. Laut der Themenstellung soll ich über die Organisationsformen der Legistik aus der Perspektive **eines** Landes berichten. Es liegt nahe, dass ich dies aus Kärntner Sicht tun werde, also aus der Perspektive eines Landes, in dem die Legistik zentral, von einer Abteilung wahrgenommen wird. Ich glaube allerdings auch davon ausgehen zu können, dass die anwesenden Vertreter der Länder mit anderen Konzepten der legistischen Aufgabenverteilung in der Diskussion ihre Einschätzung der Vor- und Nachteile ihrer Organisationskonzepte einbringen werden. Damit können wir dem vom Veranstalter wohl angepeilten Ziel einer vergleichenden Betrachtung durchaus gerecht werden. Korrekterweise muss ich allerdings festhalten, dass auch bei uns in Kärnten eigentlich eine Mischform bei der legistischen Aufgabenverteilung insofern besteht, als die Vorbereitung von Verordnungen jeweils den Fachrechtsabteilungen überantwortet ist.

Ich werde meine Ausführungen daher auf die zentrale Gesetzesvorbereitung fokussieren, wie sie bei uns in Kärnten aufgrund der Geschäftseinteilung des Amtes der Kärntner Lan-

desregierung angeordnet ist. Die Aufgaben der Landesgesetzgebung sind bei uns ausschließlich von der Abteilung 2V/Verfassungsdienst wahrzunehmen. Diese Konzentration schlägt sich auch in der politischen Referenzzuordnung nieder. Nach der Referatseinteilung der Kärntner Landesregierung impliziert die Zuständigkeit eines Mitgliedes der Landesregierung für rechtliche Angelegenheiten einer Materie auch die Zuständigkeit für die inhaltliche Ausarbeitung von Gesetzentwürfen durch unsere Abteilung. Insoweit haben wir sieben zuständige Referenten und sind somit Diener von sieben Herren oder Damen. Diese konzentrierte Verantwortung zieht sich bis in den Landtag durch. Dort ist in der Geschäftsordnung nämlich festgeschrieben, dass der Präsident des Landtages aufgrund eines Beschlusses eines Ausschusses die Landesregierung darum ersuchen kann, Landesbedienstete unserer Abteilung als Sachkundige zur Unterstützung zur Verfügung gestellt zu bekommen, wenn die Notwendigkeit besteht, bei der Beratung von Gesetzentwürfen Abänderungs- oder Alternativvorschläge zu erstellen.

Verstärkt wird diese Aufgabenkonzentration noch dadurch, dass unserer Abteilung neben der Landesgesetzgebung u. a. auch die Aufgabenfelder Bundesverfassung, Landesverfassung, die Wiederverlautbarungen, die Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG, die Staatsverträge gemäß Art. 16 B-VG, die Begutachtungen und die Notifikationen zur Besorgung aufgetragen sind. Verknüpft wird diese Aufgabenkonzentration schließlich zusätzlich mit dem Tätigkeitsfeld „Deregulierung“. Auf den ersten Blick wird damit eigentlich eine geradezu gegenteilige, widersprüchliche Aufgabenstellung signalisiert, nämlich der Abbau und nicht die Vorbereitung staatlicher Regelungen, also eine Normenreduktion.

Man könnte dieses zuletzt genannte Aufgabenfeld daher gleichsam als kontradiktorisch zu den übrigen Wahrnehmungsaufträgen bewerten. Bei einer Zusammenschau und näherer Auseinandersetzung ergibt sich daraus aber doch eine sinnvolle und zielgerichtete Aufgabenkombination. Auch der Abbau von Normen und dessen Umsetzung erfordert legistische Vorbereitungs Schritte. Wie wir auch feststellen, wird die erfolgreiche Umsetzung von Deregulierungsinitiativen durch die zentrale Besorgung der Legistik jedenfalls begünstigt, um nicht zu behaupten, dass sie diese gleichsam zur Bedingung hat.

In der konkreten legistischen Praxis hat diese Aufgabenverknüpfung in Kärnten zwischenzeitlich jedenfalls eine Reduktion des Bestandes an Landesgesetzen um mehr als die Hälfte zur Folge gehabt. Ausgehend vom Stichtag 1. Juni 2001 mit einem Stand von 345 Landesgesetzen, haben wir aktuell einen Stand von 161. Wenngleich ich mir durchaus der Tatsache bewusst bin, dass deregulatorische Erfolge nicht vorrangig an der Zahl der Gesetze messbar sind und ich auch nicht verschweigen möchte, dass diese „Erfolgsbilanz“ auf den einen oder anderen Griff in die legistische Trickkiste zurückzuführen ist. Man kann aber jedenfalls feststellen, dass dieses Ergebnis letztlich in erster Linie auf die zentrale Verantwortung für die Vorbereitung von Landesgesetzentwürfen zurückzuführen ist. Dies bedingt nämlich eine gesunde Distanz zu den Sachmaterien, welche einer normativen Regelung zugeführt werden sollen. Dazu kommt vor allem auch das Fehlen materienbedingter Schranken. Jedenfalls kann festgehalten werden, dass sich diese Kon-

stellation positiv auf die deregulatorischen Bemühungen auswirkt bzw. die diesbezüglichen Anstrengungen erleichtert und begünstigt.

Diese Organisationsform der Legistik im Amt der Kärntner Landesregierung hat aber auch die erforderlichen Rahmenbedingungen geboten, die Zersplitterung unseres Landesverfassungsrechtes zu beseitigen und eine Inkorporierung des gesamten in Verfassungsrang stehenden Landesrechts in die eigentliche Verfassungsurkunde zu ermöglichen. Im Jahre 2002, kundgemacht im LGBl. Nr. 57, konnte eine Verfassungsänderung in der Weise herbeigeführt werden, dass acht eigenständige Landesverfassungsgesetze und immerhin 39 (!) Verfassungsbestimmungen in einfachen Landesgesetzen in die Kärntner Landesverfassung eingebaut werden konnten. Hervorzuheben ist, dass letztere die unterschiedlichsten Rechtsmaterien betroffen haben (Naturschutz, Gemeindeorganisationsrecht, Dienstrecht, Jugendwohlfahrt, Krankenanstaltenwesen) und daher die umfassende legistische Zuständigkeit gleichsam Voraussetzung für diese Initiative war, die Verfassungsnormen aus den verschiedensten Sachmaterien in die Landesverfassung zu integrieren.

Mit einem ebenso bemerkenswerten wie auch simplen Trick ist es auch gelungen, den erreichten Zustand der Verfassungskonzentration auch für die Zukunft zu sichern. Die vormals in der Landesverfassung vorgesehene Möglichkeit, Verfassungsbestimmungen auch in einfachen Landesgesetzen vorzusehen, wurde einfach eliminiert.

Meine sehr verehrten Kolleginnen und Kollegen, wir sind in Kärnten auch weiterhin wild entschlossen, die Möglichkeiten, die uns die zentrale Gesetzgebungsvorbereitung bietet, zu nutzen. Wir wollen dies beispielsweise in einem eigenen Kärntner Verweisungsgesetz tun, in dem wir die Probleme, die das Verbot einer dynamischen Verweisung auf Bundesrecht für die Landesgesetzgebung zur Folge hat, einer eleganten Lösung zuführen. Jeder von Ihnen kennt die in einzelnen Landesgesetzen teilweise relativ lange Liste von Bundesrechtsnormen, mit denen jene Fassung festgeschrieben wird, auf die sich die Verweisungen im jeweiligen Gesetz beziehen. Angesichts der unübersehbar zunehmenden Dynamik der Bundesgesetzgebung zeigt sich dabei für den Landesgesetzgeber immer mehr das Problem, dass er mit seinen jeweiligen Aktualisierungsbemühungen nachhinkt. Teilweise unterbleibt eine Verweisungsaktualisierung letztlich auch nur deshalb, weil man sich damit ein Aufflammen von Diskussionen über umstrittene Regelungen im betreffenden Gesetz ersparen will. Darüber hinaus gibt es in vielen Landesgesetzen Verweisungen auf dieselben Bundesrechtsnormen, ohne jetzt behaupten zu wollen, dass es sich dabei um sog. „Bestseller“ handelt, wie beispielsweise die Gewerbeordnung, das Datenschutzgesetz oder das ASVG.

Eine erste Sichtung des Regelungspotentials in dieser Hinsicht hat ergeben, dass in den Kärntner Landesgesetzen auf ca. 200 verschiedene Bundesgesetze verwiesen wird, wie gesagt zum Teil gibt es eine Reihe von Mehrfachverweisen auf die selben Bundesnormen. Wir stellen uns jetzt vor, dass wir einerseits in diesem Gesetz für alle Landesrechtsnormen klarstellen, dass Verweise in einem Landesgesetz auf andere Landesgesetze als dynamische Verweisungen auf die jeweils geltende Fassung zu verstehen sind. Andererseits haben wir vor, hinsichtlich der Verweise auf Bundesrecht konkret festzuschreiben, auf

welche Normfassung sich die jeweilige Verweisung bezieht, ausgenommen der Fall, dass in einzelnen Landesgesetzen abweichende Regelungen getroffen sind.

Diese Festschreibung soll in einer als Anlage gestalteten Liste erfolgen. Diese geplante Liste wollen wir dann in einem ca. halbjährlichen Rhythmus aktualisieren und so die eingangs erwähnten Schwierigkeiten, die sich aus dieser Verweisungsproblematik ergeben, einer Lösung zuführen.

Ein weiteres auf der Ebene der Landeslegistik zu lösendes Problem wollen wir ebenso mit einem derartigen materienübergreifenden Sammelgesetz lösen, nämlich die vollständige Umsetzung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Bisher wurde diese Richtlinie in Kärnten im Landesrecht nur unvollständig umgesetzt, einerseits weil die Relevanz nicht in allen betroffenen Bereichen gesehen wurde oder weil das Landesrecht bereits derzeit liberaler gestaltet war, wie z. B. im Kärntner Berg- und Schiführergesetz. Wir wollen diesen Umsetzungsauftrag nun in einem zweiten Schritt dadurch lösen, dass wir gleichsam in einem allgemeinen Kärntner Berufsqualifikationen-Anerkennungsgesetz jene allgemeinen Regelungen treffen, die wir auf Grund der Richtlinie im Landesbereich vorsehen müssen: ausgehend von den Begriffsbestimmungen, über die Qualifikationsniveaus, die Sprachkenntnisse, die speziellen Regelungen über die Anerkennung im Rahmen der Niederlassungsfreiheit bzw. die Anerkennung im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit und schließlich die Vorgaben hinsichtlich der Verwaltungszusammenarbeit, der Zusammenarbeit der Behörden und die vorzusehenden Strafbestimmungen.

In einem zweiten Teil dieser geplanten Regelung wollen wir eine Art Rechtsbereinigung hinsichtlich der durch ein Berufsqualifikationen-Anerkennungsgesetz obsolet oder änderungsbedürftig gewordenen landesrechtlichen Regelungen vornehmen. Konkret zeigt sich ein derartiger Anpassungsbedarf in folgenden Landesgesetzen: ausgehend vom Kärntner Aufzugsgesetz, über das Berg- und Schiführergesetz, das Bienenwirtschaftsgesetz, das Fischereigesetz, das Heizungsanlagengesetz, das Gesetz über die fachlichen Anstellungserfordernisse von Kindergärtnerinnen, Erziehern an Horten und Erziehern an Schülerheimen, die Kärntner Landarbeitsordnung, das Kärntner Landesmuseumsgesetz, die Kärntner land- und forstwirtschaftliche Berufsausbildungsordnung, das Kärntner landwirtschaftliche Pflanzenschutzmittelgesetz, das Kärntner Naturschutzgesetz, das Kärntner Schischulgesetz, das Kärntner Sozialbetreuungsberufesgesetz, das Kärntner Sportgesetz, das Kärntner Totalisateur- und Buchmacherwettengesetz und eben beispielsweise das Kärntner Verwaltungsakademiegesetz.

Auch mit dieser Gesetzesinitiative wollen wir, in Ausnutzung unserer zentralen Gesetzesvorbereitungskompetenz, kompakt und konzentriert eine geschlossene und harmonisierte Umsetzung dieses Berufsqualifikationen-Anerkennungsproblems im Kärntner Landesrecht erreichen.

Ich habe bereits einleitend begründet, warum ich mich in meinen Ausführungen nicht mit den eigentlich prioritären Fragen und Anliegen der Gesetzesvorbereitung, nämlich mit dem Streben und dem Auftrag nach Klarheit und Verständlichkeit der Gesetzesprache befasst habe und mit den Folgewirkungen, die die unterschiedlichen Organisa-

tionsformen der Legistik auf dieses Thema haben. Dieses von ewiger Jugend gesegnete Thema lässt sich, so glaube ich, auch nicht ohneweiters auf eine organisationsrelevante Dimension reduzieren.

Natürlich kann man davon ausgehen, dass eine Spezialisierung, wie es auch letztlich eine zentrale Gesetzesvorbereitungszuständigkeit bedeutet, die Rahmenbedingungen für spezialisierte und gediegenere Fertigkeiten und Möglichkeiten bietet, im Rahmen der Normsetzung zu lösende Fragen optimaler oder auch nur eleganter zu lösen, zumindest was die Fragen der Verfassungskonformität und der Rechtsförmlichkeit anbelangt. Ob eine Spezialisierung auf die Gesetzesvorbereitung aber auch die nötige Sach- und Problemkenntnis gewährleistet, damit ein erarbeiteter Regelungsvorschlag auch sach- und problemgerecht ausformuliert ist, kann ich nicht von vornherein bedenkenlos bejahen. Die auch im Bereich der Landesgesetzgebung vorhandene Themenvielfalt verhindert es letztlich, dass ein Legist im Bereich der Landesgesetzgebung gleichzeitig auch intime Sach- und Fachkenntnis in allen zu bearbeitenden Rechtsbereichen aufweist. Natürlich kann man diese Probleme mit einer organisationsinternen Themenspezialisierung mildern. Am ehesten wird man Defizite in diesem Bereich aber wohl nur durch enge Kooperation mit den für die Vollziehung zuständigen Einrichtungen ausgleichen können. Andererseits kann aber auch nicht übersehen werden, dass im Wesentlichen der gleiche Effekt auch dadurch erreicht werden kann, dass im Rahmen einer dezentralen Legistik die enge Zusammenarbeit mit den jeweiligen Verfassungsabteilungen gepflegt wird. Diese werden dann, ihrer Aufgabenstellung entsprechend, für die Berücksichtigung von Aspekten der Verfassungskonformität und Gesetzesverständlichkeit ebenso sorgen können wie auch für die Rücksichtnahme auf die Einheitlichkeit der Rechtsordnung, die Vermeidung von Regelungswidersprüchen bzw. von inhaltlichen oder verfassungsrechtlichen Ungereimtheiten.

Es kann zwar auch in der Verwaltung insgesamt die Tendenz zur Spezialisierung nicht übersehen werden. Dies zeigt auch die Haltung des Rechnungshofes, der in seiner sehr umfangreichen Palette von Vorschlägen zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau unter anderem vor allem im sogenannten „Supportbereich“ erhebliche Einsparungspotentiale sieht. Unter dem Supportbereich sind dabei alle jene Aufgaben zu subsumieren, wo sich die Verwaltung nicht mit den Bürgern, sondern sich gleichsam mit sich selbst beschäftigt, also im Bereich des Personalmanagements, der Budgeterstellung und Abwicklung, des Beschaffungswesens oder dem Kanzleiwesen. In allen diesen Bereichen wird seitens des Rechnungshofes ein Einsparungspotential insbesondere darin geortet, dass man diese Tätigkeiten zentralisiert und für mehrere Organisationseinheiten gemeinsam wahrnimmt.

So wie dies ausdrücklich etwa für den Bereich der IT-Leistungen oder der Mitarbeiter-schulung derzeit bereits praktisch zum Standard gehört, spricht einiges dafür, dass man diese Aufgabenbündelung vernünftigerweise auch im Bereich der Legistik anstrebt. So wie man im Interesse der Optimierung der Ressourcennutzung eine gemeinsame Aufgabenbesorgung in Verwaltungsclustern bereits z. B. beim Fuhrpark, beim Bürgerservice, bei Telefondiensten, beim Dienstreisenmanagement, aber auch bei verschiedenen Handwerksdiensten umgesetzt hat, so ist es wohl als dem Trend der Zeit entsprechend anzu-

sehen, wenn man das legistische Handwerk ebenfalls bündelt und in die Verantwortung einer zentralen Instanz überträgt. Wie bereits erwähnt, wird aber gleichzeitig sicherzustellen sein, dass die nötige Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch mit den Vollzugseinrichtungen nicht zu kurz kommen.

Um auch den anwesenden Repräsentanten dezentraler Legistikorganisationsformen auch noch Gelegenheit zu geben, ihre Sichtweise und ihre Einschätzungen zu dem Thema zur Sprache bringen zu können, möchte ich damit meine Ausführungen beenden. Ich hoffe, das sich der eine oder andere durch meine Darstellungen zu einer Replik herausgefordert sieht, weil ich letztlich feststellen muss, dass meine Betrachtungen doch eher – wenn auch nicht primär beabsichtigt – als Plädoyer für eine zentrale Legistik ausgefallen sind. Jedenfalls hoffe ich, dass für Sie die laut dem Web-Auftritt der Österreichischen Gesellschaft für Gesetzgebungslehre Otto von Bismarck zuzuschreibende Aussage, wonach jemand, der weiß, wie Gesetze und Würste zustande kommen, nachts nicht mehr schlafen kann, zumindest heute keine Gültigkeit hat. Ich hoffe, dass Sie heute – wenn auch vielleicht etwas kürzer als gewohnt, aber doch unbeeinflusst vom Wissen über das Zustandekommen von Gesetzen – hier bei uns in Klagenfurt eine angenehme und erholsame Nachtruhe genießen.

Formulare in der Legistik des Landes Wien

Von
Michael RAFFLER

I. Vorbemerkungen

Formulare gehören zu den Hilfsmitteln, die den legistischen Alltag erleichtern. Im Verfassungsdienst der Stadt Wien (Kurzbezeichnung „MD-VD“) – dieser ist eine Gruppe des Geschäftsbereiches Recht der Magistratsdirektion – werden im Bereich der Legistik 34 Formulare verwendet.

II. Zu den verwendeten Formularen

30 Stück hievon sind Schriftstückmuster (Vorlagen), die zur Gänze variabel gestaltet sind. Auszufüllende Teile sind mit einer Spitzklammer und dem Wort „Text“ bezeichnet (<Text>). Vier Stück sind sogenannte Amtliche Rahmenschriftstücke. Deren Textfassung ist zur Gänze vorgegeben und lässt sich vom Anwender nicht verändern. Sie enthalten Leerstellen, die mit Text gefüllt werden können. Sie sind mit der Abkürzung „AR“ und einer Zahl bezeichnet und unter dieser elektronisch abrufbar (z. B. „AR1182“).

III. Tätigkeitsbereiche der MD-VD

Um nun darlegen zu können, welche Arbeitserleichterung und vor allem auch welche Zeiteinsparung mit der Verwendung der Formulare verbunden ist, muss kurz auf den Arbeitsanfall in der MD-VD eingegangen werden. Die Legistik ist nur ein Teil der Aufgaben des Verfassungsdienstes. Weitere Aufgabenbereiche sind das Erstellen von Gutachten und die Vorbereitung von Entscheidungsentwürfen für die Bauoberbehörde und die Abgabenberufungskommission¹.

Der legistische Teil der Arbeit umfasst neben der Begutachtung und fachlichen Genehmigung von Entwürfen der Fachdienststellen des Magistrats (10–15 Stück pro Woche) die Begutachtung der Entwürfe von Bundesdienststellen und den Fachdienststellen der anderen Länder (ebenso 10–15 Stück pro Woche). Weiters erstellt der Verfassungsdienst selbst ca. 10 Entwürfe pro Jahr (z. B. zur Wiener Stadtverfassung und den Geschäftsordnungen des Gemeinderates, des Landtages sowie des Magistrats).

IV. Voraussetzungen

Der sinnvolle Einsatz von Formularen setzt nun voraus, dass es Arbeitsprozesse gibt, die sich für eine Automatisierung anbieten (z. B. ein täglich mehrfach versendetes, im Wesentlichen wortidentisches Schreiben). Dem gegenüber steht der Aufwand, der für die Formulierung und Wartung (allfällige Aktualisierung) eines Formulars aufgebracht werden muss. Dieser sollte in einem vertretbaren Verhältnis zum erzielten Nutzen stehen.

Weiters sollen Formulare prägnant und verständlich formuliert sein und die sprachliche Beweglichkeit nicht einschränken. Außerdem können sie zum Anlass genommen werden, nach außen hin mit einem einheitlichen Schriftbild aufzutreten.

V. Einsatzbereiche

Im legistischen Teil der Arbeit der MD-VD kommen Formulare ausschließlich zur Gestaltung des internen Schriftverkehrs zwischen der MD-VD und anderen Dienststellen des Magistrats der Stadt Wien zum Einsatz. Beispiele sind die Freigabe eines Entwurfes für die Durchführung des internen und externen Begutachtungsverfahrens oder die Aufforderung an eine Dienststelle, eine Regierungsvorlage der Bundesregierung im Hinblick auf gewichtige Bedenken zu begutachten (vgl. die Beilage 1). Keines der Formulare kommt allerdings für die Erstellung des Normtextes selbst zum Einsatz. Dies hängt damit zusammen, dass der legistische Arbeitsprozess zu sehr auf den Einzelfall bezogen ist.

Eine Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die täglich Formulare verwenden, hat nun ergeben, dass diese eine Einsparung an Arbeits- und Zeitaufwand von ca. 80 Prozent jenes Aufwandes bewirken, der ohne den Einsatz der Formulare aufgewendet werden müsste. Die verbleibenden 20 Prozent bestehen in einem notwendigen Lese- und Kontrollaufwand und lassen sich in der Regel nicht weiter reduzieren.

VI. Abschließende Bemerkungen zu Checklisten

Festzuhalten ist noch, dass auch Checklisten die legistische Arbeit erleichtern können. Bei ihrer Verwendung ist vor allem darauf zu achten, dass sie nicht schematisiert zur Anwendung gelangen, sondern auch hier – bezogen auf das zu lösende legistische Problem – eine Adaptierung erfolgt.

Als Beispiel für eine Checkliste ist im Folgenden die sogenannte Gleichstellungsprüfung angeschlossen. Diese dient der Prüfung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen eines Landesgesetzes bzw. einer Verordnung im Landes- und Gemeindebereich (vgl. die Beilage 2).

Anmerkung

1 Vgl. dazu Art. 111 B-VG

MAGISTRATSDIREKTION DER STADT WIEN
GESCHÄFTSBEREICH RECHT
VERFASSUNGSDIENST UND EU-ANGELEGENHEITEN

Rathaus, A-1082 Wien
 Telefax: 4000-99-82310
 e-mail: post@mdv.magwien.gv.at
 DVR: 0000191

MD-VD – <Zahl>

Wien, <Datum>

Bundesgesetz, <Text>;

Regierungsvorlage;

Stellungnahme

An die

<federführende Dienststelle>

In der Beilage wird die im Betreff genannte Regierungsvorlage mit dem Ersuchen um Prüfung – erforderlichenfalls im Einvernehmen mit allen in Betracht kommenden Dienststellen, jedenfalls aber mit <einzubeziehende Dienststellen> sowie dem UVS Wien – und Bekanntgabe bis längstens <Datum> übermittelt, ob dagegen gewichtige Bedenken bestehen. Die Stellungnahme ist im Wege der/des für die do. Dienststelle zuständigen amtsführenden Stadträtin/Stadtrates vorzulegen.

Gewichtige Bedenken sind jedenfalls solche, die Verstöße gegen Bestimmungen des Verfassungsrechtes, insbesondere der Kompetenzartikel oder Grund- und Freiheitsrechte, zum Inhalt haben, die sich gegen eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung der Stadt Wien wenden bzw. die von nachhaltiger rechtspolitischer Bedeutung sind, wobei jeweils vehement spezifische Interessen der Stadt Wien betroffen sein müssen.

Bloße Hinweise auf vorangegangene Stellungnahmen, ohne zu konkretisieren, worin die Gewichtigkeit der Bedenken besteht, sowie bloße legistische Korrekturen des Textes der Regierungsvorlage, denen keine grundlegende Bedeutung zukommt, sind in die Stellungnahme nicht aufzunehmen.

Die oben gesetzte Frist stellt lediglich eine vorläufige Frist dar. Ein Termin für die Beratung der Regierungsvorlage im Plenum oder in einem Ausschuss des Nationalrates ist derzeit noch nicht bekannt. Die federführende Dienststelle wird daher ersucht, die Termine auf der Homepage des Parlaments (www.parlinkom.gv.at) laufend im Hinblick auf eine neue Terminsetzung zu überprüfen.

Die oben für die Vorlage der Stellungnahme gesetzte Frist beruht auf der vorläufigen Annahme, dass die Regierungsvorlage am <Termin> im Plenum des Nationalrates/im Ausschuss <Bezeichnung> des Nationalrates beraten wird.

Die federführende Dienststelle hat die Termine auf der Homepage des Parlaments (www.parlinkom.gv.at) laufend, insbesondere im Hinblick auf eine Vorverlegung eines Beratungstermins, zu überprüfen.

<✓> Die Stellungnahme ist von der federführenden Dienststelle in jedem Fall so rechtzeitig abzugeben, dass sie spätestens fünf Arbeitstage vor dem betreffenden Termin für die Beratungen im Plenum oder in einem Ausschuss des Parlaments mit Vidende (vgl. dazu im Folgenden) in der MD-VD einlangt. Dabei ist darauf zu achten, dass die Stellungnahme möglichst bereits vor dem betreffenden Termin des Ausschusses des Parlaments der MD-VD vorliegt.

Die Kontakte zwischen den Dienststellen sind mit Ausnahme der Stellungnahme der federführenden Dienststelle an die MD-VD ausschließlich auf elektronischem Weg abzuwickeln.

Bezüglich der Prüfung und Beurteilung der EU-Konformität wird auf den Erlass der MD-VD (damalige MD-VfR) vom 29. November 2001, Zl. MD-VfR – 1879/01, verwiesen.

Zur Frage, ob seitens des Landes Wien Verhandlungen im Sinne des Konsultationsmechanismus zu verlangen sind, wird auf den Erlass vom 20. Februar 2002, Zl. MD-543-1/02, hingewiesen.

Für den Magistratsdirektor:

Beilagen

Tel.: 4000-82301

Zur Vorausinformation an:
<einzubeziehende Dienststellen>
mit Beilagen

Nachrichtlich an:

1. Frau <Herrn>
amtsführende<n> Stadträtin <rat> für
<xxxxxx>
<Name>
mit Beilagen

2. MA 4
(Beilagen wurden bereits
vorab übermittelt)

3. <Referent>
mit Beilagen

Gleichstellungsprüfung von Gesetzen und Verordnungen anhand einer Checkliste

Rechtsvorschriften können nicht erwünschte nachteilige Auswirkungen auf eines der Geschlechter beinhalten (Beispiel: dem Normtext liegt ein überkommenes Rollenverständnis zugrunde). Diese Checkliste soll dazu beitragen, die Nachteile klar zu erfassen und Ansatzpunkte aufzuzeigen, wie die Wirkungen reduziert oder ganz vermieden werden können. Über die Checkliste hinausgehende Überlegungen sind nicht ausgeschlossen.

Die Prüfung soll bereits im Zuge der Texterstellung erfolgen. Folgende Fragen sind jedenfalls aufzuwerfen:

Frage 1: Was sind die angepeilten Ziele, was die beabsichtigten Wirkungen des Regelungsvorhabens?

Frage 2: Zielt das Regelungsvorhaben ausdrücklich auf eine Veränderung der Geschlechterverhältnisse ab?

Ist diese Frage zu bejahen, ist keine weitere Prüfung erforderlich. Die Ziele sind im Vorblatt unter der gleichnamigen Überschrift kurz zu skizzieren. Unter der Überschrift „Geschlechtsspezifische Auswirkungen“ ist auf die Ziele zu verweisen und sind die erwarteten Wirkungen in einem kurzen Absatz zu beschreiben. Bei Bedarf können in den Allgemeinen Teil der Erläuterungen nähere Ausführungen aufgenommen werden.

Ist die Frage 2 zu verneinen, sind zur Prüfung und Aufdeckung allfälliger versteckter Auswirkungen die im nachstehenden Fragenkatalog angeführten Fragen zu prüfen. Dabei besteht keine Verpflichtung, alle Fragen abzuhandeln, sondern es sind die im Einzelfall maßgeblichen Fragen auszuwählen und das Ergebnis – je nach den Zielen und Prioritäten des Regelungsvorhabens – zum Anlass für eine Adaptierung der Vorschriften zu nehmen oder – bei einer Akzeptanz der prognostizierten Wirkungen – sind diese wiederum unter der Überschrift „Geschlechtsspezifische Auswirkungen“ kurz festzuhalten. Bei Bedarf kann zur Beantwortung einzelner Fragen die MA 57 oder eine andere, sachlich betroffene Dienststelle möglichst unbürokratisch beigezogen werden.

Sind zur Beantwortung nähere Angaben (Daten, Statistiken u. ä.) erforderlich, die mit angemessenem Aufwand erstellt oder eingeholt werden können, sind diese bei der Beantwortung der Fragen mit zu berücksichtigen.

1. Fragen zur Repräsentation:

- Betrifft die Regelung zahlenmäßig mehr Frauen oder mehr Männer?
- Wie beeinflusst die Regelung die Möglichkeiten von Frauen und Männern, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen? Wie berücksichtigt die Regelung die unterschiedliche Teilhabe von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen?
- Wie wirkt sich die Regelung auf die Vertretung von Frauen und Männern in Gremien, Beiräten etc. aus?
- Wie beeinflusst die Regelung die Möglichkeiten für Frauen, in Führungs- und Entscheidungspositionen aufzusteigen?

