

BILDUNGSPROTOKOLLE

BAND 22

11. KLAGENFURTER
LEGISTIK®GESPRÄCHE 2013

LAND  KÄRNTEN

KÄRNTNER VERWALTUNGS AKADEMIE

Bildungsprotokolle

Herausgegeben von der
Kärntner Verwaltungsakademie

Band 22

11. Klagenfurter Logistik®Gespräche 2013

Klagenfurt 2014

Die Rechte liegen bei den Autoren.

Layout: Satz & Design Schöffauer, Dr.-Richard-Canaval-Gasse 110/211, 9020 Klagenfurt am Wörthersee

Druck: Druckerei Theiss GmbH, 9431 St. Stefan i. Lav., Am Gewerbepark 14

Vorwort

Auf Einladung des Bundeskanzleramtes – Verfassungsdienst und der Kärntner Verwaltungsakademie fanden am 7. und 8. November 2013 die 11. Klagenfurter Legistik@Gespräche statt.

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

Der vorliegende Band 22 der „Bildungsprotokolle“ enthält eine Auswahl der dabei eingebrachten Diskussionsbeiträge, die von den Autoren dankenswerterweise für die Publikation ausformuliert wurden.

Am 6. und 7. November 2014 werden die Legistik@Gespräche in Linz ausgerichtet und schwerpunktmäßig mit den Themen „Legislative Materialien“ und „Authentische Kundmachung von Landesrecht im RIS“ fortgesetzt werden.

Der zweite Teil des vorliegenden Bandes dokumentiert in drei Beiträgen die Implementierung des Elektronischen Bildungspasses in den Bereich der öffentlichen Verwaltung des Landes und der Gemeinden Kärntens.

Aus Kostengründen werden die „Bildungsprotokolle“ hinkünftig nur noch als Internet-Publikationen erscheinen.

Klagenfurt, im März 2014

Simon Korenjak

INHALT

Vorwort	3
Günther Schefbeck / Carmen Breitwieser	
Legistik zwischen Klagenfurt und Linz	7
Marius Roth / Daniela Ivanov	
Partizipationsmöglichkeiten am Rechtsetzungsverfahren – Zwei Beispiele aus der Schweiz	21
Günther Schefbeck	
Participation in Legislative Processes – Concepts and Requirements	31
Renate Krenn-Mayer	
Partizipation im Gesetzgebungsverfahren: ePartizipation in der Steiermark	49
Wolfgang Engeljehring	
Untersuchungsausschüsse im Nationalrat	59
Kristina Fuchs	
Wirkungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung aus der Sicht des Budgetdienstes des Parlaments	85
Helmut Weichsel	
Neue Applikationen im RIS ab 2014	105
Barbara Gartner-Müller	
Der Elektronische Bildungspass und die Kärntner Verwaltungsakademie	111
Igor Pucker / Helga Leustik	
Vom Seminarverwaltungsprogramm zum Elektronischen Bildungspass	133
Peter Heymich	
Bildungsdokumentation und Datenkonzentration auf Gemeindeebene	143
Anhang	153
Autorenverzeichnis	155
Teilnehmerliste	156
Programm	158

Legistik zwischen Klagenfurt und Linz

Von

Günther SCHEFBECK / Carmen BREITWIESER

Drei Wege zur Legistik

Was „Legistik“ sei, darüber gibt nicht einmal das Fremdwörterbuch des „Duden“ Auskunft. Zwar kennt es den „Legisten“ und, als seine abgeleitete „weibliche Form“, die „Legistin“: der „Legist“ ist demzufolge „1. (Geschichte) Kenner des römischen Rechts. 2. (bes. österr.) Verfasser von Gesetzestexten.“¹

Wenig hilfreich dazu die Ausdeutung des Adjektivs „legistisch“: „das Gesetz betreffend, gesetzlich.“²

Aber keine „Legistik“!³ Wovon also ist die Rede?

Gilt der Rechtsgeschichte die Legistik als die parallel zur Kanonistik im Bologna des 12. Jahrhunderts begründete wissenschaftlich-didaktische Beschäftigung mit dem römischen Zivilrecht⁴, so mag für die „besonders österreichische“ Begriffsverwendung, welche „Legistik“ in einen Zusammenhang mit der Abfassung von Gesetzestexten bringt, die vom Schweizer Bundesamt für Justiz gegebene Definition als Richtschnur herangezogen werden:

„Die Legistik befasst sich mit den Kenntnissen und Methoden, welche bei der Gesetzgebung verwendet werden. Sie ist bei der Ausarbeitung von Erlassen (Gesetze, Bundesrats- und Parlamentsverordnungen u. a. m.) dienlich.“

Die Legistik hat zum Ziel, Standards für die Ausgestaltung, die Redaktion, den Erlass und die Anwendung von Rechtsnormen zu erarbeiten.“⁵

Legistik, in diesem Sinn ist also zum einen das Handwerkszeug der Legistinnen und Legisten, die Methode, welche sie bei der Abfassung von Rechtstexten anwenden, damit aber zum anderen ein der individuellen Anwendung übergeordneter Meta-Weg, eine auf den je im Einzelfall einzuschlagenden Weg herunterzubrechende abstrakte Bewegungsbeschreibung, die sich mit den sich wandelnden Bedingungen der Rechtsetzung mit- und weiterzuentwickeln hat. Standards zu setzen, ist somit ihre höchste Aufgabe, und zwar

- Strukturstandards mit Zielen wie erleichterter automationsunterstützter Konsolidierung sowie größtmöglicher Kongruenz der formalen und der logischen Struktur der Rechtsvorschriften,
- Inhaltsstandards mit Blick etwa auf die normative Sprache und die Verweisungstechnik sowie
- Verfahrensstandards unter Berücksichtigung von Verfahrenserfordernissen wie z. B. Konsultationsprozessen oder von Erfordernissen der Gesetzesfolgenabschätzung.⁶

„Legistik“, in diesem Sinn, kennt die österreichische und die schweizerische juristische Fachsprache, während das deutschländische Deutsch dafür den etwas sperrig wirkenden Begriff der „Rechtsförmlichkeit“ hervorgebracht hat.⁷ Das Niederländische kennt „legistiek“ als Synonym für die amtliche Bezeichnung „wetgevingstechniek“.⁸ Im Französischen, gleich ob in Frankreich, Belgien oder in der Schweiz, wird „légistique“ verwendet.⁹ Dem Englischen eignet ein so konziser Begriff nicht¹⁰, und so wird in der Regel „legislative drafting“, im Vereinigten Königreich auch „law drafting“ gebraucht¹¹, also ein Begriff, der den Vorgang ebenso bezeichnet wie die Methode.

Wie aber zur Methode gelangen? Ist Legistik bereits ein Meta-Weg, so bedarf es eines Meta-Meta-Weges, um sie sich anzueignen, sie zu verbreiten, sie durchzusetzen. Drei solcher Wege zeichnen sich ab:

- die Normierung der legistischen Methode in Richtlinien bzw. Handbüchern,
- die Vermittlung der legistischen Methode in legistischen Ausbildungsprogrammen sowie
- die Bildung einer professionellen Gemeinschaft, die in vernetzter Kommunikation nicht nur zur Diffusion der legistischen Methode, sondern in besonderem Maße zu ihrer Weiterentwicklung beiträgt.

Die legistische Praxis hat nachhaltige Impulse durch Konzipierung und Erlassung Legistischer Richtlinien erfahren. Nachdem in den Niederlanden solche Richtlinien erstmals bereits 1948 erlassen worden waren, kam im deutschen Sprachraum Österreich die Pionierrolle zu:¹² Auf eine erste, primär als Kompilation legistischen Erfahrungsschatzes verstandene Generation Legistischer Richtlinien, 1970 auf Bundesebene, 1973 im Land Niederösterreich in Geltung gesetzt, folgte eine zweite Generation, 1979 für die Bundes-, 1980 für die niederösterreichische sowie für die Tiroler Landesgesetzgebung, die bereits erkennbare Tendenzen zu Vereinheitlichung und Systematisierung legistischer Praxis aufwies, welche sich in der dritten Generation, 1987 in Niederösterreich¹³, 1990 auf Bundesebene erlassen, verstärkten; andere Länder folgten.¹⁴ Die Idee eines Ausbaus der Legistischen Richtlinien 1990 des Bundes¹⁵ zu einem umfassenden „Handbuch der Rechtsetzungstechnik“ – wie es tatsächlich beispielsweise der Schweizer „Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes“¹⁶ darstellt – ist freilich bisher nicht verwirklicht worden, hinsichtlich der Erläuterungen zu Entwürfen von Rechtsvorschriften stehen vielmehr sogar nach wie vor die Legistischen Richtlinien 1979¹⁷ in Geltung, weil dieser Teil noch nicht neu erlassen worden ist. Dafür hat der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union die Ausarbeitung eines umfangreichen „EU-Addendums“¹⁸ notwendig gemacht.

Der Ansatz und die Tatsache der Erlassung Legistischer Richtlinien haben ihrerseits den wissenschaftlichen Diskurs über Fragen der Rechtsetzung angeregt und so den Gedankenaustausch zwischen Lehre und Praxis intensiviert¹⁹. Dass sie die legistische Praxis beeinflusst haben, liegt nahe; ebenso nahe liegt freilich die Erkenntnis, dass allgemeine Formeln wie jene, Rechtsvorschriften seien „knapp und einfach zu fassen“²⁰, allein nicht ausreichen können, um eine nachhaltige Veränderung der sprachlichen und systematischen Qualität dieser Vorschriften zu bewirken. Dazu bedürfte es breit angelegter Ausbildungs- und organisatorischer Maßnahmen, der Beistellung konkreter Anleitungen und Hilfsmittel²¹, nicht zuletzt aber auch eines erkennbar werdenden Willens zur Durchsetzung der Richtlinien, welche sich gegenwärtig als typische *lex imperfecta* darstellen.

Scheint der politische Wille zur formalen Selbstbindung des normativen Systems an legistische Prinzipien durch Erhebung der Legistischen Richtlinien in den Rang einer verbindlichen, sanktionsbewehrten Norm nicht gegeben, so muss ein anderer, ergänzender Ansatz umso bedeutsamer erscheinen: die legistische Methode durch legistische

Ausbildung so fest in den mit praktischer legistischer Arbeit Befassten zu verankern, dass ihnen die Methode nicht nur vertraut, sondern auch ein Anliegen ist, welches sie auch gegen eine manchmal politisch bequeme Tendenz zu formaler Beliebigkeit in der Rechtsetzung zu vertreten gewillt sind.

Ansätze zu systematischer legistischer Ausbildung sind freilich selten.²² Umso beachtenswerter daher, dass die Verwaltungsakademie des Bundes nunmehr ein solches Programm entwickelt hat und öffentlich Bediensteten, die mit legistischen Aufgaben betraut sind, sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abgeordneten und der Parlamentsklubs anbietet! Es umfasst neben einem Basismodul insbesondere Schwerpunktmodule zur sprachlichen Formulierung normativer Texte, zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung sowie zur IT-Unterstützung im Rechtserzeugungsprozess, darüber hinaus auch Einheiten zur fachsprachlichen Ausbildung im Englischen.²³ Die Republik Österreich nimmt mit diesem Ausbildungsprogramm auch im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle ein. In Verbindung damit soll ein jährliches Legistentreffen veranstaltet werden, „das neben der fachlichen Weiterbildung die Netzwerkbildung dieser Zielgruppe ermöglichen und weiter unterstützen soll“.²⁴

Damit wird zugleich ein weiterer Schritt auf dem dritten jener Wege zur Legistik gesetzt, die hier zu skizzieren sind, nämlich auf dem Weg der Bildung und Stärkung einer professionellen Gemeinschaft. In einer überschaubaren Gemeinschaft wie jener der Legistinnen und Legisten in Österreich ist die informelle Komponente der Vernetzung traditionell wirkmächtig, wenn auch durch formale Strukturen ergänzt, wie die von dem allzu früh verstorbenen Heinz Schäffer 1982 initiierte Österreichische Gesellschaft für Gesetzgebungslehre, die sich insbesondere um eine Vertiefung der Verbindung zwischen akademischer Theorie und legistischer Praxis bemüht und sich als Motto das Bismarcksche Bonmot gewählt hat: Wer wisse, wie Gesetze und Würste zustande kämen, könne nachts nicht mehr ruhig schlafen.²⁵ Immerhin erscheint die Würsterzeugung heute detaillierter reguliert als die Rechtsetzung.²⁶

Seit zehn Jahren hat die professionelle Gemeinschaft der Legistinnen und Legisten in Österreich ein regelmäßiges Forum für Erfahrungsaustausch und innovatives Visionieren gefunden, das sich vor anderen Netzwerken insbesondere dadurch auszeichnet, dass es die legistischen Gemeinschaften des Bundes und der Länder mit ihren verwandten, aber einander ergänzenden Aufgabenstellungen und Sichtweisen vereint und darüber hinaus auch den Blick über die Grenzen Österreichs hinweg ermöglicht, indem immer wieder auf aktuelle Entwicklungen beispielsweise in der Schweiz oder auf europäischer Ebene Bezug genommen wird: die Klagenfurter Legistik-Gespräche. Sie verdanken ihr Zustandekommen zum einen der Initiative und Beharrlichkeit von Friedrich Lachmayer, vor allem aber seiner unnachahmlichen Fähigkeit, Menschen anzuregen und zu begeistern, und zum anderen der Bereitschaft der Kärntner Landesverwaltungsakademie mit ihrem Leiter Simon Korenjak, diesem Forum einen organisatorischen und räumlichen – sowie, das muss erwähnt werden, im Klagenfurter Landhauskeller auch einen lukullischen Rahmen zu verleihen, sind doch die „Sozialphasen“ fachbezogener Veranstaltungen erfahrungsgemäß für das Netzwerken von noch nachhaltigerer Wirksamkeit als das gemeinsame Erlebnis des fachlichen Diskurses, welcher im übrigen in diesen

Phasen seine informelle und nicht selten umso produktivere, weil von der Bedeutungsschwere öffentlicher Wortergreifung befreite Fortsetzung findet.

Und so ist die professionelle legistische Gemeinschaft in Österreich, insbesondere in ihrer die Gebietskörperschaften übergreifenden Dimension, seit zehn Jahren unverbrüchlich mit den Klagenfurter Legistik-Gesprächen assoziiert gewesen. „Wir sehen einander in Klagenfurt“, ist unter Legistinnen und Legisten zu einem vergemeinschafteten Code geworden, den sie verstehen, ebenso wie ihr gemeinschaftliches professionelles (Selbst-)Bewusstsein nicht (mehr) dadurch beeinträchtigt wird, dass ihr berufliches Tätigkeitsfeld nicht im „Duden“ steht. Denn sie wissen, was sie tun.

Die Klagenfurter Legistik-Gespräche

Als die Klagenfurter Legistik-Gespräche, im November 2003, erstmals abgehalten wurden, stand die Rechtsetzung des Bundes unmittelbar vor einem Paradigmenwechsel, nämlich vor dem europaweit beispielgebenden Durchbruch zur authentischen elektronischen Kundmachung des Bundesgesetzblattes.

Diesen entscheidenden Einbruch in die traditionelle Papierkundenkultur hatte die am Beginn der XXI. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates wahrgenommene Notwendigkeit zur Verringerung des Budgetdefizits vermittelt. Sparen kann kreativ sein (muss es aber nicht): Unter anderen vorgesehenen Maßnahmen war auch die Absicht erklärt worden, die Druckkosten für das Bundesgesetzblatt einzusparen und zu diesem Zweck die papierförmige durch eine elektronische Kundmachung zu ersetzen. Bald war ersichtlich geworden, dass, um dieses Ziel zu erreichen, nicht erst am Ende des Gesetzgebungsprozesses angesetzt werden konnte, sondern dieser Prozess in seiner Gesamtheit auf eine veränderte zumindest technische Grundlage gestellt werden musste, um an seinem Ende einen authentisch in elektronischer Form als Bundesgesetz publizierbaren Gesetzesbeschluss des Nationalrates zur Verfügung zu haben. Im Rahmen des aus diesem Grund initiierten, von Bundeskanzleramt und Parlamentsdirektion gemeinsam betriebenen Projekts „E-Recht“²⁷ war der Fokus zunächst auf die Organisation eines elektronischen Workflow, dann auf notwendige Veränderungen in der Gestaltung der – in diesem Workflow zu transportierenden – Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens gerichtet worden. Bereits ein halbes Jahr nachdem der Ministerrat am 6. Juni 2001 seinen Beschluss betreffend elektronische Rechtserzeugung gefasst hatte²⁸, konnte das Workflowsystem in Betrieb genommen werden. Natürlich dauerte es seine Zeit, bis die neue Form der Erzeugung der Rechtsakte des Bundes in den Arbeitsalltag der Legistinnen und Legisten Eingang gefunden hatte: Waren im Jahr 2002 erst 8 % der Regierungsvorlagen im Workflowsystem als „sichere E-Rechts-Dokumente“ dem Nationalrat zugeleitet worden, so stieg der Anteil 2003 bereits auf 70 %, insbesondere dank der effektiven Überzeugungsarbeit, die Friedrich Lachmayer geleistet hatte, und seit 2004 sind alle Regierungsvorlagen in dieser Form vorgelegt worden.

Nachdem, bedingt durch die vorzeitige Beendigung der XXI. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, der ursprünglich in Aussicht genommene Termin 1. Jänner 2003 für den Übergang zur authentischen elektronischen Kundmachung der Rechtsvorschriften

des Bundesrechts fallen gelassen worden war, was sich im Interesse der Gewährleistung einer umfassenden technischen und organisatorischen Vorbereitung durchaus als Vorteil erwiesen hat, ist durch das am 23. Oktober 2003 vom Nationalrat beschlossene Kundmachungsreformgesetz 2004²⁹ der Paradigmenwechsel hin zur elektronischen Kundmachung mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2004 vollzogen worden. Vor dem Hintergrund dieser aktuellen und zumindest in der Fachwelt intensiv diskutierten Entwicklungen kamen, vier Wochen nach diesem Beschluss des Nationalrates, die österreichischen Legistinnen und Legisten zu den ersten Klagenfurter Legistik-Gesprächen zusammen.

Und so nimmt es nicht wunder, dass vor diesem innovationsorientierten Hintergrund die Diskussionen visionäre Perspektiven zu entwickeln vermochten, freilich pragmatisch abgestützt auf die kumulative praktische Erfahrung, die da in Klagenfurt konzentriert war – diese wohltuende Mischung ist seither für die Legistik-Gespräche prägend geblieben. In drei Arbeitsgruppen wurden Aus- und Weiterwirkungen der aktuellen Reform der Rechtsetzung des Bundes und sich daraus ergebender Reformbedarf insbesondere für die Legistischen Richtlinien erörtert, heruntergebrochen auf die Dimensionen Inhalt, formulargestützte Dokumentproduktion und Verfahren. Die Kärntner Landesverwaltungsakademie hat die Ergebnisse der Veranstaltung in einem eigenen Band ihrer „Bildungsprotokolle“ dokumentiert und in dieser Form auch für die weitere professionelle Gemeinschaft verfügbar gemacht³⁰ – und damit eine Tradition begründet, welche die legistische Fachliteratur nachhaltig bereichert hat.

Mag im November 2003 das Ausmaß an Zuversicht über den Erfolg des Projekts „E-Recht“ noch ungleich ausgebildet gewesen sein, so hatte die authentische elektronische Kundmachung des Bundesgesetzblattes ein Jahr später die Probe aufs Exempel uneingeschränkt bestanden; sie war zu einer „Erfolgsgeschichte“ geworden, über die öffentliche Auszeichnungen wie zum Beispiel ein erster Preis im Wettbewerb „Amtsmanager 2005“ der Wirtschaftskammer Österreich hereinzubrechen begannen. Die zweiten Klagenfurter Legistik-Gespräche, im November 2004, konnten daher den thematischen Fokus bereits erweitern: Eine Arbeitsgruppe war allgemeinen Fragen der Rechtsetzungstechnik gewidmet, deren Spektrum von den Impulsen des damals tagenden Österreich-Konvents für die Legistik über die Verweisungsproblematik als eine klassische Kerndimension konzeptiver legistischer Arbeit bis zum Spannungsfeld von Legistik und Rechtskontrolle reichte. In der zweiten Arbeitsgruppe wurde die Diskussion über die elektronische Kundmachung weitergeführt, den Blick auf die bereits gemachten Erfahrungen ebenso richtend wie auf künftige Herausforderungen; in diesem Zusammenhang wurde auch die elektronische Kundmachung von Rechtsakten der anderen Gebietskörperschaften erörtert, ein Gegenstand, der seither besonderes Anliegen und Thema der Legistik-Gespräche geblieben ist³¹.