2. Fragen zur Verteilung der Ressourcen:

- Beeinflusst die Regelung den Zugang zu Ressourcen für Frauen und Männer unterschiedlich?
- Wie berücksichtigt die Regelung die Unterschiede von Frauen und Männern beim Einkommen/bei den Fürsorgepflichten/bei der Studienwahl/beim Versicherungsverhalten/beim Vorsorgeverhalten, etc.?
- Hat die Regelung für Frauen oder für Männer gravierende finanzielle Vorteile/Nachteile?
- Ermöglicht die Regelung Frauen und Männern gleichen Zugang zu Geld und sozialer Sicherung?
- Beeinflusst die Regelung die Berufswahl und die Berufsausübung von Frauen und Männern?
- Berücksichtigt die Regelung die unterschiedlichen Lebensrealitäten (Verteilung der Fürsorgepflichten) von Frauen und Männern in der Freizeit? Erleichtert die Maßnahme die Verfügbarkeit von Freizeit für Frauen und Männer gleichermaßen?
- Wie wirkt sich die Regelung auf die Verteilung der Privat- und/oder Arbeitszeit, auf das Zeitmanagement von Frauen und Männern aus?
- Erleichtert die Regelung Frauen und Männern die Gestaltung der Arbeitszeit?
- Was bewirkt die Regelung hinsichtlich des Zugangs von Frauen und Männern zur Nutzung von (infrastrukturellen) Einrichtungen, z. B. in räumlicher, zeitlicher, finanzieller Hinsicht?
- Wie wirkt sich die Regelung für Frauen und Männer auf den Zugang zu bzw. auf die Verfügbarkeit von Informationen aus?
- Wie wirkt sich das Regelungsvorhaben auf die Errichtung und/oder die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen bzw. -plätzen aus?
- Ermöglicht die Regelung Frauen und Männern Zugang zu Darlehen (z. B. zur Unternehmensgründung, zur Existenzgründung etc.) gleichermaßen?

3. Fragen zur Verteilung der Rechte:

- Schützt die Regelung Frauen und Männer gleichermaßen vor Umweltbelastungen/ Krankheiten/speziellen Gefahren/sonstigen Härten? Werden relevante biologische Unterschiede angemessen berücksichtigt?
- Welche Arbeitszeitmodelle erlaubt die Regelung? Wie betreffen sie Frauen und Männer? Sind Frauen oder Männer stärker betroffen?
- Wie wirkt sich die Regelung auf den Zugang von Frauen und Männern zu sozialen bzw. Hilfseinrichtungen aus?
- Berücksichtigt die Pensionsversicherung die unterschiedlichen Lebens- bzw. Erwerbsbiographien?
- Wie wirkt die Regelung auf das Migrationsverhalten von Frauen und Männern? Erleichtert oder erschwert die Maßnahme Frauen und Männern die Migration? Betrifft die Erleichterung oder Erschwernis der Migration Frauen und Männer unterschiedlich?

4. Fragen zum praktischen Leben (Arbeitsteilung, Wertschätzung, Privatleben):

- Beeinflusst die Regelung die Wertschätzung von Frauen und Männern unterschiedlich?
- Verändert die Regelung das traditionelle, „klassische“ Bild von Frauen und Männerrollen?
- Schreibt die Maßnahme Rollenstereotypen von Frauen/Männern fest? Wodurch?
- Schreibt die Regelung rollenstereotypes Arbeits-, Freizeitverhalten, Privatleben fest?
- Spricht die Regelung Bedürfnisse von Frauen und/oder Männern an, die unterschiedlich sind? Wie nimmt die Regelung darauf Bedacht?
- Beeinflusst die Regelung Lebensplanungsentscheidungen von Frauen und Männern gleichermaßen/unterschiedlich?
- Wie beeinflusst die Regelung die Organisation des Privatlebens, z. B. hinsichtlich der Intimsphäre, der Lebensform, der Beziehung zu Kindern?
- Wie wirkt die Maßnahme auf das Mobilitätsverhalten von Frauen und Männern? Erleichtert oder erschwert die Maßnahme Frauen und Männern die Mobilität? Betrifft die Erleichterung oder Erschwernis der Mobilität Frauen und Männer unterschiedlich?

Elektronische Formulare

Überlegungen zum Rechtsschutz

Von
Meinrad HANDSTANGER

1. Einleitung	65
2. Formulare und Rechtskontrolle	66
3. Gesetz und Formulare	67
4. „Elektronische“ Formulare	67
5. Elektronische Formulare und Rechtsschutz	68
6. Schlussbemerkung	70

1. Einleitung¹

Formulare zählen zum Erscheinungsbild staatlichen Handelns. Dass die Kontakte der Bürgerinnen und Bürger zu staatlichen Behörden – Verwaltungsbehörden und Gerichte – häufig auf der Basis von Formularen erfolgen, lässt sich auch bei bloß seltenen Behördenkontakten unschwer erkennen. Formulare sind seit jeher ein Werkzeug der Vollziehung. Sie sind Ausdruck des Strebens nach Strukturierung, Standardisierung und Routinisierung bei der Besorgung behördlicher Aufgaben. Insbesondere können sie zur Beschaffung der dafür notwendigen Informationen, aber auch zur Abgabe rechtswirksamer Erklärungen gegenüber den Behörden verwendet werden. Der Einsatz von Formularen folgt im Wesentlichen den Bedürfnissen der Arbeitserleichterung sowie der dahinter stehenden (insbesondere von Max Weber beschriebenen sowie Staat und Wirtschaft gleichermaßen erfassenden) Logik der bürokratischen Aufgabenbesorgung, die nach im Vorhinein fixierten Regeln fachlich qualifiziert und präzise sowie diszipliniert und verlässlich operiert². Diese Logik impliziert im Übrigen die aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive relevanten Grundsätze der Rechtssicherheit und Unparteilichkeit, auch im Sinn einer an der Gleichbehandlung gleicher Fälle orientierten objektiven und willkürfreien Aufgabenbesorgung³, wobei die Stellung der staatlichen Organe mit dem Begriff „Amt“ charakterisiert wurde⁴. Der Einsatz von Formularen zielt damit bei der Aufgabenbesorgung im Einzelfall auf die Konzentration auf das nach den dafür zu beachtenden generellen Vorgaben Wesentliche, damit auf eine Reduktion der Verfahrensschritte sowie letztlich eine Verkürzung des Verfahrens.

Blickt man auf das Verwaltungsverfahren für die Hoheitsverwaltung, ist sicherlich bemerkenswert, dass der für diesen Bereich einschlägigen Ablehnung eines „übertriebenen Formalismus“⁵ eine vom Streben nach Effizienz getragene „Formularisierung“ gegenübersteht. Dieser Gegensatz wird von den Klienten der Verwaltung bekanntlich als Spannungsverhältnis erlebt und so in der politischen Öffentlichkeit artikuliert. Dieses Unbehagen schließt auch den Kreis zu Max Weber: Dessen kritische Haltung zur bürokratischen Aufgabenbesorgung beruhte auf der Befürchtung, dass damit (gemeinsam mit anderen Ursachen) ein „Gehäuse der Hörigkeit“ etabliert wird, womit Menschen in ihrer Autonomie, durch ihre Entscheidungen der Welt einen Sinn zu geben, und damit in ihrer Freiheit beschränkt werden⁶.

Unter dem Schlagwort E-Government erfolgt seit einigen Jahren auf breiter Ebene der Einsatz neuer Informationstechnologien in der Verwaltung mit der Nutzung von entwickelten Datenbanken sowohl im Innenverhältnis als auch im Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürgern. Dabei geht es um die Zurverfügungstellung von Information, aber auch um Transaktionen, nämlich die Abwicklung von Geschäftsprozessen zwischen Verwaltung und Bürgern, etwa betreffend den bargeldlosen Zahlungsverkehr. Ein Paradebeispiel für die Vereinfachung von Abläufen durch Informationstechnik und der damit einhergehenden Senkung des Bearbeitungsaufwandes stellt die seit 2003 eingerichtete Möglichkeit der elektronischen papierlosen Kommunikation zwischen Behörden und Bürgern im Bereich des Abgabenrechts im Wege von FinanzOnline dar. Mit dieser

Erweiterung der Kommunikationsmöglichkeiten hat auch das Formular ein weiteres Anwendungsfeld gewonnen⁷.

Der vorangetriebene Einsatz von Informationstechnologie für Verwaltungszwecke⁸ lässt sich als Element eines umfassenderen Versuchs zur Verwaltungsmodernisierung erfassen, der sich in den letzten Jahren vor allem mit den Überlegungen zur Steigerung der Effizienz (im Sinn einer Optimierung des Mitteleinsatzes zur Zielerreichung) orientierte⁹. Diese Bemühungen stoßen freilich auf systembedingte Grenzen. Zum einen stehen komplexe Lebensverhältnisse, die extrem arbeitsteilig und in vielen Bereichen in einem weit über Österreich hinausgehenden, globalen Rahmen und in einem politisch mehrschichtig organisierten (insbesondere auch die europäische Ebene umfassenden) Gemeinwesen situiert sind¹⁰, gegen die Hoffnung, dass die Normenflut ausgemerzt und die Rechtsordnungen nachhaltig vereinfacht werden könnten¹¹. Dass Formulare durch gravierende Verringerungen und Vereinfachungen der Normenmengen entbehrlich werden könnten, zeichnet sich somit nicht ab. Zum anderen fordert der rechtsstaatliche Standard unserer Rechtsordnungen, dass Formulare – auch elektronische Formulare – diesen Standards entsprechen.

2. Formulare und Rechtskontrolle

Zur notwendigen Kongruenz von Formularen mit dem Gesetz lässt sich beispielhaft auf zwei Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes verweisen¹². Sie betreffen die so genannte Lenkeraskunft nach § 103 Abs. 2 KFG 1967. Nach dieser Bestimmung kann die Behörde Auskünfte verlangen, wer zu einem bestimmten Zeitpunkt ein nach dem Kennzeichen bestimmtes Kraftfahrzeug gelenkt oder einen nach dem Kennzeichen bestimmten Anhänger verwendet hat bzw. zuletzt vor einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort abgestellt hat. Diese Auskünfte, welche den Namen und die Anschrift der betreffenden Person enthalten müssen, hat der Zulassungsbesitzer zu erteilen; kann er diese Auskunft nicht erteilen, so hat er die Person zu benennen, die die Auskunft erteilen kann. Diese trifft dann die Auskunftspflicht. Die Auskunft ist unverzüglich, im Fall einer schriftlichen Aufforderung binnen zwei Wochen nach Zustellung, zu erteilen. Wenn eine solche Auskunft ohne entsprechende Aufzeichnungen nicht gegeben werden könnte, sind diese Aufzeichnungen zu führen. Gegenüber der Befugnis der Behörde, derartige Auskünfte zu verlangen, treten Rechte auf Auskunftsverweigerung zurück.

In den angesprochenen Fällen wurden von den Behörden selbst entwickelte Formulare verwendet, in deren Text alternativ optisch gleichwertige Möglichkeiten geboten wurden, dem Auskunftsverlangen durch Ankreuzen der Alternative „Lenker des o. a. Fahrzeuges war ... Vor/Familiennamen ...“ bzw. (u. a.) der Rubrik „Ich kann die geforderte Auskunft nicht erteilen“ zu entsprechen. Gemessen am Gesetz hielt der Verwaltungsgerichtshof diese formularmäßige Aufforderung für missverständlich, weil sich aus dem Formular nicht ergab, dass sich der Auskunftspflichtige strafbar machen würde, wenn er die Rubrik „Ich kann die geforderte Auskunft nicht erteilen“ ankreuzt, vielmehr wurde durch die textliche Gestaltung des Formulars geradezu der Eindruck erweckt, dass auch

durch das Ankreuzen der letztgenannten Rubrik dem Auskunftsverlangen entsprochen werden könne. Damit wurde eine Diskrepanz zwischen dem Gesetz und dem Formular geortet. Dem im Gesetz vorgezeichneten Programm für die Lenker Auskunft wurde bei der Formulargestaltung nicht hinreichend Rechnung getragen. Zum Ausdruck gebracht wird dies in den gerichtlichen Entscheidungen damit, dass das Formular zur Auskunftserteilung „missverständlich“ gestaltet war.

3. Gesetz und Formular

Moderne Rechtsordnungen treten uns – geschichtet in einem Stufenbau – entgegen¹³. Dabei muss die jeweils niedrigere Stufe den auf der jeweils höheren Stufe statuierten Voraussetzungen entsprechen. Die Rechtsordnung lässt sich damit aus dem Gesichtspunkt eines Konkretisierungszusammenhangs in den Blick nehmen. Die jeweils unteren Stufen konkretisieren das auf den höheren Stufen Angeordnete. Der an einen individuellen Adressaten gerichtete Bescheid muss demnach Deckung finden in den darüber stehenden Stufen von Verordnung, Gesetz und Verfassung. Da diese Übereinstimmung von der verfassungsrechtlichen Grundordnung – namentlich dem demokratischen und dem rechtsstaatlichen Prinzip – gefordert wird, steht dieser stufenbaummäßige Konkretisierungszusammenhang in ihrem Dienst.

In diesem Kontext ist auch die Verwendung von Formularen bei der Vollziehung von Gesetzen zu sehen. Die Verwendung von Formularen, deren Gestaltung von den gesetzlichen Vorgaben abweicht, läuft Gefahr, dass sich auch die unter Verwendung dieser Formulare erzeugten Individualakte als gesetzwidrig erweisen.

Dieser Problematik wird von vornherein zu begegnen versucht, wenn bereits die generellen Rechtsvorschriften die Gestaltung eines Formulars ausdrücklich regeln. Als rechtstechnisches Vehikel werden dabei häufig Anhänge zu Gesetzen¹⁴ und Verordnungen¹⁵ vorgesehen, in denen das Formular selbst aufscheint. Eine davon abweichende Formulargestaltung wird nur dann zulässig erscheinen, wenn die generellen Rechtsvorschriften dazu zusätzlich ermächtigen. Solcherart programmieren Gesetz oder Verordnung Formulare unmittelbar, ohne dass Vollzugsbehörden noch tätig werden müssten.

4. „Elektronische“ Formulare

Im Rahmen von E-Government liegt es nahe, für die einzelnen Schritte eines Verwaltungs(traf)verfahrens „elektronische“ Formulare bereitzustellen, um sowohl für den behördeninternen Gebrauch als auch für den Verkehr zwischen Bürgern und Behörden die elektronische Aktenführung zu erleichtern. Freilich kann das nur im Rahmen des technisch Machbaren geschehen; weiters kommt es darauf an, wieweit dieser Rahmen (insbesondere im Hinblick auf die finanziellen Möglichkeiten) ausgeschöpft werden soll. Damit bestehen für die (textliche) Gestaltung von elektronischen Formularen Rahmenbedingungen, die zum gesetzlichen Rahmen hinzutreten. Während beispielsweise eine sich aus einer Rubrik auf einem Formular in herkömmlicher Papierform ergebenden Platzbeschränkung für zu machende Angaben in der Regel unschwer dadurch über-

wunden werden kann, dass zusätzliche Angaben auf einem Beiblatt zum Formular erfolgen, ist eine solche Ergänzung bei dem elektronischen Formular nicht ohne weiteres möglich.

Diese im elektronischen Medium wurzelnden Rahmenbedingungen überwölben damit die in Rechtsvorschriften determinierte Formulargestaltung. Die Anwendungspraxis wird nicht nur durch das Gesetz, sondern auch durch die mit dem elektronischen Medium verbundene Programmierung determiniert. Das Beispiel mit dem für das Ausfüllen des vorgesehenen Platz zeigt, dass diese Programmierung nicht in einem offenen Widerspruch mit dem Gesetz stehen muss. Vielmehr geht es auch um (zunächst vielleicht verdeckte) Spannungsverhältnisse, die in den unterschiedlichen Möglichkeiten des Umgangs mit den Medien Papier und dem elektronischen Medium wurzeln und die möglicherweise erst im Zuge der Anwendungspraxis zutage treten.

Solche Spannungsverhältnisse sind geeignet, den nach den gesetzlichen Rahmen bestehenden Spielraum für Bürger, aber auch für die Vollzugsbehörden einzuengen, und können für die Gestaltung von behördlichen Verfahren von weitreichender Bedeutung sein. So liegt es auf der Hand, dass dann, wenn in einer am Beginn eines Verwaltungsstrafverfahrens stehenden Anzeige durch die Beschränkung des Eintragungsumfanges in einem elektronischen Formular nicht alle wesentlichen Informationen weitergeleitet werden können, der weitere Verlauf des Verwaltungsstrafverfahrens davon mitdeterminiert werden kann.

Aus diesen Überlegungen lässt sich zunächst der Schluss ziehen, dass bei der Gestaltung von elektronischen Formularen den gesetzlichen Vorgaben entsprochen und auf die bisherige Anwendungspraxis mit herkömmlichen Formularen Bedacht genommen werden soll. Gesetz und darauf gestützte Anwendungspraxis sind so gesehen der Maßstab für die Gestaltung der elektronischen Aktenführung sowie der elektronischen Formulare¹⁶. Ergeben sich ferner im Fall von gesetzlich für das Medium Papier vorgesehenen Formularen (mit den damit einhergehenden Möglichkeiten der Handhabung) bei der Generierung dieser Formulare im elektronischen Medium Änderungen der Formulargestaltung bzw. Restriktionen betreffend der praktischen Anwendung der Formulare, entsteht eine Abweichung vom Gesetz. Die Verschiebung der Vollzugspraxis von traditionellen Medien (insbesondere Papier) auf elektronische Medien gibt zudem Raum für Überlegungen zum Rechtsschutz.

5. Elektronische Formulare und Rechtsschutz

Wird die Vollziehung von Gesetzen auch auf elektronischem Weg (etwa für bestimmte Verfahrensschritte) eröffnet, bedeutet dies (wie schon angesprochen) eine (partielle) Verlagerung des Verfahrens von traditionellen Medien (insbesondere Papier) auf das elektronische Medium. Dies erfasst auch gesetzlich vorgesehene Formulare. Die oben unter Punkt 2. genannten Beispiele zeigen, dass die Gestaltung von Formularen bei der Bekämpfung von behördlichen Individualakten aufgegriffen werden kann. Da nicht bereits durch Gesetz oder Verordnung gestaltete Formulare aber nur selten Verwendung

finden, mag man für Formulare in Papierform diese Rechtsschutzmöglichkeit für ausreichend erachten. Es ist aber fraglich, ob diese Schiene für den Rechtsschutz betreffend die Gestaltung elektronischer Formulare ausreicht.

Für den Fall dieser „Digitalisierung“ des Verwaltungsverfahrens, in dem die Verwendung des elektronischen Mediums den Verfahrensgang von Anfang an regelmäßig maßgeblich mitdeterminiert, greift ein erst gegen den individuellen Rechtsakt als Ergebnis eines (teilweise) im elektronischen Medium geführtes behördliches Verfahren zu spät, um sich während des Verfahrens aus der Verwendung des elektronischen Mediums ergebende Abweichungen von den gesetzlichen Regelungen aufzugreifen. Der Umweg, der für den Einzelnen durch die Notwendigkeit des Abwartens des verfahrensabschließenden Individualakts entsteht, kann in solchen Fällen wohl als nicht zumutbar qualifiziert werden¹⁷. Bezüglich eines elektronischen Formulars müsste vielmehr dem Einzelnen schon vorher ein wirksamer Rechtsbehelf zustehen, damit eine solche ihn belastende Gesetzeswidrigkeit gar nicht zum Tragen kommt.

Dazu könnte überlegt werden, einer Anfechtung der Gestaltung des Formulars in einer Verordnung in spezifischer Weise Raum zu geben. Anfechtungssubstrat wäre dann die jeweilige generelle Regelung in der Form, die sie in ihrer Umsetzung im elektronischen Formular erhalten hat. Allerdings gibt es (soweit ersichtlich) für diese Art einer bloß beschränkten Aufhebung einer generellen Rechtsvorschrift kein Beispiel. Vielmehr weist die bisherige Praxis in die Richtung, dass eine das Formular regelnde Bestimmung in der Verordnung im Hinblick auf die Umsetzung mit einem elektrischen Formular, die von den gesetzlichen Vorgaben abweicht, zu beheben wäre. Eine ein Formular regelnde Verordnungsbestimmung könnte dann gegebenenfalls wegen Gesetzeswidrigkeit aufgehoben werden. Sollte ein Formular durch Gesetz normiert werden, könnte an einem Verstoß gegen das Legalitätsprinzip (Art. 18 B-VG) wegen mangelnder Bestimmtheit dieses Gesetzes gedacht werden, wenn das Gesetz für die elektronische Umsetzung des Formulars keine Vorsorge trifft.

Ob diese Überlegungen, diesen Gestaltungsmangel des elektronischen Formulars in der das Formular regelnden Gesetzes- bzw. Verordnungsbestimmung zu verorten, zu überzeugen vermögen, kann dahinstehen. Näher liegt nämlich eine Konstruktion, wie sie von beiden Gerichtshöfen in ihrer Judikatur zum Tragen gebracht wird¹⁸. Aus der Perspektive rechtsstaatlicher Überlegungen, insbesondere des Rechtsschutzes und der Rechtssicherheit, könnte daran gedacht werden, dass die elektronische Umsetzung eines Formulars einer näheren Regelung durch eine (auf Art. 18 Abs. 2 B VG) gestützten Durchführungsverordnung verlangt, die dann auf ihre Übereinstimmung mit dem Gesetz geprüft und gegebenenfalls aufgehoben werden könnte. Wollte man diesem Weg folgen, würde die Verwendung eines elektronischen Formulars jedenfalls die Erlassung einer solchen Durchführungsverordnung voraussetzen. Eine solche Verordnung könnte dann mit dem Vorbringen angefochten werden, dass mit dem elektronischen Formular Restriktionen geschaffen werden, die für das rechtskonforme Formular in Papierform nicht gegeben sind. Bei einem quantitativ bedeutsamen Stellenwert an elektronischen Formularen würde ein solcher Rechtsschutz auch der Funktion des Rechts als Mittel zur Konfliktregelung und zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit bedeutsam sein¹⁹.

Um Missverständnisse hintan zu halten sei schließlich angemerkt, dass die authentische Publikation von Rechtsvorschriften in elektronischer Form²⁰ nicht bedeutet, dass damit auch vorgesehen ist, dass die in diesen Rechtsvorschriften geregelten Formulare bzw. vorgesehenen Formularvorlagen nur in elektronisch geführten behördlichen Verfahren Verwendung finden könnten. Diese Formularvorlagen werden vielmehr (sofern nichts Anderes gesetzlich bestimmt wird) in dem Medium verwendet werden, in dem das Verfahren geführt wird. Da in weiten Bereichen der Verwaltung die Schriftstücke nach wie vor auf Papier abgefasst werden, ist wohl (mangels besonderer Anordnung) davon auszugehen, dass solcherart elektronisch kundgemachte Formulare für die Verwendung auf Papier und die damit verbundenen Möglichkeiten des Umgangs mit solchen Formularen bestimmt sind.

6. Schlussbemerkung

Neuartige Rechtsschutzmöglichkeiten mögen angesichts von Normenflut und einem mitunter als überperfekt kritisierten Rechtswegestaat vielleicht als übertrieben und nicht zeitgemäß vorkommen. Eine solche Kritik übersieht aber den großen praktischen Stellenwert, der Formularen bei der Umsetzung von Gesetzen zukommt. Formulare sind (wie erwähnt) ein zentrales Werkzeug der Vollziehung, insbesondere der Verwaltung. Für den Rechtsalltag handelt es sich somit nicht um ein peripheres, sondern um ein höchst praxisrelevantes Thema. Zweifellos ist das Legalitätsprinzip gem. Art. 18 B-VG auch für die Gestaltung und Textierung von Formularen einschlägig. Dies ist auch bei der Schaffung von elektronischen Formularen zu beachten. Diesbezüglich besteht – wie dargestellt – ein Bedürfnis nach einem Rechtsschutz. Welcher Weg dabei immer beschritten wird – die hier angeführten Überlegungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit –, aus rechtsstaatlicher Perspektive kommt es darauf an, dass einer von den angesprochenen oder auch ein anderer Weg gewählt wird, um einen wirksamen Rechtsschutz gegen eine von den gesetzlichen Vorgaben abweichende Übertragung von Formularen in den elektronischen Bereich zu eröffnen.

Anmerkungen

- 1 Die Vortragsform wurde im Wesentlichen beibehalten, der Text wurde um einige Fußnoten ergänzt. Der Beitrag gibt ausschließlich die Meinung des Verfassers wieder.
- 2 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*⁵ (1980) insb. 124, 551 ff.; vgl. den Überblick bei Holzinger, *Die Organisation der Verwaltung*, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer (Hrsg.), *Österreichische Verwaltungslehre*² (2006), 107.
- 3 Vgl. nur Mayer, *B-VG*⁴ (2007) Art. 2 StGG II.1.
- 4 Eingehend Zellenberg, *Das Amt als kleinster Baustein der Staatsorganisation*, *ZfV* 2005, 310.
- 5 Vgl. etwa VwGH 17. 2. 1999, 96/03/0138; VwGH. 28. 2. 2006, 2003/03/0075.
- 6 Steinvorth, *Stationen der politischen Theorie* (1981) 316, 320.
- 7 Wie ein Blick in *FinanzOnline* zeigt, werden dort Erklärungen der Bürger durch elektronische Formulare erfasst.
- 8 Vgl. etwa Trauner, *E-Government*, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer (Hrsg.), *Österreichische Verwaltungslehre*² (2006), 267; Britz, *Von der elektronischen Verwaltung zur elektronischen Verwaltungsjustiz*, *DVBl* 2007, 993.
- 9 Vgl. jüngst Zellenberg, *Effizienzsteigerung durch Verwaltungsreform. Verwaltungsmodernisierung in Österreich am Beginn des dritten Jahrtausends*, in: Schwarzer (Hrsg.), *Verwaltungsreform von innen*, 2007, 75.
- 10 Dazu ausführlich Leibfried/Zürn (Hrsg.), *Transformation des Staates*, 2006; vgl. auch Rezent Stoll, *Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung*, *DVBl* 2007, 1064.
- 11 Vgl. etwa Handstanger, *Die Vermehrung der Normen*, in: Sperl/Steiner (Hrsg.), *Vermehrung (Was für Zeiten, Band 2)*, 2004, 100.
- 12 VwGH. 16. 12. 1998, 98/03/0249; VwGH. 6. 12. 2000, 99/03/0294.
- 13 Für Österreich vgl. etwa Öhlinger, *Verfassungsrecht*⁷ (2007) Rz. 9 ff.; Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, *Bundesverfassungsrecht*¹⁰ (2007) Rz. 9.
- 14 Vgl. etwa Anlage 3 zur NRW O i. d. F. BGBl. I Nr. 28/2007.
- 15 Vgl. etwa die *Verwaltungsformularverordnung*, BGBl. II Nr. 508/1999.
- 16 Von der verfassungsrechtlichen Grundordnung her gedacht bedeutet dies: Die Möglichkeiten der Programmierung im elektronischen Bereich stehen im Dienst von Demokratie, Rechtsstaat und Gewaltenteilung.
- 17 Zur „Umwegszumutbarkeit“ betreffend einen Individualantrag nach Art. 139 bzw. 140 B-VG vgl. (auch kritisch zur *Jud. des VfGH.*) Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, *Bundesverfassungsrecht*¹⁰ (2007) Rz. 1117 f., 1161.
- 18 Vgl. etwa VfGH. 15. 6. 2007, G 147/06 u. a.; VwGH. 16. 4. 2004, 2001/10/0156 (Pkt. 13.1. der Entscheidungsgründe).
- 19 Vgl. etwa Rüthers, *Rechtstheorie*³(2007), Rn. 72 ff.
- 20 Vgl. das *Bundesgesetzblattgesetz*, BGBl. I Nr. 100/2003. Seit 2004 wird die Kundmachung i. S. d. Art. 49 B-VG in elektronischer Form unter der Adresse www.ris.gv.at vorgenommen; vgl. dazu etwa Öhlinger FN 13 Rz. 443.

Aufgaben- und Regulierungsreform

Eine Anthologie

Von
Edmund PRIMOSCH

Eine kürzlich im Auftrag des Staatsschuldenausschusses durchgeführte Erhebung bei den Ämtern der Landesregierungen und dem Bundeskanzleramt hat sich unter anderem auf die Frage bezogen, ob seit dem Jahr 2000 das Leistungsspektrum hinsichtlich entbehrlicher, nicht zwingender Leistungen systematisch durchsucht und ob eine Vereinfachung und Reduktion des Normenbestandes vorgenommen worden sei¹. Diese Umfrage ergab zusammenfassend folgendes Bild²:

Rechtsträger	Aufgabenkritik	Deregulierung: Reduktion der Bestimmungen	Deregulierung: Inhaltliche Vereinfachung der Regelungen
<i>Burgenland</i>	bereits realisiert	bereits realisiert	in Planung
<i>Kärnten</i>	bereits realisiert	bereits realisiert	in Umsetzung
<i>Niederösterreich</i>	bereits realisiert	bereits realisiert	bereits realisiert
<i>Oberösterreich</i>	bereits realisiert	bereits realisiert	bereits realisiert
<i>Salzburg</i>	bereits realisiert	bereits realisiert	bereits realisiert
<i>Steiermark</i>	in Planung	bereits realisiert	bereits realisiert
<i>Tirol</i>	in Planung	bereits realisiert	bereits realisiert
<i>Vorarlberg</i>	bereits realisiert	bereits realisiert	in Umsetzung
<i>Wien</i>	bereits realisiert	in Umsetzung	nicht geplant
<i>Bund</i>	bereits realisiert	bereits realisiert	bereits realisiert

Bund und Länder stellen sich in ihrer Selbsteinschätzung mithin ein überwiegend positives Zeugnis zum Reformstand auf den Gebieten der Aufgabenkritik und der Deregulierung aus. Trotz – oder gerade wegen – dieses Befundes drängen sich grundlegende Fragen auf:

Bilden „Aufgabenreform“ und „Regulierungsreform“³ staatspolitische – also für die Zukunft einer erfolgreichen Staatlichkeit wesentliche – und dauerhafte Anliegen? Welche allgemeinen, Legislaturperioden und verschiedene staatliche Ebenen übergreifende Zielsetzungen werden damit verfolgt? Wie können Reformmaßnahmen nachhaltig in Angriff genommen werden, bezogen auf das jeweils etablierte staatliche Leistungsspektrum und den gegenwärtigen Stand der Rechtsentwicklung? Sind Aufgaben- und Regulierungsreform als permanente Prozesse auszurichten? Welche Voraussetzungen, welche Rahmenbedingungen, welche gewonnenen Erfahrungen sind besonders zu berücksichtigen? Wer solchen oder verwandten Fragen nachgehen möchte, sei eingeladen, sich mit den hier zusammengestellten Texten auseinanderzusetzen. Neben Statements der Wissenschaft vereinigt die Auswahl insbesondere Äußerungen staatlicher Akteure. Die vorgelegte Anthologie möge nicht zuletzt Einsichten in den herrschenden Reformwillen und in die gegenwärtige sowie vergangene Reformpraxis verschaffen.

Staats- und Verwaltungsreform; Aufgaben- und Prozesskritik; Kostenfolgen der Rechtssetzung; Vereinheitlichung einzelner Rechtsbereiche

Eine umfassende Aufgabenkritik, eine von der Politik vorgegebene strategische Ausrichtung der einzelnen staatlichen Ebenen und eine systematische Durchforstung aller Rechtsvorschriften auf Bundes- und Landesebene stellen die Kernelemente einer Staats- und Verwaltungsreform dar.

Der RH erachtet die Festlegung der zentralen öffentlichen Aufgaben und ihrer Finanzierung als Ausgangspunkt einer Verwaltungsreform und als Basis für die Einführung von New Public Management-Methoden. Eine Aufgaben- und Prozesskritik in den einzelnen Bundesministerien, Ländern und Gemeinden ist unabdingbar. Parallel dazu sind auf allen staatlichen Ebenen Produkt- und Leistungskataloge zu schaffen bzw. weiterzuentwickeln und im Rahmen einer Kosten- und Leistungsrechnung zu bewerten.

Die Ressorts sollten bei Gesetzesentwürfen die Kalkulationspflicht gemäß § 14 Bundeshaushaltsgesetz umfassend wahrnehmen. Dem RH wurden 2005 insgesamt 277 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe übermittelt, wovon nur 65 Prozent der Gesetzes- und 81 Prozent der Verordnungsentwürfe ausreichend plausible Erläuterungen zu den Kostenfolgen enthielten. Darüber hinaus sind zunehmend höhere Anforderungen an den Gesetzgebungsprozess und die Gesetzesfolgenabschätzung (vgl. die *Better Regulation Initiative der Europäischen Union* sowie die auch im Regierungsprogramm vorgesehene Heranziehung des Standard-Kosten-Modells zur Messung der Bürokratiekosten für die Wirtschaft durch bestehende Regelungen und neue Gesetzesinitiativen) zu erfüllen. Bei der legislativen Umsetzung großer Reformen und finanziell aufwändiger Projekte sollten Nachhaltigkeitsprüfungen vorangehen.

Unabhängig von der Verpflichtung zu Folgekostenberechnungen und -abschätzungen sollten kostentreibende Normsetzungen generell auf das notwendige Ausmaß beschränkt werden, um das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes über den Konjunkturzyklus, der gemäß dem Regierungsprogramm für das Jahr 2010 angestrebt wird, zu erreichen.

In einzelnen Rechtsbereichen (z. B. bei den Bauordnungen, beim Jugendschutz, beim Wettbewerbs- und Kartellrecht oder bei den für die Bemessung der Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge geltenden Vorschriften) sollten Gesetzesbestimmungen harmonisiert oder zusammengeführt werden.

Aus: Rechnungshof, Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau, Positionen Reihe 2007/1, August 2007, S. 14 f.⁴

Arten staatlicher Verantwortung; Aufgabenrevision als permanenter Prozess; Einführung einer Kostenrechnung; Bereinigung und Optimierung der Rechtsordnung

1. Die geänderten Rahmenbedingungen machen eine ins Grundsätzliche reichende Neukonzeption der öffentlichen Verwaltung erforderlich.

2. Einer Aufgabenrevision ist das Modell einer gestuften Verantwortung des Staates zugrunde zu legen: Angelegenheiten im öffentlichen Interesse können einer bloßen Regulierungsverantwortung oder einer darüber hinausgehenden Gewährleistungsverantwortung oder aber einer darüber hinausgehenden Leistungsverantwortung des Staates zuzuordnen sein.
3. Angesichts der Abhängigkeit und Relativität von „Kernaufgaben“ des Staates muss eine Aufgabenanalyse nicht notwendig von einer Bestimmung solcher Kernaufgaben ihren Ausgang nehmen.
4. Geänderte Umstände können es rechtfertigen, traditionelle Verwaltungsaufgaben aufzugeben. Mitunter ermöglichen auch alternative Gestaltungen, auf einen Einsatz der staatlichen Verwaltung zu verzichten.
5. Im Allgemeinen setzt ein Rückzug des Staates zugunsten privater Leistungserbringung voraus, dass überhaupt ein Markt besteht oder geschaffen werden kann und nicht bloß öffentliche Monopole durch private Monopole ersetzt werden.
6. Soweit dem Staat weiterhin eine Gewährleistungsverantwortung zuzuordnen ist, sind neue Steuerungsinstrumente zu entwickeln, die dem Staat die Gewährleistung ermöglichen.
7. Die politische Beurteilung des Aufgabenabbaus hat die finanziellen Konsequenzen und mögliche Änderungen in der Qualität der Leistung mit zu berücksichtigen.
8. Eine auf die Aufgabenrevision aufbauende Organisationsreform wird zu einer vereinfachten Struktur der staatlichen Verwaltung führen müssen.
9. Überlegungen zu einer Neukonzeption der Verwaltungsaufgaben führen immer wieder zu der Einschätzung, dass eine Angleichung des Dienstrechts der in der Verwaltung tätigen Mitarbeiter an das allgemeine Dienstrecht zu empfehlen ist.
10. Für weitere Überlegungen zu einer Aufgabenreform ist die Einführung einer zweckorientierten Kostenrechnung nach Grundsätzen des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens erforderlich, die es ermöglicht, die Vollkosten der einzelnen Leistungen („Produkte“) der Verwaltung anzugeben und Kosten zu vergleichen.
11. Die weitere Durchdringung aller Verwaltungsbereiche durch moderne, vernetzte EDV-Systeme kann zu einer Aufgabenreduzierung beitragen.
12. Eine grundlegende formale Rechtsbereinigung und eine inhaltliche Verbesserung der Rechtsvorschriften ermöglicht eine Verringerung und Vereinfachung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung.
13. Aufgabenrevision ist als Prozess zu verstehen, der nicht abgeschlossen werden kann, sondern unter den jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen stets neu gedacht und gemacht werden muss.

Aus: Bericht der Aufgabenreformkommission [„Raschauer-Papier“], März 2001, S. 115 f.

Staatsaufgaben; Gewährleistungsstaat

Staatsaufgaben sind Ergebnisse des politischen Prozesses. Diese unterliegen ständigen Änderungen und politischer Auseinandersetzung. (...)

Die Festlegung einer Staatsaufgabe bedeutet nicht eo ipso, dass diese Aufgabe unmittelbar von staatlichen Organen besorgt werden muss. Der Staat kann seine Aufgabe auch dadurch erfüllen, dass er sicherstellt, dass diese Aufgabe überhaupt – z. B. auch von Privaten oder von einer außerhalb der Staatsorganisation bestehenden Einrichtung – besorgt wird.

Aus: Österreich-Konvent, 1. Teilbericht des Ausschusses 1 (Staatsaufgaben und Staatsziele), 30. Jänner 2004, S. 6 und 8.

Aufgabenkritik; Einbindung nicht-staatlicher Sektoren bei der Aufgabenbesorgung

Durch geeignete Maßnahmen der Aufgabenkritik ist eine kontinuierliche Überprüfung der Aufgaben des Staates vorzunehmen. Der Staat hat die Erbringung der demokratisch legitimierten öffentlichen Leistungen sicherzustellen. Die eigentliche Durchführung der Aufgaben sowie deren Finanzierung soll im Einzelfall geprüft und verstärkt unter Einbindung des privaten Sektors (z. B. Leistungsverträge, Public-Private-Partnership) und der Sozialpartner und NGO besorgt werden und soll innovative organisatorische Lösungen gewährleisten.

Aus: Österreich-Konvent, Bericht des Ausschusses 6 (Reform der Verwaltung), 23. März 2004, S. 8.

New Public Management (NPM) und Aufgabenkritik; Zweck- und Verfahrenskritik; qualitativer Ansatz

„In den letzten Jahrzehnten hat sich der staatliche Aufgabenbereich kontinuierlich ausgeweitet. Im Rahmen einer Leistungstiefenanalyse stellt sich daher auch die Frage, ob allen diesen Aufgaben nach wie vor eine so hohe Priorität zugemessen wird, dass sie zu den staatlichen Aufgaben gezählt werden müssen. Die damit verbundene Ausweitung des Staatsapparates sowie die finanziellen und sonstigen Rahmenbedingungen verlangen eine regelmäßige *Überprüfung der sich im Aufgabenkatalog des Staates befindlichen Tätigkeiten*. Mit der Methode der *Aufgabenkritik* sollen Aufgaben des Staates identifiziert werden, für die keine Notwendigkeit einer staatlichen Wahrnehmung mehr besteht. Solche Aufgaben sollen mittels Privatisierung aus dem staatlichen Bereich herausgenommen werden. Welche Aufgabenbereiche hiervon betroffen sind, ist eine politische Entscheidung, die nicht alleine nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu treffen ist.

Die Methode wurde in den 70er-Jahren entwickelt, um das stetige Anwachsen des Staates und seiner wahrgenommenen Aufgaben zu bremsen (vgl. KGSt 1989³). Dabei wird grundsätzlich zwischen Zweckkritik (Überprüfung des Zwecks der Aufgabe) und Verfahrenskritik (Überprüfung des Prozesses, wie die Aufgabe erfüllt wird) unterschieden.

Um die Sozialstaatlichkeit zu erhalten, muss eine qualitative Aufgabenkritik vorgenommen werden. Deren Ziel ist nicht einfach die Reduktion des Staates auf den Kernbereich öffentlicher Aufgaben, wie z. B. Rechtsprechung und innere und äußere Sicherheit. Im Gegensatz zu einem quantitativen Ansatz sieht die qualitative Aufgabenkritik die Privatisierung

tisierung nicht als Selbstzweck, sondern fordert diese nur, wenn sie unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Menschen im Sozialstaat möglich ist (Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ 1997, 49⁶).

Aufgabenkritik und NPM stehen in einem harmonischen Verhältnis zueinander:

- ❑ Die durch NPM geschaffene Transparenz von Leistungen und Wirkungen, aber auch bezüglich Effizienz und Effektivität der Verwaltung, ermöglicht eine fundierte Aufgabenkritik.
- ❑ Das kritische Überprüfen der Notwendigkeit staatlicher Aktivitäten sollte grundsätzlich am Anfang jedes Reformprozesses stehen.“

Schedler/Proeller, New Public Management (3. Auflage), 2006, S. 212 f.

Aufgabenreform der Landesverwaltung (im organisatorischen Sinn)

Diese Aufgabenreform richtet sich auf alle Sachbereiche, die im Amt der Landesregierung und in den Bezirkshauptmannschaften vollzogen werden. Sie soll zu einer kritischen Auseinandersetzung mit den heute zu bewältigenden Aufgaben führen und – was die Analyse der Aufgaben betrifft – in rund zehn Monaten nach einem Pilotprojekt abgeschlossen sein.

Um gute Voraussetzungen für diese kritische Auseinandersetzung zu erhalten, ist an das politische Steuerungsgremium der Wunsch gerichtet, die wesentlichsten Aufgaben, Prioritäten und Ziele einer zukünftigen Landesverwaltung, die etwa für die nächsten zehn Jahre gelten sollten, möglichst konkret zu bestimmen (Verwaltungsleitbild). Unabhängig von der Erfüllung dieses Anliegens wird es die wichtigste Aufgabe dieses Gremiums sein, alle denkbaren Schritte zu unternehmen, um das tatsächliche Umsetzen der eigenen Empfehlungen zu erreichen.

Für das Vorhaben „Aufgabenreform“ werden vom Rationalisierungsausschuss folgende Ziele verfolgt:

- ❑ Abbau aller freiwilligen (nicht gesetzlich verpflichtenden) Leistungen des Landes, die von geringer Bedeutung sind oder die ein schlechtes Verhältnis zwischen Aufwand und Wirksamkeit (Nutzen) haben.
- ❑ Reduktion der Intensität bei der Erfüllung von Aufgaben, die dem Grunde nach zwar gesetzlich vorgeschrieben sind, deren Umfang in der Aufgabenerfüllung aber nicht mehr wirtschaftlich vertretbar [ist] oder wenig Bedeutung hat.
- ❑ Abbau von Aufgaben, deren Erfüllung zwar gesetzlich vorgegeben ist (sowohl inhaltlich als auch dem Umfang nach), bei denen jedoch eine gänzliche oder teilweise Reduktion wegen zu geringer Bedeutung oder eines zu hohen Aufwandes möglich erscheint. Dieses Ziel kann natürlich nur dann verfolgt werden, wenn die Empfehlungen des Steuerungsgremiums von den gesetzgebenden Organen (Nationalrat, Landtag) aufgegriffen werden.

- ❑ Ausgliederung von Aufgaben, die zwar zukünftig auch erforderlich sein werden, jedoch wegen ihrer Art ebenso gut von anderen Institutionen oder von der Privatwirtschaft erfüllt werden können, und zwar zu wirtschaftlicheren Bedingungen bei vergleichbaren Leistungen.
- ❑ Verbesserung der verbleibenden Aufgaben durch Nutzung aller Rationalisierungsmöglichkeiten. [...]

Langfristig sollen auch die übrigen Bereiche der Landesverwaltung, im Wesentlichen die Anstalten und Betriebe, durchleuchtet werden. Da es ungleich schwieriger ist, medizinische Leistungen zu beurteilen als Verwaltungsleistungen, müssen die Erfahrungen aus dem ersten Vorhaben abgewartet werden.

Aus: Amt der Salzburger Landesregierung/Landespressebüro, Das Projekt Aufgabenreform: Grundlagen – Bestandsaufnahme – Einsparungspotentiale (Schriftenreihe des Landespressebüros, Serie „Salzburg Dokumentationen“ Nr. 107), 1992, S. 29 f.

Paktum Finanzausgleich 2008–2013⁷; Personaleinsparung; Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform; einheitliche Abgabenordnung; finanziell gleichwertige Umsetzung der Pensionsreform des Bundes durch die Länder

Aktivitätsaufwand

Alle Gebietskörperschaften haben sich zum Ziel gesetzt, die Kostendynamik im Aktivitätsaufwand einzubremsen.

Die daraus quantifizierten Einsparungen ergeben bis 2010:

Gebietskörperschaft	Mio €	VBÄ
Bund	Nachbesetzung nur jeder 2. Pensionierung	
Bundesländer insg.	844	5.670
Gemeinden insg.	342	3.757

Die Vereinbarungspartner verpflichten sich darauf hinzuwirken, dass diese Einsparungsziele innerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaften bis Ende 2010 umgesetzt werden.

Das für den Bund vorgegebene Einsparziel gilt mit Stichtag 1. 1. 2007. Die Einsparziele der übrigen Gebietskörperschaften gelten mit Stichtag 1. Juli 2005 für den Zeitraum 2006 bis 2010. Evaluierungen werden alle zwei Jahre durchgeführt. [...]

Prüfung der Rechnungshofsvorschläge zur Verwaltungsreform

Die Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform werden als wichtiger Beitrag zur Budgetkonsolidierung und Modernisierung der Verwaltung erachtet. Die Arbeitsgruppe zur Prüfung und Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofs wird bis zu Beginn der 2. Etappe einen Bericht vorlegen⁸.

Einheitliche Abgabenordnung

Ziel ist die Schaffung einer einheitlichen Abgabenordnung nach dem Muster der Bundesabgabenordnung für Bund, Länder und Gemeinden. Die erforderlichen Änderungen der Verfassung werden hiermit vereinbart. Dadurch wird ein Beitrag zur Standortverbesserung durch mehr Transparenz und Einheitlichkeit und zur Verwaltungsvereinfachung für die Wirtschaft geleistet.

Umsetzung der Pensionsreform des Bundes durch alle Bundesländer

Die Verhandlungspartner vereinbaren unter Beachtung der unterschiedlichen Strukturen eine finanziell gleichwertige Umsetzung der Pensionsreform des Bundes durch die Länder für deren Zuständigkeitsbereich. Im Rahmen des Monitorings informieren sich Bund, Länder und Gemeinden wechselseitig über den Stand der Umsetzung. Es wird vereinbart, die Umsetzung bis Ende 2009 abzuschließen.

Auszüge aus: Politische Vereinbarung zur Abänderung der Verwaltungsreform II zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, 10. Oktober 2007.

Deregulierungsauftrag; Gesetzesfolgenabschätzung

§ 1. (1) Anlässlich einer geplanten Änderung eines Bundesgesetzes ist insbesondere zu prüfen, ob das zu ändernde Gesetz oder einzelne Bestimmungen desselben noch notwendig und zeitgemäß sind oder ob die angestrebten Wirkungen nicht auch auf andere Weise erreicht werden könnten. Insbesondere ist bei der Vorbereitung der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft darauf zu achten, dass die vorgegebenen Standards nicht ohne Grund übererfüllt werden.

(2) Alle mit der Vorbereitung von Akten der Bundesgesetzgebung betrauten Organe haben darauf Bedacht zu nehmen, die wesentlichen Auswirkungen von Gesetzen in finanzieller, wirtschafts-, umwelt- und konsumentenpolitischer sowie sozialer Hinsicht abzuschätzen. Ebenso ist zu prüfen, ob der Vollzug der in Aussicht genommenen Regelung keinen übermäßigen Aufwand in der Verwaltung nach sich zieht.

§ 2. Mit der Vollziehung dieses Artikels sind in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich die Bundesregierung sowie jeder Bundesminister betraut.

Art. 1 des Bundesgesetzes, mit dem Bestimmungen über einen Deregulierungsauftrag erlassen sowie das Eisenbahngesetz 1957, das Rohrleitungsgesetz und das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 geändert werden (Deregulierungsgesetz 2001), BGBl. I Nr. 151/2001.

Kommission zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der österreichischen Rechtsordnung⁹; formelle Auflösung

Nach § 1 des Wiederverlautbarungsgesetzes, BGBl. Nr. 114/1947, war vor einer Wiederverlautbarung das Einvernehmen mit der Kommission zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der österreichischen Rechtsordnung zu pflegen. Seit dem In-Kraft-Treten der B-VG-Novelle 1981, BGBl. Nr. 350, ist eine Befassung dieser Kommission im Rah-

men der Wiederverlautbarung rechtlich nicht mehr vorgesehen[,] und die Einschätzung von Ermacora (Verfassungsnovelle 1981 und Staatsgrundgesetznovelle 1982, JBl. 1982, 577 [578f]), die Kommission könne damit „faktisch als stillschweigend aufgelöst betrachtet werden“, hat sich letzten Endes bewahrheitet, ist die Kommission doch bereits seit längerem nicht mehr zu Sitzungen zusammengetreten. Sie soll nunmehr auch formell aufgelöst werden.

Aus: Erläuterungen zur Regierungsvorlage betreffend Kundmachungreformgesetz 2004, 93, der Beilagen Sten. Prot. NR XXII. GP, S. 9.

Rechtssicherheit

„Die Unklarheit und Unübersichtlichkeit der heutigen Rechtsordnung erfordert im Interesse der allgemeinen Rechtssicherheit gebieterisch einschneidende Reformen.“

Adamovich sen., Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts (5. Auflage, bearbeitet und ergänzt von Spanner), 1957, S. 88

Überreglementierung; Wissens- und Vollzugsdefizite; „schlanker Staat“; Ziele der Deregulierung

Ein wesentlicher Punkt in der gesamten Verwaltungsreform ist der Abbau der Regelungsdichte. Abgesehen davon, dass Deregulierung ein ständig notwendiger Prozess sein sollte, ist sie im Licht der gesamten Verwaltungsreform ein Gebot der Stunde.

Die Vielfalt und Komplexität der Rechtsvorschriften ist weder vom Bürger noch von den einzelnen, mit den jeweiligen Materien befassten Behörden nachvollziehbar und exekutierbar.

Ein praktisches Beispiel, das einleuchtend den Effekt der Überregulierung darstellt: Ein Autofahrer, der von wenigen und entscheidenden Verkehrstafeln geleitet wird und mit den fundamentalen Grundsätzen der Verkehrsordnung (wie der Regel vom Rechtsvorrang) vertraut ist, wird sich wesentlich leichter im Straßenverkehr zurecht finden, als derjenige Autofahrer, der von einer Vielzahl von Verkehrstafeln, diese noch versehen mit klein gedruckten Zusatztafeln, „unterstützt“ von dazu kommenden Bodenmarkierungen, nur verwirrt wird.

In weiten Bereichen sind Überreglementierungen an der Tagesordnung: Die Eigenverantwortung des einzelnen Bürgers wurde ersetzt durch eine bis ins kleinste Detail geregelte Gesellschaft – mit allen möglichen negativen Auswirkungen. [...]

Die Forderung nach einem schlanken Staat muss folglich Hand in Hand mit der Forderung nach einem Abbau der Regelungsdichte, mit einer Vereinfachung in den gesetzlichen Vorschriften bzw. in manchen Bereichen bis zu einem Auflösen der gesetzlichen Vorschriften gehen.

Daher sind die wesentlichen Ziele von Deregulierungsmaßnahmen

- Kostensenkung bzw. -optimierung
- Stärkung der Eigenverantwortung des Bürgers
- Abgehen von der kasuistischen Regelungsdichte
- Wahrung der rechtsstaatlichen Kontrolle

Aus: Broschüre der Bundesregierung „Die Österreichische Verwaltungsreform“, 29. Oktober 2001, S. 11 f.

Reforminitiativen des Bundes

„Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren verschiedene Initiativen gesetzt, um Einsparungspotenziale im Bereich der öffentlichen Verwaltung auszuloten und zu lukrieren. Zur Erarbeitung von Maßnahmen wurden insbesondere Expertenkommissionen eingesetzt. Die Aufgabenreformkommission formulierte in ihrem Schlussbericht Empfehlungen, die im Wesentlichen auf die Reduktion der Staatsaufgaben abzielten. Die Finanzausgleichs-Begleitkommission beschäftigte sich mit der Abschaffung von Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten bzw. der Neuverteilung von Aufgaben zwischen Bund und Ländern. Im März 2001 wurden die Empfehlungen und Vorschläge dieser beiden Kommissionen an die sogenannte „Achterrunde“ (je vier politische Vertreter des Bundes und der Länder) übergeben, die einen umfangreichen Verhandlungsprozess einleitete. Anfang 2002 wurde ein Reformpaket als Ergebnis dieser Verhandlungen präsentiert, das das Verwaltungsreformgesetz 2001^[10] und ein Deregulierungspaket enthielt. Schließlich enthält das Verwaltungsinnovationsprogramm, das seit der ersten Initiierung 1997 in den Jahren 2001 und 2003 jeweils leicht adaptiert Fortsetzung fand, konkrete Vorhaben, die zu einer Modernisierung der Bundesverwaltung beitragen sollen.“

Grossmann/Hauth, Verwaltungs- und Pensionsreformen im öffentlichen Dienst sowie Finanzierung des Krankenanstaltenwesens, 2007, S. 16 f.

Initiative des Bundes „Verwaltungskosten senken für Unternehmen“

Zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes setzen immer mehr europäische Länder Initiativen zur Senkung der Verwaltungskosten für Unternehmen aus gesetzlichen Informations- und Aufbewahrungspflichten. Das entlastet Unternehmen und ermöglicht ihnen, ihre Ressourcen für produktivitätssteigernde Aktivitäten zu nutzen, zusätzliche Investitionen zu tätigen und damit die Beschäftigung zu steigern. Für die öffentliche Hand ergeben sich wichtige Ansatzpunkte für Verwaltungsreformmaßnahmen. Im Rahmen der Lissabon-Strategie der Europäischen Union sind diese Initiativen wichtige Eckpfeiler zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung. Auch die Europäische Kommission bereitet ein großes Projekt zur Messung und Reduktion von Verwaltungskosten vor, das im Rahmen des Frühjahrgipfels der Staats- und Regierungschefs Thema sein wird.

Die österreichische Bundesregierung hat am 27. April 2006 den Beschluss gefasst, die Verwaltungskosten für Unternehmen aus bundes- und EU-rechtlichen Informations-

verpflichtungen bis 2010 um 25 Prozent zu senken und dabei das niederländische Standardkostenmodell anzuwenden. Damit sollen Unternehmen substanziell entlastet werden und der Wirtschaftsstandort Österreich zusätzlich an Attraktivität gewinnen. Im Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode wurde vereinbart, die Anwendung des Standardkostenmodells fortzusetzen und auszuweiten sowie die Ergebnisse möglichst schnell umzusetzen. (...)

Die interministerielle Zusammenarbeit zur Umsetzung dieser groß angelegten Initiative zur Entbürokratisierung durch Messung und Reduktion von Verwaltungskosten verläuft zielorientiert, effizient und mit hohem Tempo.

Nächste Schritte in Richtung Senkung der Verwaltungskosten

Im Herbst wird auf Grundlage der Ergebnisse der Basiserhebung ein gemeinsamer Beschluss für ressortspezifische Reduktionsziele gefasst, der sicherstellt, dass in Summe die 25 Prozent Reduktion der Verwaltungskosten für Unternehmen bis 2010 erreicht werden kann.

Bis Ende 2007 bereiten die Bundesministerien Maßnahmenpläne zur Erreichung der ressortspezifischen Reduktionsziele vor und leiten die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen ein.

Im Rahmen der finanziellen Auswirkungen rechtssetzender Maßnahmen sollen in Hinblick die volkswirtschaftlichen Folgekosten für Unternehmen mit dem Standardkostenmodell bewertet werden.

Die Senkung der Informationsverpflichtungen für Unternehmen darf die berechtigten Schutzinteressen von Bürgern und Umwelt nicht beeinträchtigen.

Jedes Ressort verpflichtet sich zur Erreichung der ressortspezifischen Ziele. Die Koordination erfolgt durch das Bundesministerium für Finanzen.

Die Ausweitung der Anwendung des Standardkostenmodells über Verwaltungskosten für Unternehmen hinaus wird in den nächsten Monaten geprüft und das Ergebnis der Bundesregierung zur Beschlussfassung vorgelegt.

Aus: Bericht des Bundesministers für Finanzen an die Bundesregierung, im Ministerrat vom 14. Februar 2007 zustimmend zur Kenntnis genommen¹¹.

Deregulierung als politisches Vorhaben; Grenzen der Deregulierung

„Einer der meist diskutiertesten [sic] Ansätze der Verwaltungsreform ist die Deregulierung [...]. Die Klagen über Überregulierung, sinnlose Kasuistik, Erstickung von Eigeninitiativen durch das alle Lebensbereiche engmaschig durchziehende Netz von Verwaltungsvorschriften gehören seit Jahrzehnten zum Ritual jeder Verwaltungsreformdebatte. Auch die letzte Bundesregierung (Schüssel/Riess-Passer) war angetreten, um mit mutigen Deregulierungsschritten eine spürbare – vor allem finanziell motivierte – Verwaltungsentlastung zu schaffen [...]. Tatsächlich ist auch diese Regierung, wie auch schon andere vor ihr, dabei nicht sehr weit gekommen. Österreich – das ist vielleicht eine pro-

vokante These – ist eben kein Deregulierungsland. Das hat unter anderem sicherlich mit einem Phänomen der politischen Psychologie zu tun. Es gehört zu den Grundorientierungen der österreichischen Bevölkerung, dass nach wie vor große Erwartungen in den Staat als Problemlöser gesetzt werden. In der Tat führt jedes Unglück, jede Naturkatastrophe o. ä. zu neuen Regulierungen. Nach der Grubenkatastrophe von Lassing wurde das Bergrecht in seinen Regulierungen verschärft, nach Galtür erfolgten weitere Regulierungen im Bereich des Planungsrechts (Raumpläne, Gefahrenzonenpläne) und des Baurechts. Das Seilbahnglück von Kaprun wird nach der gerichtlichen Klärung des Geschehens wohl eine neue Regulierung des Eisenbahnrechts (Seilbahnrechts) nach sich ziehen etc. Im Verwaltungsstaat Österreich ist eben die Erlassung von neuen regulierenden Vorschriften der sichtbarste und auch medial gut verkäufliche Ausdruck politischer Betriebsamkeit von Funktionsträgern.“

„Die radikalste Form der Deregulierung ist die ersatzlose Aufhebung von Rechtsvorschriften und damit die Derelinquierung einer Staatsaufgabe oder wenigstens eines Teiles davon [...]. Im Bundesbereich hat das Durchforsten nach überflüssigen Gesetzen im Rahmen der Erlassung des Verwaltungsreformgesetzes 2001 [...] nicht sehr viel gebracht. Das Rattengesetz, das Tuberkulosegesetz und das Bazillenausscheidergesetz sind die einzigen Rechtsvorschriften, die ersatzlos aufgehoben wurden. Auch der Deregulierungsauftrag des Deregulierungsgesetzes¹² hat noch keine wirklich griffigen Ergebnisse gebracht [...].

In vielen Rechtsbereichen ist eine radikale Deregulierung auch gar nicht möglich. Sowohl die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, aber auch gewisse grundrechtliche Gewährleistungspflichten stehen – abgesehen von den schon angesprochenen politischen Problemen – einer weitgehenden Ausdünnung des materiellen Verwaltungsrechts entgegen. Trotzdem wird dieses Thema auch in Zukunft die Verwaltungsreformdiskussion begleiten.“

„Gerade im Umweltbereich steht das Gemeinschaftsrecht [...] Deregulierungstendenzen in vielen Fällen im Wege [...]. Und was eine [...] Maximal-Deregulierung für nicht individualrechtsfähige Güter (Natur und Umwelt) bedeuten würde, ist wohl leicht vorstellbar. Hier müssten wohl neue Schienen der Regulierung eingezogen werden.

Auch im Sozialbereich sind tiefgreifende Deregulierungsschritte nur selten als Problemlösung, vielmehr als Problemverlagerung zu bezeichnen. Wenn etwa der Bund radikale Kahlschläge im sozialen Wohlfahrtssystem durchführt, so werden es die Länder sein, die die entsprechenden armutsgefährdeten Personengruppen auffangen werden müssen. Deregulieren auch die Länder spürbar, so kommen wir zu den Ausprägungen des Sozialsystems der Monarchie mit den ‚Gemeindearmen‘ zurück. Wollen wir das wirklich?“

Weber, Das Gesicht der Verwaltung im 21. Jahrhundert, in: Bußjäger (Hrsg.), Moderner Staat und innovative Verwaltung (Institut für Föderalismus – Schriftenreihe Bd. 91), 2003, S. (107) 117 ff.