Ein Jahr später, im November 2005, waren die Klagenfurter Legistik-Gespräche bereits eine wohl etablierte und über die Grenzen Österreichs hinaus bekannte Institution. Seinen sinnfälligen Ausdruck fand dieser vollzogene Eintritt in das internationale legistische „Establishment“ in dem Umstand, dass die dritten Klagenfurter Legistik-Gespräche den organisatorischen Rahmen bieten durften für den vierten internationalen Workshop zum Thema „Legislative XML“: Diese Veranstaltungsreihe war ins Leben gerufen

worden, um der vernetzten Arbeit an XML-Formaten zur Unterstützung der Rechtsetzung, insbesondere der Entwicklung eines XML-basierten Austauschformats für legislative Dokumente, einen Diskussionsraum zu bieten, einer Entwicklungsarbeit, die in der Standardisierung des CEN/MetaLex-Formats kulminiert hat.³² Parallel dazu tagte eine Arbeitsgruppe „Legistik“, die allgemeine Fragen der Rechtsetzungstechnik und Rechtsetzungspraxis thematisierte, von der Vorstellung des Legistischen Handbuches für die Steiermark über Rechtsetzungstechniken der Selbstverwaltung bis zu Grundsatzfragen von Legistik als Berufsfeld.³³

Die Parallelität der Sitzungen von Arbeitsgruppen hatte in den ersten drei Jahren der Klagenfurter Legistik-Gespräche zwar die Gelegenheit geboten, die stets knapp bemessene Zeit umso intensiver zu nutzen, andererseits unter den Teilnehmenden aber für gewöhnlich auch Bedauern hinterlassen, an manch interessanter Diskussion nicht persönlich partizipiert zu haben. So wurde während der vierten Legistik-Gespräche, die im November 2006 stattfanden, die Parallelität durch eine Konsekutivität der thematischen Sessionen ersetzt, was aber naturgemäß zu inhaltlicher Straffung zwang. 2006 waren es drei thematische Sessionen, die aufeinander folgten: Die erste befasste sich in grundsätzlicher Perspektive sowie im konkreten Blick auf die Rechtsinformationssysteme des Bundes und des Landes Steiermark mit dem Verhältnis von Legistik und Rechtsinformation, die zweite griff das große und europaweit viel diskutierte Thema der Gesetzesfolgenabschätzung auf – auch unter Heranziehung von Erfahrungen aus der Schweiz –, während die dritte Session sich aus Sicht der innerstaatlichen Koordination, des Bundes, der Länder und nicht zuletzt auch der Rechtskontrolle mit der Umsetzung europäischer Rechtsakte in nationales Recht auseinandersetzte.³⁴

Die fünften Klagenfurter Legistik-Gespräche, im November 2007, kehrten noch einmal partiell zum Konzept der Parallelsessionen zurück: Eine der beiden Parallelsessionen beschäftigte sich mit Verfahrens- und Organisationsformen der Legistik sowie mit datenschutzrechtlichen Anforderungen, die andere mit Formularen und ihrem gerade im elektronischen Umfeld so hohen Innovationspotential. Die dritte, gemeinsame Session beleuchtete aktuelle rechtspolitische Fragen, insbesondere aus dem Bereich des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsreform, sowie Herausforderungen der elektronischen Erzeugung kommunaler Rechtsvorschriften.³⁵

Seit den im November 2008 abgehaltenen sechsten Klagenfurter Legistik-Gesprächen hat sich das Konzept der konsekutiven Sessionen durchgesetzt. Die erste der beiden in diesem Jahr angesetzten Sessionen widmete sich in umfassender Weise einem bis dahin in Klagenfurt nicht näher behandelten Thema, nämlich der in Legistik und Rechtsinformation gleichermaßen bedeutsamen Konsolidierung von Rechtsvorschriften, in prozeduraler, rechtlicher und technischer Sicht. Die zweite Session setzte die im vorangegangenen Jahr begründete Tradition fort, Fragen der Rechtspolitik ein Forum einzuräumen: Verwaltungsreform war neuerlich eines der Themen, ein anderes Gesetzesfolgenabschätzung am konkreten Anwendungsbeispiel; darüber hinaus wurden Fragen landesgesetzlichen Regelungsspielraums und Regelungsbedarfs aufgeworfen.³⁶

Die siebenten Klagenfurter Legistik-Gespräche, im November 2009, wagten sich an die Ambiguität eines Themas zwischen „Hype“ und Tabu; es lautete: „Legislatives

Fehler- und Wissensmanagement“. Wissensmanagement war damals ein bereits seit zwei Jahrzehnten von der Beraterbranche geradezu überstrapaziertes Thema, zu dessen Beherrschung immerhin die neuen Technologien wertvolle Werkzeuge geliefert hatten, Fehlermanagement hingegen gerade in der Legistik tabuisiert, weil die Erzeugung von Rechtsvorschriften traditionell ein im Zeichen der Fehlervermeidung gesehener Prozess gewesen ist. Dass freilich Fehler zur Generierung von Wissen unverzichtbar sind, lehren uns die Wissenschaftstheorie und die Praxis des „software engineering“ gleichermaßen. Insofern wohl eines der spannendsten Themen, die in Klagenfurt diskutiert worden sind! Die zweite Session war erneut rechtspolitischen Fragen gewidmet, einmal mehr der Verwaltungsreform sowie dem Datenschutzrecht, darüber hinaus einer der damals und bis heute in der Öffentlichkeit meistbeachteten rechtspolitischen Herausforderungen, nämlich der Korruptionsbekämpfung.³⁷

War Rechtspolitik somit bereits wiederholt anhand konkreter Sachthemen in Klagenfurt zum Gegenstand der Erörterung gemacht worden, so fokussierten die achten Klagenfurter Legistik-Gespräche, im November 2010, auf die systematische Aufarbeitung des Übergangsfeldes von Politik und Legistik: Von der philosophischen und sozialwissenschaftlichen Konzeptualisierung von Politik (im Sinne von „politics“ wie von „policy“) über die empirische Darstellung des rechtspolitischen Vorhabens bis zur Thematisierung der Rechtssprache in rechtspolitischer Perspektive reichte der Bogen der Beiträge. Im Mittelpunkt der zweiten Session standen Fragen der österreichischen Legistik in ihrem europäischen Kontext – anlassbezogene, wie jene der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, für die der Fristablauf unmittelbar bevorstand, ebenso wie grundsätzliche, insbesondere aus der Sicht der Gerichtsbarkeit.³⁸

Wenn heute an der Verwaltungsakademie des Bundes ein legistisches Ausbildungsprogramm angeboten wird, dann ist dies nicht zuletzt auch den im November 2011 geführten vorbereitenden Diskussionen im Rahmen der neunten Klagenfurter Legistik-Gespräche zu danken: Berichte unter anderem über die Legistikausbildung in Wien, in der Steiermark und in der Schweiz ermöglichten die Herausarbeitung von Grundsätzen und Herausforderungen eines solchen Ausbildungsganges, woran bei der Entwicklung des neuen Curriculums auf Ebene des Bundes angeknüpft werden konnte. Die bereits traditionelle rechtspolitische Session zog eine weitere Zwischenbilanz der Bestrebungen zur Verwaltungsreform und ging besonders auf die Reform der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts ein; darüber hinaus wurden Fragen der Landeslegistik in vergleichender Sicht behandelt.³⁹

War der Blick über die Grenzen der österreichischen Legistik stets charakteristisch für die Klagenfurter Legistik-Gespräche gewesen, so weitete die zehnte Veranstaltung dieser Reihe, in dekadischer Betrachtung also bereits eine „Jubiläumsveranstaltung“, im November 2012 diese Blickrichtung aus und brachte internationale und kooperative Aspekte der Legistik in eine spannende Synopse: Die internationale Zusammenarbeit der Länder wurde in diesem Zusammenhang ebenso berührt wie gliedstaatliche Kooperationsformen in der Schweiz und in Österreich; das legistische Modell der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG bildete einen Schwerpunkt. Die rechtspolitische Session setzte die Behandlung von Fragen der Reform der Gerichtsbarkeit des öffentlichen

Rechts fort und widmete sich darüber hinaus zum einen der Grundrechtecharta, zum anderen der Zukunft der Bodenreform.⁴⁰ An die Legistik-Gespräche im engeren Sinn schloss sich eine weitere Veranstaltung mit rechtspolitischer Themenstellung, nämlich eine Festveranstaltung für den scheidenden Leiter des Kärntner Verfassungsdienstes, Gerold Glantschnig, zum Thema „Naturschutzrecht im nationalen und internationalen Kontext“. Vorangegangen war den Legistik-Gesprächen in diesem Jahr ein Workshop zu der in ein konkretes Umsetzungsstadium getretenen, durch den neuen Art. 101a B-VG ermöglichten authentischen Kundmachung der Landesgesetzblätter im Rechtsinformationssystem des Bundes, also zu jenem Vorhaben, das bereits 2004, im unmittelbaren Anschluss an den erfolgreichen Abschluss des Projekts „E-Recht“ des Bundes, in Klagenfurt visioniert worden war.

Die Klagenfurter Legistik-Gespräche standen damit vor der Verwirklichung eines Ziels, das ihnen ihr institutioneller Organisator gesetzt hatte. Liegt ein Ziel aber nicht mehr in der Zukunft, dann ist es ein Ende.⁴¹ Und so standen die elften Klagenfurter Legistik-Gespräche, zehn Jahre nach den ersten, im November 2013 im Zeichen des Abschiedes vom vertraut gewordenen Schauplatz und im Zeichen des Aufbruchs zu neuer Lokation und neuer Organisation, die im Kreis der Teilnehmenden eingehend und im Zeichen der sich mit dem Bedauern über den Abschied verbindenden Zuversicht diskutiert wurden, das in Klagenfurt begründete Forum professioneller Gemeinschaft und gemeinschaftlicher Professionalisierung in neuem Rahmen gedeihlich weiterentwickeln zu können.

Fachinhaltlich bildete den Schwerpunkt der elften Klagenfurter Legistik-Gespräche eine wichtige prozedurale Dimension, die bereits zuvor berührt, aber noch nicht systematisch bearbeitet worden war: Partizipation im Rechtsetzungsverfahren, dargestellt insbesondere aus Sicht des Bundes und des Landes Steiermark sowie der Schweiz. Die rechtspolitische Session griff unter anderem einmal mehr das ebenso aktuelle wie bedeutsame Thema der Landesverwaltungsgerichte auf sowie, im Lichte des neuen Bundeshaushaltsrechts, jenes der Gesetzesfolgenabschätzung.

Zehn Jahre nach dem Paradigmenwechsel zur authentischen elektronischen Kundmachung des Bundesgesetzblattes sind, mit 1. Jänner 2014, vier Bundesländer, die Länder Kärnten, Steiermark, Tirol und Wien, dazu übergegangen, ihre Landesgesetzblätter authentisch elektronisch im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes zu publizieren.⁴² Der Orts- und Organisationswechsel der Legistik-Gespräche steht somit, wie vor zehn Jahren ihre Begründung in Klagenfurt, vor dem Hintergrund einer innovativen Veränderung und Weichenstellung in der österreichischen Legistik, insbesondere in ihrer prozeduralen Dimension. Wirkt diese Veränderung ebenso inspirierend wie jene, dann werden die Legistik-Gespräche das zukunftsorientierte Forum bleiben, als welches sie sich herausgebildet haben.

Legistik auf dem Weg nach Linz

In diesem Sinn ist es aus der Sicht des Amtes der Oö. Landesregierung eine große Ehre für Oberösterreich, dass die Legistik-Gespräche, die sich als maßgebliches Diskussionsforum für Themen der Gesetzgebungstechnik im Kontext von Rechtsinformatik und

Rechtspolitik erwiesen haben, ab 2014 von Klagenfurt nach Linz wandern. Es ist aber auch eine Verantwortung, der sich die neue (Haupt-)Veranstalterin Direktion Verfassungsdienst des Amtes der Oö. Landesregierung bewusst ist. Es ist eben gerade bei dieser Veranstaltung nicht nur die – selbstredend – friktionsfreie Organisation und Abwicklung für das Gelingen entscheidend, sondern es liegt das Erfolgsgeheimnis viel mehr im „Geist“, der den Tagungen und formellen sowie informellen Gesprächen innewohnt. Diesen „Geist“ unbeschadet von Klagenfurt nach Linz zu transferieren, ist keine einfache Aufgabe, aber wir sind davon überzeugt, dass auch Linz eine würdige Heimat für die Legistinnen und Legisten sein wird. Dafür danken wir vorab ganz herzlich dem Spiritus Rector Herrn Univ.-Prof. Dr. Friedrich Lachmayer für seine unendlich wertvolle Unterstützung, der Kärntner Verwaltungsakademie für die Vorgabe der vergangenen elf Jahre und dem Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, der uns als Kooperationspartner wie bisher den Kärntnern zur Verfügung steht – wir freuen uns auf die Zusammenarbeit! Die 1. Linzer Legistik-Gespräche stehen unter der Devise der bestmöglichen Beibehaltung der bisherigen Gepflogenheiten: Die Gespräche werden daher wie bisher am ersten Donnerstag und Freitag im November, dem 6. und 7. November 2014, stattfinden. Zu einem gemeinsamen Abendessen nach vorangehendem Rahmenprogramm am 6. November wird eingeladen. Für die Organisation der Anreise und Unterkunft – Hotels sind vorreserviert – sind die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wie bisher selbst verantwortlich. Es wird angestrebt, die Vorträge und Erkenntnisse der Legistik-Gespräche analog zu den „Bildungsprotokollen“ zu veröffentlichen. Die 1. Linzer (und gesamt 12.) Legistik-Gespräche werden sich, wie in Klagenfurt in Aussicht genommen, den „Legislativen Materialien“ und der „Authentischen Kundmachung von Landesrecht im RIS“ widmen.

Auf Vorschlag des bisherigen Leiters der Legistik-Gespräche, Univ.-Prof. Dr. Friedrich Lachmayer, wird ein Beirat eingerichtet, mit dem das Programm abgestimmt werden wird. Dieser Beirat wird auf Grund bisheriger Erfahrungen mit den Legistik-Gesprächen jedenfalls für die Übergangszeit des Jahres 2014 bestehen aus: Dr. Karl Irresberger, BKA, Dr. Günther Schefbeck, Parlamentsdirektion, Dr. Christoph Kleiser, VwGH, Dr. Renate Krenn-Mayer, Amt der Stmk. LReg, Dr. Marius Roth, ZRI Schweiz, Dr. Simon Korenjak, Kärntner Verwaltungsakademie, Mag. Michael Raffler, Magistratsdirektion Wien, und Dr. Andreas Rosner, VST.

Das Amt der Oö. Landesregierung sieht den 1. Linzer Legistik-Gesprächen mit Freude entgegen, wird die entsprechenden Unterlagen rechtzeitig übermitteln und hofft auf eine prosperierende Zukunft.

Anmerkungen

- 1 Duden Bd. 5: Das Fremdwörterbuch, 10. Aufl., Mannheim 2010, 607.
- 2 Ebd.
- 3 Demgemäß zeichnen auch Rechtschreibprüfungsprogramme wie jenes von MS Word das Wort „Legistik“ als Fehler aus.
- 4 Vgl. z.B. Peter Weimar, Die legistische Literatur der Glossatorenzeit, in: Helmut Coing (Hg.), Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte, 1. Band, Mittelalter (1100–1500), München 1973, 129–260.

- 5 https://www.bj.admin.ch//content/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/legistik.html.
- 6 Vgl. Günther Schefbeck, Standards und "Best Practice" in der elektronischen Rechtsetzung, in: Erich Schweighofer u. a. (Hg.), Globale Sicherheit und proaktiver Staat – Die Rolle der Rechtsinformatik, Wien 2010, 427–434.
- 7 Siehe <http://hdr.bmj.de/vorwort.html>.
- 8 Vgl. http://taaladvies.net/taal/advies/vraag/494/legistiek_wetgevingstechniek_wetgevingstechnisch/
<http://www.vlaamswwoordenboek.be/definities/toon/14671>.
- 9 Vgl. <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>
https://www.bj.admin.ch//content/bj/fr/home/themen/staat_und_buerger/legistik.html.
- 10 Auch wenn versucht worden ist, ihn aus dem Französischen ins Englische zu exportieren: siehe Charles-Albert Morand (Hg.), *Légistique formelle et matérielle – Formal and Material Legistic*, Aix-en-Provence 1999.
- 11 Vgl. http://www.house.gov/legcoun/HOLC/Drafting_Legislation/Drafting_Guide.html
<http://www.lawdrafting.co.uk/>.
- 12 Vgl. Heinz Schäffer, Legistische Richtlinien in Österreich – Entwicklung, Stand und wissenschaftliche Kritik, ZG 1987, 112–139.
- 13 http://www.noe.gv.at/bilder/d72/Legistische_Richtlinien.pdf.
- 14 Siehe Amt der Oö. Landesregierung – Verfassungsdienst (Hg.), *Legistische Richtlinien des Landes Oberösterreich*, Linz 1997; <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11682114/74838392>; <http://www.vorarlberg.at/pdf/legistischerichtlinien.pdf>.
- 15 <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=1656>.
- 16 http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/legistik/gleitf-d.pdf.
- 17 <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=1658>.
- 18 <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=1657>.
- 19 Vgl. z.B. Theo Öhlinger (Red.), *Methodik der Gesetzgebung*, Wien 1982.
- 20 Z 1 LegRL 1990; dazu Ludwig Adamovich, *Die Legistischen Richtlinien des Bundes 1979*, in: Theo Öhlinger (Red.), *Methodik der Gesetzgebung*, Wien 1982, 233 f.
- 21 In der Schweiz steht den Legistinnen und Legisten beispielsweise nicht nur der umfassende Abschnitt des Gesetzgebungsleitfadens über die „Redaktion von Erlassen“ zur Verfügung, sondern es wird ihnen u. a. auch die Verwendung von Thomas Fleiner-Gerster, *Wie soll man Gesetze schreiben?*, Bern 1985, Georg Müller/Felix Uhlmann, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 3. Aufl., Zürich 2013, und Gérard Cornu, *Linguistique juridique*, 3. Aufl., Paris 2005, nahegelegt.
- 22 Vgl. Luzius Mader/Chris Moll (Hg.), *The Learning Legislator: Proceedings of the 7th Congress of the European Association of Legislation*, The Hague 2006, Baden-Baden 2009.
- 23 https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/vab_dokumente/2014/vab2014_2_4_Legistik.pdf.
- 24 https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/vab/seminarprogramm/verwaltung_verstehen_und_gestalten/legistik_2014.html.
- 25 <http://www.oeggl.at/>.
- 26 Vgl. http://www.bmg.gv.at/home/Schwerpunkte/VerbraucherInnenengesundheit/Lebensmittel/Lebensmittelrecht/Rechtsvorschriften_in_Oesterreich/.
- 27 Vgl. z. B. Günther Schefbeck, *Electronic Law-Making Support in between the "Syntactical" and the "Semantic" Challenges to the Normative System: the Austrian Case*, in: Anton Geist u. a. (Hg.), *Strukturierung der Juristischen Semantik – Structuring Legal Semantics: Festschrift für Erich Schweighofer*, Bern 2011, 323–360.
- 28 <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=1648>.
- 29 BGBl. I Nr. 100/2003.
- 30 Vgl. http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/150590_DE-Bildung_aktuell-Band_8%3a_Klagenfurter_Legistik_Gespraech_2003.pdf.
- 31 Vgl. http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/164583_DE-Bildung_aktuell-Band_10%3a_Klagenfurter_Legistik_Gespraech_2004.pdf.
- 32 <http://www.metalex.eu/>.
- 33 Vgl. http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/164549_DE-Bildung_aktuell-Band_12%3a_3_Klagenfurter_Legistik_Gespraech_2005.pdf.
- 34 Vgl. http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/164550_DE-Bildung_aktuell-Band_13%3a_4_Klagenfurter_Legistik_Gespraech_2006.pdf.
- 35 Vgl. http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/164559_DE-Bildung_aktuell-Band_15%3a_5_Klagenfurter_Legistik_Gespraech_2007.pdf.
- 36 Vgl. http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/164572_DE-Bildung_aktuell-Band_17%3a_6_Klagenfurter_Legistik_Gespraech_2008.pdf.
- 37 Vgl. http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/187496_DE-Publikationen-Bildungsprotokolle_Band_18.

- 38 http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/223695_DE-Bildung_aktuell-Band_19%3a_8._Klagenfurter_Legistik_Gespraech_2010.pdf.
- 39 Vgl. http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/262502_DE-Bildung_aktuell-Band_20%3a_9._Legistik_Gespraech_2011.pdf.
- 40 Vgl. http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/285658_DE-Bildung_aktuell-Band_21%3a_10._Klagenfurter_Legistik_Gespraech_2012.pdf.
- 41 Vgl. <http://woerterbuchnetz.de/DWB/?sigle=DWB&mode=Vernetzung&lemid=GE04223>.
- 42 <http://www.ris.bka.gv.at/Land/>. Vgl. dazu Andreas Rosner, Authentische Kundmachung der Landesgesetzblätter im Rechtsinformationssystem des Bundes, in: Erich Schweighofer u. a. (Hg.), *Zeichen und Zauber des Rechts: Festschrift für Friedrich Lachmayer*, Bern 2014, 661–668; Michael Raffler, Die Kundmachung des Wiener Landesrechts im RIS, ebd., 669–693. Einzig das Land Salzburg hatte zuvor aufgrund des Salzburger Kundmachungsreformgesetzes 2005, LGBL. Nr. 18, seit 1. April 2005 sein Landesgesetzblatt auf einem Landesserver elektronisch kundgemacht.

Partizipationsmöglichkeiten am
Rechtsetzungsverfahren –
Zwei Beispiele aus der Schweiz

Von

Marius ROTH / Daniela IVANOV

1. Einleitung

In der Schweiz spielt die Meinungsbildung auf Stufe des Parlaments und der Regierung vor der definitiven Verabschiedung eines Rechtsetzungsprojektes eine sehr wichtige Rolle. Insbesondere drohen nicht konsensfähige Gesetze des Bundes und der Kantone vor dem Volk zu scheitern, sofern das Referendum ergriffen wird.

Der vorliegende Beitrag soll einen kurzen Überblick über zwei Formen der Partizipation am Rechtsetzungsverfahren in der Schweiz vermitteln: das verwaltungsexterne Vernehmlassungsverfahren (in Österreich: Begutachtungsverfahren) und das verwaltungsinterne Mitberichtsverfahren. Beiden liegt der gemeinsame Zweck zugrunde, die Meinungsbildung und Beschlussfassung der zuständigen Behörde zu erleichtern.¹

2. Das Vernehmlassungsverfahren

2.1 Zum Begriff

Der Begriff „Vernehmlassung“ bedeutet so viel wie Anhörung oder Konsultation. Interessierte Personen, Verbände oder Behörden erhalten die Gelegenheit, Erlasse (Rechtsvorschriften) vor ihrer Behandlung im Parlament zu „begutachten“.

Die Vernehmlassung stellt ein Instrument „sui generis“ dar: Einerseits weist es Verbindungen zu einzelnen Grundrechten wie die Meinungsäußerungs- und die Informationsfreiheit auf, andererseits kann es aber auch als eine Art Pendant zum rechtlichen Gehör im Rahmen eines Verwaltungs- oder Justizverfahrens betrachtet werden, obwohl es sich nicht um ein persönlichkeitsbezogenes Recht handelt. Wichtiger ist allerdings seine Nähe zu den politischen Rechten: Durch die Teilnahme an einer Vernehmlassung ist es einerseits möglich, Änderungen von Rechtsvorschriften anzuregen; andererseits erlaubt dieses Verfahren den Behörden, frühzeitig das spätere Referendumsrisiko abzuschätzen. Das Vernehmlassungsverfahren hat somit eine starke demokratische Komponente.

Das Vernehmlassungsverfahren geht weiter als andere Instrumente, welche den Betroffenen lediglich erlauben, sich mit Kritik, Vorschlägen oder Beschwerden an Behörden zu wenden, wie dies beim Petitionsrecht der Fall ist: Im Gegensatz zum Petitionsrecht kommt der Vernehmlassung nicht lediglich eine „Ventilfunktion“ zu, sondern es werden damit informative und kooperative Zwecke verfolgt. Zudem können Stellungnahmen zu Erlassen nur im Rahmen eines klar definierten und strukturierten Verfahrens eingereicht werden.²

2.2 Rechtsgrundlagen

Die Durchführung von Vernehmlassungen zu Erlassen beruht in der Schweiz – sowohl auf Bundesebene wie auch in den Kantonen – auf einer langen Tradition. Weil die meisten Rechtsvorschriften, bei denen eine Vernehmlassung durchzuführen ist, nach ihrer Annahme durch das zuständige Organ dem Referendum unterliegen, sind beide Instrumente – wie bereits erwähnt – eng miteinander verbunden. So gehen – zumindest auf Bundesebene – die ersten Vernehmlassungen auf die Einführung des Referendums in der Bundesverfassung von 1874 zurück, obwohl damals noch keine allgemeinen

Verfassungs- oder Gesetzesgrundlagen für das Vernehmlassungsverfahren existierten. Sie wurden punktuell dazu eingesetzt, das Referendumsrisiko von Erlässentwürfen einzuschätzen und deren Konsensfähigkeit zu erhöhen. In der alten Bundesverfassung fanden sich lediglich vereinzelte Bestimmungen, welche vorsahen, dass die Kantone oder betroffene Kreise anzuhören seien.

Die Praxis, Vernehmlassungen durchzuführen, verstärkte sich im Gefolge der beiden Weltkriege, als insbesondere die wichtigen Wirtschaftsverbände zunehmend an Einfluss auf die Gesetzgebung gewannen.³ Eine erste Verfassungsgrundlage wurde 1947 mit Art. 32 Abs. 3 aBV geschaffen, welcher den zuständigen Organisationen der Wirtschaft die Mitwirkung beim Erlass der Ausführungsgesetzgebung und Ausführungsvorschriften zu den damals erlassenen Wirtschaftsartikeln sicherte. Dadurch sollte gerade der Zusammenarbeit zwischen Verbänden und Staat im Zuge der Wirtschaftskrise Rechnung getragen werden. Gleichzeitig wurde auch ein Anhörungsrecht der Kantone eingeführt, wobei dieses zunächst keine große praktische Rolle spielte.⁴ Darauf folgte 1991 eine Regelung des Vernehmlassungsverfahrens lediglich auf Verordnungsstufe.⁵

Erst im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 erhielt das Vernehmlassungsverfahren mit Art. 147 eine eigentliche Verfassungsgrundlage. Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

„Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von großer Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.“

Durch die Nennung der Kantone an erster Stelle wird dem föderalistischen Grundsatz der Mitwirkung der Kantone an der Entscheidung im Bund Rechnung getragen, während die Wirtschaftsverbände keine ausdrückliche Erwähnung mehr finden.

Es dauerte sodann sechs Jahre, bis der Verfassungsartikel durch das Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren⁶ konkretisiert wurde, welches am 1. September 2005 in Kraft getreten ist.

Vernehmlassungen werden auch auf kantonaler Ebene durchgeführt, wobei nur wenige Kantone über spezielle gesetzliche Grundlagen verfügen.⁷ Die meisten existierenden kantonalen Rechtsgrundlagen wurden in den 90er Jahren oder später geschaffen.⁸ Zu erwähnen sind beispielsweise die Kantone Bern und Basel-Landschaft, die je eine spezielle Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren erlassen haben.⁹ In anderen Kantonen sind vereinzelte Bestimmungen über das Vernehmlassungsverfahren in verschiedenen Erlassen enthalten, namentlich in solchen über die Organisation der Regierung und Verwaltung¹⁰ oder in speziellen Fachgesetzen¹¹. Schließlich wird in manchen Kantonen das Vernehmlassungsverfahren lediglich verwaltungsintern geregelt.¹²

2.3 Funktionen

Die Vernehmlassung erfüllt verschiedene Funktionen: Ganz allgemein stellt sie ein Instrument zur Gewährleistung der Transparenz des staatlichen Handelns. Gleichzeitig wird dadurch die Akzeptanz von Rechtsetzungsvorhaben erhöht.

Die wohl wichtigste Funktion aus der Sicht der Privaten ist die demokratische. Jede interessierte Person soll die Möglichkeit erhalten, an einem geplanten Rechtsetzungsvorhaben teilzunehmen und dazu Stellung zu beziehen. Das Vernehmlassungsverfahren stellt somit ein Instrument der partizipativen Demokratie dar, welches es der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft erlaubt, an der politischen Beschlussfassung mitzuwirken. Dadurch fließen in das Rechtsetzungsverfahren nicht nur die Anliegen der „politischen Elite“, sondern auch jene der breiten Öffentlichkeit ein.¹³

Aus der Sicht der Behörden steht die Überprüfung der Machbarkeit und der Durchsetzbarkeit eines Gesetzgebungsprojektes im Vordergrund; gleichzeitig wird das „Risiko“ eines Referendums im Voraus abgeklärt. Die Behörden haben die Möglichkeit, nach der Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen das Projekt anzupassen, um so das Referendumsrisiko zu minimieren oder allfällige Mängel – beispielsweise solche, die aufgrund ungenügenden Fachwissens entstehen können – zu beheben.

2.4 Gegenstand

Eine Vernehmlassung wird nur bei bestimmten Erlassformen durchgeführt. Dabei gilt es zu unterscheiden zwischen Rechtsvorschriften, die von Gesetzes wegen einer Vernehmlassung zu unterziehen sind, und solchen, bei denen es im Ermessen der Behörden liegt, ob sie eine solche durchführen.

Auf Bundesebene muss eine Vernehmlassung zwingend bei Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen sowie völkerrechtlichen Verträgen, die dem Referendum unterstehen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen, erfolgen (Art. 1 Abs. 1 VIG). Keine Vernehmlassungspflicht besteht folglich für Verordnungen des Bundesrates (Regierung). Gestützt auf Art. 3 Abs. 2 VIG ist es allerdings möglich, auch andere Erlassformen von großer Tragweite Vernehmlassungen zu unterziehen. In der Praxis werden bei wichtigen Verordnungen der Regierung ebenfalls Vernehmlassungen durchgeführt. Sofern Interessen der Kantone betroffen sind, können diese eingeladen werden, Stellungnahmen zu Verordnungen einzureichen (Art. 1 Abs. 3 VIG).

Die Kantone legen selber fest, welche Arten von Erlassen auf ihrem Territorium einer Vernehmlassung unterliegen. Auch hier wird zwischen Rechtsvorschriften unterschieden, bei denen zwingend eine Vernehmlassung durchzuführen ist, wie z. B. Verfassungsänderungen, Gesetze und bestimmte völkerrechtliche Verträge, und solchen, bei denen ein derartiges Verfahren angeordnet werden kann (vgl. z. B. § 7 VMV BL). Die kantonalen Behörden verfügen – insbesondere in Kantonen mit dürftigen Rechtsgrundlagen – über große Ermessensspielräume.

2.5 Adressaten

Der Kreis der Adressaten einer Vernehmlassung ist nicht beschränkt. Dies bedeutet, dass jedermann berechtigt ist, sich zu einem Rechtsetzungsvorhaben zu äussern, sofern ein entsprechendes Vernehmlassungsverfahren eröffnet wurde (z. B. Art. 4 Abs. 2 VIG). Das Gesetz sieht jedoch in der Regel einen sog. „ständigen Adressatenkreis“ vor. Im

Gegensatz zum einzelnen Bürger werden die ständigen Adressaten persönlich über die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens informiert und eingeladen, innert einer bestimmten Frist eine Stellungnahme einzureichen. Zu diesen Adressaten gehören auf Bundesebene namentlich alle Kantone, die im Parlament vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete oder die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft (Art. 4 Abs. 2 VIG). Ständige Adressatenkreise existieren auch in den meisten Kantonen (vgl. z. B. auch Art. 16 VMV BE), wobei dies nicht immer der Fall ist.¹⁴

Die Beteiligung ist – je nach Vorlage – unterschiedlich. Gesetzesvorhaben von großem öffentlichen Interesse führen in der Regel zu mehr Stellungnahmen als beispielsweise solche vorwiegend technischer Natur. So wurden im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur letzten Totalrevision der Bundesverfassung (1995–1999) mehr als 11.500 Stellungnahmen eingereicht; davon stammten ca. 11.000 von Privatpersonen aus sämtlichen Bevölkerungskreisen.

2.6 Verfahren

Das Vernehmlassungsverfahren wird in der Regel durch die Regierung (auf Bundesebene der Bundesrat, Art. 5 VIG) bzw. die kantonale Exekutivbehörde unter Ansetzung einer Frist von 2 bis 3 Monaten eröffnet (z. B. § 8 Abs. 2 VMV BL). Es wird schriftlich durchgeführt, wobei heute der elektronische Weg (d. h. Einreichung per E-Mail) im Vordergrund steht (vgl. z. B. Art. 4 Abs. 2 und 10 Abs. 1 VMV BE). Die breite Öffentlichkeit wird durch eine Publikation im Amtsblatt sowie im Internet über die Eröffnung der Vernehmlassung informiert (vgl. z. B. § 5 Vernehmlassungsverordnung BS). Wie bereits erwähnt, werden die „ständigen Adressaten“ zudem persönlich orientiert und zur Stellungnahme eingeladen. Schließlich werden Medieninformationen und Pressekonferenzen durchgeführt.

Nach Ablauf der Frist werden die eingetroffenen Vernehmlassungsantworten ausgewertet, gewichtet und in einem Bericht zusammengefasst (vgl. z. B. Art. 8 VIG; 17b VMV BE). Grundsätzlich enthält der Vernehmlassungsbericht (spätestens aber die Botschaft¹⁵ an das Parlament) auch Angaben über die Gründe, weshalb bestimmte Einwände berücksichtigt wurden oder nicht (z. B. § 9 VMV BL). In der Regel obliegt diese Aufgabe der Bundeskanzlei oder einem Departement (in den Kantonen: Staatskanzlei, Direktion etc.).

Das schweizerische Vernehmlassungsverfahren zeichnet sich somit dadurch aus, dass die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens nicht nur formal zur Kenntnis genommen, sondern auch „berücksichtigt“ werden. Die für die Auswertung zuständigen Behörden dürfen sich deshalb nicht mit der Kenntnisnahme des Inhalts der Stellungnahmen begnügen, sondern zumindest insoweit darauf eingehen, als es um die sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz der Vorlage geht. In diesem Sinne ist die gesetzliche Verpflichtung zur Auswertung und Gewichtung der Stellungnahmen (Art. 8 VIG) zu verstehen.¹⁶

Die Vernehmlassungsunterlagen, die eingereichten Stellungnahmen und die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse sind öffentlich (so ausdrücklich z. B. Art. 15 VMV BE). Sie werden in den allermeisten Fällen auf dem Internet veröffentlicht (Art. 8 und 9 VIG).

2.7 Bedeutung

Erscheint aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse ein Referendum als wahrscheinlich, wird der Erlassentwurf nach Möglichkeit angepasst, um den wesentlichen Einwänden der Teilnehmenden Rechnung zu tragen. In seltenen Fällen kann es vorkommen, dass ein Vorhaben gänzlich überarbeitet oder (vorerst) nicht mehr verfolgt wird.¹⁷ Bei wesentlichen Änderungen gegenüber dem ersten Entwurf kann eine zweite Vernehmlassung durchgeführt werden. Zumindest bei Vorhaben, die von großem öffentlichen Interesse sind, können es sich die Behörden nicht leisten, die Ergebnisse eines Vernehmlassungsverfahrens völlig zu ignorieren. Der Vernehmlassungsbericht wird schließlich in der Botschaft des Bundesrates zu Händen des Parlamentes zusammengefasst.

Genauere Untersuchungen über die Auswirkungen von Vernehmlassungsverfahren gibt es allerdings kaum. Eine Kurzstudie, die 14 Erlasse im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2006 bis zum 23. März 2007 untersuchte, stellte fest, dass sämtliche Erlassentwürfe – in der Regel gewichtige – Änderungen im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage erfuhren. Die Untersuchung zeigte ferner die Bereitschaft der Behörden (Bundesrat und Parlament), Stellungnahmen zu berücksichtigen und die ursprünglichen Vorlagen selbst in wesentlichen Punkten abzuändern. In Bezug auf das Referendum wurde schließlich festgestellt, dass dieses bei zwei der untersuchten Vorlagen zwar ergriffen wurde, jedoch erfolglos blieb. Darin zeigt es sich, dass die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens unter Berücksichtigung verschiedener Anliegen keine Garantie bieten kann, dass ein Referendum verhindert wird.

Aufgrund der langen Tradition der partizipativen und kooperativen Demokratie ist davon auszugehen, dass das Referendumsrisiko nicht der einzige Grund dafür bildet, dass die Behörden Vernehmlassungen durchführen und deren Ergebnisse ernst nehmen; vielmehr spielt in der Schweiz die aktive Kooperation zwischen Behörden und Privaten eine große Rolle und es wird großer Wert auf die Akzeptanz durch die Bevölkerung gelegt.

2.8 Kritik

Das Vernehmlassungsverfahren stößt auch verschiedentlich auf Kritik. Zu den meist-erwähnten Vorwürfen zählt zunächst der ungleiche Einfluss verschiedener Interessengruppen, wie z. B. der Verbände und Parteien, weil diese in der Regel über die nötigen Mittel verfügen, um ein Referendum zu initiieren.¹⁸ In Frage gestellt wird ferner der Nutzen des Vernehmlassungsverfahrens im Verhältnis zum verursachten Aufwand.¹⁹ Schließlich kann man sich auch fragen, ob zu viele Vernehmlassungen statt der beabsichtigten Transparenz Intransparenz schaffen, weil es kaum noch möglich ist, sich einen Überblick über sämtliche Vernehmlassungsvorhaben bzw. deren Ergebnisse zu

beschaffen, geschweige denn sich mit dem genauen Inhalt auseinanderzusetzen und in Kenntnis aller relevanter Tatsachen eine Stellungnahme einzureichen.²⁰

Aufgrund der geäußerten Kritik wurde auf Bundesebene der Versuch unternommen, das Vernehmlassungsverfahren restriktiver zu regeln. In der durchgeführten Vernehmlassung (!) stieß dieses Unterfangen jedoch teilweise auf Kritik. Schließlich wurde das Vernehmlassungsgesetz nur unwesentlich angepasst: Der Gegenstand der Vernehmlassung wurde teilweise eingeschränkt, indem Art. 3 VIG durch einen Abs. 1^{bis} mit folgendem Inhalt ergänzt wurde: „Auf ein Vernehmlassungsverfahren kann verzichtet werden, wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft.“ Diese Änderung wird voraussichtlich keine erheblichen Auswirkungen auf das Vernehmlassungsverfahren des Bundes zeitigen.

3. Das Mitberichtsverfahren

3.1 Begriff, Gegenstand und Zweck

Im Gegensatz zum Vernehmlassungsverfahren, welches darauf ausgerichtet ist, die breite Öffentlichkeit in das Rechtsetzungsverfahren einzubeziehen, stellt das Mitberichtsverfahren ein Instrument zur Einholung verwaltungsinterner Stellungnahmen dar, zwecks Erleichterung der Meinungsbildung und Beschlussfassung auf Stufe der Exekutive (§ 1 Abs. 1 lit. a VMV BL). In der Schweiz sind die Exekutivbehörden sowohl auf Bundesebene wie auch in den Kantonen gemäß dem Kollegialitätsprinzip organisiert: Dies bedeutet, dass sämtliche Gremiumsmitglieder grundsätzlich gleichgestellt sind und die gefällten Entscheide gemeinsam tragen und verantworten. Der Vorsitz der Exekutive wechselt regelmäßig (im Bundesrat jedes Jahr) und hat in aller Regel nur Auswirkungen auf die Sitzungsleitung und die Repräsentation der jeweiligen Entität.

Das Mitberichtsverfahren dient damit der frühzeitigen Erkennung und Bereinigung von Differenzen unter den verschiedenen Departementen und der gegenseitigen Abstimmung: Anträge eines Departements an die Regierung sollen vor der Behandlung im Kollegium den anderen Departementen unterbreitet werden, um deren Sachverstand auszunützen und allenfalls neue Kompromissvorschläge zu erarbeiten. Der Gegenstand des Mitberichtsverfahrens ist unterschiedlich. In der Regel handelt es sich um Erlasse bzw. Rechtssetzungsakte oder andere Geschäfte von grundsätzlicher Bedeutung oder mit erheblichen Auswirkungen. Auf Bundesebene sind es ganz allgemein Geschäfte, über welche der Bundesrat als Kollegium zu beschließen hat. Beispielsweise im Kanton Basel-Landschaft ist der Gegenstand sehr breit gefasst: So werden Mitberichtsverfahren bei Entwürfen zu Erlassen aller Rechtssetzungsstufen (Verfassung, Gesetze, Dekrete, Verordnungen) sowie für Entwürfe zu öffentlich-rechtlichen Verträgen (Staatsverträge, Verwaltungsvereinbarungen etc.) eingeholt. Zudem können Mitberichtsverfahren auch bei anderen Arten von Geschäften (in der Regel von grundsätzlicher Bedeutung) durchgeführt werden (§ 2 VMV BL). Teilweise wird der Gegenstand des Mitberichtsverfahrens nicht genau umschrieben, sondern bleibt im Ermessen der zuständigen Behörden, in der Regel der Exekutive.

3.2 Rechtsgrundlagen

Auf Bundesebene wird das Mitberichtsverfahren im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010) sowie in der dazugehörigen Verordnung (RVOV; SR 172.010.1) geregelt (Art. 15 RVOG und 5 RVOV). Die Kompetenz zur Regelung der Einzelheiten des Verfahrens wird an die Bundeskanzlei delegiert.

Auf kantonaler Ebene regeln nur Bern und Basel-Landschaft das Mitberichtsverfahren in einer speziellen Verordnung (vgl. Fn 9). In den übrigen Kantonen finden sich wiederum vereinzelte Bestimmungen in anderen Erlassen.²¹

3.3 Verfahren

Verantwortlich für die Durchführung des Mitberichtsverfahrens ist das für das unterbreitete Geschäft zuständige Departement oder die entsprechende Direktion. Bei der Wahl des Zeitpunktes der Unterbreitung verfügt der Vorsteher des betroffenen Departements über erhebliches Ermessen. Über den genauen Ablauf des Verfahrens können den Gesetzen kaum Informationen entnommen werden. Selbst die Richtlinien der Bundeskanzlei über das Mitberichtsverfahren sind nicht öffentlich zugänglich.

Die zum Mitbericht eingeladenen Stellen verfügen in der Regel über wenige Tage oder Wochen, um ihre Stellungnahmen einzureichen (§ 3 VMV BL; Art. 24 VMV BE). Dem Mitberichtsverfahren liegt nämlich die Idee zugrunde, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen den teilnehmenden und der antragstellenden Stelle in direktem Kontakt bereinigt werden sollten, und zwar bevor der Mitbericht verfasst wird (§ 4 Abs. 2 VMV BL; Art. 11 Abs. 2 OrV AR). Das Ziel des Verfahrens besteht deshalb eigentlich darin, durch klärende Gespräche zwischen den Amtsstellen Mitberichte zu verhindern. Die antragstellende Stelle entscheidet aufgrund des Mitberichts, ob sie an ihrem ursprünglichen Vorhaben festhält, es zurückzieht oder im Sinne des Mitberichts modifiziert (§ 5 MVM BL). Ein eingereicherter Mitbericht wird dann zusammen mit dem Geschäft, das dem Mitbericht zugrunde liegt, auf Ebene der Exekutive diskutiert.