Subsidiaritätsprinzip; Kompetenz zur Landesgesetzgebung; föderaler Wettbewerb; Achtung regionaler Besonderheiten

2. Eine neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern muss sich ausschließlich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger orientieren und unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zweckmäßige Kompetenz- und Verantwortlichkeitsbereiche des Bundes und der Länder schaffen. Dies bedeutet, dass den Landtagen weiterhin die Aufgabe zukommen muss, im Interesse der Bürgerinnen und Bürger durch die Landesgesetzgebung wesentliche Lebensbereiche zu gestalten. Eine konsequente Beachtung des Subsidiaritätsprinzips muss zu einem Ausbau eigenständiger Gestaltungsfähigkeit in den Ländern führen. Der befruchtende Wettbewerb, der sich aus unterschiedlichen Regelungen ergibt, ist für die Weiterentwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft von großer Bedeutung.
3. Die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten tritt entschiedenen Bestrebungen entgegen, in Verkennung der regionalen Unterschiede in so wichtigen Kernbereichen der Länderzuständigkeiten, wie beispielsweise im Bereich der Energie, der Krankenanstalten, der Sozialhilfe oder im Baurecht, weitere Zentralisierungen beim Bund vorzunehmen. Sinnvolle Harmonisierungen werden durch die gute Kooperation der Länder untereinander hergestellt.
4. Die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten wendet sich entschieden gegen eine Schmälerung der bildungspolitischen Aufgaben der Länder. Den Ländern muss jedenfalls die Regelung der äußeren Organisation der Schulen (Aufbau, Organisationsformen, Errichtung, Erhaltung, Auflassung, Sprengel, Klassenschülerzahlen und Unterrichtszeit) zukommen, um die regionale Bildungslandschaft entsprechend den sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten gestalten zu können. Für diese Aufgabenerfüllung ist den Ländern die dafür notwendige finanzielle Ausstattung zu gewährleisten.

Auszug aus: Beschluss der Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten, 30. Oktober 2007.

OECD-Regulierungsreform: politische Prämissen und systematischer Ansatz

1. Reformbezogene politische Prämissen

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

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

- Das Engagement für eine Regulierungsreform muss auf höchster politischer Ebene erfolgen. Deren Ziele, Strategien und Vorteile sind der Öffentlichkeit bekannt zu geben.

- ❑ Prinzipien einer „guten Regulierung“ sind auf allen Entscheidungsebenen einzuhalten. Eine „gute Regulierung“ sollte
 - a) klar identifizierten politischen Zielen dienen und wirksam sein, diese Ziele zu erreichen;
 - b) eine tragfähige rechtliche und empirische Grundlage besitzen;
 - c) Vorteile mit sich bringen, die ihre Kosten rechtfertigen, wobei die Verteilung ihrer Auswirkungen innerhalb der Gesellschaft sowie wirtschaftliche, ökologische und soziale Auswirkungen zu berücksichtigen sind;
 - d) Kosten und Marktverzerrungen minimieren;
 - e) Innovationen durch Marktanreize und zielorientierte Ansätze fördern;
 - f) für die Anwender klar, einfach und praktisch sein;
 - g) im Einklang mit anderen Regelungen und Maßnahmen stehen;
 - h) so weit wie möglich mit den auf nationaler und internationaler Ebene geltenden Grundsätzen zur Erleichterung des Wettbewerbs, Handels und der Investition stehen.
- ❑ Durch einen dynamischen Ansatz sollen bestehende Regelungen verbessert und die Qualität neuer Regelungen gehoben werden. Reformen sind in logischer Abfolge durchzuführen; verwandte Märkte sind gemeinsam zu liberalisieren.
- ❑ Eine wirksame ex post-Evaluation ist anzuwenden.
- ❑ Eine Regulierungsreform setzt insbesondere folgende Rahmenbedingungen voraus:
 - a) Koordinationsmechanismen zwischen Entscheidungsträgern;
 - b) die Kohärenz grundlegender politischer Ziele;
 - c) eine klare Verantwortlichkeit für die Gewährleistung von Regulierungsqualität;
 - d) die Reaktionsfähigkeit von Regulierungssystemen auf die sich verändernde Umwelt;
 - e) eine adäquate Personalausstattung der Entscheidungsträger;
 - f) die Anwendung von Qualitätskriterien für die Regulierung (wie Transparenz, Nichtdiskriminierung sowie Effizienz).

2. Systematischer Ansatz

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

Ein systematisches Vorgehen schließt folgende Gesichtspunkte ein:

- ❑ Überprüfung von Regelungen vor dem Hintergrund der Prinzipien „guter Regulierung“ und mehr aus der Perspektive der Normadressaten als aus jener der Normsetzer.
- ❑ Minimierung der Summe regulatorischer Belastungen Einzelner, um die Verwaltungskosten für Bürger und Unternehmen zu reduzieren, wobei auch auf den Nutzen der Regelungen Bedacht zu nehmen ist.

- ❑ Aktualisierung von Regelungen durch automatische Überprüfungsverfahren (wie etwa eine Begrenzung der Geltungsdauer).
- ❑ Alternativen zu Regelungen sind – sofern angemessen und möglich – in Erwägung zu ziehen (z. B. die Selbstregulierung); hierbei sind Kosten, Nutzen, Verteilungseffekte, Wirkungen auf Wettbewerb und Marktfreiheit sowie die Verwaltungserfordernisse zu berücksichtigen.
- ❑ Leistungsorientierte Bewertung von Werkzeugen und Institutionen der Regulierung im Hinblick auf ihre Wirksamkeit als Beitrag zu „guter Regulierung“, wirtschaftlicher Leistung und Kostenwirksamkeit.
- ❑ Gezielte Überprüfung von Regelungen dort, wo eine Änderung die größten und sichtbarsten Vorteile bringt, insbesondere von Regelungen, die den Wettbewerb und die Marktfreiheit einschränken und Auswirkungen auf Unternehmen, einschließlich Klein- und Mittelbetriebe, haben.
- ❑ Überprüfung von Vorschlägen für neue Regelungen sowie von bestehenden Regelungen im Hinblick auf Regulierungsqualität, Wettbewerb und Marktfreiheit.
- ❑ Gewährleistung der Einhaltung von Qualitätsstandards, vorzugsweise durch ein eigens zu diesem Zweck geschaffenes Organ.
- ❑ Rechtzeitige, klare und transparente Durchführung einer Gesetzesfolgenanalyse („regulatory impact analysis“) bei der Entwicklung, Überprüfung und Reform bedeutsamer Regelungen, um deren Auswirkungen auf Wettbewerb und Marktfreiheit beurteilen und die Regulierungsqualität verbessern zu können. Die Gesetzesfolgenanalyse hat die ex post-Evaluation (in Bezug auf Qualität und Befolgung von Regelungen) und eine Risikobewertung einzuschließen.

OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, angenommen vom OECD-Rat am 28. April 2005¹³. Der wiedergegebene Auszug folgt der zusammenfassenden Darstellung und Übersetzung von Primosch, Regulierungsreform aus der Sicht der OECD, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hrsg.), Bildungsprotokolle/Bd. 13, 2007, S. 59 ff.

Unterstützungspflicht der öffentlich Bediensteten; Reformwille; Zusammenarbeit und Solidarität im Staatswesen

7mo Jeden chefs schuldigkeit ist, dass er alles das unnütze und unnothwendige anzeige und zur abstellung vorschlage, so wie ein jeder untergebener es seinem chef vorzutragen hat, was er nur als einen umtrieb der geschäften ansieht, der zum wesentlichen nicht führet und nur zwecklose schreiberey und zeitverlust verursacht, damit derley hindernüsse sogleich auf die seite geräumt und hande nicht unnützlich beschäftigt werden, denen es sonst an hinlänglicher zeit zum nackdenken und zu wichtigeren sachen gebrechen müste.

8vo Da das gute nur eines sein kann, nemlich jenes, so das allgemeine und die gröste zahl betrifft und ebenfalls alle provinzen der monarchie nur ein ganzes ausmachen und also nur ein absehen haben können, so muss nothwendig alle eifersucht, alles vorurtheil, so bis itzo öfters zwischen provinzen und nazonen, dann zwischen departemens so viele

unnütze schreibereyen verursacht hat, aufhören und muss man sich nur einmal recht eigen machen, dass bey dem staatskörper, so wie bey dem menschlichen körper, wenn nicht jeder theil gesund ist, alle leiden und alle auch zur heilung auch des mündesten übels beytragen müssen. Nazion, religion muss in allen diesen keinen unterschied machen und als brüder in einer monarchie müssen alle sich gleich verwenden um einander nuzbar zu seyn.

Aus: Joseph. II., „Erinnerung an seine Staatsbeamten“ [„Hirtenbrief“]; Quelle: Klueting, *Der Josephinismus – Ausgewählte Quellen zur Geschichte der thesesianisch-josephinischen Reformen*, 1995, S. 334 ff.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Grossmann/Hauth, *Verwaltungs- und Pensionsreformen im öffentlichen Dienst sowie Finanzierung des Krankenanstaltenwesens*, 2007, S. 68 ff., 91 und 93.
- 2 Die vorliegende Tabelle wurde auf Grund der im zitierten Werk referierten Umfrageergebnisse erstellt, findet sich jedoch nicht in diesem.
- 3 Nach dem Verständnis der OECD bezeichnet der Ausdruck „Regulierungsreform“ „deregulation AND better regulation“, präziser gesprochen: „Veränderungen, die die Qualität von Regelungen verbessern, d. h. die die Leistungsfähigkeit, Kostenwirksamkeit oder die rechtliche Qualität von Regelungen und damit in Zusammenhang stehenden staatlichen Formalitäten erhöhen. Eine Reform kann die Überarbeitung einer einzelnen Regelung, die Abschaffung und Neuerrichtung eines ganzen Regelungsregimes und seiner Institutionen oder die Verbesserung von Verfahren der Regelungserlassung bedeuten. Deregulierung ist ein Unterfall der Regulierungsreform und bezieht sich auf den vollständigen oder teilweisen Abbau von Regelungen in einem Sektor, um dessen Wirtschaftsleistung zu verbessern.“ Quelle: Primosch, *Stabilitätspakt/Konsultationsmechanismus (Textsammlung mit Einführung)*, 2000, S. 26 und 200.
- 4 Das Papier des Rechnungshofes bezieht sich im Wesentlichen auf eine Verwaltungsreform im engeren Sinn (z. B. Aufgabenkritik und Deregulierung, Einsatz moderner Steuerungsinstrumente), auf die Harmonisierung der Pensionsrechte sowie auf die Reform bestimmter modernisierungsbedürftiger Verwaltungsbereiche, insbesondere das Gesundheitswesen und die Schulverwaltung. Erwähnenswert ist ferner, dass der Rechnungshof eine Evaluierung des gesamten österreichischen Förderwesens und eine verbesserte Abwicklung von Bauvorhaben der öffentlichen Hand anregt.
- 5 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, *Aufgabenkritik: Neue Perspektiven auf der Grundlage von Erfahrungen*, Bericht 9/1989.
- 6 Bundesministerium des Inneren (D), Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, 1997, Abschlussbericht, Bd. 1.
- 7 Am 10. Oktober 2007 haben sich Bund, Länder und Gemeinden auf das „Paktum Finanzausgleich 2008“ geeinigt. Eine Anlage zu diesem Paktum bildet die „Politische Vereinbarung zur Abänderung der Verwaltungsreform II zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“. Im „Paktum Finanzausgleich 2008“ verständigten sich die Finanzausgleichspartner auf die „Umsetzung einer Verwaltungsreform“ in der zweiten Etappe der Finanzausgleichsperiode (2011–2013) „mit jedenfalls folgenden Punkten[:] Personaleinsparung, finanziell gleichwertige Umsetzung einer Pensionsreform, einheitliche Abgabenordnung, Einführung Pensionskonto mit Kostentragung Länder für Landeslehrerteil, Arbeitsgruppe zur Prüfung und Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofs, kostenneutrale Abschaffung der Selbstträgerschaft.“
- 8 Die zweite Etappe der Finanzausgleichsperiode beginnt nach dem Ende der ersten Etappe 2008 bis 2010, also 2011.
- 9 Nach § 3 des Rechts-Überleitungsgesetzes, StGBI. Nr. 6/1945, waren von der Provisorischen Staatsregierung „hervorragende Vertreter der Rechtsberufe in eine Kommission zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der österreichischen Rechtsordnung“ zu berufen. Dieser Kommission sollte ursprünglich nicht bloß die Aufgabe zufallen, die nach § 1 Abs. 2 leg. cit. ergehenden Kundmachungen der Provisorischen Staatsregierung (später: Bundesregierung) über aufgehobene Rechtsvorschriften vorzubereiten, sondern auch „Vorschläge für eine möglichst Vereinheitlichung und Vereinfachung der gesamten österreichischen Rechtsordnung zu erstatten.“ Nach § 1 des – mit Art. II Abs. 1 der B-VG-Novelle 1981, BGBl. Nr. 350, aufgehobenen – Bundesverfassungsgesetzes über die Wiederverlautbarung von Rechts-

vorschriften (Wiederverlautbarungsgesetz), BGBl. Nr. 114/1947, hatte die Bundesregierung vor einer Wiederverlautbarung von Rechtsvorschriften das Einvernehmen mit der genannten Kommission herzustellen. Weiters oblag der Kommission, „für die Ausbildung und Durchsetzung einer einheitlichen österreichischen Gesetzessprache und Gesetzestechnik zu sorgen.“ Der Kommission wurde mit Art. 2 Z 4 des Kundmachungsreformgesetzes 2004, BGBl. I Nr. 100/2003, die gesetzliche Grundlage entzogen.

10 BGBl. I Nr. 65/2002.

11 Unter

http://www.verwaltungskostensenken.at/Deutsch/Initiative/Verwaltungskosten_MRV_140207.pdf online abrufbar. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen auf die Kosten für Unternehmen auf Grund von Informationsverpflichtungen beachte nunmehr § 14a Bundeshaushaltsgesetz, BGBl. I Nr. 213/1986 in der Fassung BGBl. I Nr. 24/2007, sowie die Kundmachung des Bundesministers für Finanzen betreffend Richtlinien zur Anwendung des Standardkostenmodells (Standardkostenmodell-Richtlinien), BGBl. II Nr. 233/2007.

12 BGBl. I Nr. 151/2001.

13 Unter <http://www.oecd.org/dataoecd/19/51/37318586.pdf> online abrufbar.

Vereinheitlichung des Anlagenrechts

Bericht aus der Arbeitsgruppe
des Bundeskanzleramtes

Von

Brigitte OHMS

Der ExpertInnengruppe, von der hier kurz berichtet werden soll, wurde von den Veranstaltern der Klagenfurter Legistikgespräche der Arbeitstitel „Vereinheitlichung des Anlagenrechts“ gegeben. Dies umschreibt zwar den Hauptaspekt des der Gruppe erteilten Mandats, nicht aber den vollständigen Tätigkeitsbereich der Gruppe. Denn ihr im Regierungsprogramm der laufenden (XXIII.) Gesetzgebungsperiode vorgegebenes Mandat umfasst drei Themenbereiche (Hervorhebung hinzugefügt):

„Im Sinne der Rechtssicherheit für Wirtschaftstreibende ebenso wie zur Wahrung der Schutzinteressen der Betroffenen soll es zur Schaffung eines einheitlichen Anlagenbegriffs kommen. Damit verbunden wäre auch ein einheitlicher Parteienbegriff. Insbesondere geht es darum, wer als betroffener Nachbar anzusehen ist und welche Rechte diesem Nachbarn zukommen.

Um dieses Ziel raschestmöglich zu erreichen, ist beim Bundeskanzleramt eine Expertengruppe einzusetzen, in der erfahrene Praktiker von Bund, Ländern und Gemeinden mit viel Erfahrung in den einzelnen Bereichen des Anlagenrechts vertreten sind, die innerhalb eines halben Jahres einen Maßnahmenkatalog ausarbeiten sollen.

Außerdem sollen die rechtlichen Grundlagen für die Bildung von Sachverständigen-Pools geschaffen werden. Dadurch können Amtssachverständige bei allen Gebietskörperschaften eingesetzt werden.“

Der im Regierungsprogramm vorgegebene Zeitrahmen von einem halben Jahr für die Präsentation von Ergebnissen konnte weitgehend gehalten werden. Die engagiert agierende ExpertInnengruppe hat unter Vorsitz von Frau Dr. Siess-Scherz, Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst¹, einen umfassenden Bericht erarbeitet², den die Bundesregierung am 8. August 2007 zur Kenntnis genommen und in weiterer Folge dem Parlament zugeleitet hat.

Was ist nun das Ergebnis der Arbeiten im Rahmen des ambitionierten Mandats?

Die ExpertInnen sind – auf das Wesentliche zusammengefasst – zur Auffassung gelangt, dass die isolierte Einführung eines einheitlichen Anlagenbegriffs, ohne gleichzeitige Vereinheitlichung des Anlagenrechts, nicht empfohlen werden kann. Um den Problemen, die mit der Vielzahl unterschiedlicher Anlagenbegriffe zweifellos verbunden sind, zu begegnen, wurden jedoch Empfehlungen in Bezug auf Aus- und Fortbildung der AnlagenreferentInnen, auf Informationstätigkeit sowie auf innerorganisatorische Maßnahmen und Koordination ausgesprochen.

Ebensowenig konnte die ExpertInnengruppe einen einheitlichen Parteienbegriff, der über die allgemeine Definition des § 8 AVG hinausgeht, identifizieren. Statt dessen wurde angeregt, eine größtmögliche inhaltliche und materielle Angleichung der Regelungen anzustreben, ohne die Schutzzwecke der jeweiligen Materien zu vernachlässigen. In diesem Zusammenhang wurden einige Regelungen mit Modellcharakter angeführt.

Zu den Sachverständigen-Pools, die das Regierungsprogramm anführt, stellte die ExpertInnengruppe fest, dass solche einer verfassungsgesetzlichen Grundlage bedürften. Aller-

dings könnten bereits zahlreiche in der Praxis aufgetretene Probleme, ohne Verfassungsänderung, im Wege einer so genannten „Artikel 15a-Vereinbarung“ gelöst werden.

Mit ihrem Arbeitsbericht hat die ExpertInnengruppe ihre engagierte Tätigkeit vorerst eingestellt. Eine Weiterverfolgung der Erörterung von Fragen und Problembereichen des Anlagenrechts ist allerdings vorgezeichnet, denn die Bundesregierung hat im erwähnten Ministerratsbeschluss vom 8. August 2007 dem Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst auch ihre Zustimmung erteilt, die in die Arbeit eingebundenen Stellen im Frühjahr 2008 zu einer Evaluierungssitzung einzuladen, um über die zwischenzeitig gesetzten Maßnahmen zu berichten und Erfahrungen auszutauschen.

Mit diesen kurzen Hinweisen und dem angeschlossenen Bericht könnte an sich das von den Veranstaltern der Klagenfurter Legistikgespräche vorgegeben Thema als hinreichend behandelt angesehen werden. Diese Veranstaltung gibt jedoch Gelegenheit, über den Bericht der ExpertInnengruppe hinaus die Tätigkeit von Legisten zu reflektieren. Überlegungen zu Arbeitsmethoden anhand eines aktuellen Beispiels können, in einer gewissen Verallgemeinerung, durchaus einen Beitrag zur Qualität der Normsetzung leisten. Dennoch lässt das „Tagesgeschäft“ es nur selten zu, den Werdegang eines Gesetzesprojekts ex post zu analysieren.

Betrachtungen zu der Tätigkeit der ExpertInnengruppe

In meiner Eigenschaft als Mitarbeiterin der Vorsitzenden der ExpertInnengruppe konnte ich deren Arbeit von Anfang an mitverfolgen. Meines Erachtens hat diese Arbeit bestätigt, dass die weiterentwickelten technischen Hilfsmittel, die Legisten heute an die Hand gegeben sind, den hohen Stellenwert der direkten Kommunikation und von „soft skills“ keineswegs mindern. Beides ist für Legisten nach wie vor unerlässlich.

Schon eine Aufgabenstellung bedarf der Analyse und bisweilen kritischer Hinterfragung. Im vorliegenden Fall war etwa nicht eindeutig, zu welchen im Vollzug aufgetretenen Problemen die ExpertInnengruppe Empfehlungen ausarbeiten sollte. Welche konkreten Ziele hatte die Bundesregierung vor Augen? Das Regierungsprogramm nannte bloß ganz allgemein die „Rechtssicherheit für Wirtschaftstreibende ebenso wie die Wahrung der Schutzinteressen der Betroffenen“. Das der ExpertInnengruppe aufgebene Mandat hat nicht zuletzt insoweit Fragen aufgeworfen, als die kaum zehn Jahre zurückliegende, weitgehende Anlagenrechtsreform und vor allem die ihr vorangegangenen breit angelegten Diskussionen die vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung realistischen Gestaltungsmöglichkeiten einer Anlagenrechtsreform veranschaulicht haben. Signale, die eine weitergehende Reform realisierbar hätten erscheinen lassen, waren von den maßgeblichen Kreisen nicht ausgesandt worden. Inwieweit die isolierte Arbeit an einem einheitlichen Anlagen**begriff** bzw. einem § 8 AVG weiter ausführenden, einheitlichen Parteienbegriff zielführend oder wünschenswert sein könnte, war nicht von vornherein evident.

Antworten auf diese Fragen erschienen jedoch für die Planung der Rahmenbedingungen einer inhaltlichen Tätigkeit nicht unmaßgeblich: Vor allem die Wahl der Struktur der ExpertInnengruppe, ihrer Arbeitsmethode und der einzusetzenden Ressourcen konnte

nicht losgelöst von der Zielsetzung des legislativen Vorhabens getroffen werden, ebensowenig die Vorkehrungen für eine allfällige Koordination mit anderen aktuellen Regierungsprojekten (hier: vor allem der parallel erörterten Staatsrechtsreform sowie der weit gediehenen Verwaltungsverfahrensreform).

Die Hintergründe des Mandats blieben auch nach längeren Recherchen weitgehend ungeklärt. Zugleich stand außer Diskussion, dass die ExpertInnengruppe Ergebnisse präsentieren sollte. Daher hat der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes schließlich die Sitzungen völlig offen vorbereitet. Bei möglichst ausgewogener Repräsentation involvierter Interessen (siehe die dem Bericht der ExpertInnengruppe angeschlossene Teilnehmerliste) wurde mit neutraler und engagierter Vorsitzführung ein möglichst konstruktives, sachliches Gesprächsklima angestrebt, in dem die eingeladenen Vertreter der österreichischen Wirtschaft, der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Gebietskörperschaften – letztere sowohl von legislativer wie von vollziehender Seite – ihre Erfahrungen und Vorstellungen zu den im Regierungsprogramm vorgegebenen Themen austauschen konnten. Nach einer Phase des gegenseitigen direkten Kennenlernens der Repräsentanten, in der die jeweilige grundsätzliche Position gegenüber dem Mandat präsentiert und abgesteckt werden konnte, folgte in nur wenigen Sitzungen ein intensiver Gedankenaustausch abseits des „Tagesgeschäfts“ der jeweiligen Institutionen, der eine eingehende Problemanalyse erlaubte. Auf dieser Basis konnten sodann sachlich in Frage kommende Optionen aus den verschiedensten Blickwinkeln erwogen werden, die Verbesserungen im Bereich des Anlagenrechts insgesamt sowie seines Vollzugs zum Ziel hatten. Denn es war bald abzusehen, dass die ExpertInnengruppe weder einen einheitlichen Anlagen- noch einen einheitlichen Parteienbegriff befürworteten und daher als Ergebnis ihrer Bemühungen würde vorlegen können (siehe dazu die Einzelheiten im Bericht der ExpertInnengruppe und den ihm angeschlossenen Sitzungsprotokollen). Als Ergebnis der gemeinsamen Problemanalyse wurde in consensuellem Weg der Bericht an die Bundesregierung formuliert. Die darin aufgenommenen Empfehlungen verfolgen die Ziele, Verwaltungsverfahren noch ökonomischer und effizienter zu führen, ausgewogene, qualitativ hochstehende behördliche Entscheidungen über eingereichte Projekte zu forcieren und vor allem größtmögliche Rechtssicherheit zu erreichen.

Seitens der Vorsitzenden wurde danach getrachtet, den good-will der Mitglieder der ExpertInnengruppe weder zu enttäuschen noch zu überbeanspruchen, zugleich jedoch das Potential des breitgefächerten Wissens der Mitglieder bestens zur Geltung zu bringen. Das breitgefächerte Wissen war insoweit bemerkenswert, als sich Legisten der Zentralstellen und Interessenvertreter direkt mit Vollzugsbehörden erster Instanz austauschen konnten. Die Vorteile dieser Vorgangsweise wurden bald deutlich: Die Erfahrungen der zurückliegenden Anlagenrechtsreform wurden in Erinnerung gerufen und damit an jüngere Kolleginnen und Kollegen weitergegeben, die sich erst seit einigen Jahren mit dieser Materie befassen. Zugleich wurde ein über das periodische Gewerbereferenten-Treffen hinausgehendes Netzwerk grundgelegt. Verbunden damit war eine Standortbestimmung der Vollziehung der unterschiedlichen in der österreichischen Rechtsordnung anzutreffenden anlagenrechtlichen Bestimmungen samt Darstellung von „best practices“ – insgesamt also ein gehaltvoller Anreiz für (bloß) innerorganisatorische Umstellungen,

aber auch tragfähige Inhalte für künftige, konkrete Gesetzesvorhaben im Anlagenbereich, die etwa ihren Ausgang im Umsetzungserfordernis von Gemeinschaftsrecht haben. Es ist in Aussicht genommen, das zur Evaluierung der Empfehlungen für den Frühsommer 2008 geplante Treffen der ExpertInnengruppe in eben dem offenen und kooperativen Gesprächsklima durchzuführen.

Anmerkung

- 1 Frau Dr. Siess-Scherz ist seit 1. Februar 2008 Leiterin des Rechts-, Legislativ- und wissenschaftlichen Dienstes des Parlaments.
- 2 Vereinheitlichung des Anlagenrechts: Bericht aus der Arbeitsgruppe des Bundeskanzleramtes. Download unter <http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at>, unter dem Menüpunkt: Klagenfurter Legistik-Gespräche und 5. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2007.

Wirtschaftswachstum durch verbesserte Logistik/Entbürokratisierung

Von

Clemens MUNGENAST/Tanja E. LACKNER

Reduktion der Verwaltungskosten um 25 Prozent

Im April 2006 beschloss der Ministerrat, die finanzielle Belastung der Wirtschaftstreibenden, die aus im Bundesrecht enthaltenen Informationsverpflichtungen entstehen, bis zum Jahr 2010 um 25 Prozent zu reduzieren. Die Senkung der Verwaltungskosten aus EU-rechtlichen Informationsverpflichtungen um 25 Prozent wird bis zum Jahr 2012 erfolgen. Im Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode wurde beschlossen, dass die Umsetzung beschleunigt und die Anwendung des Standardkostenmodells ausgeweitet werden soll. Im November 2007 hat der Ministerrat die ressortspezifischen Ziele beschlossen, im März 2008 hat die Bundesregierung die erste Maßnahmenliste der Ressorts mit 133 Vorhaben zustimmend zur Kenntnis genommen.

Mit der Initiative „Verwaltungskosten senken“ werden die heimischen Unternehmen substanziell entlastet und die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Österreich erhöht. Die so freigesetzten Ressourcen können seitens der Unternehmen für Investitionen und produktivitätssteigernde Aktivitäten genutzt werden. Damit geht eine spürbare Erhöhung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung einher. Die öffentliche Hand wiederum kann aus der Initiative wichtige Erkenntnisse für Verwaltungsreformmaßnahmen gewinnen. Ein geringerer Verwaltungsaufwand für Unternehmen durch einfacher zu erfüllende Informationsverpflichtungen führt – das zeigen internationale Erfahrungen – auch zu geringeren Verwaltungsaufwänden innerhalb der öffentlichen Verwaltung.

Was ist eine Informationsverpflichtung?

Eine Informationsverpflichtung legt den Normadressaten die Pflicht auf, bestimmte Informationen zu erfassen und bereitzustellen und diese – entweder auf Verlangen oder unaufgefordert – den Behörden oder Institutionen, anderen Personen des Wirtschaftsverkehrs zugänglich zu machen (z. B. Einkommensteuererklärung, Anträge auf Genehmigungen nach dem Anlagenrecht, Kennzeichnungspflichten im Verkehr mit Verbrauchern). Es wurden alle an Unternehmen gerichtete Informationsverpflichtungen in der Bundesrechtsordnung erhoben, um eine Überregulierung zu vermeiden.

Augenmerk der Initiative „Verwaltungskosten senken für Unternehmen“ liegt auf der messbaren Entlastung der Unternehmen. Der Regelungszweck, etwa Schutzbestimmungen für KonsumentInnen, Gläubigerschutzbestimmungen oder der Schutz des Abgabenaufkommens wird nicht in Frage gestellt. Der Fokus liegt darauf, den Unternehmen durch optimierte Sammlung, Aufbereitung und Übermittlung von Informationen Kosten einzusparen. Es geht daher um Effizienzsteigerung. Eine Möglichkeit zu einer solchen Optimierung wäre etwa die Übermittlung von Informationen mittels Online-Formularen.

Die Verwaltungslasten aufgrund von Landesgesetzen werden (noch) nicht erhoben, es wurde jedoch ein Pilotprojekt mit Tirol, Steiermark und Oberösterreich gestartet, bei welchem die Belastungen aus den Landesrechtsordnungen erhoben werden.

Für den Wirtschaftstreibenden selbst ist es unerheblich, aus wessen Feder die Informationsverpflichtung stammt, mit der er finanziell und zeitlich belastet wird. Auch der EU-

Gesetzgeber hat die Notwendigkeit der Untersuchung der finanziellen Auswirkungen von Informationsverpflichtungen erkannt, um der Lissabon-Strategie gerecht zu werden, die Unternehmerlandschaft zu entlasten und das Interesse von Investoren auf den europäischen Markt zu lenken. Der Europäische Rat hat im März 2007 das Aktionsprogramm zur Senkung der Verwaltungslasten der Unternehmen um 25 Prozent beschlossen. Hierbei werden die Informationsverpflichtungen im Gemeinschaftsrecht selbst und in den darauf basierenden Umsetzungsakten in den Mitgliedstaaten erhoben, mit dem Ziel, die Effizienz der Rechtsetzung zu verbessern, ohne dabei deren Zweck zu berühren. Im Frühjahr 2008 wird vom Europäischen Rat eine strategische Überprüfung der bereits durchgeführten Arbeiten erfolgen, und konkrete Reduktionsvorschläge werden erstmals unterbreitet.

5700 Informationsverpflichtungen in Rechtsvorschriften des Bundes belasten die Unternehmen mit mehr als 4 Mrd. Euro

Die heimischen Unternehmen erfüllen mehr als 230 Mio. Mal pro Jahr gesetzlich festgelegte Informationsverpflichtungen, etwa Bereithaltung, Weiterleitung und Sammlung bestimmter Informationen und Daten. Die so errechneten Kosten der einzelnen Informationsverpflichtungen schlagen sich bei den Unternehmen mit Verwaltungskosten in Höhe von 7,52 Mrd. Euro zu Buche, was 2,8 Prozent des BIP entspricht. Von diesen Verwaltungskosten sind die so genannten Sowieso-Kosten in Abzug zu bringen, das ist jener Anteil, den die Unternehmer auch ohne gesetzliche Vorgabe freiwillig zu tragen bereit sind (z. B. Preisauszeichnung, Buchführung oder das Ausstellen eines Rechnungsbeleges). Diese Tätigkeiten sind für das Unternehmen im normalen Wirtschaftsverkehr notwendig oder werden aufgrund ihres unternehmensinternen Nutzens ohnehin im Unternehmen durchgeführt, sie können daher vom Gesetzgeber nicht beeinflusst werden. Abzüglich der Sowieso-Kosten sind die Wirtschaftstreibenden durch gesetzliche Informationsverpflichtungen mit 4,31 Mrd. Euro Verwaltungslasten konfrontiert. 70 Prozent der Verwaltungslasten (3.019 Mio. Euro) gehen auf Informationsverpflichtungen aus den Normen des Bundesministeriums für Finanzen, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit sowie des Bundesministeriums für Justiz zurück. Fast die Hälfte der Informationsverpflichtungen hat ihren Ursprung in Rechtsvorschriften der Europäischen Union.

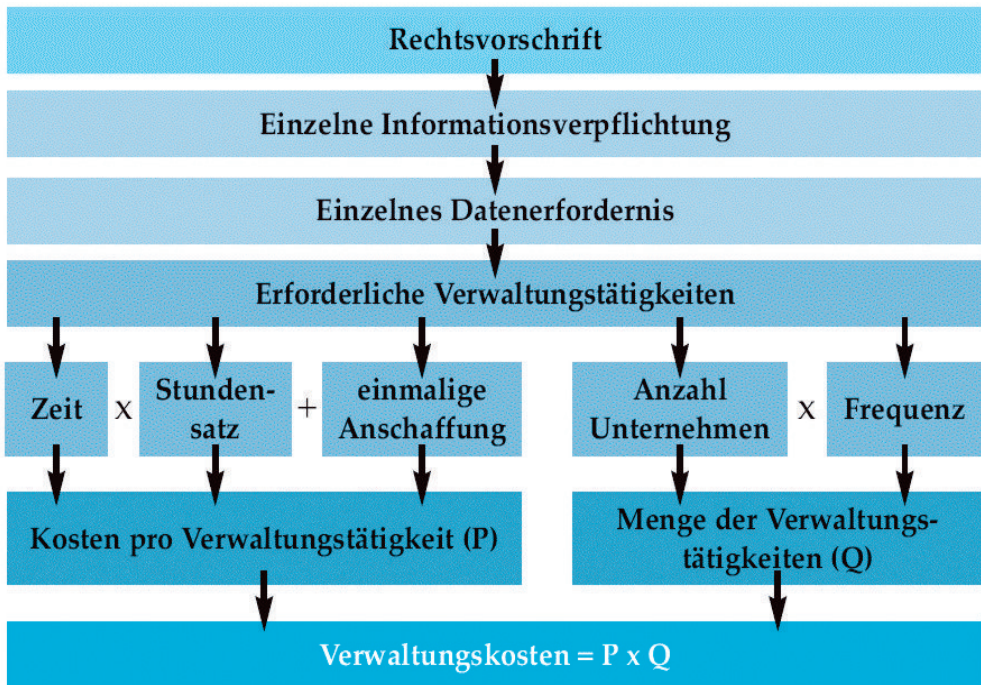
Diese Ergebnisse stammen aus der Basiserhebung aller geltenden Rechtsvorschriften des Bundes, die Informationsverpflichtungen für Unternehmen normieren. Diese Basiserhebung wurde zwischen November 2006 und Juni 2007 durchgeführt, und dabei wurden mit dem international anerkannten Standardkostenmodell alle Informationsverpflichtungen kostenmäßig bewertet.

Alle Ministerien mit Ausnahme des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten, in dessen Zuständigkeitsbereich keine Informationsverpflichtungen für Unternehmen fallen, nehmen an der Initiative teil. Das Bundesministerium für Finanzen koordiniert den Gesamtprozess.

Die Ministerien sind verpflichtet, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen ein Viertel der Verwaltungslasten einzusparen.

Das Standardkostenmodell misst die Verwaltungskosten einer Informationsverpflichtung und erhebt hierbei die Verwaltungskosten für eine gesamte Branche durch Multiplikation der Menge der Verwaltungstätigkeiten mit den Kosten pro Verwaltungstätigkeit in den einzelnen Unternehmen. Durch die Anwendung dieses in vielen EU-Staaten verwendeten Berechnungsmodells wird Transparenz über die Kosten einzelner Informationsverpflichtungen geschaffen und es fördert das Kostenbewusstsein bei politischen Entscheidungsträgern. Das Standardkostenmodell ermöglicht auch eine Vergleichbarkeit der Verwaltungskosten zwischen unterschiedlichen Staaten und deren Volkswirtschaften.

Das Standardkostenmodell im Überblick



Das Standardkostenmodell anhand einer Informationsverpflichtung der Gewerbeordnung

Gemäß § 74 Gewerbeordnung (GewO 1994), BGBl. Nr. 194/1994 i. d. g. F., dürfen gewerbliche Betriebsanlagen nur nach Genehmigung der Gewerbebehörde errichtet oder betrieben werden.

Der jährliche Ressourceneinsatz pro Unternehmen für den Antrag auf Genehmigung nach § 74 GewO beträgt 6 Stunden à 32,56 Euro.

Die Kosten der Verwaltungstätigkeiten (P) werden errechnet durch die Multiplikation von Stundensatz der befassten Arbeitskraft mit der dafür benötigten Stundenzahl:

$$P = 195,36 \text{ €} = \text{Zeit} \times \text{Stundensatz}$$

Die Basiserhebung ergab, dass durchschnittlich 10.500 Unternehmen einen solchen Antrag pro Jahr (= Frequenz) bei den Gewerbebehörden stellen. Die Menge der Verwaltungstätigkeiten (Q) ergeben sich aus Multiplikation der Anzahl der Unternehmen mit der Frequenz:

$$Q = 10.500 = \text{Anzahl Unternehmen} \times \text{Frequenz}$$

Multipliziert man die Menge der Verwaltungstätigkeiten (Q) mit den Kosten (P), so erhält man die jährlichen Verwaltungskosten, mit denen die Gesamtheit der von § 74 GewO tangierten Unternehmen belastet ist.

$$P (195,36) \times Q (10.500) = 2.051.280 \text{ €}$$

Darstellung der Belastung anhand konkreter Unternehmenstypen

Wie sehr die Belastung durch Informationsverpflichtungen „drückt“, lässt sich durch Gegenüberstellung der Verwaltungslasten in Relation zum Jahresumsatz zeigen:

Ein Grafiker als Einzelunternehmen muss – von Meldungen an die Sozialversicherung über die Rechnungslegung bis hin zur Einkommenssteuererklärung – jährlich 61 Informationsverpflichtungen erfüllen. Dies belastet ihn mit rund 12.500 Euro, das sind in etwa 10 Prozent seines durchschnittlichen Jahresumsatzes.

Mit der Beschäftigung von ArbeitnehmerInnen steigt die Anzahl der Informationsverpflichtungen. Ein mittelständiges Unternehmen mit fünf Beschäftigten wendet 15 Prozent seines durchschnittlichen Jahresumsatzes für die Erfüllung von 165 Informations-

verpflichtungen auf, während die gesetzlichen Informationsverpflichtungen bei einem Großunternehmen der Lebensmittelbranche (mehr als 250 ArbeitnehmerInnen) lediglich 0,15 Prozent des Jahresumsatzes „kosten“.

Die Senkung der Verwaltungslasten durch Entbürokratisierung ist daher ein wichtiger Motor für die Stärkung der Klein- und Mittelunternehmen.

Maßnahmen für die Reduktion der Belastung

Im Vordergrund steht die Optimierung des Informationssammelungs-, -aufbereitungs- und Übermittlungsprozesses. Dabei können E-Government-Anwendungen eine besonders wichtige Rolle spielen. Aber auch die effiziente Zusammenarbeit zwischen Behörden zur Vermeidung von Doppelmeldungen ist ein wichtiges Anliegen im Rahmen der Initiative. Durch die Vereinfachung komplizierter Rechtsvorschriften und die Zusammenführung einzelner Bestimmungen wird die Verständlichkeit und Transparenz der Rechtsordnung erhöht.

Die Optimierung von Übermittlungsprozessen bewirkt auch innerhalb der Verwaltung selbst effizientere und kostengünstigere Arbeitsabläufe, etwa bei der Zusammenarbeit der Behörden im Bereich Datenerhebung und -verwertung.

Ein Beispiel für Verwaltungsvereinfachung durch E-Government-Lösungen wäre etwa die E-Bilanz: neben der Einreichung der Handelsbilanz an das Firmenbuch könnte die Steuerbilanz via Finanzonline an das Finanzamt übermittelt werden. Beispiele, die in der Praxis bereits bestens funktionieren, sind das FinanzOnline sowie E-Zoll, das IT-unterstützte Antrags- und Selbstbewertungsverfahren in der Zollabfertigung. Einige Maßnahmen wurden bzw. werden bereits realisiert: Vereinfachungen bei statistischen Meldungen (F&E-Statistik sowie Straßen- und Schienengüterverkehrsstatistik), der Zulassungsantrag für Kfz wurde vereinfacht und die analogen Kontrollgeräte bei Lastkraftwagen über 3,5 t durch digitale Geräte ersetzt. Weiters werden Vereinfachungen bei der Erstellung von Steuererklärungen gesetzt; z. B. sollen Papiersteuererklärungen auf FinanzOnline umgestellt werden. Die Modernisierung und Vereinheitlichung der Rechnungslegung, die Vereinfachungen bei INTRASTAT-Meldungen, die Verbesserung des Gewereregisters durch Einrichtung einer zentralen EDV-Struktur sowie Vereinfachungen im Zusammenhang mit der Schwerarbeitsmeldung sind derzeit in Planung.

Darstellung der Verwaltungslasten bei rechtsetzenden Maßnahmen

Mit dem Budgetbegleitgesetz 2007, BGBl. I Nr. 24/2007, wurde der Paragraph 14a in das Bundeshaushaltsgesetz (BHG) aufgenommen. Dieser normiert, dass für alle Rechtsetzungsvorhaben, die seit 1. September 2007 in Begutachtung sind, eine ex ante Schätzung der daraus resultierenden jährlichen Verwaltungslasten für Unternehmen im Vorblatt dargestellt werden muss. Die Notwendigkeit der Einführung der beabsichtigten Informationsverpflichtung und der damit einhergehende Nutzen muss von den Legisten im Vorblatt begründet werden. Die Erhebung, Darstellung und Dokumentation der Ver-

waltungslasten werden durch die „Richtlinien zur Anwendung des Standardkostenmodells“ (Standardkostenmodell-Richtlinien), BGBl. II Nr. 233/2007, näher konkretisiert. Es wurde eine Bagatellgrenze vorgesehen. Die Kalkulation der Belastung von Unternehmen durch neue oder geänderte Informationsverpflichtung ist durchzuführen, wenn diese Grenze überschritten wird. Die Bagatellgrenze wurde für Informationsverpflichtungen, deren Erfüllung in allen betroffenen Unternehmen ein Zeitaufwand von bis zu 1.000 Stunden erfordert oder deren Verwaltungslasten nicht mehr als 40.000 Euro pro Jahr betragen, eingezogen.

Die zuständige Abteilung II/11 im Bundesministerium für Finanzen überprüft – im Rahmen des Begutachtungsverfahrens bzw. rechtzeitig vor der Behandlung des Vorhabens im Ministerrat – alle nach dem 1. September 2007 in Begutachtung befindlichen Rechtsetzungsvorhaben hinsichtlich korrekter Anwendung des Standardkostenmodells.

Ziel ist es, die Verwaltungslasten einer neuen Informationsverpflichtung möglichst früh zu erkennen und für deren Erfüllung die Lösung mit den geringsten Belastungen für Unternehmen zu erarbeiten. Dafür ist es notwendig, den Aspekt der Verwaltungskosten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt im Gesetzwerdungsprozess zu berücksichtigen.

Für laufend aktualisierte Informationen zur Initiative wurde vom Bundesministerium für Finanzen die Internetseite www.verwaltungskosten.at eingerichtet.

Die unendliche Geschichte?
Historisches und Aktuelles zur Staats-
und Verwaltungsreform

Von
Andreas ROSNER

I. Einleitung

Die Staats- und Verwaltungsreform – eine unendliche Geschichte. Dieser Untertitel ist wohl nicht sonderlich originell, trifft aber gleich in zweierlei Hinsicht zu: zum einen ist jede Rechtsordnung im Allgemeinen und jede Verfassungsordnung im Besonderen einem ständigen Reformprozess unterworfen. Mit den Lebensverhältnissen ändern sich auch die Anforderungen an die Rechtsordnung. Zum anderen stellt sich die grundlegende Reform der österreichischen Bundesverfassung, wie sie seit langem gefordert wird, trotz der formell leichten Abänderbarkeit des Bundesverfassungsrechts als schwierig und langwierig heraus (dazu unten mehr).

Was könnten nun Gründe für diese Situation sein? Betrachten wir – pars pro toto – etwa den Bundesrat, dessen Reformbedürftigkeit geradezu sprichwörtlich ist und deshalb auch regelmäßig beschworen wird. Sogar der Bundespräsident hat ja vor einiger Zeit diesbezüglich konkrete Vorschläge vorgelegt¹. Dieser Reformbedarf ist gut begründet und wohl auch nicht zu leugnen. Wenn man jedoch einen Schritt zurücktritt und die Sache von einer anderen Seite betrachtet, funktioniert der Bundesrat zumindest aus zentralistischer Sicht hervorragend: er leistet die Teilhabe der Länder an der Bundesgesetzgebung – eine Notwendigkeit jedes Bundesstaates –, ohne den Nationalrat dabei in irgendeiner Weise einzuengen. Der Wunsch, der Bundesrat möge sich möglichst still und unauffällig verhalten und in die Gesetzgebung des Bundes nicht störend einmengen, begleitete ihn von Beginn an: in der Eröffnungsrede der ersten Sitzung des Bundesrates am 1. Dezember 1920 drückte der erste Bundesratspräsident Jakob Reumann² die Hoffnung aus, „es möge die legislative Tätigkeit des Nationalrates durch den Bundesrat keine wie immer geartete Hemmung erfahren“³.

Diese Hoffnung wird wohl heute noch von vielen geteilt, wenn dies vielleicht auch nicht mehr so offen gesagt wird. Das Beispiel lässt sich verallgemeinern: viele Strukturen, die als reformbedürftig beschrieben werden, bieten andererseits auch Vorteile, auf die manche nicht verzichten möchten. Um auf das Beispiel zurückzukommen: eine echte Aufwertung des Bundesrates, die diesem einen nennenswerten Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes einräumte, ist notwendigerweise mit einem Einflussverlust der anderen an der Bundesgesetzgebung beteiligten Kräfte verbunden. Das Streben nach Machtverlust ist nun aber in der Politik gemeinhin selten.

Ein anderes Beispiel: die so genannte Zersplitterung der Kompetenzverteilung und ihre erhoffte Überwindung durch die Schaffung abgerundeter Kompetenzbereiche, im Übrigen eine für die Länderkompetenzen durchaus nicht ungefährliche Forderung. Diese oft beklagte Zersplitterung ist keineswegs naturgegeben: sie ist oft Produkt eines historischen Kompromisses, einer historischen Rechtsetzungssituation, in der genau diese heute als Zersplitterung empfundene Regelung als die in der gegebenen Situation besterreichbare Lösung festgestellt wurde. Dazu folgendes Beispiel:

Im nach wie vor geltenden Bundesverfassungsgesetz vom 2. Juni 1948 betreffend die Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiete des Arbeiterrechtes sowie des Arbeiter- und Angestelltenschutzes und der Berufsvertretung, BGBl. 139/1948, lautet § 1:

§ 1. (1) Die Gesetzgebung und die Vollziehung in Angelegenheiten des Arbeiterrechtes, des Arbeiter- und Angestelltenschutzes und der beruflichen Vertretung für Dienstnehmer in Sägen, Harzverarbeitungsstätten, Mühlen und Molkereien, die von land- und forstwirtschaftlichen Erwerbs- und Wirtschafts-genossenschaften betrieben werden, sofern in diesen eine bestimmte Anzahl von Dienstnehmern dauernd beschäftigt ist, ist Sache des Bundes.

(2) Die im Abs. (1) genannte Anzahl der Beschäftigten wird durch Bundesgesetz bestimmt.

Diese sehr kasuistische und außerhalb des B-VG getroffene Regelung, die zu einer (weiteren) Zersplitterung der Gesetzgebungskompetenzen für land- und forstwirtschaftliche Dienstnehmer führt, ist wohl nicht ohne weiteres verständlich. Erhellend dazu die Ausführungen des Berichterstatters in der Nationalratsdebatte über die Regierungsvorlage eines Landarbeitsgesetzes⁴ am 2. Juni 1948:

„Besonders große Schwierigkeiten bereitete die Abgrenzung zwischen landwirtschaftlicher und gewerblicher Wirtschaft. Es wurde zunächst versucht, auf dem Wege der Abänderung des Kundmachungspatentes zur Gewerbeordnung (Artikel IV und V) eine Übereinstimmung zwischen Gewerbeordnung und Landarbeitsgesetz herbeizuführen. Dieser Weg musste jedoch verlassen werden, da schwere Bedenken von Seiten der Landwirtschaft geltend gemacht wurden, bei der Regelung des Landarbeitsrechtes der Abgrenzung zwischen Landwirtschaft und Gewerbe auf anderen Gebieten vorzugreifen. Es wurde daher der Ausweg gefunden, ohne Änderung des Kundmachungspatentes nur eine Sonderregelung für genossenschaftliche Betriebe einzuführen, indem die in diesen Betrieben beschäftigten Dienstnehmer arbeitsrechtlich und hinsichtlich der Berufsvertretung so behandelt werden, als ob sie in einem gewerblichen Betrieb beschäftigt wären. Dies gilt jedoch nur mit der Einschränkung, dass es sich um von Genossenschaften betriebene Sägen, Harzverarbeitungsstätten, Mühlen und Molkereien mit dauernd mehr als fünf Beschäftigten handelt.

Diese Regelung erfordert aber eine Änderung von Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung von 1929 durch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz, das gleichzeitig mit dem Landarbeitsgesetz vom Parlament verabschiedet werden soll.“⁵

Man hatte also einen politischen Kompromiss zwischen den Interessen der Landwirtschaft und der gewerblichen Wirtschaft gefunden, der aber mit der geltenden Kompetenzverteilung nicht kompatibel war. Daraufhin wurde – obwohl dies in der Regierungsvorlage noch gar nicht vorgesehen war – kurzerhand ein Bundesverfassungsgesetz beschlossen, das den Kompromiss verfassungskonform machte. Ob dieser politische Kompromiss heute noch so besteht, sei dahingestellt – die Geltung der genannten Bestimmungen spricht allerdings dafür. Jedenfalls aber sieht man, dass nicht abgerundete Kompetenzbereiche nicht etwa aus legislatischem Unvermögen, sondern dann entstehen, wenn gerade die Zersplitterung dem verfassungsgebenden Willen entspricht. Entsprechend schwierig und vielleicht auch gar nicht sinnvoll ist dann natürlich die Reform solcher Regelungen.

Im Folgenden sei, bevor wir uns der aktuellen Staats- und Verwaltungsreform zuwenden, ein kurzer historischer Rückblick über die „Aktivitäten, die seit 1956 in Richtung einer tief greifenden Veränderung der bundesstaatlichen Strukturen Österreichs unternommen wurden“⁶, gegeben.

II. Rückblick: Fünfzig Jahre Bundesstaatsreform 1956–2006⁷

1. Forderungsprogramm der Bundesländer

Schon bald nach der Wiedererlangung der vollen Souveränität Österreichs im Jahre 1955 wurden die Länder initiativ, die von ihnen als zu zentralistisch empfundene Bundesverfassung zu reformieren. Insbesondere die Jahre 1925 und 1929, aber auch die Besatzungszeit hatten massive Zentralisierungen gebracht, denen nunmehr entgegengesteuert werden sollte. Die Landesamtsdirektorenkonferenz⁸ setzte 1956 eine Arbeitsgruppe ein, die zwei Entwürfe für diesbezügliche Länderforderungen erstellte (1959 und 1961), die schließlich in „Forderungen der Bundesländer“ (1963) mündeten. Eine konkretisierte und umfangreichere Fassung aus 1964 wurde erstmals als **Forderungsprogramm der Bundesländer** bezeichnet. Neufassungen des Forderungsprogramms stammen aus 1970 und 1976. Weitere Zusammenfassungen von Länderforderungen stammen aus 1985 („Forderungskatalog“) und 1989 („8-Punkte-Katalog“).

Wenn auch die Umsetzung des Forderungsprogramms weitaus nicht zur Gänze gelang, war damit doch eine gewisse Trendumkehr verbunden. Herausgegriffen seien⁹:

B-VG-Novelle 1974 (Länderkompetenzen z. B. bei Verwaltungsorganisation der Länder, Dienst- und Personalvertretungsrecht auf Landes- und Gemeindeebene, örtliche Sicherheitspolizei, landwirtschaftlichem Grundverkehr, Naturhöhlen, Berg- und Schiführerwesen, Privatzimmervermietung; Stärkung der mittelbaren Bundesverwaltung; Bund-Länder-Vereinbarungen gem. Art. 15a; Anhörungsrecht der Länder vor dem Abschluss von Staatsverträgen);

B-VG-Novelle 1975 (Länderkompetenz land- und forstwirtschaftliches Schulwesen);

B-VG-Novelle 1977 (Aufhebung der Vorgaben für die Größe der Landtage);

B-VG-Novelle 1983 (Länderkompetenz Kurortewesen; Einschränkung des Einspruchsrechtes der BReg gegen Gesetzesbeschlüsse der LT);

B-VG-Novelle 1984 (Länderkompetenz Bauangelegenheiten für Bundestheater; Notkompetenzen für LReg und LH; Zustimmungsrecht des BR zu Zuständigkeitseinschränkungen der Länder¹⁰);

B-VG-Novelle 1988 (Länderstaatsverträge gem. Art. 16; Länderkompetenzen bei bestimmten Berufsvertretungen, Sammlungswesen).

2. Perchtoldsdorfer Paktum

Ein neuer Anlauf mit umfassendem Anspruch wurde 1989 mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der Kompetenzverteilung („Strukturreformkommission“) beim Bundeskanzleramt unternommen. Der Abschlussbericht dieser

Gruppe¹¹ bildete die Basis für die „**Politische Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates**“ zwischen Bund und Ländern, die am 8. Oktober 1992 in Perchtoldsdorf geschlossen wurde¹².

Die Vereinbarung stand in engem Zusammenhang mit dem damals bevorstehenden EU-Beitritt Österreichs. Die Länder hatten diesen Beitritt von Anfang an unterstützt, und mit dem Perchtoldsdorfer Paktum sollte der Bundesstaat Österreich europafit gemacht werden. In acht Punkten – von „Bundesstaatliche Aufgabenverteilung“ bis „Bundesrat“ – einigte man sich auf eine grundlegende Reform des bundestaatlichen Gefüges, die bis zum EU-Beitritt im Nationalrat beschlossen werden sollte. Die Staatsaufgaben sollten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips neu verteilt und dabei abgerundete Kompetenzbereiche geschaffen werden. Grundsatzgesetzgebung des Bundes sowie mittelbare Bundesverwaltung wären zu beseitigen, die Verfassungsautonomie der Länder sowie die Stellung des Bundesrates dagegen zu stärken.

Es gelang zunächst nach zähen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern, im Jahre 1994 eine Regierungsvorlage für eine Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle zur Umsetzung des Perchtoldsdorfer Paktums im Nationalrat einzubringen. Zu einer Beschlussfassung kam es jedoch vor den Herbstwahlen 1994 nicht mehr – und bei diesen Wahlen verlor die Große Koalition überraschender Weise die erforderliche Verfassungsmehrheit im Nationalrat! So bemühte man sich in den letzten Wochen des Jahres 1994, die Grünen und das Liberale Forum mit ins Boot zu holen. Ein parlamentarischer Antrag mit zahlreichen Änderungen gegenüber der mit den Ländern abgestimmten Regierungsvorlage wurde im Nationalrat eingebracht, stieß jedoch bei den Ländern auf Ablehnung, da die föderalistische Ausrichtung des Perchtoldsdorfer Paktums nicht mehr ausreichend erkennbar war.

So wurde am 1.1.1995 der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union perfekt, ohne dass die 1992 verheißene Bundesstaatsreform beschlossen worden war. Eine zweite Chance sollte lange nicht kommen: das Perchtoldsdorfer Paktum ist bis heute nicht umgesetzt.

3. Konsultationsmechanismus

Die Landeshauptleutekonferenz sprach sich 1995 – nachdem eine Gesamtumsetzung des Perchtoldsdorfer Paktums also gescheitert war – für eine **Umsetzung in Teilschritten** aus und nannte dafür insbesondere die Einführung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit. Zu einer Umsetzung dieses Ziels kam es jedoch nicht.

Zählbares Ergebnis dieser Jahre bleibt der **Konsultationsmechanismus** („Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften“, BGBl. I 35/1999), über den schon Ende 1996 grundsätzlich Einvernehmen erzielt worden war, der jedoch nach langem Hin und Her erst Anfang 1999 in Kraft treten konnte.

Die Nationalratswahlen 1999, die Regierungsumbildung auf Bundesebene Anfang 2000 und das damit verbundene Ende der Großen Koalition bedeuteten zunächst das Ende aller Bemühungen um eine Bundesverfassungsreform. Jedoch wurden verwaltungsreformatorische Begleitmaßnahmen zum Finanzausgleich vereinbart („Verwaltungsreform I“, 2001, und später „Verwaltungsreform II“, 2005).

4. Österreich-Konvent

Einen neuen Anlauf zur Verfassungsreform unternahm man im Jahre 2003: inspiriert vom Europäischen Konvent zur Erarbeitung eines Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, wurde am 2. Mai 2003 ein Österreich-Konvent eingesetzt, um „Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten“ und „einen neuen Verfassungstext zu schaffen, der in knapper, aber umfassender Form sämtliche Verfassungsbestimmungen enthält.“¹³

Der Konvent legte Anfang 2005 seinen Endbericht¹⁴ vor, der jedoch keinen konsentierten Verfassungsentwurf enthielt. Der Bericht wurde 2005/2006 in einem Besonderen Ausschuss des Nationalrates behandelt, jedoch ohne konkretes Ergebnis. Allerdings war bereits klar, dass man vor einer Umsetzung des Konventsberichtes zunächst das Ergebnis der Nationalratswahlen im Herbst 2006 abwarten musste.

III. Ausblick: Staats- und Verwaltungsreform 2007

1. Projektdefinition

Neue Dynamik brachte denn auch das **aktuelle Regierungsprogramm 2007–2010**. Unter der Überschrift „**Staats- und Verwaltungsreform**“ heißt es: „Auf der Grundlage der Arbeiten des Österreich-Konvents und des diesbezüglichen Besonderen Ausschusses wird eine Verfassungsreform vorbereitet, die vor allem

- eine zeitgemäße Grundrechtsreform, insbesondere soziale Grundrechte,
 - eine Neuordnung der Kompetenzen,
 - den Ausbau des Rechtsschutzes und der demokratischen Kontrollen,
 - Verbesserungen im Wahlrecht,
 - eine Stärkung der Länderautonomie und der Rechtsstellung der Gemeinden,
 - die verfassungsrechtliche Grundlagen für eine Verwaltungsreform und nicht zuletzt
 - eine Verfassungsvereinigung
- umfasst.“¹⁵

Zur Formulierung der notwendigen Rechtstexte wurde beim Bundeskanzleramt eine **Expertengruppe** eingerichtet¹⁶. Ambitioniertes Ziel war es, die gesamte Verfassungsreform noch im Jahre 2007 zu beschließen.

2. Aktueller Stand

a) Paket Wahlrecht

Bereits umgesetzt wurde eine Wahlrechtsreform (B-VG-Novelle BGBl. I 27/2007), mit der

- das aktive **Wahlalter** auf das vollendete 16. Lebensjahr und das passive Wahlalter auf das vollendete 18. Lebensjahr **gesenkt**,
- die Briefwahl eingeführt und
- die **Gesetzgebungsperiode** des Nationalrates auf fünf Jahre **verlängert** wurden.

Aus Ländersicht ist das Paket im Großen und Ganzen zu begrüßen; insbesondere die **Ermöglichung** der Einführung der Briefwahl hätte einer aufrechten Länderforderung entsprochen¹⁷. Allerdings wurde entgegen dem Länderwunsch keine Ermächtigung, sondern eine **Verpflichtung** zur Einführung der Briefwahl auch auf Landes- und Gemeindeebene geschaffen¹⁸. Bedenken wurden dabei von Ländersseite geäußert, ob eine Briefwahl auf Gemeindeebene insbesondere in Kleinstgemeinden mit dem Grundsatz des geheimen Wahlrechts vereinbar ist.