Im Gegensatz zum Vernehmlassungsverfahren ist das Mitberichtsverfahren nicht öffentlich. Folglich sind die Stellungnahmen der einzelnen Mitglieder der Regierung, der Direktionen oder der Staatskanzlei im Mitberichtsverfahren sowie Informationen über das Ergebnis des Mitberichtsverfahrens vertraulich (Art. 21 RVOG; Art. 25a VMV BE). Die Vertraulichkeit soll die Möglichkeit der freien Meinungsbildung im Kollegium und somit das Kollegialprinzip fördern. Selbst den Parlamentsmitgliedern und den parlamentarischen Kommissionen sind Informationen aus dem Mitberichtsverfahren verwehrt.²²

Obwohl das Mitberichtsverfahren vom Prinzip her auch als verwaltungsinterne Vernehmlassung betrachtet werden kann, unterscheiden sich dessen Funktionen und Abläufe grundlegend vom verwaltungsexternen Vernehmlassungsverfahren.

Anmerkungen

- 1 So ausdrücklich § 1 Abs. 2 Verordnung des Kantons Basel-Landschaft über das Mitberichtsverfahren und das Vernehmlassungsverfahren (BL 140.31 [zit. VMV BL]).
- 2 Thomas Sägesser, Vernehmlassungsgesetz, Bern 2005, Rz. 16 ff. zu Art. 4.
- 3 Vgl. Hans-Urs Wili, Vernehmlassungsverfahren, in: Historisches Lexikon der Schweiz, abrufbar unter: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10098.php>
- 4 Ruth Lüthi, Kommentar zu Art. 147 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 1 ff.
- 5 (Alte) Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (AS 1991 1632).
- 6 Vernehmlassungsgesetz, VIG, SR 172.061.
- 7 Vgl. z. B. die Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung) des Kantons Basel-Stadt (BS 133.300).
- 8 Vgl. Kurt Nuspliger/Stefan Brunner, Das Vernehmlassungsverfahren in den Deutschschweizer Kantonen, in: LeGes 2011/2, S. 239 ff., S. 240.
- 9 Verordnung des Kantons Bern über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV; BE 152.025); VMV/BL (Fn 1).
- 10 Ausführliche Bestimmungen zum Vernehmlassungsverfahren finden sich beispielsweise in Art. 33 ff. der Verordnung zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Organisationsverordnung, OrV) des Kantons Appenzell-Ausserrhoden (AR 142.121).
- 11 Vgl. z. B. Art. 35 Strassengesetz des Kantons St. Gallen (SG 732.1).
- 12 Dazu Nuspliger/Brunner (Fn 8), S. 241.
- 13 Ausführlich zu den Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens vgl. Sägesser (Fn 2), Rz. 4 ff. zu Art. 2.
- 14 Vgl. Nuspliger/Brunner (Fn 8), S. 242.
- 15 Unter «Botschaft» wird ein begleitender Bericht des Bundesrates zu einem Gesetzesentwurf zu Händen des Parlaments verstanden, welcher u. a. Sinn und Zweck des Gesetzes, dessen Werdegang, Inhalt und Auswirkungen enthält.
- 16 Thomas Sägesser, Die Berücksichtigung von Stellungnahmen zu Vernehmlassungen durch Bundesrat und Parlament, in: LeGes 2007/3, S. 485 ff.
- 17 Vgl. die Beispiele bei Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Zürich 2007, Rz. 11 zu Art. 147.
- 18 Vgl. Lüthi (Fn 4), Rz. 9: Faktisch sei das Vernehmlassungsverfahren das „Instrument der gut organisierten Verbände (...), die zielgerichtet ihren Einfluss bei den sie interessierenden Vorlagen geltend machen können“.
- 19 Vgl. auch die Zusammenfassung der verschiedenen Kritikpunkte bei Biaggini (Fn 17), Rz. 11 zu Art. 147 BV.
- 20 Derzeit ist für das Jahr 2014 auf Bundesebene die Eröffnung von 43 Vernehmlassungsverfahren geplant. Hinzu kommen 24 Vorlagen, bei denen die Vernehmlassungsfrist derzeit läuft (Quelle: www.admin.ch)
- 21 Vgl. z. B. Art. 9 ff. OrV AR ; § 42 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) des Kantons Aargau (AG 153.100).
- 22 Vgl. Art. 7 Abs. 2 lit. a und 150 Abs. 2 lit. a Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

Participation in Legislative Processes – Concepts and Requirements

Von

Günther SCHEFBECK

1. Theoretical Concepts

1.1 The Case for Participatory Democracy

In Luhmann's terms, we can see the contribution of the political system to stabilizing the societal system in providing legitimization for the binding decisions that have to be made in order to ensure the framework of communication and interaction of the society's members. If, as it is the case in modern democratic societies, it is the function of the "parliamentary complex" (Habermas) or the "lexexecutive" (Pichler), i.e. the legislative organs in association with the administrative organs supporting them in law-making and usually even initiating legislative processes, to provide legitimization for the rules to be established, what are the options to achieve this aim? Traditionally, this question has been answered by referring to Parliament being legitimized to represent the people by democratic election of its members. The legitimizing instrument of representation has, however, more and more become a target for scepticism; a "democracy deficit" identified by critics of representative democracy has diminished the capacity of the democratic decision-making bodies to fulfil their legitimizing function.

That is why there is and has to be another source for providing legitimization to the norms established, namely referring to opinion-making processes antecedent and accompanying the decision-making process, i.e. opinion-making processes involving the civil society and basing on interaction between the civil society and the "parliamentary complex". This less formalized means for providing legitimization has been described by Habermas as what he calls "deliberative politics", which he has defined as the "interplay of the public sphere based on civil society with the institutionalised structures of opinion-making and decision-making in the parliamentary complex" (Habermas 1992, 448, translated by the author). A type of democracy that relies on both columns of democratic legitimization, namely on representation and on "deliberative politics", is what we may define as "participatory democracy".

Democratic participation, i.e. substantial involvement of the civil society in the opinion-making processes antecedent and accompanying democratic decision-making, is based on two columns, as well:

- if the initiative towards such involvement is taken top-down, we may call such interaction "consultation";
- if it is taken bottom-up, we may call it "petition".

Needless to point out we are using both terms in a structural meaning, regardless of the labelling of the respective instruments really established: Within really existing constitutional environments, the structural functions of consultation and petition may appear in a wide variety of more or less formalized procedures, under different names. A feature these procedures must have in common, in order to make them appropriate to fulfil their legitimizing function, is what we may call transparency: To make the model of "legitimization by procedure" (Luhmann) work, procedure must not be a "black box"; only if the actors involved in opinion-making and decision-making processes, and those subordinate to the latter's outcome, are able to recognize that the procedural

requirements have been observed, they may be willing to accept this outcome, even if they are not in line with its notion. Legitimization, therefore, can only be provided by transparent procedures.

If democratic participation, in accordance with what has been said, is to be considered as the substantial involvement of the civil society in the opinion-making processes antecedent and accompanying democratic decision-making, “e-Participation” might be defined as any kind of electronic support for such involvement. Electronic means would, however, be more than just “technical” support: Indeed, since the beginning of the “world wide web era” in the 1990s, a new quality of procedural transparency has been achieved by making procedural information, which until then had only been accessible at a few spots and, in practice, to a few actors, universally available, by providing everybody (availing of the required technical infrastructure) with space-independent access (and, intentionally, time-independent access, as well). A further qualitative step towards democratic participation is to be made by making use of the interactive capacity of the new technologies within opinion-making processes.

1.2 Top-down vs. Bottom-up Participatory Instruments

1.2.1 Consultation

We may define “consultation” (as a procedural instrument) as a (more or less) formalized way of obtaining the opinions of the (organized and/or non-organized) public on a policy issue or field.

As a participatory instrument, consultation is to be distinguished from polling (though some authors would include the latter in their respective concept of consultation): Consultation is based on a political decision on the range of the consultees or on free participation, but not on the representative sample approach that opinion polls are applying. Moreover, consultation, as a participatory instrument, is to be embedded in transparency, whereas polling traditionally has often been performed in quite an intransparent manner, including the option of concealing unwelcome results at all. Though administratively initiated, consultation is based on the concept of civic activism, of citizens actively intending to influence policy decisions, and it implies citizens’ demands to be informed not only about the outcome of the consultation process, but also about its impact. Let us keep in mind it was the National-Socialist government in Germany that for the first time made systematic use of polling in order to survey people’s attitudes, but without any notion of involving citizens in political decision-making!

As a participatory instrument, consultation is also to be distinguished from other kinds of watching people’s opinions, as articulated in whatever way: Traditionally, such opinions have been expressed, e.g., orally at party events or at the “regulars’ table”, or in writing in the “letters to the editor” section of popular newspapers, or in direct mailings to politicians. Though it might be deemed one of the important tasks of politicians to listen to all these expressions of the “people’s voice”, this is not the kind of intentional, and deliberative, opinion-making process as triggered within a consultation procedure. Needless to mention that the new media are offering a wide range of new instruments

for publicly expressing personal opinions which may be of political relevance, too, which may be called “social media” or the “Social Web”.

When trying to classify the types of consultation procedures, we may do so in accordance with different criteria, such as the respective issue to be dealt with, the form in which the consultation procedure takes place, the interests to be involved, and the participants admitted:

- A consultation process may deal with
 - legislative issues (this kind of process is what this paper is focusing on)
 - administrative issues.
- Within a consultation process, opinions may be given
 - in writing
 - orally.
- A consultation process may involve
 - organized interests
 - non-organized (individual) interests.
- A consultation process may be open to
 - selected participants
 - everybody.

Evidently, different combinations and hybrid forms are possible, and would regularly occur in political practice.

Consultation, as defined above, and in accordance with the introductory remarks on political theory, is to complement, but not to replace, representative democracy (and indeed consultation procedures have been implemented in most political systems of representative democracy). That is why the objective of consultation is opinion-making but not decision-making. Thus, even if a voting procedure is included in a consultation process (which may occur in some cases), voting may only be on the outcome of the opinion-making process, as sort of a joint recommendation to the decision-making structures, in order not to leave divergent opinions collocated, though this will be the usual feature at the end of a consultation process.

When in the late 1960s, under the impression of the new social movements of the time (and their lack of impact on the real political decisions made), Sherry Arnstein developed her famous “ladder” (Arnstein 1969, fig. 2) as a description of the different possible degrees of “participation”, she put “consultation” on the fourth of her ladder’s altogether eight rungs, thus indicating that to her it seemed associated with a medium degree of participation only. From a “realistic” point of view, however, one might obtain the impression that the lowest and highest degree within her classification, namely what she calls “manipulation” and “citizen control”, might easily coincide with each other – les extremes ses touchent ...

1.2.2 *Petition*

“Petition” (as a procedural instrument) may be defined as a (more or less) formalized way of initiating a procedure of legal (legislative, administrative, or judicial) relevance to the petitioner(s). The addressee of the petition therefore will be the public body responsible for governing the respective procedure.

As a participatory instrument, a petition will be directed towards initiating a decision-making process either in the personal interest of the petitioner(s), without referring to a legal title, or in a claimed public interest that the petitioner(s) maintain(s) to represent. Structurally, there is no difference between a claim brought before the court through a petition, i.e. the initial pleading in a lawsuit, an application to an administrative authority staking a legal claim, and a “political” request addressed to a legislative or administrative body; the *differentia specifica* therefore is in the legal claim at stake: the substantial objective of a petition, as a participatory instrument, is subject to a political or moral but not a legal claim.

Petition, thus, is an old instrument – petitions, in an informal sense, have been directed to public bodies since they had come into existence. Rights to petition have been laid down later, and in early modern political systems the petition was an important, if not the most important means to be involved in public decision-making. The numbers of petitions, by individuals, corporations, or lower-level public bodies like municipalities, was large, in particular in constitutional systems where petitions were accorded a right to be dealt with. Nonetheless, as soon as the members of the civil society obtained other means of influencing public decisions, as soon as parliamentary systems were established, in which well-organized political parties were to aggregate and articulate the citizens’ interests, the right to petition lost its attractiveness – then, it seemed to be pretty old-fashioned, too much associated with the old authoritarian concepts of citizens humbly begging the public authorities to act. Meanwhile, the notion has shifted again: instruments of the petition type in Western democracies are generally deemed useful means to get directly involved in policy making, without the intermediaries like political parties, and thus as complementary democratic instruments appropriate to support “deliberative politics”.

Like consultation processes, petitions may deal with

- legislative issues (this paper’s focus)
- administrative issues.
- Petitions may be submitted
 - in writing
 - orally (and taken to the records, in order to allow a follow-up procedure).
- A petition may be triggered by
 - organized interests
 - non-organized (individual) interests.

- The right to petition may be conceded to
 - everybody
 - selected classes (e.g., citizens only, or individuals but not corporations).
- A petition submitted in compliance with the procedural requirements may be
 - accorded the right to be dealt with (within a certain deadline)
 - or not.

Very evidently, a petition is to start a process ideally leading to a decision, so that the decision itself, per definition, is beyond the scope of petitioning, and petitioning would not include process steps typical for decision-making, in particular voting. Nonetheless, the petitioning process may include phases serving the purpose to indicate the extent of public support for the petition's objective, and thereby increase the impact on the decision-making process proper.

1.3 Objectives and tools

Legislative processes would follow a cyclic procedural pattern:

- Awareness (agenda setting)
- Specification (policy modelling)
- Drafting (normative modelling)
- Consultation
- Deliberation
- Decision
- Promulgation
- Consolidation
- Evaluation

Though within this model pattern consultation is ascribed a particular stage, i.e. the stage of putting draft legislation to consultation with civil society, as it is implemented in most legislative procedures, consultation processes may take place on other stages, too:

- There may, e. g., be two rounds of legislative consultation; even if there is a pre-parliamentary process of this kind, there may be a second one associated with the stage of parliamentary deliberation, which may differ from the first one in its form (it may, e. g., be in the form of a hearing, whereas the first round was performed in writing).
- Whereas traditionally it was draft legislation that was put to consultation, in the past years there has been a tendency towards involving civil society in the very early stages of agenda setting (raising awareness) or policy modelling (specifying the outlines of normative solutions to be developed), as well.
- Evaluating legislation in force, or its execution, is another field for consulting with civil society.

The objectives of a particular consultation process therefore would depend on its setting within the legislative cycle, and so would the decision on what methods and tools to use, and who to involve. If, e. g., at an early stage, the consultation process aims at outlining political agendas or specific policies, the methods and tools chosen are to enhance a more general discussion, if, at the “classical” consultation stage, after legislation having been drafted, the consultation process is to concretely adapt the particular piece of draft legislation, the methods and tools chosen have to zoom in the discussion on the particular draft bill in question; if, in the case of evaluative consultation, the process is aiming to identify possible lackings and deficiencies in the normative model, the methods and tools are to give assistance in surveying and analyzing application cases.

Likewise, the choice about who to consult with would depend: A consultation process aiming at policy modelling might rather involve the general public, whereas the “classical” consultation process dealing with draft legislation often is addressing particular dialogue groups able to give “expert” opinions, such as public administrative bodies and organized societal interests (NGOs); evaluative consultation will focus on “user groups” particularly affected by the norm in question. However, it may also be decided to address a particular consultation process to one particular societal group, for reason of strengthening the political involvement of this particular group; thus, most efforts have been taken in the past years to make use of consultation instruments to enhance political engagement of the youth, taking into account that political disengagement of the young generation might contribute to disintegrating the political system at large.

The number of consultation methods and tools is large, and it has been substantially augmented by the new technologies. This is only a non-exhaustive listing:

- An in-depth consultation process, in particular when aiming at improving the way of drafting a particular piece of legislation, traditionally has been conducted in writing, mostly by submitting the piece of draft legislation in question to the consultees and obtaining written comments. Whereas in former times this was done by letter mail, meanwhile mostly “snail mail” has been replaced by e-mail, and the documents exchanged are being produced by electronic text processing. Nonetheless, these documents mostly still would be “non-intelligent” Word or pdf files, not making use of structural or even semantic mark-up.
- The exchange of documents nowadays might also be supported by a portal solution, providing an overview of ongoing consultation processes, facilitating the mapping of documents (but at the document level only, not going deeper into their content), and even supporting the process of writing comments by making available additional explanatory resources. Thus, through its additional functionalities, a portal solution is more than just replacing paper and letter mail by electronic documents and delivery.
- Oral consultation traditionally has taken place in the form of two different structural patterns, which we may call the “meeting” type and the “hearing” type. The “meeting” type, as well-represented, e. g., by the famous “town-hall meetings” in the old New England local communities, would potentially involve all members of a particular community, in whatever way defined (though it best fits the municipality type of

community) and give them the opportunity to freely exchange opinions, whereas the “hearing” type, as well-known, e.g., in the form of the “parliamentary hearing”, would involve selected individuals only (mostly selected for reason of personal expertise and/or of representing organized interests) and would restrict the discussion to the agenda set by the body organizing the hearing, or even to questions put by its members. Mixed types, of course, would occur.

- The new media, of course, have made available instruments supporting, or rather acting as surrogates for oral consultation methods, as well. Web conferences, or “webinars”, may be held instead of meeting in person, thus enabling people to meet, or orally present their opinions, even over a distance in space, while at the same time making use of the information capacity of the electronic media to improve their respective argumentation.
- The new media, however, are also offering a lot of new “intermediary” instruments overcoming the separation of oral and written consultation: A chat, e. g., would, as to the depth of argumentation, resemble an oral exchange of opinions (even though most people are typing more slowly than they would be able to speak, so that argumentation might even be somewhat more reductionist), but indeed it is in writing; participation in a chat is space-independent but not time-independent, though the archived record may be accessed time-independently. Another main group of the new instruments, the forum or bulletin board type of discussion support, is based on written exchange of opinions, as well, but is to allow deferred reactions to contributions, thus making participation in the discussion time-independent, too. By providing the debaters with more time to prepare their contributions, such tools might also enhance the quality of argumentation, though in practice this is not always to be observed.
- If a discussion is aiming at jointly formulating a text, the wiki type of software designed for the purposes of information management seems to be more appropriate than a forum: Whereas forum discussions, even if moderated, are rarely leading to results agreed upon, the wiki starts from a draft text and, in a well-documented and transparent manner, would promote further development of said text, until the text being accepted by the participants in the wiki process. However, whereas there are lots of fora being used within consultation processes, so far there have been just a few experimental cases of wiki use.

As to the instrument of petition, it is in principle to raise awareness for the respective subject issue, and therefore to be placed in the very beginning of the legislative cycle. Nonetheless, in admittedly rare cases a petition may also take up the issue at the legislative drafting stage, and submit a draft bill already elaborated. Since most potential petitioners would not avail of the required expertise in legislative drafting, the regular kind of petition will outline a policy model rather than formulate a normative model. Even conceiving a policy model, however, would be enhanced by collaborative tools, so that out of the aforementioned consultation tools those aiming at collaborative information management would particularly serve the purpose of broadening the knowledge as well as the scope of interests to be integrated in a petition, and of improving its verbalization.

2. Practical Requirements

2.1 Processes to be Supported

Participatory democracy, as outlined above, is characterized by the involvement of the (organized and non-organized) public in opinion-making processes anteceding and accompanying political decision-making, civil society thereby substantially influencing the political decisions made, which usually would assume the form of legal regulations. Participatory processes in the narrower sense of the word may be called “consultation” if the initiative is taken by government and “petition” if it is taken by civil society. These terms, in this connection, are used in an abstract meaning, whereas the really existing procedural instruments within different political/legal systems may be labelled differently.

Whereas legislative petitioning, due to most members of civil society lacking legislative drafting capacity, usually will be done in the form of legislative suggestions but not of well-formed and professionally formulated draft regulations, even though in exceptional cases it would also take on such form, legislative consultations, the other way round, regularly would be initiated once a particular piece of draft legislation has been formulated; indeed, in most European political systems there is a formal consultation procedure to be followed, which would offer at least the organized interests but in many cases the individual citizens, too, an opportunity to comment on the respective draft regulation sent out by the competent body (i. e. usually an administrative body like a ministry, but in some cases a parliamentary body) for public consultation.

For preparing such a comment, some knowledge of the subject matter but also of legislative drafting technique and legal language would be required. That is why in such processes, when it comes to effectively formulating comments on draft regulations, organized interests availing of expert staff will always have an advantage over individual citizens. Moreover, consultation processes of this kind will in advance delimit the argumentation space: once a detailed regulatory model, in the form of a piece of draft legislation, has been developed, argumentation will have to reflect on this particular model, by supporting it, or by opposing it, or even by formulating alternatives, which however always would refer to the model at the outset.

Thus, this type of consultation procedure, which always will play an indispensable role within legislative processes, may be complemented by another type that might be called “pre-consultation” because it would take place at a very early stage of the legislative cycle, at a stage in advance of a concrete regulatory model being developed. At this stage, consultation would not yet concern a concrete draft regulation but a general outline that might be called a “policy”, i. e. a basic model describing an objective (or a set of objectives) together with the means to be applied to achieve the objective, a model which only later would have to be concretized in a formal regulatory model. At this stage, the argumentation space would, of course, be much wider yet, because the starting point was located on a much more general level, being an outlined policy model of the aforementioned kind or even a general question about the regulatory demands in a specific policy field. On the other hand, evaluation of the results of such a “pre-consultation”

process would be more difficult, too, since there was no formal structure to be followed, like that of a detailed regulatory model, which the comments would refer to. The statements made in such a “policy modelling” process would rather cover a wide space of different options, and working out the structures of such space would require some effort. Anyway, processes of the latter kind, for the time being, are less influential than the traditional consultation processes dealing with particular pieces of draft legislation; however, they may gain more importance in the future, with civil society increasingly demanding to obtain more substantial influence on policy-making.