Auch die Wahlaltersenkung führt zu einem Anpassungsbedarf in den Landesrechtsordnungen. Auffallend ist, dass die neuen Bundesregelungen sowohl hinsichtlich der Wahlaltersenkung (Burgenland, Kärnten, Wien) als auch hinsichtlich der Dauer der Legislaturperiode (acht Länder fünf Jahre, Oberösterreich sogar sechs) Vorbilder in den Landesverfassungen haben.

b) Paket Rechtsschutz – Kontrolle – Verfassungsbereinigung

Die erwähnte Expertengruppe legte im Juli 2007 einen Begutachtungsentwurf zu den Themen Kontrolle, Rechtsschutz und Verfassungsbereinigung vor¹⁹.

Hauptpunkte dieses Entwurfs sind:

1. Rechtsschutz

- Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit
- Je ein Verwaltungsgericht erster Instanz für jedes Land und für den Bund („9+1-Modell“)
- Eingliederung aller bestehenden „Berufungs- oder Sonderbehörden“ in die Verwaltungsgerichte erster Instanz, dort jedoch Fachsenate möglich
- Nur mehr eine administrative Instanz (Ausnahme: eigener Wirkungsbereich in der Selbstverwaltung), dann Verwaltungsgericht
- Verwaltungsgerichte erster Instanz entscheiden in der Sache, Rechtszug zum VwGH (weitreichendes Ablehnungsrecht oder Zulassungsmodell)
- Ausweitung des Rechts auf Normprüfungs-Individualantrag beim VfGH

2. Kontrolle

a) Rechnungshof

- Gebarungsprüfung im Gemeindebereich durch Landeskontrollenrichtungen möglich
- Koordinationsverpflichtung für den Rechnungshof mit den Landeskontrollenrichtungen, um nicht erforderliche Doppelprüfungen zu vermeiden

b) Volksanwaltschaft

- Erweiterung der Misstandskontrolle auf bestimmte Unternehmungen, Stiftungen, Fonds und Anstalten
- Volksanwälte werden von Nationalratsklubs nominiert
- Länder müssen Volksanwaltschaft für zuständig erklären oder gleichartige Einrichtung schaffen

c) Justizanwalt

- Überprüfung von Misständen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit

d) Abberufung

- Präsident des Rechnungshofes, Mitglieder der Volksanwaltschaft und Justizanwalt können mit qualifizierten Quoren vom Nationalrat abberufen werden

3. Verfassungsbereinigung

- Abbau vom Erfordernis verfassungsrechtlicher Bestimmungen im Zusammenhang mit
 - mit der Änderung von Bundes- und Landesgrenzen
 - der Übertragung von Hoheitsrechten
 - der Genehmigung von Staatsverträgen
- Generelle Ermächtigung zur Änderung der EU-Verträge
- Generelle Ermächtigung zur Weisungsfreistellung bestimmter Kategorien von Behörden durch einfaches Gesetz
- Generelle universitätsrechtliche Bestimmung zur Vermeidung fugitiven Verfassungsrechts in diesem Bereich
- Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz hebt zahlreiche Bestimmungen auf oder entkleidet sie des Verfassungsrangs

4. Sonstiges

- Verankerung der nichtterritorialen Selbstverwaltung („Kammern“)
- Parlamentarische Kontrolle der Ausübung des Aufsichts- und Weisungsrechts über die Staatsanwaltschaften

Zu diesem Entwurf haben die Länder (Vorbereitung: Arbeitsgruppe auf Legistenebene, Beschluss: Landesamtsdirektorenkonferenz) eine **Gemeinsame Länderposition** erarbeitet²⁰. **Kernaussagen** sind:

- Forderung nach Bund-Länder-Verhandlungen über den Entwurf vor Einbringung in den Nationalrat, in denen über Kostentragung und Übergangsbestimmungen Einigung erzielt werden muss.
- Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit wird begrüßt und unterstützt.
- Aber: Gewichtsverlagerung im System der Gewaltenteilung zugunsten der Gerichtsbarkeit und zu Lasten der Verwaltung.
- Daher: Forderung nach verfassungsrechtlicher Einräumung eines Amtsbeschwerderechts.
- Ablehnung bundesverfassungsgesetzlicher Vorgaben bei der Organisation der Landesverwaltungsgerichte.
- Die den Rechnungshof betreffenden Regelungen werden begrüßt, die Ausdehnung der Kontrollrechte der Volksanwaltschaft auf Unternehmen der Gebietskörperschaften jedoch abgelehnt.
- Die Maßnahmen zur Verfassungsberreinigung werden grundsätzlich begrüßt.

Am 7. November 2007 beschloss die BReg eine Regierungsvorlage betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird²¹, in der von diesem Paket nur der Abschnitt „Verfassungsberreinigung“ enthalten ist. Dabei wurde u. a. der Katalog der Behörden, die durch einfaches Gesetz weisungsfrei gestellt werden können, erweitert.

c) Offene Themen

Eine Reihe von Themen ist noch offen; offen ist zurzeit auch, wann entsprechende Entwürfe der Expertengruppe vorgelegt werden. Dies betrifft folgende Bereiche:

- Grundrechtskatalog
- Bundesstaatlichkeit, insbesondere Kompetenzverteilung, Länderautonomie
- Behördenorganisation, insbesondere Schulverwaltung
- Territoriale Selbstverwaltung

Bei der Neugestaltung der Kompetenzverteilung handelt es sich natürlich um grundlegende Fragen der Machtverteilung, die dementsprechend heikel sind. Zwar gibt es Ordnungsprinzipien wie etwa das Subsidiaritätsprinzip, die hier eine Richtschnur bilden können²². Letztendlich handelt es sich jedoch auch um eine zutiefst ideologische Frage. Mit der gleichen Selbstverständlichkeit, mit der der Föderalist fragt: „Warum soll ich das nicht selbst regeln?“, fragt der Zentralist: „Warum soll das nicht einheitlich geregelt sein?“.

Zu erwarten ist, dass die Kompetenztatbestände in drei so genannte Säulen aufgeteilt werden: Bundeszuständigkeit, Landeszuständigkeit, gemeinsame Zuständigkeit. Hier sind noch grundlegende Fragen offen, da unter dem Begriff „Drei-Säulen-Modell“ jeweils Unterschiedliches verstanden wird. Entscheidend wird dabei aber jedenfalls sein,

welche Mitwirkungsrechte die Länder in der dritten Säule bekommen. Folgende Modelle wurden diskutiert:

- Zustimmung des BR sowie einer bestimmten Anzahl von Ländern („doppelte Mehrheit“)
- Parlamentarischer Vermittlungsausschuss
- Kompetenzfeststellung durch VfGH

d) Asylgerichtshof

In der oben erwähnten Regierungsvorlage 314 BlgNR 23. GP findet sich, ohne dass es dafür einen Entwurf der erwähnten Expertengruppe gegeben hätte, auch die Einrichtung eines Asylgerichtshofes (AsylGH) mit dem Ziel der Verkürzung der Gesamtdauer der Asylverfahren und mit folgenden Eckpunkten:

- Bundesasylamt in allen Asylsachen einzige verwaltungsbehördliche Instanz, AsylGH als einzige gerichtliche Rechtsmittelinstanz an Stelle des bisherigen unabhängigen Bundesasylsenates
- AsylGH entscheidet grundsätzlich in Zweiersenaten, Einzelrichterentscheid in bestimmten Fällen möglich
- Bei grundsätzlichen Rechtsfragen oder auf Antrag des BMI Entscheidung durch verstärkten Senat (Grundsatzentscheidung)
- Grundsatzentscheidungen sind dem VwGH vorzulegen, der sie (in sechsmonatiger Frist) in jeder Richtung abändern oder bestätigen kann
- Davon abgesehen kein Rechtszug gegen Entscheidungen des AsylGH an den VwGH
- Rechtszug an VfGH weiterhin möglich, allerdings Ablehnungsmöglichkeiten und keine Abtretung an VwGH

Wie diese Struktur mit den oben dargestellten Plänen zur Schaffung einer einheitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit I. Instanz kompatibel ist, wird sich erst weisen müssen. Insbesondere fällt jedoch auf, dass gem. Art. 129c Z 2 B-VG i. d. F. der Regierungsvorlage der AsylGH auch in sonstigen Verwaltungssachen durch einfaches Bundesgesetz zuständig gemacht werden kann. Die Bundesverfassung böte also die Möglichkeit, ein Parallelsystem zur Verwaltungskontrolle durch UVS oder Verwaltungsgerichte I. Instanz, das keinem Rechtszug zum VwGH unterläge, aufzubauen.

IV. Zusammenfassung

1. Nach 50 Jahren Bundesstaatsreform in der Zweiten Republik – mit Erfolgen, aber auch Rückschlägen – soll nun mit dem Projekt „Staats- und Verwaltungsreform“ der Bundesregierung „auch die innere Struktur der Republik in Bund, Ländern und Gemeinden an die neuen Anforderungen des 21. Jahrhunderts angepasst werden“²³. Dabei soll auf den Arbeiten des Österreich-Konvents aufgebaut werden.

2. Ein Paket (Wahlrecht) ist bereits umgesetzt und tritt am 1. Jänner 2008 in Kraft. Ein zweites Paket (Rechtsschutz – Kontrolle – Verfassungsvereinigung) liegt vor und ist bereits begutachtet.
3. Eine aktuelle Regierungsvorlage vom November 2007 übernimmt davon jedoch nur den Teil Verfassungsvereinigung und reichert ihn um die Einrichtung eines Asylgerichtshofs an. Die Bereiche Rechtsschutz und Kontrolle sind nicht enthalten.
4. Weiters offen sind noch die Bereiche Grundrechtskatalog, Bundesstaatlichkeit, insbesondere Kompetenzverteilung, Länderautonomie, Behördenorganisation, insbesondere Schulverwaltung, sowie territoriale Selbstverwaltung. Hier ist mit Begutachtungsentwürfen der eingesetzten Arbeitsgruppe Ende 2007/Anfang 2008 zu rechnen. Die unendliche Geschichte kann also weitergehen.

Anmerkungen

- 1 http://www.hofburg.at/show_content2.php?s2id=342 (27. 11. 2007).
- 2 Der Sozialdemokrat Jakob Reumann war Wiener Bürgermeister und nach der Konstituierung Wiens als selbständiges Land 1922 auch dessen erster Landeshauptmann; vgl http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=908,220851&_dad=portal&_schema=PORTAL (27. 11. 2007).
- 3 Zitiert nach *Kathrein*, Der Bundesrat in der Ersten Republik (1983) 52.
- 4 332 BlgNR 5. GP.
- 5 StenProtNR 5. GP, 2307 f.
- 6 So das Begriffsverständnis von „Bundesstaatsreform“ in *Bußjäger*, „Bundesstaatsreform darf keine Einbahnstraße sein!“, FS Weiss (2007) 299.
- 7 Vgl. zum Folgenden *Altenstetter*, Der Föderalismus in Österreich (1969), 93 ff.; *Adamovich*, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶ (1971) 47 ff.; *Ermacora*, Österreichischer Föderalismus (1976); *Pernthaler*, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980); *Berchtold*, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956 (1988); *Pansi*, Inhalt, Auswirkung und Verwirklichung der Forderungsprogramme der Bundesländer (1992); *Katschthaler*, Der Föderalismusstreit zwischen Bund und Ländern in Österreich (1998); *Meirer*, Die Verbindungsstelle der Bundesländer (2003) 257 ff.; *Bußjäger*, Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus (2005), 12 ff.; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007), Rz. 83 ff.; *Bußjäger*, „Bundesstaatsreform darf keine Einbahnstraße sein!“, FS Weiss (2007), 299.
- 8 Zur Landesamtsdirektorenkonferenz vgl. Rosner, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000), 104 ff.
- 9 Ausführlich *Pansi*, Inhalt, Auswirkung und Verwirklichung der Forderungsprogramme der Bundesländer (1992) 58 ff., sowie *Bußjäger*, „Bundesstaatsreform darf keine Einbahnstraße sein!“, FS Weiss (2007), 320 ff.
- 10 Die Länder hatten allerdings gefordert, dass solche BVG nur mit Zustimmung von zwei Dritteln aller LT kundgemacht werden dürfen; *Pernthaler*, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980), 55.
- 11 Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst (Hrsg.), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich (o. J. [1991]).
- 12 Abgedruckt z. B. bei *Katschthaler*, Der Föderalismusstreit zwischen Bund und Ländern in Österreich (1998), 101.
- 13 Alle Zitate aus: Gründungskomitees des Österreich-Konvents, Die Grundsätze des Österreich-Konvents zur Staatsreform (2003), <http://www.konvent.gv.at/pls/portal/docs/PAGE/K/zd/grundsaeetze.pdf> (27. 11. 2007).
- 14 http://www.konvent.gv.at/portal/page?_pageid=905,844401&_dad=portal&_schema=PORTAL (27. 11. 2007).
- 15 Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode, 23, <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=19542> (27.11.2007); Formatierung vom Verfasser.

- 16 Für die SPÖ Dr. Kostelka, Univ.-Prof. Öhlinger und FLH Burgstaller (ständiger Vertreter Univ.-Prof. Wiederin), für die ÖVP Univ.-Prof. Khol, Dr. Fiedler und LH Sausgruber (ständiger Vertreter VP des BR Weiss), Vorsitz SL Univ.-Prof. Lienbacher, BKA-VD.
- 17 „So soll den Ländern jedenfalls mehr Spielraum bei landesgesetzlichen Wahlrechtsregelungen, wie z. B. Briefwahl sowie künftig auch e-Voting bei Wahlen der Länder und Gemeinden, eingeräumt werden.“ – Länderpositionen zum Österreich-Konvent, Juni 2004, http://www.konvent.gv.at/portal/page?_pageid=905,844401&_dad=portal&_schema=PORTAL (27. 11. 2007)
- 18 In den Erl. des Begutachtungsentwurfes hieß es noch: „Durch die in diesen Ziffern vorgeschlagenen Änderungen soll eine verfassungsgesetzliche Ermächtigung zur gesetzlichen Einführung der Briefwahl geschaffen werden.“ (http://www.parlament.gv.at/portal/page?_pageid=908,4322666&_dad=portal&_schema=PORTAL [7.1.2008]), in der Regierungsvorlage dann jedoch: „Mit den in diesen Ziffern vorgeschlagenen Bestimmungen soll die Ausübung des Wahlrechtes (bzw. Stimmrechtes) durch Briefwahl eingeführt werden.“ (94 BlgNR 23. GP, http://www.parlament.gv.at/portal/page?_pageid=908,4792751&_dad=portal&_schema=PORTAL [7. 1. 2008])
- 19 <http://www.bka.gv.at/site/5732/default.aspx> (27. 11. 2007). Im Übermittlungsschreiben wird ausdrücklich darauf hingewiesen, „dass es sich bei diesem Entwurf um einen Entwurf der Expertengruppe und nicht um einen Gesetzesentwurf des Bundeskanzleramtes im Sinne der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus handelt.“
- 20 http://www.parlament.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXIII/ME/ME_00094_69/imfname_086724.pdf (27. 11. 2007).
- 21 314 BlgNR 23. GP.
- 22 Vgl. etwa *Rosner*, Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung als Herausforderung für die Selbstkoordination der österreichischen Länder, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hrsg.), *Bildungsprotokolle 13 – Klagenfurter Legistik-Gespräche 2006* (2007), 150 f.
- 23 Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode, 3, <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=19542> (27. 11. 2007).

Legistische Richtlinien
für die elektronische Erzeugung
von kommunalen Rechtsvorschriften

Ein Projekt der Abteilung 3 – Gemeinden
des Amtes der Kärntner Landesregierung

Von
Doris BURGSTALLER

1. Einleitung und Ausgangslage

Im Jahr 2007 wurde vom Abteilungsleiter der Abteilung 3 – Gemeinden des Amtes der Kärntner Landesregierung, Herrn Dr. Franz Sturm, das Projekt „elektronische Rechts-erzeugung von Gemeindeverordnungen“ initiiert. Das Hauptziel dieses Projektes war die Sicherstellung der legislatischen Qualität der kommunalen Rechtsvorschriften, zumal seit der Erzeugung kommunaler Rechtsvorschriften im Rahmen eines standardisierten elektronischen Prozesses auch das Gemeinderecht im Rechtsinformationssystem des Bundes¹ veröffentlicht wird. Somit ist das Gemeinderecht mit einer erhöhten Publizität ausgestattet, da dieses für jeden Gemeindebürger – quasi auf Knopfdruck – im Internet abrufbar ist.

Die elektronische Erzeugung der kommunalen Rechtsvorschriften erfolgt in Kärnten seit dem Jahr 2004 im Rahmen des workflow „Gemeinderecht im RIS und Gemeinerechtsdokumentation online – GEMRISDOK“². Dabei wird operativ eine workflow-Anwendung mit der Bezeichnung „GEMRISDOK“ eingesetzt. Es ist dies ein durchgehend elektronischer Prozess, über welchen die einzelnen Schritte von der Erstellung und Begutachtung eines Verordnungsentwurfes bis zur aufsichtsbehördlichen Endprüfung der beschlossenen und kundgemachten Verordnung abgewickelt werden.

Da das vorliegende Projekt „Rechtserzeugung von Gemeindeverordnungen“ im unmittelbaren Zusammenhang mit dem workflow „GEMRISDOK“ steht, wird dem eigentlichen Inhalt des gegenständlichen Beitrages, nämlich die Darstellung der vor dem Hintergrund des workflow „GEMRISDOK“ ausgearbeiteten Legislatischen Richtlinien, eine kurze Darstellung dieses elektronischen Prozessablaufes vorangestellt.

2. Der workflow „GEMRISDOK“

Das Projekt „Gemeinderecht im RIS“ wurde im Jahr 2002 unter Mitwirkung von Herrn Univ.-Prof. Dr. Friedrich Lachmayer, der Kärntner Verwaltungsakademie (Dr. Simon Korenjak), dem Kärntner Gemeindebund (Präsident Hans Ferlitsch) und der Abteilung 3 – Gemeinden des Amtes der Kärntner Landesregierung (DI Elisabeth Janeschitz) initiiert. Daraus entwickelte sich in weiterer Folge das umfassendere Projekt „Gemeinderecht im RIS und Gemeinerechtsdokumentation online – GEMRISDOK“ mit dem workflow „GEMRISDOK“. Die operative Umsetzung erfolgte schließlich im Jahr 2004, sodass zum Zeitpunkt des gegenständlichen Projektstarts im Jahr 2007 bereits auf eine mehrjährige praktische Anwendung des elektronischen Prozesses zurückgeblickt werden konnte.

Das grundlegende Ziel bei der Entwicklung des Gesamtprojektes „Gemeinderecht im RIS und Gemeinerechtsdokumentation online – GEMRISDOK“ war die elektronische Unterstützung der Erzeugung der Gemeinerechtsvorschriften und die Veröffentlichung des aktuellen Kärntner Gemeinerechts im RIS. Vor diesem Hintergrund wurde in Kooperation mit dem Bund, dem Land Kärnten und den Kärntner Gemeinden ein elektronischer Prozessablauf unter Heranziehung der bestehenden informations- und kommunikationstechnologischen Infrastruktur des Landes entwickelt. Die Einbettung

in die E-Government-Strategie des Landes Kärnten war seit Beginn an eine wesentliche Forderung an dieses Verwaltungsreformprojekt.

Die einzelnen Schritte im Rahmen des elektronischen Prozesses „GEMRISDOK“ von der Erstellung eines Verordnungsentwurfes bis zur aufsichtsbehördlichen Endprüfung der beschlossenen Verordnungen können im Wesentlichen wie folgt skizziert werden:

Zunächst werden die Gemeindeverordnungen im System erfasst und bearbeitet (Schritt 1). In weiterer Folge besteht die Möglichkeit, die Verordnungen bereits im Entwurf der jeweiligen zuständigen Abteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung zu einer sogenannten Vorbegutachtung zu übermitteln (Schritt 2). Dieser Schritt ist insofern nur fakultativ, als die Verordnungen grundsätzlich auch sogleich – also ohne Vorbegutachtung – beschlossen (Schritt 3) und nach erfolgter Kundmachung (Schritt 4) über das System zur RIS-Übernahme (Schritt 5) und Endprüfung (Schritt 6) weitergeleitet werden können. Die Publizierung der Gemeindeverordnung im RIS erfolgt nach durchgeführter Endprüfung durch die jeweils zuständige Abteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung.

Die Praktikabilität und Effizienz der Anwendung des elektronischen Prozesses „GEMRISDOK“ wurden nicht zuletzt durch eine Auszeichnung mit dem Speyer-Qualitätspreis im Jahr 2005 und durch eine Aufnahme in den Katalog der Best Practice-Projekte der Plattform Digitales Österreich³ im Jahr 2007 bestätigt.

Die logische und notwendige Weiterentwicklung der elektronischen Rechtserzeugung wurde nunmehr darin gesehen, auch die legistische Qualität der im Rahmen des elektronischen Prozesses „GEMRISDOK“ erzeugten kommunalen Rechtsvorschriften sicherzustellen.

3. Der Legistische Leitfaden

Aufgrund der elektronischen Publizierung der kommunalen Rechtsvorschriften im RIS sind die Gemeindeorgane im Rahmen der Verordnungserlassungen mehr denn je gefordert, die legistische Qualität der Verordnungen besonderes zu berücksichtigen; dies insbesondere deshalb, weil formell unrichtige oder mangelhafte Rechtsnormen in rechtlicher Hinsicht nicht auch rechtsunwirksam sein müssen, sodass grundsätzlich die Verpflichtung besteht, auch solche Rechtsnormen im RIS zu veröffentlichen.

Die Überleitung von unzeitgemäßen, unrichtigen oder mangelhaften Rechtsnormen in das RIS würde jedoch dem – der elektronischen Publizierung der Verordnungen zugrunde liegenden – Transparenzgedanken sowie den grundsätzlichen Intentionen der Publizierung im RIS, nämlich der Allgemeinheit aktuelle, vollständige und (allgemein)verständliche Verordnungen zur Verfügung zu stellen, widersprechen.

Die mit der Veröffentlichung der Gemeindeverordnungen im RIS verbundenen erhöhten Anforderungen an die Gemeindeorgane bei der Verordnungserstellung wurden von der Abteilung 3 – Gemeinden des Amtes der Kärntner Landesregierung somit zum Anlass genommen, auf der Grundlage der Legistischen Richtlinien des Landes Kärnten⁴ einen Leitfaden für die Kärntner Gemeinden auszuarbeiten. Neben der beabsichtigten

rechtlichen Unterstützung der mit der Ausarbeitung der Verordnungen befassten Gemeindeorgane sollte mit diesem Leitfaden insbesondere eine Qualitätssicherung der kommunalen Rechtsvorschriften erreicht werden.

Der Leitfaden trägt den Titel „Legistischer Leitfaden für die Erlassung von Verordnungen auf Gemeindeebene“⁴⁵ und wurde im Rahmen einer GEMRISDOK-Schulung im Oktober und November 2007 in den einzelnen Bezirken den Kärntner Gemeinden vorgestellt⁴⁶.

Im Wesentlichen behandelt der Legistische Leitfaden zwei Teile: einerseits die legistischen Elemente, denen bei der Erlassung von Gemeindeverordnungen grundlegende Bedeutung zukommt, und andererseits das Verfahren zur Erlassung von Verordnungen durch Gemeindeorgane.

Auf den wesentlichen Inhalt dieser beiden Teile des Legistischen Leitfadens soll in den folgenden Ausführungen nunmehr näher eingegangen werden.

3.1 Die legistischen Elemente

In diesem Kapitel des Legistischen Leitfadens werden die legistischen Elemente, denen bei der Erlassung von Gemeindeverordnungen grundlegende Bedeutung zukommt, überblicksweise dargestellt und mit praktischen Beispielen anschaulich gemacht. Nachfolgende legistische Elemente werden behandelt: die sprachliche Gestaltung der Rechtsvorschriften, die Zitierung von Rechtsvorschriften, die Verwendung von Verweisungen, der Aufbau einer Stammverordnung und die Novellierung von Rechtsvorschriften.

Zu den einzelnen legistischen Elementen wurden im Legistischen Leitfaden – neben den grundlegenden rechtlichen Ausführungen – Empfehlungen zum Zwecke der Qualitätssicherung der Gemeindeverordnungen ausgearbeitet.

Die wesentlichsten Empfehlungen betreffen nachfolgende legistische Elemente:

Sprachliche Gestaltung: Hinsichtlich der sprachlichen Gestaltung der Rechtsvorschriften wurde eine Checkliste für die Formulierung von Rechtsvorschriften mit den wesentlichen „Geboten“ und „Verboten“ erstellt. Demnach ist bei der Formulierung beispielsweise auf eine präzise, eindeutige und geschlechtsneutrale Formulierung sowie auf eine einheitliche Begriffswahl zu achten. Hingegen ist im Sinne der erstellten Checkliste beispielsweise die Verwendung von Schachtelsätzen, Fremdwörtern und mehrdeutigen Verneinungen tunlichst zu vermeiden.

Zitierung: Sofern in einer Gemeindeverordnung die Zitierung einer anderen Rechtsvorschrift erfolgen muss, wird im Legistischen Leitfaden hierfür eine Zitierung mit dem Kurztitel samt Buchstabenabkürzung empfohlen. Weiters wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass neben dem Titel der zitierten Rechtsvorschrift auch deren Fundstelle im amtlichen Kundmachungsblatt mit dessen Nummer und Jahr anzugeben ist. Insbesondere ist gemäß den Ausführungen im Legistischen Leitfaden im Sinne einer klaren und eindeutigen Zitierung auch klarzustellen, ob das Zitat die Stammfassung, die Fassung der zitierten Rechtsvorschrift in einer bestimmten Novelle oder die jeweils geltende Fassung der zitierten Rechtsvorschrift betrifft.

Verweisungen: Aufgrund der in der Praxis festgestellten Fehleranfälligkeit bei der Vornahme von Verweisungen wird im Legistischen Leitfaden grundsätzlich empfohlen, dass diese soweit wie möglich zu vermeiden sind. Sofern sich Verweisungen jedoch nicht vermeiden lassen, wird in rechtlicher Hinsicht auf die Notwendigkeit der Vornahme statischer Verweisungen hingewiesen, also auf die Verweisung „auf eine Norm in einer bestimmten Fassung“, damit eine spätere Änderung oder gar eine Aufhebung der verwiesenen Norm aus der Sicht der Verweisungsnorm keinen Einfluss hat.

Novellierung: Ein Hauptaugenmerk wurde im Kapitel der legistischen Elemente schließlich auf die Novellierungen der Gemeindeverordnungen gelegt, weil die praktischen Erfahrungen gezeigt haben, dass die Hauptfehlerquelle bei der für die Publizierung im RIS notwendigen Erstellung des sogenannten konsolidierten Textes, d. h. bei der Einbettung der Novelle in die geltende Verordnung, besteht. Zum Zwecke der Vermeidung einer Veröffentlichung eines fehlerhaften konsolidierten Textes im RIS wird demnach im Legistischen Leitfaden empfohlen, dass Novellierungen soweit wie möglich zu vermeiden und der Erlassung neuer Stammverordnungen der Vorzug einzuräumen ist. Für jene Fälle, in welchen die Vornahme einer Novellierung jedoch unumgänglich ist, wird der rechtliche Aufbau einer Novelle näher dargestellt.

3.2. Das Verfahren zur Erlassung von Verordnungen durch Gemeindeorgane

Dieses Kapitel des Legistischen Leitfadens behandelt das Verfahren zur Erlassung von Verordnungen durch Gemeindeorgane vor dem Hintergrund des workflow „GEMRIS-DOK“ und beinhaltet rechtliche Ausführungen hinsichtlich des Verordnungsentwurfes und der (Vor-)Begutachtung, der Beschlussfassung, der Fertigung, der Kundmachung und der Sammlung der Gemeindeverordnungen gemäß § 15 Abs. 4 K-AGO⁷.

Die wesentlichsten Empfehlungen zum Zwecke der Qualitätssteigerung der Gemeindeverordnungen wurden im Legistischen Leitfaden zu nachfolgenden Verfahrensschritten ausgeführt:

Vorbegutachtung: Hinsichtlich der im Rahmen des workflow „GEMRISDOK“ lediglich fakultativ vorgesehenen Vorbegutachtung wird im Legistischen Leitfaden zum Zwecke einer frühzeitigen Qualitätssicherung und der Sicherstellung eines effizienten Verfahrensablaufes die Empfehlung ausgesprochen, die einzelnen Schritte des elektronischen Prozessablaufes – also insbesondere auch die Übermittlung des Verordnungsentwurfes zur Vorbegutachtung – zur Gänze auszuschöpfen.

Kundmachung: In Bezug auf die Kundmachung von Verordnungen wird im Legistischen Leitfaden darauf hingewiesen, dass es diesbezüglich immer wieder zu Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich des Inkrafttretens einer Verordnung kommt, sodass die Empfehlung im Legistischen Leitfaden dahingehend lautet, hinsichtlich des Inkrafttretens einer Verordnung stets den Wortlaut gemäß § 15 K-AGO⁸ zu verwenden. Insbesondere wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Formulierung, wonach die Verordnung „nach Ablauf des Tages der Kundmachung“ in Kraft tritt, in rechtlicher Hinsicht nicht nachvollziehbar ist, weil die Kundmachung einer Verordnung nicht an einem einzigen Tag erfolgt, sondern vielmehr einen Abschnitt des Normerzeugungsverfahrens darstellt.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend ist auszuführen, dass auf der Grundlage der im Legistischen Leitfaden ausgesprochenen Empfehlungen neben der Sicherstellung der legistischen Qualität der Gemeindeverordnungen auch eine einheitliche, homogenisierte Vorgehensweise bei der Erlassung der Kärntner Gemeindeverordnungen erreicht werden soll. Zu diesem Zweck werden derzeit auch die bestehenden Musterverordnungen in Kooperation mit dem Kärntner Gemeindebund im Sinne der rechtlichen Ausführungen und Empfehlungen im Legistischen Leitfaden überarbeitet.

Um die Heranziehung des Legistischen Leitfadens bei der Erstellung von Verordnungen in den Kärntner Gemeinden zu unterstützen, wird weiters beabsichtigt, den Legistischen Leitfaden – neben der derzeitigen digitalen Veröffentlichung im Intranet des Amtes der Kärntner Landesregierung⁹ – auch als gebundenes Druckwerk herauszugeben. In weiterer Folge wird angestrebt, im Rahmen des in der Abteilung 3 – Gemeinden des Amtes der Kärntner Landesregierung laufenden Projektes „Rechtsbereinigung von digital dokumentierten Gemeindeverordnungen“ die im RIS bereits veröffentlichten Gemeindeverordnungen auf ihre Verbindlichkeit und Relevanz zu überprüfen und allenfalls rechtlich überholte Gemeindeverordnungen formal aufzuheben.

Anmerkungen

- 1 In den folgenden Ausführungen kurz als „RIS“ bezeichnet.
- 2 Vgl. dazu Kärntner Verwaltungsakademie, Bildungsprotokolle, Legistik@Gespräche 2004, Band 10, 71 ff.
- 3 Plattform Digitales Österreich – Bundeskanzleramt [Hrsg.], Best Practice Katalog, E-Government in Österreich (2007).
- 4 Vgl. *Kemptner*, Abteilung 2 V – Verfassungsdienst des Amtes der Kärntner Landesregierung, Legistik-ABC, Richtlinien für die Formulierung von Rechtsvorschriften (1995).
- 5 In den folgenden Ausführungen kurz als „Legistischer Leitfaden“ bezeichnet.
- 6 *Sturm/Tschuschnig/Burgstaller*, Abteilung 3 – Gemeinden des Amtes der Kärntner Landesregierung, Legistischer Leitfaden für die Erlassung von Verordnungen auf Gemeindeebene (2007).
- 7 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung – K-AGO, LGBl. Nr. 66/1998 idF LGBl. Nr. 45/2007.
- 8 Der § 15 Abs. 1 2. Satz Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung – K-AGO, LGBl. Nr. 66/1998 i. d. F. LGBl. Nr. 45/2007, betreffend das Inkrafttreten einer Verordnung lautet wie folgt: „Sie treten, wenn nicht landesgesetzlich anders bestimmt oder wenn nicht ausdrücklich ein späterer Zeitpunkt festgelegt ist, nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem sie angeschlagen worden sind.“
- 9 Der Legistische Leitfaden ist derzeit im Intranet für die Nutzer des Behördennetzes des Landes Kärnten unter <http://intranet.ktn.gv.at>, CNC-GEMEINDEN, Dokumente, GEMRISDOK, abrufbar.

Objektorientierte Denkansätze in der Logistik

Von
Wolfgang KAHLIG*

INHALTSVERZEICHNIS

1. Grundlagen	129
1.1 Definitionen	129
1.1.1 „Rechtstheorie“	129
1.1.2 „Legistik“	129
1.1.3 „Ontologie“ im Sinne der Rechtsinformatik	129
1.1.4 „Thesaurus“	130
1.1.5 „Content“	130
1.1.6 „Objektorientierung“	130
1.1.7 „UML“	130
1.2 Aufgabenstellung	130
2. Problemanalyse	131
3. Zielsetzungen	132
4. Istzustand	132
4.1 Basis: Rechtstexte	132
4.2 Basis der Rechtstexte: Legistik	133
4.3 Basis der Legistik	133
5. Analyse Istzustand	133
6. Lösungssätze	133
6.1 Abbildung von Strukturen	134
6.2 Strategien	134
6.3 Modell-Strukturierung	135
6.4 Konditionalmodell	137
6.5 Vorbilder	138
6.6 UML (Unified Modeling Language)	138
7. Ausblick und konkrete Schritte	143
7.1 Nationale und international wohldefinierte, logische Legistikelemente	143
7.2 Grundlagenarbeit	143
7.2.1 Akzeptanz	143
7.2.2 Initiativen/Keine falschen Ängste	143
7.2.3 Konkrete und neutrale Kontrollmechanismen	143
8. Ergebnis	143
9. Literaturhinweise	144

Schlagworte:

Rechtstheorie, Objekte, Klassifikation, Vererbung, Strukturen, Grundlagen von Gesetzen und Regeln, Ontologien, Thesauren, Darstellungsformen, Algorithmen, Datenbanken, Vernetzung, Logische Strukturen, Metalogik, Strukturierung, Digitalisierung, Legistik, Tabellentechnik, Visualisierung, Semiotik, Logik-Notation, Kontrollmechanismen, UML-Verfahren

Abstract:

Je „einfacher“ Regeln und daher auch Gesetze sind, umso leichter können diese akzeptiert und befolgt werden. Die Legistik macht im Wandel der Zeit bestimmte Entwicklungsschritte. Für die wissenschaftliche Orientierung können verschiedene Ansätze gewählt werden. Nicht nur „Normbegriffe“ sind dabei wesentlich, sondern auch Strukturen und Meta-Zusammenhänge. Dabei spielen Bereiche der Logik, Gliederungstechnik, Visualisierung, semiotische Aspekte eine wesentliche Rolle. Eine Methode für die Abwicklung von komplexen Projekten ist UML, die „Unified Modeling Language“, die die „Objektorientierung“ als Grundidee heranzieht. Dieses Werkzeug könnte auch für die Erstellung, Verwaltung und Weiterentwicklung eines modernen Rechtsgebäudes Anwendung finden.

1. Grundlagen**1.1 Definitionen***1.1.1 „Rechtstheorie“*

Als Rechtstheorie wird der Versuch bezeichnet, das Recht in seinen gesamten Erscheinungsformen systematisch zu beobachten und daraus nachprüfbar (falsifizierbare) Erkenntnisse zu gewinnen¹. Rechtstheorie galt zunächst als Teilbereich der Rechtsphilosophie und entwickelte sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts als eigenständige Disziplin.

1.1.2 „Legistik“

Die Legistik versucht Gesetze in möglichst verständliche, einheitliche, zusammenhängende, sich nicht widersprechende, überschaubare und ausführbare Regeln für genau festgelegte Adressaten zu formulieren.

1.1.3 „Ontologie“ im Sinne der Rechtsinformatik

Die Informatik versteht unter einer Ontologie die konzeptuelle Formalisierung eines Wissensbereiches.

1.1.4 „Thesaurus“

Alphabetisch und systematisch geordnetes, thematisch begrenztes Verzeichnis von Sachwörtern bzw. Sachwortgruppen².

1.1.5 „Content“

Content [dt. Inhalt], allgemein: die eigentliche, Bedeutung tragende Information eines Dokuments oder einer Nachricht³. Dabei werden sprachliche und sonstige Ausschmückungen in den Hintergrund gedrängt, damit die eigentliche Aussage klar erscheinen soll.

1.1.6 „Objektorientierung“

Die Objektorientierung⁴ ist ein Ansatz zur Entwicklung von Organisationsstrukturen, wie auch durch „Software“ dargestellt, der darauf beruht, die zu verarbeitenden Informationen anhand ihrer Eigenschaften und der möglichen Operationen zu klassifizieren. Im Vergleich zu Ansätzen, bei denen Eigenschaften und Funktionen nicht gemeinsam betrachtet werden, erhebt dieses Strukturierungs-Paradigma den Anspruch, entsprechende menschliche Organisationsmethoden aus der realen Welt besser nachzubilden.

1.1.7 „UML“

UML, die „Unified Modeling Language“, ist eine Modellierungssprache, die der Beschreibung von objektorientierten, komplexen Sachverhalten (analog einer „Software“) dient⁵.

1.2 Aufgabenstellung

Information, wie etwas in bestimmten Situationen zu tun oder zu unterlassen ist, muss derart eindeutig und unmissverständlich beschrieben werden und vermittelt werden können, dass sowohl Menschen mit verschiedenen Sprachebenen, aber auch Behelfseinrichtungen, wie etwa Computer, die Begriffe „verstehen“ und mit ihnen „umgehen können“.

Um nun „Regeln für Regeln“ zu schaffen und möglichst einheitliche Kommunikations- und Informationssysteme zu schaffen, sind auch im staatlichen Bereich für verschiedene Bereiche Systeme entwickelt worden, wie z. B. für die Durchführung von verwaltungstechnischen Funktionen. Diese umfassenden Arbeiten, repräsentiert durch das E-Government, bedürfen dringend im Bereich der Gesetzgebung und Exekution einer Ergänzung.

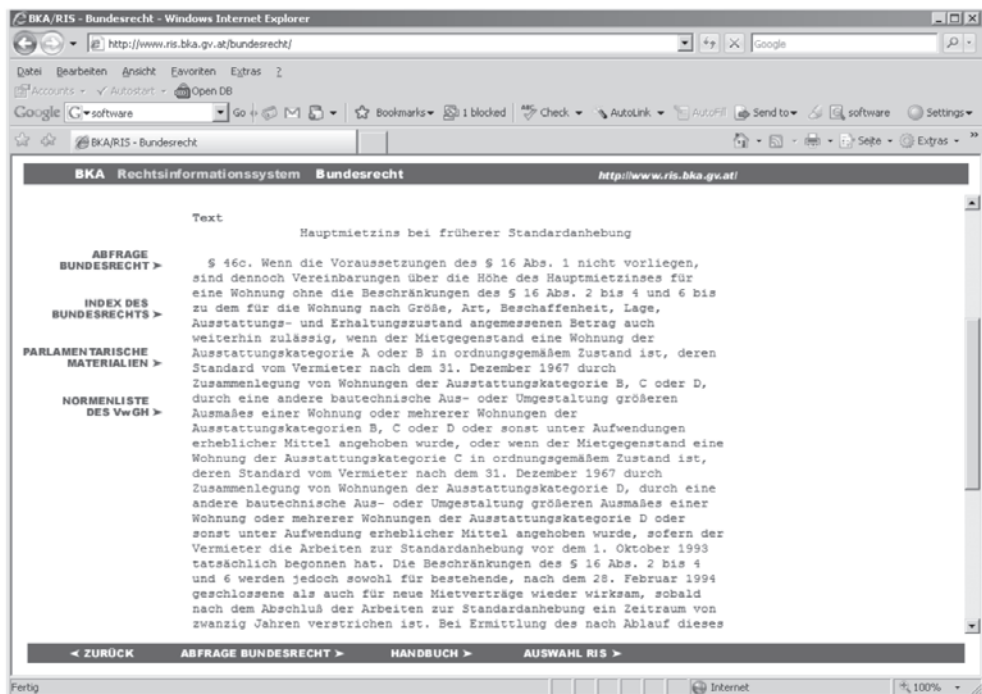
Die Form, die logische Aufbereitung und die semantische Strukturierung des Großteils der bestehenden Regelwerke bzw. Gesetze basiert oft auf einer traditionell bedingten Ausprägung; die Erkenntnisse der modernen Wissenschaften werden nicht oder nur höchst minimal berücksichtigt. Technologische Erkenntnisse werden nur sehr beschränkt genutzt. Statt klarer Übersichten und Lösungsrezepte werden den Betroffenen oft übermäßig lange, geschachtelte Sätze angeboten.

Die Ansätze in diesem Exposé beziehen sich auf den aktuellen Wissensstand sowie auch auf eigene Analysen und Erkenntnisse und zeigen Wege auf, wie einerseits bestehende Regeln und Gesetze neu strukturiert und „verständlicher“ gemacht werden können und diese andererseits künftig unter Zuhilfenahme von objektorientierten Modellierungssprachen dargestellt werden könnten.

Der eigentliche Zweck von staatlichen Gesetzen und Regeln ist einfach: Es soll dem Bürger in einer möglichst einfachen und verständlichen Form vermittelt werden, was zu tun und was zu unterlassen ist.

2. Problemanalyse

Als Ausgangsbeispiel soll ein Abschnitt aus dem MRG⁶ dienen:



Beim automatischen Zählen der Worte und Zeichen durch „WORD“ ergeben sich 182 Worte und 1134 Zeichen (ohne Leerzeichen). Dieser abgebildete erste Satz des § 46c MRG besteht aus über 20 Zeilen und mehrfachen Einschüben, Verschachtelungen, Querverweisen. Durch die rein sprachliche Ausrichtung sind – beim ersten Überfliegen des Textes – Strukturen, Zusammengehörigkeiten, Parallelitäten kaum zu erkennen.

Meinrad Handstanger zitiert⁷ in diesem Sinn den VfGH (gekürzt):

„Der Verfassungsgerichtshof beobachtet seit geraumer Zeit, dass allein die Feststellung der für die Lösung eines Falles maßgeblichen Rechtslage oftmals sehr zeitaufwändig und

es darüber hinaus in vielen Fällen ausgesprochen schwierig ist, das vom Gesetzgeber Angeordnete zu verstehen. Ursache dafür sind verschiedene legistische Unzulänglichkeiten, wie mangelnde sprachliche Präzision, überlange Sätze, die verschiedene Gedanken ineinander verstricken, eine unzureichende Systematik, häufig kaum durchschaubare Verweisungsketten und teilweise sogar Widersprüchlichkeiten im Angeordneten.

Zahlreiche, häufig in Sammelgesetze verpackte Novellierungen und deren unterschiedliches, zum Teil rückwirkendes Inkrafttreten bewirkt ein Übriges ...“

Jeder Staatsbürger, der ein Gesetz verstehen will bzw. muss, steht vor diesen Schwierigkeiten, die noch durch undurchschaubare Verweisketten und Inkonsistenzen verstärkt werden.

3. Zielsetzungen

Das Hauptziel muss letztendlich darin bestehen, dass zumindest der „durchschnittlich Gebildete“ rasch und sicher erkennen kann, was er zu tun und was zu lassen hat. Ein Rechtssystem sollte dem Bürger Handhaben bieten, wie er in den wesentlichen Grundfragen zu entscheiden hat, ohne längere Analysen oder Studien durchführen zu müssen. Erst für Detailfragen sollten Fachleute herangezogen werden müssen.

Diese „Hauptziele“ können natürlich primär durch „Vereinfachung“ der Gesetze verfolgt werden, was aber den Nachteil mit sich bringt, dass „einfache“ Gesetze oft „ungerecht“ sein können⁸.

4. Ist-Zustand

4.1 Basis: Rechtstexte

Zunächst ergibt sich die Frage nach der Darstellungsart, die eine überdimensionale Komplexität suggeriert. Auch andere Wissensgebiete sind bezüglich Komplexität vergleichbar mit dem Rechtsgebäude (Medizin, Genforschung, Technik/Maschinenbau: Explosions-Zeichnungen bei Maschinen, Stücklisten, Mikrofilmmechanismen usw.). Die Informatik als moderne Wissenschaft, die sich damit beschäftigt, wie Daten gesammelt, erfasst, aufbereitet, verarbeitet, weitergegeben und insbesondere zur Verfügung gestellt werden, versteht sich heutzutage weniger darin, dass festgeschriebene Werte und Informationen bei der Erfassung und der Zur-Verfügung-Stellung einfach beschleunigt werden, es muss auch rationalisiert und strukturiert werden.

Folgende Problematik ergibt sich oft für den Leser: Ein Gesetz wird novelliert. Derjenige, der die Basis für die Änderungen praktisch auswendig im Kopf hat, für den ist es kein Problem, den alten Text mit dem neuen zu vergleichen. Es wäre jedoch hilfreicher, wenn, nicht nur fallweise, sondern konsequent, der alte UND der neue Inhalt nebeneinander (oder untereinander) in einem neuen Gesamttext erschienen. Der bisherige Text könnte etwa in Klammern gesetzt sein.

Auch eine Einblendung von Verweisen wäre überlegenswert (statt „§ 1091 ABGB“, Andruck der entsprechenden Stelle).

4.2 Basis der Rechtstexte: Legistik

Die Legistiktexte des Verfassungsdienstes sind zwar sorgfältig abgestimmte Regeln, die oft (Zeitdruck usw.) zu wenig konsequent eingehalten werden. Dennoch werden laufend starke Bemühungen gesetzt, möglichst umfassende Zusammenstellungen zu erarbeiten, wie dies im „Legistischen Handbuch des Landes Steiermark“ vor relativ Kurzem mit ausgeprägter Berücksichtigung der Darstellung von Strukturen und Visualisierungen von Abläufen geschehen ist.

4.3 Basis der Legistik

Durch die Methoden der Rechtssprache, Rechtstechnik und der formellen Gestaltung soll auf die Begriffe, die Begriffsbestimmungen und die logischen Elemente derart Einfluss genommen werden, dass durchgehende, aber auch einfache Strukturen entstehen.

5. Analyse Ist-Zustand

Oft erkennt man ein Wachsen und „Wuchern“ von rechtlich relevanten Informationen und Regeln, oft gilt das Prinzip: Alles Bisherige bleibt aufrecht, neu kommt aber noch dazu: ... Bei der Rechtserzeugung wird, bis auf Ausnahmen, keine Rücksicht auf mögliche Thesaurierungskataloge genommen. Die Meta-Logik ist meist nur in den Köpfen von Fachleuten bzw. Fachautoren, die laufend Kommentare schreiben (müssen).

Selbst die Gestaltung der Sätze ist derart, dass der Aufbau kaum den Schluss auf Struktur und Logik ermöglicht. Als Beispiel möge der § 1 MRG dienen:

§ 1. (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);

6. Lösungsansätze

Dazu sind meta-logische Strukturen und Zusammenhänge zu bilden, ein „Schatzhaus“ für alle ähnlichen bzw. zusammenhängenden Fälle und „komfortable“ Suchalgorithmen, die nicht nur auf Stichworte Antworten geben, sondern auch auf komplexere Zusammenhänge und vergleichbare Sachverhalte hinweisen.

Erstellung von Suchwort-Katalogen unter Verwendung von „Normworten“ (Worte in der Grundform, unter Vernachlässigung von Konjugation und Deklination). Verweisungen auf Primärrecht, Verordnungen, Richtlinien, allgemeine „Regeln“.

Voraussetzung für die Ermittlung von direkten und übergeordneten Strukturen sind relationale Datenbanken, vernetzte Computeranlagen, europaweite/weltweite Netze und eine weitere Vernetzung von Universitäten und Forschungsinstituten.

Wesentlich ist, dass logische Verknüpfungen, Übersichten, übergeordnete Zusammenhänge vorhanden sind bzw. gebildet werden können. Jeder Regelblock, aber auch jede Einzelregel muss in ein logisches Gefüge eingepasst werden können.

Einführung eines elektronischen Rechtserzeugungsprozesses lt. Beschlussprotokoll Nr. 60/9, betreffend Elektronischer Rechtserzeugungsprozess, Projekt „E-Recht“, in der Sitzung der Bundesregierung am 6. Juni 2001. Dadurch sollte die Texterstellung des Rechtssetzungsprozesses auf eine konsequente elektronische Grundlage gestellt werden. Die Grundkonzeption des Projektes muss dergestalt sein, dass von der Begutachtung einer Rechtsvorschrift (Verordnung, Gesetz, Staatsvertrag) bis zur (Internet-)Kundmachung dieser Rechtsvorschrift ein durchgehender elektronischer Produktionsweg eingerichtet wird.

6.1 Abbildung von Strukturen

Allein schon durch eine strukturierte Anordnung der Begriffe/Satzteile kann erreicht werden, dass Zusammenhänge leichter erkannt werden, logische Strukturen ins Auge springen und damit rascher überblickt werden können. Beispielsweise könnte der weiter oben zitierte § 1 MRG folgendermaßen dargestellt werden (ohne Sinnesänderung):

§ 1. (1) MIETE/GELTUNGSBEREICH

Dieses Bundesgesetz gilt für die Miete von

- Wohnungen,
- einzelnen Wohnungsteilen oder
- Geschäftsräumlichkeiten aller Art, wie im besonderen von:
 - Geschäftsräumen,
 - Magazinen,
 - Werkstätten,
 - Arbeitsräumen,
 - Amts- und Kanzleiräumen) ...

6.2 Strategien

Die weitere Automatisierung, Rationalisierung und Vereinfachung bilden die Basis. Grundsätzlich sollten alle „Regeln“ wie eine Tageszeitung oder eine „Checkliste“ lesbar sein. Der Grundsatz der Vermeidung von Längen und Schachtelungen sollte konsequent beachtet werden, wie ja großteils in den Legistik-Vorschriften gefordert.

Neue Techniken sind notwendig, wie etwa die Tabellentechnik, eine Darstellung in übersichtlichen, Excel-ähnlichen Bildern. Die Visualisierung⁹ durch Darstellung in Übersichten mittels Struktogramm, Flussdiagramm und Schautafel muss zum Grundsatz erhoben werden.

Auch die wichtige Logik-Notation durch bewusste und sichtbare Hervorhebung der „UND“- bzw. „ODER“-Strukturen und der „Klammerbildung“ ist von entscheidender Bedeutung.

Es muss beachtet werden, dass die Verbindung zwischen Sätzen bzw. Satzteilen mit verschiedenwertigen Bindeworten erfolgt. So bindet ein „UND“ bekanntlich stärker als ein „ODER“, die Umkehrung dieser Regel wäre, wie in folgendem Beispiel, durch entsprechende Klammerbildung möglich:

Wenn das Ereignis A eintritt und das Ereignis B eintritt oder das Ereignis C eintritt, dann geschieht das Ereignis XY.

Dies wäre ident mit:

Wenn (das Ereignis A eintritt und das Ereignis B eintritt) oder das Ereignis C eintritt, dann geschieht das Ereignis XY.

Einen völlig anderen Sinn ergäbe der obige Satz bei geänderter Klammernsetzung:

Wenn das Ereignis A eintritt und (das Ereignis B eintritt oder das Ereignis C eintritt), dann geschieht das Ereignis XY.

C allein wäre nun nicht mehr ausschlaggebend (nicht mehr „hinreichend“)!

6.3 Modell-Strukturierung

Auf die oft nicht klare Verwendung der Bindeworte UND/ODER/SOWIE¹⁰ wird in der Literatur immer wieder hingewiesen. Problematisch ist dabei, dass beispielsweise die „UND“-Konnektion manchmal logisch (im Sinne der Inhaltsdarstellung) verwendet wird, manchmal aber auch als saloppe Beendigung von „ODER“-Konnektionen, die – wieder auf Grund von unzulänglichen sprachlichen Usancen – nicht dezidiert mit „ODER“ getrennt werden, sondern einfach mit einem Beistrich.

Beispiel aus § 1 MRG:

§ 1. (1) Dieses Bundesgesetz gilt für die Miete von Wohnungen, einzelnen Wohnungsteilen oder Geschäftsräumlichkeiten aller Art (...) samt den etwa mitgemieteten (...) Haus- oder Grundflächen (...) **und** für die genossenschaftlichen Nutzungsverträge über derartige Objekte (...)

Der logische Content soll uns eigentlich eine logische Aufzählung vermitteln, sodass das obige „und“ ein rein „sprachliches Und“ darstellt und nach den sprachlichen Usancen das Ende einer Aufzählung darstellt. Vom rein „logischen“ Aspekt her soll uns nämlich mitgeteilt werden, dass dieses Bundesgesetz gilt für

Miete von Wohnungen	ODER (auch)
einzelnen Wohnungsteilen	ODER (auch)
Geschäftsräumlichkeiten aller Art ...	ODER (auch)
für die genossenschaftlichen Nutzungsverträge ...	

„ODER“ hat bekanntlich zwei Bedeutungen, nämlich ein

„ausschließendes ODER“ (ehemals als „AUT“ bezeichnet) und ein „aufzählendes ODER“ (ehemals als „VEL“ bezeichnet).

Da oft „logische“ Bindeworte mit sprachlich üblichen Bindeworten in einem Topf gesehen werden, könnte zu dem obigen Zitat der Einwand kommen, dass der Satz durchaus auch mit „UND“ verbunden werden kann.

Diese Behauptung scheint im ersten Augenblick richtig, wenn man liest:

§ 1. (1) Dieses Bundesgesetz gilt
 für die Miete von Wohnungen und
 für die Miete von einzelnen Wohnungsteilen und
 für die Miete von Geschäftsräumlichkeiten aller Art ... und
 für die genossenschaftlichen Nutzungsverträge ...

Mit Beachtung der konsequenten Logikregeln jedoch ergibt sich¹¹:

§ 1. (1) Dieses Bundesgesetz gilt nur, wenn es sich handelt um
 die Miete von Wohnungen ODER (VEL)
 die Miete von einzelnen Wohnungsteilen ODER (VEL)
 die Miete von Geschäftsräumlichkeiten aller Art ... ODER (VEL)
 genossenschaftliche Nutzungsverträge ...

Schließlich mit den „NOTWENDIG“/„HINREICHEND“-Operatoren ergibt sich:

§ 1. (1) Es ist NOTWENDIG, dass es sich um
 die Miete von Wohnungen ODER (VEL)
 die Miete von einzelnen Wohnungsteilen ODER (VEL)
 die Miete von Geschäftsräumlichkeiten ... ODER (VEL)
 genossenschaftliche Nutzungsverträge...
 handelt, damit das Bundesgesetz gilt.

Und noch klarer mit der WENN/DANN-Notation:

§ 1. (1) WENN es sich handelt um
 die Miete von Wohnungen ODER (VEL)
 die Miete von einzelnen Wohnungsteilen ODER (VEL)
 usw.,
 DANN ist das Bundesgesetz anzuwenden.

Dabei wird klar, dass es sich tatsächlich – im logischen Sinn – um aufzählende ODER handelt, nicht etwa um das ausschließende ODER (... aber nicht...) und keinesfalls um die logische Konjunktion „UND“. (Das logische UND würde bedingen, dass es sich bei dem zu untersuchenden Subjekt GLEICHZEITIG um eine Wohnungsmiete, als auch

um eine Miete von einzelnen Wohnungsteilen, als auch um eine Geschäftsräumlichkeit, als auch um einen genossenschaftlichen Nutzungsvertrag handelt, was wohl nicht sein kann.

Das erwähnte Beispiel oben, bei dem das „UND“ in der Konstruktion als plausibel erscheint, ist tatsächlich ein sprachliches „und auch“, das mit dem logischen „ODER (VEL)“ gleichzusetzen wäre.

Abgeleitet durch diese Überlegung und aus Ergebnissen aus der Literatur kann daher die Forderung erhoben werden, dass die Bindeworte „UND“ (bzw. „sowie“) bzw. „ODER“ zu ersetzen sind durch

ET ... logisches UND

AUT ... logisches ODER, ausschließend (also „entweder oder aber nicht beides“)

VEL ... logisches ODER, aufzählend (also dies oder das, oder auch beides, ...)

Natürlich könnte auch bei diesem Modell der Lesbarkeitseinwurf erfolgen. Eine möglich „Minimalvariante“ wäre daher:

UND – Verwendung ausschließlich als logisches UND

ODER – ausschließlich als ausschließendes ODER

Beistrich – Verwendung als aufzählendes ODER

Der Gesetzgeber sollte sich davon lösen, ob etwas etwa sprachlich „holprig“ klingt.

6.4 Konditionalmodell

In den aktuellen Texten müssen (um das logische Element der Klammer vermeiden zu wollen) sprachliche Klimmzüge durchgeführt werden, die der Lesbarkeit nicht gerade förderlich sind.

Ein zweites Beispiel für die strenge logische Gliederung wäre die zwingende Einführung der „SONST“-Klausel in „WENN“-Sätzen:

Beispiel aus § 10 MRG, mit WENN/SONST-Klausel:

Bei einer mietrechtlichen Neuvermietung steht es dem Vermieter frei, eine an den Vormieter geleistete Ablöse an den neuen Mieter weiterzuverrechnen oder auf eine Ablöse zu verzichten (§ 10 Abs. 6 MRG).

WENN der Vermieter vom neuen Mieter keinen Ersatz verlangt,

DANN sind die Bestimmungen über den höchstzulässigen Hauptmietzins (§16) uneingeschränkt anzuwenden; usw.

SONST: Die abgegoltene Aufwendung ist bei der Bestimmung des Hauptmietzinses als nicht getätigt zu betrachten und daher nicht zu berücksichtigen.

6.5 Vorbilder

Stets führt die Zerlegung in Einzelschritte zum Ziel, die Natur kann auch hierbei wieder Vorbild sein (Doppelhelix). Auch das Beispiel der Computerentwicklung kann angeführt werden: Die ersten Computeranlagen waren „analog“, der Trend zum „bit“, also zum digitalen Motto: „JA oder NEIN“, hat sich jedoch durchgesetzt.

6.6 UML (Unified Modeling Language)¹²

UML ist eine Modellierungssprache zur Beschreibung von objektorientierten Konzepten und wurde 1995 von Grady Booch und James Rumbaugh vorgestellt. UML ist nichts grundsätzliches Neues, sondern eine sinnvolle Zusammenfassung und Erweiterung von damals schon bestehenden Methoden. Die OML (Objekt Management Group) wacht über die Einheitlichkeit und gibt neue Releases frei.

UML ist auf jedes komplexere Projekt anwendbar und wenn auch damals für die Softwareentwicklung empfohlen, so doch auch sehr gut für den gesamten Gesetzbildungsmechanismus verwendbar.

Die Objektorientierung impliziert den Ansatz zur Entwicklung von komplexen Systemen durch

- ❑ klassifizieren der Daten anhand ihrer Eigenschaften und der möglichen Operationen,
- ❑ Bessere Nachbildung entsprechender Organisationsmethoden aus der realen in eine virtuelle Welt.

Die Basis der Objektorientierung besteht in der Aufteilung der zu beschreibenden Welt in Objekte mit Eigenschaften und Operationen. Ergänzt wird durch das Konzept der Klasse: Objekte werden dabei aufgrund ähnlicher Eigenschaften zusammengefasst. Bei der Strukturfestlegung werden Attribute und Eigenschaften zugeordnet. Das Verhalten wird von den Methoden der Klasse bestimmt. Durch die „Vererbung“ werden Klassen von anderen Klassen abgeleitet, die neue Klasse erbt die Datenstruktur (Attribute) und die Methoden von vererbender Klasse (Basisklasse). Bei der Polymorphie (Vielgestaltigkeit) sind die Eigenschaften einer Klasse von Objekten referenzierbar, ohne dass die konkrete Ausprägung in dem angesprochenen Objekt bekannt sein muss.