Any framework or system to support consultation processes, therefore, will have to support both fundamentally different process types, with their different functional requirements:

- the more common consultation processes proceeding from a formalized regulatory model, i. e. a piece of draft legislation, and
- “pre-consultation” processes devoted to “policy modelling”.
A framework or system to support petitioning processes would have to take into account
- petitioning processes to make legislative suggestions, and
- the more rarely occurring petitioning processes aiming at formulating draft regulations.

If petitioning processes are to be supported, the elementary task is to establish an environment to draft petitions connected to a portal through which petitions can be submitted in the form and under the conditions prescribed by the relevant regulations, and introduced to the (legislative and/or) administrative procedure foreseen. Additional functionalities would include collaborative drafting support, as well as providing an environment to collect public backing for a petition (in the preparatory phase and/or after having been submitted); if, beyond seconding a petition, the opportunity to comment on it would be afforded, the consultation functionalities would come in again.

2.2 The Users

Within the framework of participatory democracy, it is the interplay between government, or (in Habermas’ terminology) the “parliamentary complex”, and civil society that keeps alive its specific dynamics. Based on this concept of interaction, we may distinguish between three different kinds of users, with their different needs and demands to a future tool, which we may call an integrated consultation platform:

The administrative users will be the public bodies responsible for maintaining consultation processes or dealing with petitions, and operating the platform or system to support these processes, or, on an individual level, the officers performing the respective administrative functions, on behalf of their respective authorities. Their particular advantage in applying an integrated consultation platform will be in the replacement of tasks so far to be performed intellectually by automated tasks, first of all by the automatic generation of a synopsis of the well-structured comments provided within a legislative consultation

process, and above that by support in the content analysis of (larger numbers of) comments, or of statements made within a policy modelling process.

The participative users will be the institutions and individuals involved in consultation processes, i.e. being entitled to submit their comments to draft regulations put to consultation, or to make policy statements within “pre-consultation” processes, or, in case of petitioning, the petitioners. Since institutions like public authorities, chambers, trade unions, etc. have other requirements, in particular with regard to supporting their regular internal decision-making processes (to be perceived as workflows), than individual citizens, who would rather need support in ad-hoc associating themselves with others within a drafting process, an integrated consultation and petitioning platform will have to offer different functionalities for supporting

- institutional and
- individual (participative) users.

Thus, the three fundamentally different roles of users to be defined will be:

- the administrative user,
- the institutional participative user, and
- the individual participative user.

From the perspective of user requirements, in particular as to different information needs, there may also be made another but related differentiation:

- The expert user will be someone directly involved in legislative processes or at least aware of their procedural framework, and will have some knowledge of legislative drafting technique as well as the respective substantial matter in question. Such a typical user may be a legal expert of public authorities or of organized interests (NGOs) commenting on draft legislation. Expert users would regularly be aware of important repositories containing resources for arguing against or in favour of a particular regulatory model, but would nevertheless need support in putting together and evaluating relevant material from different repositories, or, more generally spoken, different sources.
- The non-expert user will be someone interested in contributing to policy modelling, or in commenting on draft legislation, but will not be aware of most of the procedural features in the underlying legislative processes, or of legislative drafting technique. This non-expert user may be an individual citizen but may in some cases, e. g., be also responsible for legal issues within a (less well-equipped) NGO. Citizens may be seen as a very diverse user group with regard to their respective knowledge on specific topics, but they may generally be deemed non-expert in legislative processes and legislative drafting technique. Thus, they would need much more basic information support in how to deal with legislative drafting, and in getting access to the existing legal framework which the respective piece of draft legislation is to be embedded in.

Thus, when mapping the two user concepts, they would be partly but not totally congruent. In particular, there will not be full congruence of institutional participative users

and expert users on the one hand, as well as individual participative users and non-expert users on the other hand: In most but not all cases institutions will employ experts to deal with commenting on draft legislation, and in many but not in all cases individual citizens interested in commenting on draft legislation will not have expertise in legislative drafting. Thus, whereas the functional workflow requirements of institutional and individual users will clearly to be separated, the information requirements may be overlapping. That is why an integrated consultation platform to be developed will have to offer opportunities to combine different role aspects, e.g. to combine the use of the workflow functionalities of the institutional user with different levels of knowledge management facilities.

2.3 Technical Functionalities

2.3.1 Structure

In order to better structure the opinions given in the course of a consultation process, it will be required to already embed the draft regulation, in the case of a “classical” consultation process, in a structure-oriented format; XML is the obvious choice (though in case of using semantic mark-up the XML structure will just be sort of a subset of the RDF/OWL representation of the document). XML would allow automated structuring of a template to be provided for formulating and submitting the comments in accordance with the structure of the draft (though general comments will have to remain admissible, too), thus enabling the automated generation of a synopsis of the various comments given (or subsets to be specified). Writing such synopses currently is one of the main tasks of administrative staff responsible for operating consultation processes, and it is quite a time-consuming one. Such a synopsis, however, is a necessary instrument for political decision-makers to evaluate the results of a consultation process, and to prepare the political decision on to what extent suggestions made in the course of said process are to be followed.

Structural functionalities, however, might also improve the quality of the process itself, and the substantial quality of the comments, by supporting access to accompanying material, in particular by linking the structural elements of a draft bill to the respective sections of explanatory notes, and a text concordance, if provided. Finally, such structural functionalities would enhance providing structured feedback (if there is political readiness to give feedback at all), and thereby improve the quality of process responsiveness.

2.3.2 User Interface

As long as processing XML files would require generic XML processing capacity, there might be a client-based or a server-based editing solution, or a user interface substituting the structural functionalities, i. e. a web application allowing to assign the comments (or, more specifically, narrative comments as well as possible alternative text proposals) to the related structural elements of the draft regulation. Even in case of a “pre-consultation” process, the user interface will have to aid the participative users with keeping

traceable the progress of discussion, and thereby the administrative users with keeping the process manageable.

Needless to stress that “usability” is of utmost importance to any interface of the kind, thus lowering participation thresholds. Within the framework of the portal functions available through the user interface, not only technical aids but also knowledge resources may be made available.

2.3.3 User Services

In accordance with the different groups of users identified, user management will be performed: Whereas usually there will be a user register at least for the institutional participative users, which will regularly participate in consultation processes and therefore be assigned specific user rights, it will depend on the legal framework and on political decisions to be made in what way to manage the individual participative users, in particular whether they will be admitted and/or assigned particular rights (like that of writing comments) only on the basis of personal identification; privacy protection requirements, of course, will have to be taken into account anyway. For institutional users, an actor/role concept will have to be established, which, e.g., will offer the option of separating different functions like those of drafting and of authorizing comments. Moreover, the internal workflow processes of the institutional users in the course of drafting comments might be supported, too.

Special attention will have to be paid to the needs of the individual participative users when it comes to collaboratively writing comments: Whereas institutional users avail of expert knowledge traditionally advantaging them over individual citizens within policy-making, the latter might compensate for their lack of individual legal expertise by collaborating in such processes, or more specifically by associating in an ad-hoc network and combining their respective individual knowledge, thus generating what James Surowiecki calls the “wisdom of crowds”. Social Web tools, like wikis, might support such ad-hoc networking of individual citizens separated in space and time but joined by a common basic approach towards a particular policy matter, and thereby enhance developing comments in an equally discourse-oriented and efficient way.

2.3.4 Semantic Tools

If the mark-up of draft legislation was not restricted to structural but would include semantic features, discussion might be enhanced and commenting facilitated by promoting the “understanding”, i.e. the interpretation, of the respective draft regulation, at least by linking the normative text fragments with the respective explanatory notes, or beyond that, e.g., by resolving the explicit and implicit references contained in the normative text, to start with. Doing so in an automated way would, however, require a considerable extent of semantic coverage of the legal system.

Semantic tools made available to the participative users would support access to relevant (online) information resources, such as documents available within legal information systems and popular (life event oriented) educational sites, or political party or mass

media sites, and thereby help defining one's own position towards a policy issue or a piece of draft legislation, and even help improving the quality of argumentation. To that end, specific argumentation support systems aiming at rectifying the structure of argumentation might be used, too.

Semantic tools available to the administrative users would support the automatic clustering and evaluating of less structured or even non-structured comments, this being a functionality that might be of particular importance in case of large-scale policy modelling processes, with large numbers of opinions provided. Methods to be applied might include, e. g., knowledge discovery and text mining, while visualization methods, like structuring opinions within topic maps, might be used to provide decision-makers with a quick overview of the public opinion landscape.

3. Conclusions

Between representation-based autonomy of the legislature and the need for material legitimization of legislation, consultation and petitioning processes have a double mediatory function:

- Its “information function” enables law-makers to optimize public acceptance of legislation by exploring the societal interests.
- Its “legitimization function” provides legislation with additional “legitimization by procedure” through involving civil society in the law-making process.

An integrated consultation and petitioning platform will have to support mass cooperation and utilizing shared knowledge in formulating policy principles or even draft legislation, as well as comments on draft legislation; at the same time it will enable public administrations to efficiently keep track of public discourse on policy issues and its outcome, and to integrate the latter within draft legislation. Thus, it will also facilitate transparency of policy-making by making traceable the way of arguments and political positions in the decision-making process. In supporting interaction and dialogue between societal groups and individual citizens, on the one hand, and between them and governmental structures, on the other hand, it will take into account the requirements of security and identity control, as well as the needs for privacy.

An integrated consultation and petitioning platform will include tools

- making available relevant public knowledge resources, and facilitating the sharing of knowledge, in the processes of policy modelling, as well as drafting comments on draft legislation,
- empowering co-operative action in these processes aiming at producing aggregated and well-structured opinions,
- providing the public discourse with a more transparent setting by visualizing the distribution of arguments and opinions, and

- structuring the outcome of policy modelling and consultation processes in a way enabling government to process and take into account even large quantities of contributions from civil society's side.

Thus, new electronic tools, in particular Social and Semantic Web tools, show a sound potential to increase within civil society the interest in being involved in consultation processes, to improve the substantial and even the formal quality of argumentation within such processes, and to make more efficient the evaluation of the results of consultation processes, which in the end might even increase their impact on political decision-making.

4. References

- Arnstein, Sherry R., A Ladder of Citizen Participation, in: *Journal of the American Institute of Planners* 35 (1969), 216–224, <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf>.
- Barber, Benjamin, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, CA, 1984.
- Coleman, Stephen, Taylor, John, and Van de Donk, Wim (eds.), *Parliament in the Age of the Internet*, Oxford 1999.
- Coleman, Stephen, Connecting Parliament to the Public via the Internet. Two Case Studies of Online Consultations, in: *Information, Communication and Society* 7 (2004), 1-22, <http://depts.washington.edu/ccce/assets/documents/coleman1.pdf>.
- Coleman, Stephen, and Kaposi, Ildiko, *New Democracies. New Media. What's New? A study of e-participation projects in third-wave democracies*, 2006, http://www.ega.ee/files/Coleman_handbook.pdf.
- Coleman, Stephen, and Blumler, Jay G., *The Internet and Democratic Citizenship: Theory, Practice and Policy*, Cambridge 2007.
- Fagan, G. H., et al., *Final Report. E-consultation: evaluating appropriate technologies and processes for citizens' participation in public policy*, 2006, http://www.e-consultation.org/files/ecrp_report.pdf.
- Fishkin, James, *Democracy and Deliberation: New directions for democratic reform*, New Haven, Conn., 1991.
- Glencross, Andrew, *E-Participation in the Legislative Process: Procedural and Technological Lessons from Estonia*, http://newpolcom.rhul.ac.uk/politics-web-20-paper-download/Glencross_E_Participation_Estonia_Royal_Holloway.pdf.
- Habermas, Jürgen, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M. 1992.
- Hurrell, Christie., *Shaping Policy Discourse in the Public Sphere: Evaluating Civil Speech in an Online Consultation*, in: *The Electronic Journal of e-Government* 3 (2005), 67-76, <http://www.ejeg.com/volume-3/vol3-iss2/HurrellChristie.pdf>.
- Ladeur, Karl-Heinz, "Deliberative Demokratie" und "Dritter Weg" – eine Sackgasse?, in: *Der Staat* 41 (2002), 3–27.

- Macintosh, Anne, and Whyte, Angus, Towards an Evaluation Framework for eParticipation, in: *Transforming Government: People, Process & Policy 2* (2008), 16–30.
- Macintosh, Anne, Gordon, Thomas F., and Renton, Alastair, Providing Argument Support for E-Participation, in: *Journal of Information Technology & Politics 6* (2009), 43-59, http://itc.napier.ac.uk/itc/Documents/Argument_Support_for_E-Participation09.pdf.
- Morison, John, and Newman, David R., On-line Citizenship: Consultation and Participation in New Labour's Britain and Beyond, in: *International Review of Law, Computers & Technology 15* (2001), 171–194.
- Morison, John, Models of Democracy: From Representation to Participation?, in: Jowell, Jeffrey, and Oliver, Dawn (eds.), *The Changing Constitution*, 6th ed., Oxford 2007, 134–158.
- OECD (ed.), *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Paris 2001.
- OECD (ed.), *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Paris 2001.
- OECD (ed.), *Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement*, Paris 2003.
- OECD (ed.), *Evaluating Public Participation in Policy-Making*, Paris 2005.
- Schefbeck, Günther, Auf dem Weg zur E-Konsultation? Zur Praxis deliberativer Politik in Österreich, in: Prosser, Alois, and Parycek, Peter (eds.), *Elektronische Demokratie in Österreich: Proceedings der EDem 2007*, Wien 2007, 43–59.
- Schefbeck, Günther, E-Partizipation und vorparlamentarische Konsultation, in: Schweighofer, Erich, Geist, Anton, and Heindl, Gisela (eds.), *10 Jahre IRIS: Bilanz und Ausblick: Tagungsband des 10. Internationalen Rechtsinformatik-Symposiums IRIS 2007*, Stuttgart 2007, 134–142.
- Schefbeck, Günther, E-Partizipation und elektronisches Begutachtungsverfahren, in: *Bildungsprotokolle Bd. 15: 5. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2007*, Klagenfurt 2008, 7–29.
- Seargeant, John, and Steele, Jane, *Consulting the Public: Guidelines and Good Practice*, London 1998.
- Surowiecki, James, *The Wisdom of Crowds: Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*, London 2004.
- Tomkova, Jordanka, E-consultations: New tools for civic engagement or facades for political correctness?, in: *European Journal of ePractice no. 7* (2009), 1–10, <http://www.epractice.eu/files/7.4.pdf>.
- Whyte, Angus, and Macintosh, Anne, Transparency and Teledemocracy: Issues from an 'E-consultation', in: *Journal of Information Science 27* (2001), 187-198.
- Whyte, Angus, and Macintosh, Anne, Analysis and Evaluation of E-Consultations, in: *eService Journal 2* (2002), 9–34.

Partizipation im
Gesetzgebungsverfahren:
ePartizipation in der Steiermark

Von

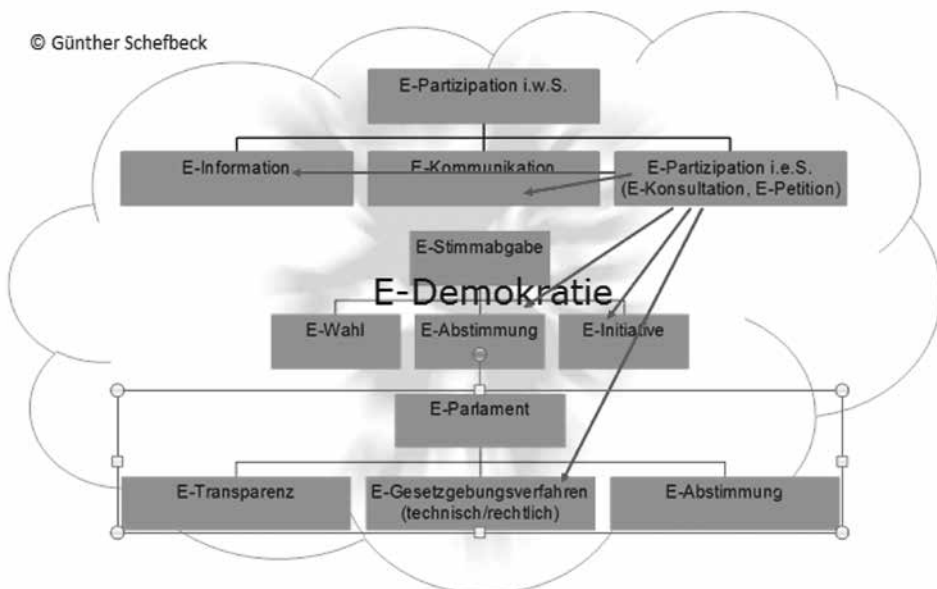
Renate KRENN-MAYER

1. Was ist ePartizipation?

Das mir gestellte Thema „Partizipation im Gesetzgebungsverfahren: ePartizipation in der Steiermark“ erfordert zuallererst einen Blick auf die verwendeten Begriffe. Dieser Beitrag soll die Ergänzung bzw. das Äquivalent zu Günther Schefbecks Beitrag „ePartizipation im Parlament“¹ sein, und schon im Interesse der Vergleichbarkeit folge ich hier seiner Begriffsbildung und verweise darauf. Aber nicht nur deshalb: Es ist Günther Schefbeck, der dieses begriffliche Konzept entwickelt und mehrfach vorgestellt hat. Für die ausführlichere Darstellung und rechtstheoretische Fundierung sei daher auf seine Publikationen verwiesen; hier nur in aller Kürze ein Abriss, soweit es zum Verständnis meines Beitrags erforderlich ist:

Es geht um alle Formen der Beteiligung von Bürgern am Rechtsetzungsverfahren im weitesten Sinn, um die Interaktion politischer Akteure: Partizipation ist Beteiligung, und ePartizipation ist die elektronisch gestützte oder ermöglichte Beteiligung. Der Begriff „ePartizipation“ ist als Bestandteil von eDemokratie zu verstehen, die sich aus den drei Feldern ePartizipation im weiteren Sinn, eStimmabgabe und eParlament zusammensetzt. Es bestehen mehrfache Beziehungen und Wechselwirkungen zwischen den genannten Feldern.

Während „eStimmabgabe“ sich auf die Aktivitäten der Wahl- bzw. Stimmberechtigten bezieht, die ihre direkt und indirekt demokratischen Rechte ausüben (eWahl, eAbstimmung und eInitiative), meint „eParlament“ Handlungsformen innerhalb der gesetzgebenden Körperschaft, also im Tätigkeitsbereich und Umfeld der gewählten Mandatäre: eTransparenz, eGesetzgebungsverfahren und eAbstimmung gehören hierher.



Bleibt „ePartizipation im weiteren Sinn“. Hier geht es um Formen der Beteiligung, die den beiden vorgenannten Feldern vorgelagert sind und maßgeblich auf die Qualität der dort stattfindenden Entscheidungsprozesse im Rechtsetzungsverfahren einwirken können: eInformation, eKommunikation und ePartizipation im engeren Sinn. Letztere ist mein eigentliches Thema, nämlich die gezielte Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren durch eKonsultation und ePetition. Während der erste Prozess top-down verläuft und die Meinung der von den zu erlassenden Normen Betroffenen aktiv eingeholt wird, verläuft der zweite in die umgekehrte Richtung, nämlich bottom-up, und die Aktivität geht von den Betroffenen aus. Zu betonen ist, dass ePartizipation im engeren Sinn genauso bei der Erlassung von allgemeinen Normen im Bereich der Vollziehung – in Österreich sind das Durchführungsverordnungen – vorkommt, doch im Folgenden ausgeblendet wird.

Jeder der vorgestellten Begriffe und die Gesamtheit der Begriffe in ihrer Wechselwirkung sollte zuerst ohne das „E“ gedacht und verstanden werden. Das „E“ tritt dann hinzu und richtet den Scheinwerfer auf die spezielle Funktion und das Potenzial elektronischer Medien in diesem Umfeld.

2. Partizipation im engeren Sinn und die steiermärkischen Volksrechte

Das steiermärkische Landes-Verfassungsgesetz 2010 kennt in seinem 5. Abschnitt („Volksrechte in Gesetzgebung und Vollziehung des Landes“) die folgenden direktdemokratischen Instrumente:

Begutachtung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen (Art. 68), Volksbegehren (Art. 69), Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung (Art. 70), Gemeindeinitiative (Art. 71), Volksabstimmung (Art. 72), Initiativrecht (Art. 73), Volksbefragung (Art. 74) und Petitionsrecht (Art. 76) sowie ein Beschwerde- und Auskunftsrecht (Art. 77). Gemeinsame Bestimmungen enthält Art. 75 für die genannten ihm vorangestellten Regelungen.

Konkretisierende und ergänzende Regelungen finden sich im steiermärkischen Volksrechtegesetz und in der Geschäftsordnung des Landtags Steiermark.

Im Sinne der oben skizzierten Begriffsbildung soll das Augenmerk im Folgenden auf Art. 68 – hier mit Schwerpunkt auf die Funktion im Gesetzgebungsprozess – und auf Art. 76 gerichtet und der Stand der elektronischen Unterstützung dieser Instrumente untersucht werden.

3. Konsultation! eKonsultation?

3.1 Rechtslage in der Steiermark

Die Begutachtung von Regelungsentwürfen des Bundes und der Länder wurde in Österreich durchgeführt schon lange bevor sie gesetzlich vorgeschrieben war. Allerdings wurden nicht die Bürgerinnen und Bürger zur Stellungnahme eingeladen, sondern nur andere Gebietskörperschaften und betroffene Institutionen, insbesondere Interessensvertretungen. Für die Länder hatte die Übermittlung von Gesetzesentwürfen an den

Bund eine zusätzliche und ganz besondere Funktion: Der (mit BGBl. I Nr. 51/2012 entfallene) Art. 98 Abs. 2 B-VG sah ein Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen den Gesetzesbeschluss eines Landtags vor, schränkte es aber auf einen behaupteten Eingriff in die Zuständigkeit des Bundes ein, wenn dem Bund vor Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens über den Gesetzesbeschluss Gelegenheit zur Stellungnahme zum zugrundeliegenden Entwurf gegeben worden war.

Artikel 68 steiermärkisches Landes-Verfassungsgesetz 2010, LGBl. Nr. 77/2010, zuletzt in der Fassung LGBl. Nr. 11/2014 (im Folgenden: L-VG), trägt die Überschrift „Begutachtung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen“ und lautet:

- „(1) Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Landesregierung sind – unbeschadet sonstiger die Begutachtung regelnde Vorschriften – einem Begutachtungsverfahren zu unterziehen.
- (2) Gesetzesinitiativen von Abgeordneten und Ausschüssen können vom jeweils befassen Ausschuss des Landtages einem Begutachtungsverfahren unterzogen werden.
- (3) Das Begutachtungsverfahren ist nach Möglichkeit elektronisch durchzuführen. Die Begutachtungsfrist soll nicht kürzer als vier Wochen sein.
- (4) Jede Person hat das Recht, im Begutachtungsverfahren eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Die Stellungnahmen sind zu veröffentlichen.
- (5) Die Unterlassung des Begutachtungsverfahrens hat keinen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der Rechtsvorschrift.“

Bereits die Vorläuferregelung des Artikel 68 L-VG i.V.m. den §§ 2 bis 13 Volksrechtegesetz, LGBl. Nr. 87/1986, sah mit Wirksamkeit ab 1. 1. 1987 ein auch an die Bevölkerung gerichtetes „allgemeines Begutachtungsverfahren“ für Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Landesregierung vor – allerdings nur für solche von grundsätzlicher Bedeutung – und war klarerweise der Papierwelt verhaftet:

Die Verlautbarung von allgemeinen Begutachtungsverfahren hatte an der Amtstafel und in anderer Weise zu erfolgen, die nachfolgende öffentliche Auflage des Entwurfs samt umfangreichen Zusatzinformationen bei den Bezirksverwaltungsbehörden und im Amt der Landesregierung. Sogar der kostenlose Bezug dieser Unterlagen war jedermann möglich. Über die eingelangten Stellungnahmen hatte die Landesregierung einen Bericht zu verfassen, der bei Gesetzesentwürfen dem Landtag vorzulegen und bei Verordnungsentwürfen an der Amtstafel zu verlautbaren war. Jedermann hatte das Recht, in einen solchen Bericht und in die eingelangten Stellungnahmen bis zur Kundmachung des Gesetzes oder der Verordnung Einsicht zu nehmen. Den Landtagsabgeordneten waren die Stellungnahmen auf Verlangen zur Verfügung zu stellen. Nach Kundmachung schließlich war das Gesetz oder die Verordnung jenen Personen, die eine Stellungnahme abgegeben haben, kostenlos zuzusenden. Auch alle Initiativ- und Ausschussanträge im Landtag konnten auf dessen Beschluss diesem Begutachtungsverfahren unterzogen werden.

Transparenz sowie Mitwirkung der Bevölkerung bei der Begutachtung waren damit auf hohem Niveau gewährleistet, freilich nur in dem schmalen Ausschnitt der Regelungen

von grundsätzlicher Bedeutung. Die Zahl der tatsächlich durchgeführten allgemeinen Begutachtungsverfahren war daher gering. Der theoretisch hohe Anspruch wurde damit praktisch selten eingelöst.

Mehr als 15 Jahre nach Einführung dieses allgemeinen Begutachtungsverfahrens beschloss die Steiermärkische Landesregierung² die Veröffentlichung aller Begutachtungsentwürfe von Landesgesetzen und von Verordnungen der Landesregierung und des Landeshauptmanns im Internet. Die Umsetzung erfolgte prompt; mit der Veröffentlichung war die Einladung zur Stellungnahme an jedermann verbunden, wofür jeweils auch die E-Mail-Adresse der zuständigen Abteilung des Amtes der Landesregierung bekanntgegeben wurde. Damit war die Steiermark allerdings nur bei den Verordnungen Vorreiter und folgte im Übrigen Vorbildern auf Bundesebene und in einigen anderen Bundesländern.

Seit 2008 werden auf Grund einer Entschließung des Steiermärkischen Landtags³ die im Gesetzesbegutachtungsverfahren eingelangten Stellungnahmen im Internet veröffentlicht. Das Allgemeine Begutachtungsverfahren wurde damit endgültig zu totem Recht. Mit LGBl. Nr. 77/2010 wurde diese Praxis in Art. 68 L-VG als verpflichtend festgeschrieben und auf die Veröffentlichung der Stellungnahmen zu Verordnungen ausgedehnt. Die Ausführungsbestimmungen im Volksrechtgesetz entfielen; dessen § 2 beschränkt sich seither auf die wörtliche Wiederholung von Art 68.

Im Bundesländervergleich zeigt sich, dass aktuell eine Begutachtung auch in den meisten anderen Ländern landesverfassungsgesetzlich vorgesehen ist, ausgenommen in Kärnten, Salzburg und Wien. Die Ausgestaltung der Regelungen ist allerdings unterschiedlich. Die Gegenstände der Begutachtung sind teils weit, teils eng gefasst. Die (fakultative) Begutachtung von Gesetzesinitiativen, die im Landtag entstanden sind, kennen neben der Steiermark nur Oberösterreich und Burgenland, die Begutachtung von Verordnungen ist eine steirische und niederösterreichische Besonderheit. Sowohl mit der ausdrücklichen Festschreibung, dass das Begutachtungsverfahren nach Möglichkeit elektronisch durchzuführen ist, als auch mit der verpflichtenden Veröffentlichung der eingelangten Stellungnahmen nimmt die Steiermark eine Sonderstellung ein.

In auffallendem Gegensatz zu der uneinheitlichen Rechtslage der Bundesländer steht ihre höchst einheitliche Praxis, auch ohne gesetzlichen Auftrag (zumindest) Gesetzesentwürfe der Landesregierung samt Erläuterungen im Internet zu veröffentlichen und die Allgemeinheit zur Stellungnahme einzuladen. Die Situation ist hier mehr oder weniger mit jener in der Steiermark vergleichbar, wie sie vor dem 20. 10. 2010, also vor dem Inkrafttreten des Art. 68 L-VG, bestand.

3.2 Praxis

Wie sieht eKonsultation in der Steiermark nun praktisch aus?

Alle Entwürfe der Landesregierung und des Landeshauptmanns für Rechtsetzungsvorhaben werden samt Erläuterungen per E-Mail an den nach ihrem Inhalt in Betracht kommenden Empfängerkreis zur Stellungnahme versandt. Zugleich erfolgt die Veröffentlichung derselben Unterlagen im Internet, für Gesetzesentwürfe durch den Landtag

auf seiner Homepage, für Verordnungsentwürfe durch den Verfassungsdienst im Amt der Landesregierung auf der Homepage der Landesverwaltung. (Wo genau die Veröffentlichung der Begutachtung zu erfolgen hat, ist nicht geregelt, sondern erfolgt in Absprache zwischen dem Landtag und der Landesregierung nach Zweckmäßigkeit.) Dabei wird neben der Begutachtungsfrist und anderen Daten eine E-Mail-Adresse für die Abgabe von Stellungnahmen angegeben. Als Zusatzservice wird ein Begutachtungsnewsletter angeboten, dessen Abonnenten über jedes neue Begutachtungsverfahren am selben Tag per E-Mail informiert werden.

Schon die Versendschreiben erhalten das Ersuchen, eine allfällige Stellungnahme zum Gesetzesentwurf in Kopie an die E-Mail-Adresse des Landtags bzw. bei Verordnungsentwürfen an die E-Mail-Adresse des Verfassungsdienstes im Amt der Landesregierung zu übermitteln sowie den ausdrücklichen Hinweis, dass alle Stellungnahmen veröffentlicht werden. Dies erfolgt beim betreffenden Entwurf im Internet. In Papier einlangende Stellungnahmen werden in der Regel von der empfangenden, weil zuständigen Abteilung des Amtes eingescannt und damit ebenfalls elektronisch verfügbar gemacht.

Das Begutachtungsverfahren wird also entsprechend der landesverfassungsgesetzlichen Vorgabe elektronisch durchgeführt. Was die technischen Verfahren betrifft, die dabei zum Einsatz kommen, so sind sie nach heutigen Maßstäben als konventionell zu bezeichnen: E-Mail, Newsletter und Internet sind in der Landesverwaltung auch sonst selbstverständlicher Standard.

Elemente des Web 2.0 bzw. der Social Media, die nicht nur passiven Konsum des Webangebotes, sondern Interaktion und aktive Mitgestaltung durch die User ermöglichen, finden sich in steiermärkischen Begutachtungsverfahren also nicht. Allerdings hat die Zahl der Begutachtungen von Gesetzesentwürfen bisher in keinem Jahr die Zahl 25 erreicht; an Verordnungsentwürfen gab es nie mehr als 50 pro Jahr. Die Zahl der Stellungnahmen pro Entwurf schwankt stark; je nach öffentlichem Interesse liegt sie bei Verordnungen und Gesetzen für gewöhnlich bei einigen wenigen bis etwa einem Dutzend, selten bei rund zwei Dutzend. Ausnahmsweise, wie zuletzt beim Entwurf eines Gemeindestrukturreformgesetzes im Herbst 2013, sind es über 100.

Bei diesen geringen Zahlen erscheint die Implementierung eines speziell auf Begutachtungen zugeschnittenen technisch fortgeschrittenen Instrumentariums unwirtschaftlich. Die testweise Beteiligung an einem von der EU geförderten internationalen Gemeinschaftsprojekt („POLIS“) war geplant; das Projekt ist aber nicht zustande gekommen.

Ein Exkurs zu einer praktisch bedeutsamen Frage sei an dieser Stelle gestattet:

Gem. Art. 68 Abs. 4 L-VG hat jede Person das Recht, im Begutachtungsverfahren eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Die Stellungnahmen sind zu veröffentlichen. Auch in Wien, Salzburg und Kärnten werden die in Begutachtungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen im Internet veröffentlicht; man folgt hier wie in der Steiermark dem Vorbild des Parlaments. Allein die Steiermark hat eine gesetzliche Verpflichtung dazu. Zu beachten ist der Umfang dieser Verpflichtung: Sie umfasst m. E. nur die aufgrund und im Sinne des Art. 68 abgegebenen Stellungnahmen, also jene von natürlichen, aber auch juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts, die in

Ausübung dieses Volksrechts abgegeben werden. Doch langen häufig Stellungnahmen ein, deren Absender nicht in diese Gruppe fallen und hinsichtlich derer darum Entscheidungsspielraum besteht, was die Veröffentlichung angeht: Hier ist einerseits an Anwaltschaften, Beiräte, Kommissionen oder sonstige öffentliche Organe ohne Rechtspersönlichkeit zu denken, zu deren gesetzlich festgelegten Aufgaben die Begutachtung von Regelungsentwürfen gehört. Andererseits gibt es die so genannten internen Stellungnahmen; sie stammen von anderen Organisationseinheiten des Amtes als jener, die den Entwurf verfasst hat, insbesondere vom Verfassungsdienst, von der Finanz-, Organisations- und Personalabteilung und sonstigen in ihrer Zuständigkeit berührten Stellen des Amtes. Ihnen kommt oft großes Gewicht zu, was sie allgemein interessant macht; allerdings ist hier in Rechnung zu stellen, dass bei unterschiedlichen Auftritten nach außen in derselben Sache die Einheit des Amtes der Landesregierung und die Leitungsbefugnis der Landesregierung untergraben wird. Eine Regierungsvorlage an den Landtag wird von der Landesregierung beschlossen und ist das in kollegialer Sitzung entstandene Produkt ihrer Meinungsfindung. Damit scheint es schwer vereinbar, dass in der Vorstufe einer Regierungsvorlage, somit im Begutachtungsverfahren, das Amt der Landesregierung im Kontakt mit dem Landtag sozusagen mit mehreren Stimmen und unter Umständen Widersprüchliches spricht.

In der Praxis der Steiermark hat sich die Veröffentlichung von Stellungnahmen als weitgehend unproblematisch erwiesen. Der Umgang mit den nicht Art. 68 L-VG unterliegenden Stellungnahmen war in der Vergangenheit uneinheitlich und scheinbar auch davon abhängig, welche Stellungnahmen dem Landtag überhaupt übermittelt wurden. Das Legistische Handbuch der Steiermark schwieg bis vor kurzem zu den Details der Veröffentlichungspflicht; das hat sich zwischen der Abhaltung der 11. Klagenfurter Legistikgespräche im Herbst 2013 und der Drucklegung dieses Beitrags im Frühling 2014 geändert: (Nur) interne Stellungnahmen sind nun explizit nicht für die Veröffentlichung bestimmt. Der damit verbundene Transparenzverlust ist geringer als man auf den ersten Blick meinen möchte. Es ist nämlich zu bezweifeln, dass die manchmal erforderliche kritische amtsinterne Auseinandersetzung mit einem Rechtsetzungsvorhaben stets offen über der Allgemeinheit zugängliche Stellungnahmen ausgetragen wird bzw. würde. Vermeidungs- und Ausweichstrategien, wie sie Lienbacher⁴ für Gutachten des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes beschreibt, sind auch auf Landesebene nicht unbekannt.

Abschließend eine Überlegung: Was darf alles in Stellungnahmen gesagt werden? Besteht die Verpflichtung zur Veröffentlichung auch bei beleidigendem Inhalt? Der Begriff der Stellungnahme beinhaltet das Vorbringen einer sachlichen und sachbezogenen Position. Werden Argumente durch Emotion und Aggression ersetzt, wäre wohl im Einzelfall zu prüfen, ob von einer Stellungnahme noch die Rede sein kann und was das für die Veröffentlichungspflicht bedeutet. Auch bei gebotener Beachtung der Meinungsäußerungsfreiheit gibt es sicherlich Grenzen für das, was noch als Stellungnahme im Sinne des Art. 68 L-VG zu verstehen und zu behandeln ist. Die Frage ist – zumindest für den hier dargestellten Bereich in der Steiermark – eine theoretische. In der Praxis hat sich ein solches Problem noch nicht gestellt.

4. Petition! ePetition?

4.1 Rechtslage

Artikel 76 L-VG lautet: „Jede Person hat das Recht, Eingaben allgemeiner Art an Organe des Landes zu richten. Derartige Eingaben sind umgehend in Behandlung zu nehmen und zu beantworten.“ Diese Bestimmung ist vor dem Hintergrund und als Ergänzung der Bundesverfassungsbestimmung in Art. 11 Staatsgrundgesetz zu sehen, wonach das Petitionsrecht ein Grundrecht ist, das jedermann zusteht. „Jedermann“ umfasst alle physischen Personen, unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft, sowie gesetzlich anerkannte Körperschaften und Vereine. Beiden zitierten Verfassungsbestimmungen liegt das auf die Judikatur⁵ gestützte begriffliche Verständnis zugrunde, dass Petitionen Eingaben allgemeiner Art bzw. Anträge an die Organe der Gesetzgebung oder Vollziehung gestellt sind, die die Erlassung bestimmter genereller Anordnungen oder die Abstellung bestimmter rechtlicher Zustände begehren.

Im Gegensatz zur Bundesebene und zu einigen anderen Bundesländern sind in der Steiermark Petitionen auch dann in Behandlung zu nehmen, wenn sie weder von einem Mitglied der parlamentarischen Körperschaft oder der Regierung noch von einer bestimmten Zahl an Personen unterstützt werden. § 110 Abs. 2 VRG errichtet einen sehr niederschweligen Zugang: Jede Person, die das 16. Lebensjahr vollendet hat, sowie jede juristische Personen kann alleine, bloß unter Angabe von Name und Adresse, eine Petition einbringen. Weitere Voraussetzungen müssen nicht erfüllt werden. Ausschließlich für die Einladung des Erstunterzeichners der Petition zur Anhörung in den Petitionsausschuss ist die Unterstützung der Petition durch mehr als 100 Personen unter Angabe von Name, Adresse und Geburtsdatum Voraussetzung (§ 32 Abs. 4 GeoLT).

Die Behandlung und schriftliche Beantwortung „der an den LT gerichteten Eingaben nach Art. 76“, also der Petitionen, ist gem. Art. 23 Abs. 4 L-VG Aufgabe des Petitionsausschusses; Näheres zu den Ausschussaufgaben findet sich in § 32 GeoLT.

Im Gegensatz zu den Begutachtungen in Art. 68 schweigt Art. 76 L-VG beim Thema „elektronische Durchführung“ von Petitionen. Auch in den einfachgesetzlichen Durchführungsbestimmungen findet sich keine Erwähnung.

4.2 Praxis

Mit Blick auf das gestellte Thema „Partizipation im Gesetzgebungsverfahren“ ist zu betonen, dass auch und gerade Gegenstände der Gesetzgebung, das heißt der Wunsch nach Erlassung von Gesetzen, mit einer Petition an den Landtag herangetragen werden können. Dieser Weg ist im Verhältnis zu Volksbegehren unvergleichlich einfacher. Zwar muss über ein Volksbegehren, das die (hohen) formalen Anforderungen erfüllt, der Landtag beschließen, während sich mit Petitionen „nur“ der Petitionsausschuss zu befassen und dem Plenum des Landtags zu berichten hat, doch ist der Weg über die Petition offenbar der attraktivere, wie ein Vergleich zeigt.

Das Petitionsrecht wird sehr häufig in Anspruch genommen. Jährlich gibt es durchschnittlich mehr als 20 Petitionen an den Landtag, wobei besonders häufig Gemeinden

davon Gebrauch machen, um ihre Wünsche nach Erlassung oder Abänderung eines Gesetzes zum Ausdruck zu bringen.

Weder gesetzlich vorgesehen noch in der Praxis gehandhabt wird irgendeine elektronische Form der Petition. Dies ist angesichts des dargestellten extrem niederschweligen Zugangs auch nicht erforderlich. Es besteht somit kein Bedarf, den Zugang weiter zu erleichtern, da ein schlichter Brief ausreicht. Diese Form der Petition ist auch die übliche, wobei in der Regel eine eigenhändige Unterschrift beigesetzt wird. Die Einbringung per E-Mail wäre bei Vorhandensein einer gleichwertigen elektronischen Signatur möglich.

Anmerkungen

- 1 Schefbeck, Günther: Participation in Legislative Processes – Concepts and Requirements, in: *Bildungsprotokolle* Bd. 22 (2014), S. 31–47.
- 2 Beschluss vom 28. Juni 2004.
- 3 Beschluss Nr. 778 vom 16. Oktober 2007 aus der 27. Sitzung der XV. Gesetzgebungsperiode.
- 4 In: *Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung*, Veröffentlichung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtler 2012, S. 39 f.
- 5 Vgl. VfSlg 4065/1961, 4295/1962, 6131/1970, 6441/1971.

Untersuchungsausschüsse im Nationalrat

Von

Wolfgang ENGELJEHRINGER



REPUBLIK ÖSTERREICH
Parlamentdirektion

Untersuchungsausschüsse



2000-2012

Dr. Wolfgang Engeljehringer
PARLAMENTSDIREKTION 2014

Untersuchungsausschüsse im Nationalrat

Die Bereitstellung der benötigten Akten und Unterlagen

Vom Kopierer zum Scanner, von der DVD zur durchsuchbaren Datenbank

1. Management Summary
2. Untersuchungsausschüsse 2000–2012 – Streiflichter zum Arbeitsaufwand
3. Die StenographInnen der Parlamentsdirektion
4. Rechtsgrundlagen



1. Management Summary

1.1 Rechtsgrundlagen für Untersuchungsausschüsse

Im Art. 53 Bundes-Verfassungsgesetz 1929 (B-VG) ist die Möglichkeit der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen normiert, denen alle öffentlichen Ämter auf Verlangen des Untersuchungsausschusses ihre Akten vorzulegen haben.

Im § 33 des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates (GOG-NR) finden sich die Bestimmungen über den Gegenstand der Untersuchung und den Untersuchungsauftrag.

Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses erfordert einen Mehrheitsbeschluss des Nationalrates.

In der Anlage 1 zum GOG-NR findet sich eine eigene Verfahrensordnung für Untersuchungsausschüsse aus dem Jahre 1997. Auskunftspersonen unterliegen der Wahrheitspflicht (§ 11 VO-UA, § 288 Abs. 3 StGB). Sowohl die Anforderung von Akten als auch die Vorladung von Auskunftspersonen und die Erstattung eines schriftlichen Ausschussberichtes erfordern Mehrheitsbeschlüsse.

1.2 Aufgaben und Verfahren

Der politische Auftrag eines Untersuchungsausschusses ist die Überprüfung bestimmter Angelegenheiten der Regierungsarbeit.

Aufgabe eines Untersuchungsausschusses ist es, die Geschäftsführung der Bundesregierung in bestimmten Angelegenheiten genau zu überprüfen. Er soll tatsächliche Verhältnisse und Vorkommnisse feststellen. Er hat jedoch nicht das Recht, die betreffenden VertreterInnen der Bundesregierung zur Rechenschaft zu ziehen und ihnen Konsequenzen aufzuerlegen. Das ist das alleinige Recht des Nationalrates, dem das Bundes-Verfassungsgesetz etwa die Möglichkeit des **Misstrauensvotums** oder der **Ministeranklage** einräumt.

Untersuchungsausschüsse unterscheiden sich grundlegend von Gerichtsverfahren. Es sollen keine Streitigkeiten entschieden, sondern Tatsachen festgestellt werden. Es stehen

keine Rechtsmittel (wie die Berufung) zur Verfügung. Es gibt weder ZeugInnen noch Angeklagte, sondern **Auskunftspersonen** und Sachverständige.

Einsetzung von Untersuchungsausschüssen

Nur der Nationalrat – nicht aber der Bundesrat – kann Untersuchungsausschüsse einsetzen. Es bedarf dazu eines Mehrheitsbeschlusses und stellt somit kein Minderheitenrecht dar. Der Antrag auf Einsetzung hat dessen Zusammensetzung sowie den Gegenstand der Untersuchung festzulegen. Dieser kann im Nachhinein nicht abgeändert werden. Die Tätigkeit des Ausschusses endet mit der Vorlage seines Berichts an den Nationalrat oder mit Ablauf der Gesetzgebungsperiode. Setzt der Nationalrat dem Ausschuss erfolglos eine Frist zur schriftlichen Berichterstattung, erfolgt eine mündliche Berichterstattung durch die/den Obfrau/-mann.

Kompetenzen

Untersuchungsausschüsse dürfen Gerichte und alle anderen Behörden um Beweiserhebungen ersuchen. Alle öffentlichen Ämter haben auf Verlangen ihre Akten vorzulegen (Art. 53 B-VG). Untersuchungsausschüsse dürfen aber keine beweissichernden Maßnahmen – wie Hausdurchsuchungen oder Beschlagnahmen – durchführen oder dies von Gerichten verlangen.

Verfahren

Für das Verfahren gilt eine eigene „Verfahrensordnung“ (Anlage 1 zum GOG-NR). Jede Auskunftsperson kann sich bei ihrer Einvernahme von einer Vertrauensperson begleiten lassen, die aber nicht die gleiche Stellung wie ein Rechtsanwalt im Gerichtsverfahren hat. Sie hat z. B. kein Rederecht und kann vom Ausschuss auch abgelehnt werden. Zur Wahrung der Grund- und Persönlichkeitsrechte der Auskunftspersonen wird vom Ausschuss ein/e Verfahrensanwältin/-anwalt bestellt.



Pflicht zur wahrheitsgemäßen Aussage

Vor einem Untersuchungsausschuss besteht die Pflicht zur wahrheitsgemäßen Aussage. Verweigert eine Auskunftsperson ihre Aussage und ist diese Weigerung nach Ansicht der Mehrheit der Ausschussmitglieder nicht gerechtfertigt, kann mit Beschluss bei Gericht die Verhängung einer Beugestrafe beantragt werden. Leistet eine Auskunftsperson der Ladung des Ausschusses nicht Folge, kann sie der Ausschuss durch die Sicherheitsbehörden vorführen lassen.

Öffentlich Bedienstete dürfen sich nicht auf ihre Pflicht zur Amtsverschwiegenheit berufen. Dies kann nur ihre Dienstbehörde geltend machen. Gegebenenfalls kann der Ausschuss den öffentlich Bediensteten trotzdem mit Zweidrittelmehrheit zur Aussage verpflichten. Die Befragung findet dann unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, die Anwesenden sind zur Wahrung der Vertraulichkeit verpflichtet. Eine Verletzung dieser Verpflichtung wäre gemäß § 310 Abs. 2 StGB eine Verletzung des Amtsgeheimnisses und mit Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren zu ahnden.

Vertrauliche Beratungen, medienöffentliche Befragungen

Die Beratungen des Untersuchungsausschusses sind vertraulich. Hingegen ist die Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen für MedienvertreterInnen zugänglich, sofern der Ausschuss nicht Vertraulichkeit beschließt. Die Anhörung von Auskunftspersonen wird wörtlich protokolliert. Sofern der Ausschuss dies beschließt, werden die Wortprotokolle öffentlicher Anhörungen auf der Website des Parlaments als Communiqués veröffentlicht. Fernseh- und Hörfunkaufnahmen sowie alle anderen Ton- und Bildaufnahmen sind verboten. Die Zeitungen berichten aber im Minutentakt in „Live-Ticker“-Beiträgen im Internet aus dem Ausschuss.



Aktenlieferungen und -verteilung

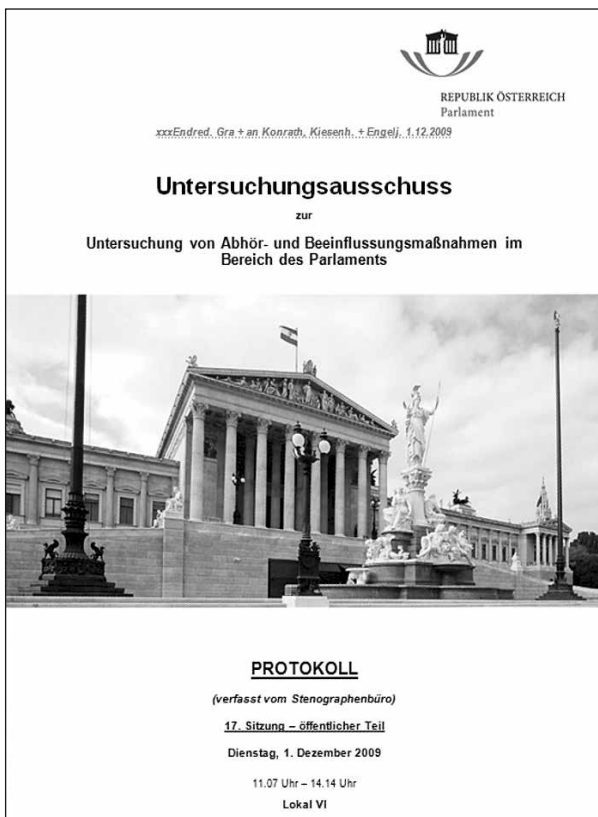
Angeforderte Unterlagen werden an die Parlamentsdirektion geliefert und von dieser z. B. beim Ausschuss 2007 in Form von Papierkopien (700.000 Seiten) oder 2008 eingescannt auf DVDs (500.000 Seiten) an die Ausschussmitglieder verteilt. Im Jahre 2012 wurden 1,6 Millionen Aktenseiten digital für eine zentrale elektronische Durchsuchung aufbereitet.

1.3 Ausschussbetreuung durch die Parlamentsdirektion

Die Betreuung des Ausschusses durch die Parlamentsdirektion umfasst insbesondere folgende Punkte:

- Vorbereitung der Sitzungen
- Beratung der/der Obfrau/Obmannes
- Führung des Amtlichen Protokolls
- Ladung von Auskunftspersonen und Sachverständigen

- Verfassen der Stenographischen Protokolle und deren Verteilung
- Aufbereitung der Einsprüche gegen das Stenographische Protokoll zur Entscheidung durch den Ausschuss
- Herausgabe der Communiqués des Ausschusses (Veröffentlichung von Beschlüssen und tausenden Seiten an Stenographischen Protokollen)
- Aktenanforderungen
- Information über eingelangte Akten, Ermöglichung der Akteneinsicht und elektronische Aktenverteilung mit Faksimileschutz (zentrale elektronische Durchsuchbarkeit, zusätzlich Ausgabe von z. B. 2700 DVDs in den Parteifarben)
- Nachweisliche und Vollständige Rückgabe der angelieferten Akten (Datenträger)
- Entwurf des statistischen Teils des Ausschussberichtes
- Täglicher Pressespiegel zum Untersuchungsausschuss



Beim letzten Untersuchungsausschuss 2011/12 wurden pro Klub mit Faksimileschutz **1,6 Millionen Aktenseiten** digital aufbereitet und mit Hilfe einer Matrix durchsuchbar bereitgestellt.

Gegenüber Papierkopien betrug dadurch die **Einsparung 50 Tonnen Papier**. Dies entspricht einem 1000-Meter-Papierstoß oder sieben Mal der Höhe des Stephansdoms (Südturm 132 m).

Von der Präsidentin des Nationalrates wurden insgesamt 61 Abgeordnete und „Ersatzmitglieder“ für diesen 16er-Ausschuss sowie zwei Verfahrensanwälte vereidigt. Der Ausschuss selbst hat 71 KlubmitarbeiterInnen und Sachverständige sowie 147 Mitarbeiter der Parlamentsdirektion (AusschussbetreuerInnen, MitarbeiterInnen der ReferentInnen, Bedienstete der Nationalratskanzlei, MitarbeiterInnen des Kompetenzzentrums/Scannergruppe, Bedienstete der EDV-Abteilung, Bedienstete des Expedits, Bedienstete der Druckerei, StenographInnen, MitarbeiterInnen in der Abt. L1.4 – Stenographische Protokolle) als Zutrittsberechtigten zu den Ausschusssitzungen und Akten beschlossen.

1.5 Fakten zu den letzten sechs Untersuchungsausschüssen, für die die 1997 beschlossene Verfahrensordnung galt.

Jahr	Kurzbezeichnung	Auskunfts- personen	Sitzungs- stunden	Protokoll- seiten	verteilte Aktenseiten	Beendigung
2000–2002	Vergabe von Förderungen	100	190	2.500	20.000 Akten	Wegen Neuwahl verfallen
2006–2007	Eurofighter	231	824	12.000	700.000 Seiten	Ausschussbericht
	Banken					Mündlicher Bericht
2008	Amtsführung BMI, etc.	41	116	1.400	500.000 Seiten	Ausschussbericht
2009	Abhör- u. Beeinflus- sungsmaßnahmen	37	121	2.000	22.000 Seiten	Mündlicher Bericht
2011–2012	Korruptionsvorwürfe	132	330	5.700	1,600.000 Seiten	Mündlicher Bericht

Insgesamt gab es bisher 28 Untersuchungsausschüsse, davon sieben in der Ersten Republik.

1.5 Strafgesetzbuch

Das Strafgesetzbuch enthält zwei Bestimmungen, die sich direkt auf das Verfahren vor einem Untersuchungsausschuss des Nationalrates beziehen. § 288 Abs. 3 StGB regelt den Straftatbestand der falschen Beweisaussage vor dem Untersuchungsausschuss. § 310 Abs. 2 StGB regelt den Straftatbestand der Verletzung des Amtsgeheimnisses durch Mitglieder eines Untersuchungsausschusses bzw. durch Personen, die zur Anwesenheit bei den Verhandlungen des Untersuchungsausschusses berechtigt sind. Betreffend Rechtsbelehrungspflicht siehe § 11 Abs. 1 und § 12 Abs. 1 Verfahrensordnung.

2. Untersuchungsausschüsse 2000–2012

Streiflichter zum Arbeitsaufwand

2.1 Untersuchungsausschuss zur Prüfung der Vergabe von Förderungen (2000–2002)

(110/GO XXI. GP)

„zur Untersuchung der politischen und rechtlichen Verantwortung im Zusammenhang mit der im Zeitraum vom 1. Jänner 1995 bis 31. Dezember 1999 durch das damalige Bundesministerium für Arbeit und Soziales bzw. Arbeit, Gesundheit und Soziales veranlassten Vergabe (Vergabep Praxis) von öffentlichen Geldern an Förderungswerber oder Auftragnehmer inklusive deren Vernetzungen zu anderen öffentlichen Stellen als Auftragnehmer oder Förderungsempfänger“



Der Untersuchungsausschuss dauerte insgesamt 27 Monate. Es wurden insgesamt 20.000 Akten angefordert und es erfolgte die Befragung von 100 Auskunftspersonen. Über die Verhandlungen des Ausschusses wurden insgesamt 2500 Seiten Stenographisches Protokoll von der Parlamentsdirektion angefertigt.

Aufgrund des Umfangs der Aktenanforderungen erfolgten die Anlieferungen meist per Lkw und wurden diese von der Parlamentsdirektion in einem unterirdischen so genannten „Turmlager“ bereitgestellt. Das Turmlager ging vier Stockwerke in die Tiefe und war mit Metallstiegen und -regalen versehen. Zur Ermöglichung der Akteneinsicht stand den Klubsekretären in diesem unterirdischen fensterlosen Raum in jedem Stockwerk nur ein Tisch zur Verfügung. Für die Anfertigung der erforderlichen Kopien für die Klubs wurde mit einem Kopierer das Auslangen gefunden. Der Untersuchungsausschuss endete ohne Berichterstattung mit Ablauf der Gesetzgebungsperiode (vorgezogene Neuwahlen).

2.2 Untersuchungsausschüsse Eurofighter und Banken (2006–2007)

(1/GO XXIII. GP)

hinsichtlich der Beschaffung von Kampfflugzeugen

und (3/GO XXIII. GP)

betreffend „Finanzmarktaufsicht, BAWAG, Hypo Alpe-Adria und weitere Finanzdienstleister“

Vorauszuschicken ist, dass beide Untersuchungsausschüsse parallel liefen und die Kapazitäten der Parlamentsdirektion an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit gelangte. Im Wesentlichen haben die beiden Untersuchungsausschüsse innerhalb von acht Monaten 88 Sitzungen abgehalten. Die reine Sitzungsdauer umfasste 829 Stunden und füllte

12.000 Seiten Stenographisches Protokoll. Von diesen wurden erstmals ca. 10.000 Seiten aus den medienöffentlichen Sitzungen als Communiqués der Ausschüsse auf der Homepage des Parlaments veröffentlicht.

Diesmal wurde zum Aktenlager und Akteneinsichtsraum das zweitgrößte Ausschusslokal des Parlaments, das Lokal VIII, umfunktionierte. Die Aktenanlieferungen füllten 18 Kästen, und es wurden für die Anfertigung der Kopien permanent vier Kopierer samt Personal der Parlamentsdirektion bereitgestellt. Dies fand auch in der Presse seinen Niederschlag, da aufgrund des Arbeitsansturmes bereits am ersten Tag drei der vier Kopierer ausfielen. Der Kopierdienst der Parlamentsdirektion stand den Klubs für die gesamte Dauer der Ausschüsse zur Verfügung. Im Vorfeld der Fristsetzung für den Bankenuntersuchungsausschuss mussten kurzfristig zusätzlich zu den bereits monatelang für die Klubs angefertigten Kopien die Hausdruckerei in Tag-und-Nacht-Schichten nochmals ca. 20 Laufmeter Akten für einen Klub herstellen.

Als Arbeitsnachweis der Parlamentsdirektion sei anzuführen, dass 110 Aktenanforderungen und 480 nachweisliche Aktenzustellungen erfolgten, 500 Ladungen wurden verschickt (um 290 Einvernahmen von 231 Auskunftspersonen zu ermöglichen). Insgesamt wurden 890 Rsb-Briefe versendet, und 1500 nachweisliche Protokollzustellungen erfolgten. Insgesamt waren ca. 4000 Briefe erforderlich.

Zusammengefasst erstreckten sich die beiden Untersuchungsausschüsse über neun Monate, wobei 231 Auskunftspersonen befragt und insgesamt ca. 700.000 Seiten Kopien an die Klubs ausgegeben wurden.

Da bei diesen Ausschüssen vermehrt von den Ressorts aus Datenschutzgründen geschwärzte Akten angeliefert wurden, wurden in weiterer Folge die Akten nach zwei Vertraulichkeitsstufen klassifiziert. Die Akten der Vertraulichkeitsstufe I „Vertraulich“ wurden für die Klubs mit Faksimileschutz kopiert, die Akten der Vertraulichkeitsstufe II „Geheim“ jedoch mit einem Kopierverbot belegt, und es war bei diesen Geheimakten den Klubs nur gestattet, auszugsweise Abschriften anzufertigen.



Der Eurofighter-Untersuchungsausschuss hat einen schriftlichen Ausschussbericht (192 der Beilagen XXIII. GP) vorgelegt. Der Bericht wurde vom Nationalrat mehrstimmig zur Kenntnis genommen, ein Entschließungsantrag betreffend Misstrauensantrag gegen den Bundesminister für Landesverteidigung wurde abgelehnt.

Für den Banken-Untersuchungsausschuss hat der Nationalrat am 4. Juli 2007 mit Stimmmehrheit folgenden Fristsetzungsantrag beschlossen:

„Der Nationalrat wolle gemäß § 43 Abs. 1 GOG beschließen, dem Untersuchungsausschuss betreffend Finanzmarktaufsicht, BAWAG, Hypo Alpe-Adria und weitere Finanzdienstleister zur Berichterstattung eine Frist bis 5. Juli 2007 zu setzen.“

Da der Untersuchungsausschuss innerhalb der ihm gesetzten Frist keinen schriftlichen Bericht erstattet hat, hat der Obmann des Untersuchungsausschusses in der auf den Fristablauf folgenden Sitzung des Nationalrates am 6. Juli 2007 gemäß § 45 GOG-NR einen mündlichen Bericht (Dauer 37 Minuten) über die bisherige Tätigkeit des Untersuchungsausschusses erstattet. Der Nationalrat hat den Antrag *„Vom mündlichen Bericht des Ausschussobmannes gemäß § 45 GOG vom 06.07.2007 wird Kenntnis genommen.“* einstimmig angenommen.

Da der Nationalrat für die Vorlage eines schriftlichen Ausschussberichtes keine neuerliche Frist gesetzt hat (ein diesbezüglicher Antrag fand keine Mehrheit), war gemäß § 45 letzter Satz GOG-NR die Tätigkeit des Untersuchungsausschusses damit beendet.

2.3 Untersuchungsausschuss betreffend Amtsführung im BMI und anderen Ministerien

(129/GO XXIII. GP)

hinsichtlich der „Vertuschung von Polizeiaffären und des Missbrauchs der politischen Macht insbesondere im Bundesministerium für Inneres, aber auch in den Bundesministerien für Justiz, für Finanzen und für europäische und internationale Angelegenheiten“

Der Ausschuss tagte acht Monate lang und befragte insgesamt 41 Auskunftspersonen. Die Sitzungen wurden auf 1.700 Seiten Stenographisches Protokoll dokumentiert, die Masse davon mittels Kommuniké im Internet veröffentlicht.

Dieser Untersuchungsausschuss bescherte der Parlamentsdirektion eine wahre Flut an Aktenlieferungen. Am Schluss waren es 240 Lieferungen, die in 2.300 Tranchen unterteilt wurden. Unter



einer Tranche kann man sich einen Aktenordner bzw. eine Kartonschachtel vorstellen. 1.100 Tranchen mit zusammen 500.000 Seiten wurden von der Parlamentsdirektion eingescannt und auf ca. 1.000 DVDs ausgegeben. Der Rest waren Verschlusssachenstufe II-Geheim-Akten bzw. Personalakten, die weder kopiert noch gescannt wurden. Zum Beispiel wurden von Soldaten des Gardebataillons 400 vertrauliche Aktenordner und 150 geheime Aktenordner aus dem Bestand des Bundesministeriums für Landesverteidigung angeliefert. Auch hierfür wurden ein eigenes Ausschusslokal adaptiert, besonders gesichert und vertrauliche Akten in Holzkästen mit Zylinderschloss, Geheimakten ausschließlich in Stahlschränken verwahrt.

Um diese Papierflut digitalisieren zu können, wurden von der EDV-Abteilung der Parlamentsdirektion in nur zwei Wochen (inkl. der Karwoche) zwei Scanner-Straßen geplant, die erforderliche Hard- und Software bereitgestellt und in Betrieb genommen. Die Scanner-Straßen waren ohne Netzanbindung nach außen und mit einer unterbrecherfreien Stromversorgung abgesichert. Selbst die Server wurden mit Stahlseilen gesichert. Dies war die Stunde der DVDs und des elektronischen Faksimileschutzes. ½ Million Seiten wurden sechsmal (für jeden Klub und die Parlamentsdirektion) mit elektronisch gestempelten Kopfzeilen und einem dreifach elektronisch mit dem Dokument „verschweißten“ Faksimileschutz versehen und automatisiert auf in den Parteifarben bedruckten 1.000 DVDs gebrannt. Hierzu gelangte ein DVD-Brennturm mit integrierter Farbbedruckung und einer 100-Stück-Magazinzuführung zum Einsatz. Dieser konnte selbstständig auch über Nacht arbeiten.

Durch die Ausgabe der DVDs erhielt jeder Klub zeitgleich ein identes Informationsangebot. Dies entsprach einer Einsparung von 2,5 Millionen Papierkopien bzw., wenn man einrechnet, dass bei Papierkopien jedes Blatt vorher mit einem Faksimileschutz bedruckt werden muss, von 5 Millionen Kopien. Auf diese Art konnte die Scannergruppe des Kompetenzzentrums der Parlamentsdirektion problemlos die ½ Million Seiten bewältigen.

Die Beurteilung als „problemlos“ ist insofern einzuschränken, wenn man bedenkt, wie viele Heftklammern bei einem durchschnittlichen österreichischen Verwaltungs- bzw. Gerichtsakt entfernt werden müssen, um dann mit einer Geschwindigkeit von 120 Seiten pro Minute einscannen zu können. Nicht zu reden von all jenen zerrissenen oder zu kleinen Papierstücken, die vor dem Scan-Vorgang neu kopiert werden



mussten. Da aufgrund der Aktenmenge die Lagerkapazitäten im Ausschusslokal (räumlich wie statisch) nicht ausreichte, wurden alle gescannten Akten in einem eigenen Lager in der Rampe des Parlaments gelagert. Allerdings musste auch dort den Klubs jederzeit eine Einsichtsmöglichkeit in die Originale ermöglicht werden.

Nach insgesamt 21 Sitzungen und 116 Sitzungsstunden musste der Ausschuss aufgrund des bevorstehenden Endes der Gesetzgebungsperiode seine Beratungen vorzeitig beenden und konnte damit nur Teile seines umfassenden Prüfauftrags erfüllen. Der Nationalrat hat am 12. 9. 2008 in einer Sondersitzung beschlossen, dem Ausschuss eine Frist für die Vorlage des schriftlichen Ausschussberichtes bis 23. 9. 2008 zu setzen. Im Ausschussbericht (679 der Beilagen XXIII. GP vom 18. 9. 2008) hieß es unter dem Punkt „Festgestellte Tatsachen“ lediglich:

„Die festgestellten Tatsachen ergeben sich aus den Protokollen, Auszugsweisen Darstellungen und Kommunikués des Untersuchungsausschusses.“

In der Nationalratsitzung am 24. 9. 2008 wurde der Bericht (als 20. Tagesordnungspunkt) erst nach Mitternacht (am 25. 9. 2008) mehrheitlich zur Kenntnis genommen.

2.4 Untersuchungsausschuss Abhör- und Beeinflussungsmaßnahmen (2009)

71/GO XXIV. GP

zur „Untersuchung von Abhör- und Beeinflussungsmaßnahmen im Bereich des Parlaments“

Bei diesem Untersuchungsausschuss handelt es sich eigentlich um einen „kleinen“ Auftrag für die Parlamentsdirektion, da in diesen sechs Monaten nur 22.000 Seiten an Akten gescannt und über die Sitzungen des Ausschusses, in denen insgesamt 37 Auskunftspersonen befragt wurden, „nur“ 2.000 Seiten Stenographisches Protokoll verfaßt werden mussten.



Da die Einsetzung des Ausschusses erst in der letzten Sitzung vor Tagungsende am 10. 7. 2009 beschlossen wurde, wurde zugleich der Antrag, den Untersuchungsausschuss gemäß § 46 Abs. 4 GOG-NR für permanent zu erklären, angenommen.

Neu war, dass für die Anfertigung von Auszügen aus den Verschlusssachen II-Geheim-Akten (Scan- und Kopierverbot) für die Klubsekretäre und Klubsekretärinnen so genannte „kastrierte“ PCs im Akteneinsichtsraum zur Verfügung gestellt wurden, bei denen alle USB-Schnittstellen deaktiviert und das PC-Gehäuse durch ein Vorhängeschloss gesichert wurde. Die Bedienung erfolgte über eine serielle Schnittstelle für

Tastatur und Maus. Der Zugang zu den PCs war verschlüsselt, und jeder Klub hatte sofort bei Übergabe ein eigenes Passwort festzulegen. Die PCs waren ausschließlich mit einem einzigen im Raum aufgestellten Drucker (ohne Papier) verbunden, der von einem Bediensteten der Parlamentsdirektion beaufsichtigt wurde und der erst jeweils nach Bekanntgabe einer Druckabsicht den Drucker mit dem für den jeweiligen Klub vorgesehenen Papier mit Faksimileschutz befüllte. Es handelte sich bei diesem Papier zusätzlich um färbiges Papier in den Klubfarben, lediglich die Farbe Schwarz wurde durch ein ockerfärbiges Papier ersetzt. Nach Beendigung des Ausschusses wurden die Festplatten dieser PCs kommissionell gelöscht. Die Festplatten werden hierbei fünf Mal vollständig überschrieben, was zwei bis drei Tage in Anspruch nahm. Die Anordnung der Bildschirme für die Klubs erfolge in einem Oval, und zusätzlich wurden die Bildschirme mit einer Spezialfolie gesichert, die die Mitlesbarkeit auf 10° einschränkte.

In den Medien wurde dies mit Überschriften wie „Das Parlament wird zum Hochsicherheitstrakt“ kommentiert.

In der Sondersitzung des Nationalrats vom 3. 12. 2009 wurde mit Mehrheit der Auftrag an den Untersuchungsausschuss, dem Plenum des Nationalrats bis 10. 12. 2009 einen schriftlichen Bericht vorzulegen, angenommen. Da dieser nicht zustande kam, erstattete der Obmann des Untersuchungsausschusses am 11. 12. 2009 einen mündlichen Bericht.

Der Antrag, den mündlichen Bericht zur Kenntnis zu nehmen, wurde mehrheitlich angenommen, ebenso wie ein Entschließungsantrag betreffend Maßnahmen auf Grund der Erkenntnisse des Untersuchungsausschusses. Der Antrag, dem Untersuchungsausschuss zur Erstellung eines schriftlichen Berichts eine neuerliche Frist bis 23. März 2010 zu setzen, wurde in einer namentlichen Abstimmung mehrheitlich abgelehnt.

2.5 Untersuchungsausschuss Korruptionsvorwürfe (2011)

(910/GO XXIV, GP)

zur „Klärung von Korruptionsvorwürfen“

In seinem ersten Beschluss hielt der Untersuchungsausschuss betreffend Grundsätze der Aktenvorlage fest, dass die angeforderten Akten automationsunterstützt oder auf Datenträgern in einem üblichen Format unter Gewährleistung der technischen Lesbarkeit und Durchsuchbarkeit zu übermitteln wären. In einer Besprechung mit den Fraktionsführern des Ausschusses hat die Präsidentin des Nationalrates am Abend des 23. Novembers 2011 zugestimmt, die vertraulichen Akten im Intranet des Parlaments bis Weihnachten 2011 anzubieten.

Für dieses Angebot wurden folgende Vorgaben vereinbart:

- Schutz durch spezielle Passwörter;
- die Dokumente müssen trotz Textinterpretation über einen Faksimileschutz verfügen;
- eine elektronische Suchmöglichkeit (Vorselektion über eine Matrix, Suchmaske, eigene Trefferliste), die aus Qualitätsgründen in den unveränderten (ohne Faksimileschutz)

Dokumenten erfolgen, jedoch die dann aufgrund der Trefferliste den BenutzerInnen angezeigten Dokumente über einen Faksimileschutz verfügen müssen;

- die Abfrage und der Aufruf von Dokumenten muss auch über Laptops außerhalb des Parlamentsgebäudes über verschlüsselte VPN-Verbindungen möglich sein. Hierzu ist für jeden Laptop ein eigener Token erforderlich.

Zusätzlich haben sich die Fraktionsführer erbeten, dass die im Intranet angebotenen Dokumente auch auf DVDs den Klubs zur Verfügung gestellt werden. Da es sich bei den auf den DVDs gespeicherten Dokumenten ausschließlich um Images mit Faksimileschutz handelt, ist in diesen eine Volltextsuche schlecht möglich. Als Ersatz wurde die Suchfunktion im Intranet so programmiert, dass die Trefferliste neben dem Link zur konkreten Seite im Intranet auch den Pfad zum Dokument auf der DVD aufweist. Seitens der Parlamentsdirektion wurden bei der Aktenanforderung den Lieferanten vorgegeben, dass alle Dokumente als Text-PDFs zu liefern sind, eine bestimmte Datenstruktur einzuhalten ist und der Inhalt der Datenträger in Form einer vorgegebenen Excel-Tabelle zum Zwecke einer automatisierten Weiterverarbeitung aufzulisten ist. Zur Erstellung dieser Listen wurden in weiterer Folge von der Parlamentsdirektion sogar Schulungen durchgeführt.

Die Parlamentsdirektion hat es geschafft, teilweise durch Tag-und-Nachteinsätze der EDV-Abteilung und Verzicht auf Weihnachtsfeiern, die Zugriffsmöglichkeit auf eine Volltextsuchemaske im Intranet für die Klubs am 23. Dezember 2011 ab 15 Uhr bereit zu stellen und sogleich den Klubs den Zugang zu den ersten 25.000 abfragbaren Seiten

2012: Suchmatrix mit Volltextsuche über 1,6 Mill. Seiten:

- Aktenlieferanten
- Beweisthemen
- Unterfragen
- Zeitraum
- Suchworte

The screenshot shows a search interface for 'Parlament Expertensuche'. It features a grid of filters for 'Angefordert Bei', 'Lieferant', and 'Lieferung'. The 'Angefordert Bei' filter includes options like BMF, KlubB, KlubF, KlubV, KonfZ, and Telekom. The 'Lieferant' filter includes Alcat and Telekom. The 'Lieferung' filter includes 001 and 005. Below the grid, there are sections for 'Beweisthema' (Beweisthema 1 (Telekom), Beweisthema 2 (BUWOG) 2.0.0), 'Unterfragen' (2.1.0, 2.12.0, 2.12.1, 2.12.2, 2.12.3, 2.12.4, 2.12.5), and 'Beweisthema 3 (Behördenfunknetz)', 'Beweisthema 4 (Schaltung von Inseraten durch staatsnahe Unternehmen)', 'Beweisthema 5 (direkte Schaltung von Inseraten seitens der Bundesministerien)', 'Beweisthema 6 (Glückspielmonopol)', and 'Beweisthema 7 (Staatsbroschatureinfibunden)'. At the bottom, there are fields for 'Übernahmedatum von' (15.12.2011) and 'bis' (23.12.2011), and a search button labeled 'Suchen'.

Dokumente nur mit Faksimileschutz sichtbar

So hat eine Landesregierung eine viertel Million Seiten elektronisch geliefert, jedoch handelte es sich dabei bei weitem nicht nur um PDFs, sondern z. B. auch um 6.000 Microsoft-E-Mails, 500 Excel-Tabellen, Pläne und tausende JPG-Fotos. Es war erforderlich zu programmieren, dass die Mails automatisch geöffnet, pdf-isiert, die Attachments geöffnet und pdf-isiert und zu einem PDF-Dokument zusammengeführt werden. Dasselbe galt auch für die Excel-Tabellen, wobei jedes einzelne Sheet pdf-isiert und in das Inhaltsverzeichnis aufgenommen werden musste. Das Inhaltsverzeichnis dieser Lieferung füllte 2.500 eng beschriebene Excel-Seiten. Als sehr hilfreich erwies sich ein automatisierter Abgleich der Inhaltsverzeichnisse mit den tatsächlich gelieferten Dokumenten, da teilweise Dokumente fehlten bzw. zwar vorhanden, aber nicht oder falsch im Inhaltsverzeichnis erfasst waren. Um allein diese eine Großlieferung auch an alle Empfänger ausgeben zu können, mussten 66 DVDs gebrannt werden. Zur Bewältigung dieser Aufgabe waren insgesamt 31 PCs und zwei Server und Kopierer im Akteneinsichtsraum im Einsatz.

Der organisatorische Ablauf bei einer Aktenanlieferung stellte sich wie folgt dar:

- a) Nach Vergabe einer Geschäftszahl durch die Nationalratskanzlei wurden die gelieferten Unterlagen (Datenträger, Übermittlungsschreiben und Ordner zur Aufbewahrung) durch das Kompetenzzentrum mit Klebeetiketten versehen, die die Grundlage für alle weiteren elektronischen Erfassungen darstellten. Nach dem Einlangen wurde mit fortschreitender Menge der Akten begonnen, das Inhaltsverzeichnis als Vorausinformation unverzüglich per Mail an alle Klubs zuzustellen. Die Unterlagen standen den Klubs (also den von der Präsidentin des Nationalrates vereidigten Abgeordneten bzw. den vom Ausschuss beschlossenen KlubsekretärInnen und KlubexpertenInnen) sofort ab dem Einlangen im Akteneinsichtsraum zur Einsicht auf 5 PCs zur Verfügung. Dieses Angebot wurde aber kaum in Anspruch genommen. Die Parlamentsdirektion hatte die Lieferanten ersucht, Akten jeweils bis spätestens Donnerstagmittag zu liefern. Traf eine wichtige Lieferung, die vom Umfang in einigen Stunden abgearbeitet werden



konnte, trotzdem erst am Freitagnachmittag ein, dann saßen die Mitarbeiter des Kompetenzzentrums um 20:00 Uhr noch vor den Geräten und hinter ihnen fünf KlubsekretärInnen, die auf ihre Wochenendarbeit warteten. Eine detaillierte Aktenanforderungs- und -lieferungsliste wurde im Intranet angeboten.

- b) Die elektronischen Daten wurden zuerst auf einem stand-alone-PC einer Virenprüfung unterzogen. Da die gesamte elektronische Ausstattung des Arbeitsraumes nicht mit der Umwelt und dem Haus verbunden war (als Schutz gegen Hacker), musste die Virensoftware täglich durch die EDV händisch upgedatet werden. Darauf folgte das Einspielen der Lieferung ins System und mussten die Excel-Inhaltslisten der verlinkten Dokumente zum Teil händisch erstellt bzw. verbessert werden. An Papierdokumenten wurden diesmal „lediglich“ 30.000 Seiten eingescannt und textinterpretiert.
- c) Die nächsten Schritte liefen elektronisch vollautomatisiert ab:
 - Kontrolle der Dokumente auf Qualität und Vollständigkeit;
 - Überprüfung der Ausrichtung der PDFs und erforderlichenfalls auf Hochformat stellen;
 - elektronisches Zerschneiden der Dokumente, wobei aus jeder Seite ein Einzeldokument wurde (beschleunigt die weitere Verarbeitung);



- aus jeder Einzelseite wurden sechs elektronisch gestempelte Dokumente mit untrennbar verbundenem Faksimileschutz sowie Kopf- und Fußzeile generiert. Z. B. 10.000 Aktenseiten ergaben somit 60.000 elektronische Dokumente;
- die zerschnittenen Einzelseiten wurden sodann wiederum wie beim ursprünglichen Dokument automatisiert für jede Fraktion zusammengesetzt.

Die Erfahrungswerte haben gezeigt, dass für die Aufbereitung von 10.000 elektronisch auf Datenträger gelieferte Aktenseiten 10 PCs je 8 Stunden Rechnerleistung erbringen mussten.

- d) Vollautomatisiert erfolgte die Aufbereitung der Dokumente zum Brennen sowie der Brennvorgang samt färbiger DVD-Bedruckung. Dies erfolgte auch über Nacht und an Wochenenden. Sollte es bei den Rechnern außerhalb der Dienstzeit Ausfälle gegeben haben, wurden die EDV-Ingenieure automatisiert per SMS verständigt. Da

es sich bei dem Aktenaufbereitungsraum um einen besonders gesicherten Raum handelte, hatten in diesem Raum ohne Aufsicht des Kompetenzzentrums weder Putzkräfte, Elektriker noch die Sicherheitsabteilung Zugang.

Der Verfasser wurde einmal von der Sicherheitsabteilung um zwei Uhr in der Früh telefonisch alarmiert, da bei der Kontrolle der Außentür verdächtige Geräusche aus dem Aktenraum zu hören waren. Des Rätsels Lösung: der Druckerturm piepste, da die Farbbänder ausgegangen waren.

- e) Der nächste Schritt erforderte den Einsatz umfangreicher Human-Ressourcen des Kompetenzzentrums. Die aufbereiteten Daten wurden anhand der gedruckten DVDs vor ihrer Ausgabe stichprobenartig kontrolliert und gegebenenfalls die „Reparaturen“ von Dokumenten durch EDV-Ingenieure in Auftrag gegeben. Die schriftlichen Übergabebestätigungen an die Klubs wurden ebenfalls automationsunterstützt hergestellt und auf die Minute genau dokumentiert.
- f) Der nächste Schritt erforderte einen Fußmarsch. Die aufbereiteten Dokumente mussten auf Festplatten vom ersten Stock in die EDV-Abteilung im dritten Stock zwecks Einspeisung ins Intranet transportiert werden.



Standen am 23. Dezember 2011 die ersten 25.000 Seiten zur Abfrage bereit, hatte sich das Angebot bis 23. Februar 2012 bereits auf 300.000 Seiten erhöht. Am 10. Mai 2012 war die Millionen-Grenze überschritten. Im Oktober 2012 wurden die letzten Seiten eingespielt, und damit standen 70.000 Tranchen bzw. Dokumente mit 1,6 Millionen Aktenseiten zum Download bereit.

Die Anzahl der gelieferten Akten- und Unterlagenseiten zu den sieben Beweisthemen schwankten zwischen 5.000 und einer halben Million.

Auch in diesem Ausschuss waren Schwärzungen von gelieferten Akten sowie laufende Entschlagungen der Auskunftspersonen ein wichtiges Thema.



Medial war dieser Untersuchungsausschuss ein Großereignis. Bei bekannten Auskunftspersonen waren neben dutzenden Fotografen bis zu zwölf Kamerateams für den so genannten nur wenige Minuten dauernden „kurzen stummen Schwenk“ kurz vor Beginn der Befragungen anwesend. Von der Parlamentskorrespondenz wurde täglich ein eigener Pressespiegel über den Untersuchungsausschuss ausgegeben. Die meisten Einvernahmen von Auskunftspersonen waren medienöffentlich unter Ausschluss von Bild- und Tonaufnahmen. Mehrere Zeitungen berichteten mittels Live-Ticker mit nur wenigen Minuten Zeitverzögerung direkt aus dem Ausschusslokal. Aufregung gab es einmal wegen eines auf Twitter veröffentlichten Fotos aus dem Ausschusslokal, wobei sich die Frage erhob, ob es während laufender Sitzung oder bei einer Sitzungsunterbrechung aufgenommen wurde.

Papiereinsparung:

Hätte man diese 1,6 Millionen Seiten für alle Fraktionen und die Parlamentsdirektion kopieren müssen, hätte das 9,6 Millionen Papierkopien ergeben. Das entspräche 50 Tonnen Papier bzw. einem 1000 m hohen Papierstoß (sieben Mal die Höhe des Südturms des Stephansdoms). Stattdessen wurden neben dem durchsuchbaren Intranetangebot 2.700 DVDs ausgegeben. Das Intranetangebot wurde mit Beendigung des Ausschusses gesperrt und auf eine versiegelte und verschlüsselte externe Festplatte (insgesamt 1,73 Terrabyte) ausgelagert.

Mit Schreiben vom 18. 9. 2012 hat die Obfrau die Präsidentin des Nationalrates informiert, dass sie ihre Funktion als Vorsitzende des Untersuchungsausschusses zurücklegt. Am 19. 9. 2012 wurde ein neuer Obmann gewählt.

In der Sitzung des Nationalrates am 5. 10. 2012 war vor Eingang in die Tagesordnung der Antrag gestellt worden, dem Untersuchungsausschuss zur Berichterstattung eine Frist bis 10. 12. 2009 zu setzen. Der gegenständliche Antrag wurde gemäß der Geschäftsordnung nach Beendigung der Verhandlungen in dieser Sitzung zur Abstimmung gebracht und mit Mehrheit angenommen.

In der Sitzung am 17. 10. 2012., nachdem trotz Fristsetzung kein schriftlicher Bericht des Ausschusses bis zum Fristende zustande gekommen war, endete auch dieser Untersuchungsausschuss nach 12 Monaten, in denen in 53 Sitzungen mit zusammen 330 Sitzungsstunden 153 Einvernahmen von 132 Auskunftspersonen erfolgten (Nachzulesen: 5.700 Seiten Stenographische Protokolle), mit einer mündlichen Berichterstattung durch den Obmann im Plenum des Nationalrates.

Bei der Abstimmung wurden zwei Anträge, dem Untersuchungsausschuss zur Vorlage eines schriftlichen Berichts neuerlich eine Frist bis zum 5. 12. 2012 zu setzen, mehrheitlich abgelehnt. Damit war der zur Klärung von Korruptionsvorwürfen eingesetzte Untersuchungsausschuss, wie die Parlamentskorrespondenz ausführte, „endgültig Geschichte“. Ein eigener Antrag auf Kenntnisnahme des mündlichen Berichts wurde nicht gestellt.

Insgesamt wurden 74 Communiqués mit Anträgen und Stenographischen Protokollen veröffentlicht. Weiters wurden von der Parlamentsdirektion/Mediendokumentation 198 Pressespiegel zum Untersuchungsausschuss erstellt.

3. Die StenographInnen der Parlamentsdirektion

Gemäß § 23 der Verfahrensordnung für Untersuchungsausschüsse wird über die Sitzungen des Untersuchungsausschusses ein Protokoll angefertigt. Beweiserhebungen sind dabei wörtlich zu protokollieren.

Die ParlamentsstenographInnen sind neben dieser Tätigkeit für den Untersuchungsausschuss auch für die Protokolle der Nationalrats- und Bundesratssitzungen, Enqueten und für auszugsweise Darstellungen aus anderen Ausschüssen zuständig. Sie arbeiten im Turnus von jeweils 20 Minuten im Sitzungssaal bzw. Ausschusslokal, protokollieren Reden, Zwischenrufe, Beifälle und Vorkommnisse. Selbstverständlich werden die Sitzungen digital aufgezeichnet und steigen die Schreibkräfte der StenographInnen laufend in die Aufzeichnungen ein und übertragen das Gehörte. Für 20 Minuten abgeschriebene Aufnahme ist aber mit zwei Stunden Nachbearbeitung durch den /die StenographInnen anhand ihrer Mitschriften aus dem Ausschusslokal erforderlich.

Die öffentlichen Teile von Protokollen des Untersuchungsausschusses werden in Form von Kommunikués im Internet veröffentlicht (zuletzt über 5.000 