Zusammenfassend kann daher folgende Aktionentabelle erstellt werden:

Objekte:	mit Eigenschaften und Operationen festlegen
Klassen:	Objekte mit ähnlichen Eigenschaften zusammen fassen
Attribute:	legen Struktur fest
Methoden:	legen Verhalten fest
Vererbung:	Welche Klassen werden von anderen Klassen abgeleitet (Attribute, Methoden)
Basisklasse:	Ergebnis aus Vererbung
Polymorphie:	Klasseneigenschaften von Objekten ableitbar

Die Strukturen, Zusammenhänge, Abläufe werden in Diagrammen dargestellt. Folgende Übersicht über wichtige Diagramme findet sich in der einschlägigen Literatur¹³:

KLASSEN-Diagramm: Klasse, Attribut, Operation

KLASSEN-Diagramm: Assoziation

KLASSEN-Diagramm: Generalisierung

PAKET-Diagramm

VERTEILUNGS-Diagramm

OBJEKT-Diagramm

KOMPONENTEN-Diagramm

KOMPOSITIONSSTRUKTUR-Diagramm

SEQUENZ-Diagramm

KOMMUNIKATIONS-Diagramm

TIMING-Diagramm

INTERAKTIONSÜBERSICHTS-Diagramm

ZUSTANDS-Diagramm

VERHALTENS-Diagramm

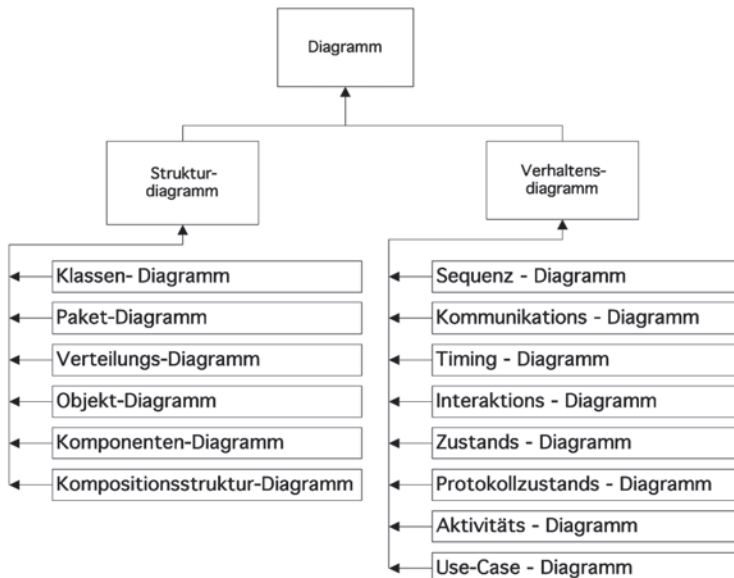
PROTOKOLLZUSTANDS-Diagramm

AKTIVITÄTS-Diagramm

USE-CASE-Diagramm

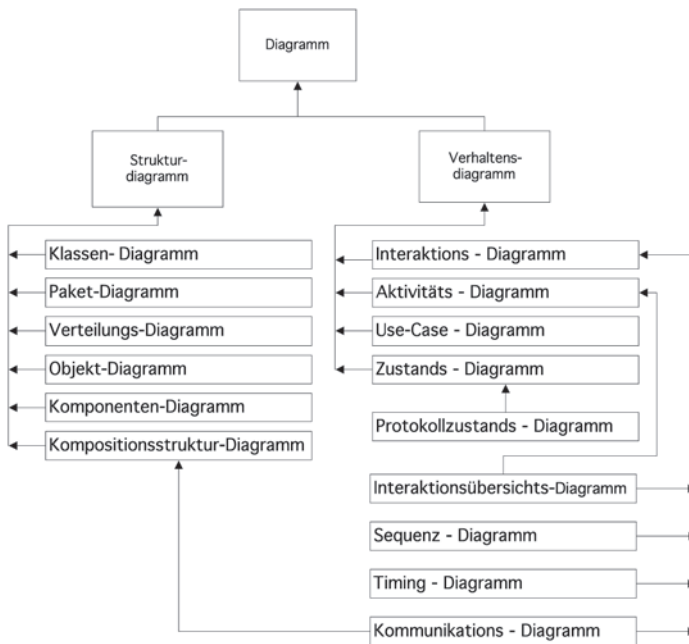
Die Diagramme sind natürlich zueinander strukturiert, sodass sich – zunächst – das folgende Bild ergibt¹⁴:

KLASSEN-Diagramm der UML-Diagramme:



Durch das hier angewandte Prinzip der Generalisierung werden Entitäten so geordnet, dass man sie über ihre Gemeinsamkeiten zusammenfasst. Die Pfeilspitzen zeigen von einem untergeordneten Diagramm zu einem allgemeineren. Das jeweils untergeordnete Diagramm ist „kind of“, also eine bestimmte Art eines höheren Diagramms. Wenn auch die Zuordnungen prinzipiell laut dem obigen Schema entnommen werden können, so gibt es für mehrere dieser Diagramme besondere, zusätzliche Abhängigkeiten, wie in der folgenden Darstellung gezeigt wird:

KLASSEN-Diagramm der UML-Diagramme (mit zusätzlichen Abhängigkeiten):

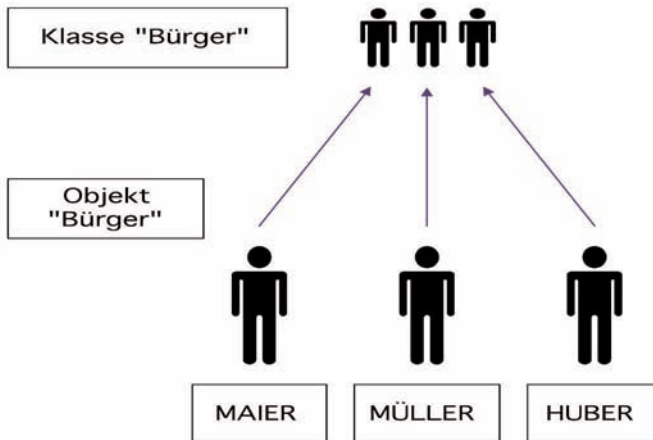


Hier lässt sich erkennen, dass

- das Kommunikations-Diagramm eine Abhängigkeit zum Kompositionsstruktur-Diagramm besitzt,
- das Interaktionsübersichts-Diagramm eine Abhängigkeit zum Aktivitäts-Diagramm besitzt.

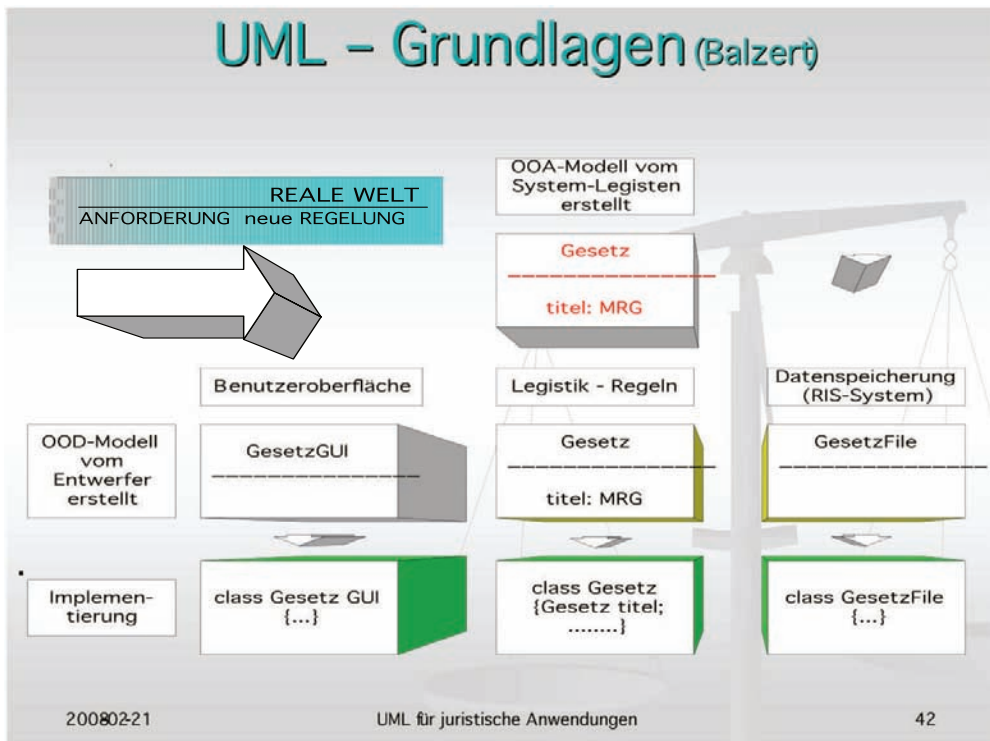
In der e-Government- Ebene können nun verschiedene Beziehungen hergestellt werden. Die Beziehung Objekt/Klasse lässt sich beispielsweise folgendermaßen darstellen:

KLASSE/OBJEKT-Diagramm:



Als „Klasse“ kann dabei die Gruppe der „anonymen Bürger“ gesehen werden, unter „Objekt Bürger“ ist z. B. der „Herr MAIER Josef, vom Neuen Markt 12, Klagenfurt“ gemeint. Für die formalistische Darstellung wird folgender Ansatz gewählt:

<u>Objekt: Klasse</u> <hr/> Attribut 1 = Wert 1 Attribut 2 = Wert 2	<u>ein Bürger: Bürger</u> <hr/> Name = „Maier“ Tel. = 0664/1204030
---	--



Wird nun als nächster Schritt (nach der Festlegung von Klassen, Objekten, Attributen, usw.) die Methode der OOA (Objektorientierte Analyse) eingesetzt, so kann die obige Darstellung¹⁵ als Basis dienen.

Bei der OOAD (Objektorientierte Analyse und Design)¹⁶ handelt es sich nun um eine Phase der objektorientierten Erstellung eines Systems, welche sich in den Teil der Domänenmodellierung (Objektorientierte Analyse) und den Teil des Systementwurfs (Objektorientiertes Design) aufgliedert.

In der Analyse geht es darum, die Anforderungen zu erfassen und zu beschreiben, die das zu entwickelnde System erfüllen soll. Stark vereinfacht ausgedrückt sucht und sammelt man in dieser Phase alle Fakten, stellt diese dar und überprüft sie. Dies geschieht oft in Form eines textuellen Pflichtenheftes oder der Software Requirements Specification. Das darauf aufbauende Objektorientierte Analysemodell (OOA-Modell) ist eine fachliche Beschreibung mit objektorientierten Konzepten, oft mit Elementen der Unified Modeling Language (UML) notiert. Es hebt das Wesentliche hervor und lässt Unwichtiges weg. Ein Bezug zur Informationstechnik ist in dieser Phase ausdrücklich unerwünscht. Das OOA-Modell kann ein statisches und/oder ein dynamisches Teilmodell enthalten. Es kann auch einen Prototypen der Benutzerschnittstelle enthalten.

Beim objektorientierten Design wird das in der Analyse erstellte Domänenmodell weiterentwickelt und darauf aufbauend ein Systementwurf erstellt. Das Design berücksich-

tigt neben den fachlichen Aspekten des Auftraggebers aus der Analyse auch technische Gegebenheiten. In einem Wasserfall-Vorgehensmodell folgt als nächste Phase die objektorientierte Programmierung (OOP).

7. Ausblick und konkrete Schritte

7.1 Nationale und international wohl definierte, logische Legistikelemente

Die Bildung von Arbeitsgruppen und die Erarbeitung von übergeordneten, internationalen Elementen werden unvermeidlich sein.

7.2 Grundlagenarbeit

7.2.1 Akzeptanz

Das Beschreiten von ungewöhnlichen Wegen muss erlaubt sein, ja muss der Regelfall werden. Die sachliche und neutrale Beurteilung der fremden Meinung bzw. Überzeugung ist essentiell. (Zitat Ludwig Adamovich: „Die Rechtswissenschaft ist unterentwickelt, die sich auf Dogmatik beschränkt;“)

7.2.2 Initiativen / Keine falschen Ängste

Oft wird ein Vorwand vorgeschützt, um Neuerungen hintan zu halten. Als klassisches, historisches Beispiel kann die ehemalige Angst vor dem Buchdruck genannt werden. Jede neue Idee hat natürlich Vor- und Nachteile, die jedoch gegeneinander abgewogen werden müssen. Aus jetziger Sicht wäre der Buchdruck auch bei äußerstem Widerstand nicht aufzuhalten gewesen. Der von Zeit zu Zeit ausgesprochene Hinweis: „Du nimmst uns das Brot weg!“ ist sicher ernst zu nehmen, darf jedoch die Weiterentwicklung nicht hemmen. Überholte Ängste, die den Fortschritt zu blockieren suchen, müssen abgebaut werden.

7.2.3 Konkrete und neutrale Kontrollmechanismen

Elementar wird sein, dass eine entsprechend ausgestattete Kontrollinstanz auf möglichst breiter Basis eingerichtet wird.

8. Ergebnis

Die Legistik-Regeln wären daher nach den obigen Postulaten zu ergänzen. Die Erarbeitung von Struktur- und Verhaltens-Zusammenhängen ist sicher schwierig und aufwendig. Insbesondere die Wartung ist auf Grund der jetzigen oft „unzusammenhängenden“ und nicht automatisch/elektronisch gestalteten Regeln relativ schwierig, aber machbar und sinnvoll. Erst nach Installation und Institutionalisierung der beschriebenen Methodiken ist die laufende Pflege und Erweiterung vereinfacht möglich. Dadurch könnten „Regeln“ einfacher und verständlicher werden und so manchen Aufwand vermeiden helfen. Dabei kann UML durchaus eine wesentliche Hilfestellung leisten.

9. Literaturhinweise

- Adamovich**, Ludwig, Probleme einer modernen Gesetzestechnik, in: **Winkler, G./Schilcher, B.** (Hsg.), Gesetzgebung, Wien (1981)
- Eichenberger**, Kurt et al. (Hsg.), Grundfragen der Rechtssetzung, Basel (1978)
- Holzinger**, Gerhart, Die Kundmachung von Rechtsvorschriften in Österreich, in: **Schäffer, H.** (Hsg.), Theorie der Rechtssetzung, Wien (1988), 303 ff.
- Heindl/Kahlig**, Mietrecht anschaulich, Manz, 2001, Wien
- Heindl/Kahlig**, Mietrecht anschaulich, Manz, 2002, Wien
- Heindl/Kahlig**, Wohnrecht anschaulich, Manz, 2003, Wien
- Heindl/Kahlig/Stingl**, Wohn- und Steuerrecht anschaulich, Manz, 2004, Wien
- Heindl/Kahlig/Stingl**, Wohn- und Steuerrecht anschaulich – Gesamtausgabe, Manz, 2004, Wien
- Heindl/Kahlig**, Mietrecht automatisch, Manz, 2004, Wien CD-Ausgabe
- Heindl/Kahlig**, WEG 2002 automatisch, Manz, 2004, Wien CD-Ausgabe
- Kahlig** Wolf, Mietrecht einfach, Eppenberg, Wien, 1997
- Kahlig** Wolf, Handbuch des Immobilienwesens, CONTACT, 2004, Loseblattausgabe
- Kahlig** Wolf, Steuer-Handbuch des Immobilienwesens, CONTACT, 1996, Loseblattausgabe
- Kahlig/Stingl**, Beiblätter im Steuerrecht anschaulich, Manz, 2005
- Kahlig/Stingl**, Beiblätter im Steuerrecht automatisch, Manz, 2004
- Kahlig** Wolfgang, Dissertation Rechtsmodellierung im E-Government, Fallbeispiele zur Legistik, Kepler-Universität, Linz, 2005
- Lachmayer/Reisinger**, Legistische Analyse der Struktur von Gesetzen, Manz, 1976, Wien
- Lachmayer**, Zur grafischen Darstellung des Obligationenrechts, Schweizerische Zeitschrift für Kaufmännisches Bildungswesen, 1977
- Lachmayer/Garnitschnig**, Computergraphik und Rechtsdidaktik, Manz, 1978, Wien
- Lachmayer**, Grafische Darstellungen als Hilfsmittel des Gesetzgebers, Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozessrecht, Springer-Verlag Berlin – Heidelberg – New York, 1978
- Lachmayer**, Visualisierung des Rechts, Akten des 2.Semiotischen Kolloquiums Regensburg, 1978
- Thumb** Norbert, Grundlagen und Praxis der Netzplantechnik, mi verlag moderne industrie
- Wimmer** Maria/**Traunmüller** Roland/**Lenk** R., Electronic Business invading the Public Sector, Proceedings of the 34th Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii 2001

Anmerkungen

- *) Prof. Dipl.-Ing. Dr. Wolfgang Kahlig arbeitet seit 25 Jahren an der Strukturierung und Vereinfachung des Rechtsgebäudes
- 1 Vgl. GOOGLE, WIKIPEDIA
 - 2 Vgl. „BROCKHAUS“
 - 3 Vgl. „DUDEN“
 - 4 Vgl. auch „WIKIPEDIA“
 - 5 Vgl. „WIKIPEDIA“
 - 6 Vgl. „RIS“, Rechtsinformationssystem des BKA
 - 7 Vgl. Referat Meinrad Handstanger, Klagenfurter Legistik – Gespräche, 2005
 - 8 Vgl. Vortrag Kahlig Wolfgang, Kepler-Universität, Festrede Dezember 2005
 - 9 Heindl/Kahlig/Stingl, Wohn- und Steuerrecht anschaulich, Manz, 2004, Wien
Heindl/Kahlig, Mietrecht automatisch, Manz, 2004, Wien CD-Ausgabe
Heindl/Kahlig, WEG 2002 automatisch, Manz, 2004, Wien CD-Ausgabe
Kahlig Wolf, Mietrecht einfach, Eppenberg, Wien, 1997
Kahlig Wolf, Handbuch des Immobilienwesens, CONTACT, 2004, Loseblattausgabe
Lachmayer: Möglichkeiten einer Verwendung normentheoretischer Analysen für die Gesetzgebung, Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, Springer-Verlag Berlin – Heidelberg – New York, 1976
Lachmayer, Regeln zur grafischen Darstellung des Rechts, Österreichisches Anwaltsblatt, 1976
Lachmayer, Grafische Darstellungen im Rechtsunterricht, Zeitschrift für Verkehrsrecht, 1976

- 10 Siehe auch Arbeiten Irresberger Karl, Leiter Abteilung V/2, BKA
- 11 Vgl. Kahlig W., Rechtsmodellierung im E-Government, Fallbeispiele zur Legistik (2005), Diss., Kepler-universität Linz
- 12 Siehe auch: Balzert Heide, UML2 in 5 Tagen, Der schnelle Einstieg in die Objektorientierung, W3l-Verlag 2006
Michael Jesse Chonoles, James A. Schardt, UML 2 For Dummies, Definitionen lt. WIKIPEDIA
- 13 Siehe auch: Balzert Heide, Quick Reference Map UML 2, Oesterreich Bernd, Die UML-Kurzreferenz für die Praxis, Oldenburg, München, Wien, 2002
- 14 Vgl. auch: Chonoles, Schardt
- 15 Vgl. Kahlig Wolfgang, Vortrag IRIS2008, Salzburg,
<http://www.univie.ac.at/RI/IRIS2008/> sowie
<http://lawgical.jura.uni-sb.de/index.php?/entry/343-IRIS2008-Wolfgang-Kahlig-Unified-Modeling-Language-UML-fuer-juristische-Anwendungen.html>

Anhang
Autorenverzeichnis
Teilnehmerliste
Programm

Die Autoren

Mag. Doris **Burgstaller**

Amt der Kärntner Landesregierung, Viktringer Ring 15, 9020 Klagenfurt
doris.burgstaller@ktn.gv.at

Dr. Gerold **Glantschnig**

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

HR Dr. Meinrad **Handstanger**

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

MR Dr. Karl **Irresberger**

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

Prof. DI Dr. Wolfgang **Kahlig**

CONTACT-EDV AG, Rosenackerstraße 61, 1170 Wien
wolf.kahlig@CONTACT.at

Dir. Dr. Simon **Korenjak**

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

Mag. Tanja E. **Lackner**

Bundesministerium für Finanzen, Hintere Zollamtsstraße 2b, 1030 Wien
tanja.lackner@bmf.gv.at

Mag. Clemens **Mungenast**

Bundesministerium für Finanzen, Hintere Zollamtsstraße 2b, 1030 Wien
clemens.mungenast@bmf.gv.at

Dr. Brigitte **Ohms**

Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 2, 1014 Wien
brigitte.ohms@bka.gv.at

Mag. Dr. Edmund **Primosch**

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

SR Mag. Michael **Raffler**

Magistratsdirektion Wien, Rathaus, 1082 Wien

raf@mdv.magwien.gv.at

Dr. Andreas **Rosner**

Verbindungsstelle der Bundesländer, Schenkenstraße 4, 1010 Wien

andreas.rosner@vst.gv.at

Dr. Günther **Schefbeck**

Parlamentsdirektion, Dr.-Karl-Renner-Ring 3, 1010 Wien

guenther.schefbeck@parlinkom.gv.at

Teilnehmer 5. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2007

Mag. Doris **Burgstaller**

Amt der Kärntner Landesregierung, Viktringer Ring 15, 9020 Klagenfurt
doris.burgstaller@ktn.gv.at

DI Dr. Felix **Gantner**

Infolex, Glasauergasse 15, 1130 Wien
gantner@infolex.at

Mag. Barbara **Gartner**

Amt der Kärntner Landesregierung, Wulfengasse 13, 9020 Klagenfurt
barbara.gartner@ktn.gv.at

Dr. Gerold **Glantschnig**

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

Dr. Gerald **Grabensteiner**

Amt der Oö. Landesregierung, Klosterstraße 7, 4020 Linz
gerald.grabensteiner@ooe.gv.at

HR Dr. Meinrad **Handstanger**

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

Mag. Carmen **Hedenig**

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

Dr. Klaus **Heissenberger**

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

Dr. Harald **Hoffmann**

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

MR Dr. Karl **Irresberger**

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

Dr. Claudia Sabrina **Jäger**

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

DI Elisabeth **Janeschitz**

Amt der Kärntner Landesregierung, Viktringer Ring 15, 9020 Klagenfurt
elisabeth.janeschitz@ktn.gv.at

Prof. DI Dr. Wolfgang **Kahlig**

CONTACT-EDV AG, Rosenackerstraße 61, 1170 Wien
wolf.kahlig@CONTACT.at

Mag. Anna **Kondor**

BM für Gesundheit, Familie und Jugend, Radetzkystraße 2, 1030 Wien
anna.kondor@bmgfj.gv.at

Mag. Georg **Konetzky**

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

Dr. Simon **Korenjak**

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

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

Tigergasse 12, 1080 Wien
lachmayer@chello.at

Mag. Helga **Leustik**

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

Dr. Doris **Liebwald**

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

MR Josef **Makolm**

BM für Finanzen, Hintere Zollamtsstraße 2b, 1030 Wien
josef.makolm@bmf.gv.at

Mag. Clemens **Mungenast**

BM für Finanzen, Hintere Zollamtsstraße 2b, 1030 Wien
clemens.mungenast@bmf.gv.at

Mag. Johann **Muskovich**

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

Dr. Peter **Novak**

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

Dr. Brigitte **Ohms**
Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 2, 1014 Wien
brigitte.ohms@bka.gv.at

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

Mag. Claudia **Pinter**
Amt der Kärntner Landesregierung, Wulfengasse 13, 9020 Klagenfurt
claudia.pinter@ktn.gv.at

Mag. Dr. Edmund **Primosch**
Amt der Kärntner Landesregierung, Arnulfplatz 1, 9020 Klagenfurt
edmund.primosch@ktn.gv.at

SR Mag. Michael **Raffler**
Magistratsdirektion Wien, Rathaus, 1082 Wien
raf@mdv.magwien.gv.at

Dr. Andreas **Rosner**
Verbindungsstelle der Bundesländer, Schenkenstraße 4, 1010 Wien
andreas.rosner@vst.gv.at

Dr. Karl **Sattler**
BM für Gesundheit, Familie und Jugend, Radetzkystraße 2, 1030 Wien
karl.sattler@bmgfj.gv.at

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

Dr. LL. M. Hans **Serban**
Magistratsdirektion, Rathaus, 1082 Wien
ser@mdv.magwien.gv.at

Dr. Michael **Sonntag**
Johannes-Kepler-Universität Linz, Altenbergerstraße 69, 4020 Linz
sonntag@pim.uni-linz.ac.at

MR Dr. Eva **Souhrada-Kirchmayer**
Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 2, 1014 Wien
eva.souhrada-kirchmayer@bka.gv.at

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

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

Bakk. Carmen **Volina**
 Amt der Kärntner Landesregierung, Viktringer Ring 15, 9020 Klagenfurt
 carmen.volina@ktn.gv.at

Mag. Christian **Wachter** MA
 ÖGB-Verlag, Altmannsdorfer Straße 154–156, 1220 Wien
 christian.wachter@oegbverlag.at

Mag. Michaela **Wegscheider**
 Amt der Kärntner Landesregierung, Wulfengasse 13, 9020 Klagenfurt
 michaela.wegscheider@ktn.gv.at

Dr. Brigitte **Windisch**
 Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 2, 1014 Wien
 brigitte.windisch@bka.gv.at

E I N L A D U N G

5. Klagenfurter Legistik Gespräche 2007

Eine Veranstaltung der Kärntner Verwaltungsakademie in Kooperation mit dem Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst (RIS)

Zielgruppe

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

Vorläufige Agenda



Donnerstag, 8.11.2007

13.00-13.45 Uhr Plenum

Eröffnung: Dr. Simon KORENJAK
Einführungsreferat: Univ. Prof. Dr. Friedrich LACHMAYER

14.00-18.00 Uhr Tagung der Arbeitsgruppen A und B

15.45-16.15 Uhr Kaffee-Pause



Themenbereich:
"Legistik" Arbeitsgruppe A

Moderation: Dr. Klaus HEISSENBERGER

E-participation und
elektronisches Begutachtungsverfahren
Dr. Günther SCHEFBECK

Datenschutzrechtliche Anforderungen an die Legistik:
Instruktionen für die Praxis
Dr. Eva SOUHRADA-KIRCHMAYER

Organisationsformen der Legistik
aus der Sicht des Bundes
MR Dr. Karl IRRESBERGER

Organisationsformen der Legistik
aus der Perspektive eines Landes
Dr. Gerold GLANTSCHNIG



Themenbereich:
"Formulare" Arbeitsgruppe B

Moderation: Dr. Helga STÖGER

Theorie der juristischen Formulare:
Implikationen für die Legistik
DI. Dr. Felix GANTNER

Erfahrungen mit Formularen im Landesbereich
SR Mag. Michael RAFFLER

Das elektronische Formular
als kontext-sensitives Hilfe-System
MR Josef MAKOLM

Formulare als Thema des Rechtsschutzes
HR Dr. Meinrad HANDSTANGER



Freitag, 9.11.2007

09.00-12.30 Uhr Plenum

10.15-10.45 Uhr Kaffee-Pause

Themenbereich: **"Rechtspolitik"**

Moderation: Dr. Edmund PRIMOSCH



Vereinheitlichung des Anlagenrechts: Bericht aus der Arbeitsgruppe des Bundeskanzleramtes
Dr. Brigitte OHMS

Reduktion von Verwaltungskosten für Unternehmen aus gesetzlichen Informationsverpflichtungen
Mag. Clemens MUNGENAST

Die unendliche Geschichte? Historisches und Aktuelles zur Staats- und Verwaltungsreform
Dr. Andreas ROSNER

Legistische Richtlinien für die elektronische Erzeugung von kommunalen Rechtsvorschriften
Mag. Doris BURGSTALLER

Schlusswort und Ausblick: Univ. Prof. Dr. Friedrich LACHMAYER

§ Tagungsort

Landhaus, Grüner Saal



Das Landhaus

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

Bis zum 25. Oktober 2007 ist für die Kärntner Verwaltungsakademie ein Kontingent von Zimmern im Hotel Goldener Brunnen optional reserviert.

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

Wir würden uns sehr freuen, Sie bei den **5. Klagenfurter Legistik@Gesprächen 2007** begrüßen zu dürfen.

Mit besten Grüßen

Simon Korenjak, Friedrich Lachmayer, Edmund Primosch, Helga Stöger

 Hotels

Wir empfehlen:

**** Hotels

Arcotel Moser Verdino
Domgasse 2
Tel.: 0463-57878



Dachhotel TRIGON
Kinoplatz 6
Tel.: 35 1 95 0



Hotel Goldener Brunnen
Karfreitstraße 14
Tel.: 0463-57380



*** Hotels

Hotel Geyer
Priesterhausgasse 5
Tel.: 0463-57886



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



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



Weitere Hinweise finden Sie im Internet:

www.info.klagenfurt.at

The screenshot shows the homepage of www.info.klagenfurt.at. The main header features the 'KLAGENFURT' logo and a navigation menu. The central content area is titled 'Die Riese vom Wörthersee' and includes a sub-header '21. Oktober Klaggerer - Fest der Klagen'. Below this, there is a section for 'WILKOMMEN' with a photo of a boat race. Further down, an 'EVENTWISCHNIS' section highlights the 'Klaggerer' event on October 21st, 2006, with a photo of the boat race. The bottom part of the page features a 'Fest der Künstler Pfänderbrände' on October 29th, 2006, and a notice about the 'großen Klagenfurter Herbesse'.

www.klagenfurt.at

The screenshot shows the homepage of www.klagenfurt.at. The header includes the 'Klagenfurt' logo and the tagline 'Die Landeshauptstadt'. The main content area is titled 'Klagenfurt' and features several news articles. The first article is about the 'Klaggerer' event, mentioning the 'Riese vom Wörthersee' and the 'Fest der Klagen'. Other articles include 'Wörterbuch Klaggerer', 'Klagenfurter Klaggerer', and 'Klagenfurter Klaggerer'. The page also features a sidebar with 'Neueste Klaggerer' and 'Klagenfurter Klaggerer' sections.

5. Klagenfurter Legistik Gespräche 2007

Eine Veranstaltung der Kärntner Verwaltungsakademie in Kooperation mit dem Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst (RIS)

Donnerstag 8. November 2007, 13.00 - 18.00Uhr
Freitag 9. November 2007, 09.00 - 12.30 Uhr

Titel, Vor- und Familienname

Anschrift

Telefon

FAX

@

Datum & Unterschrift

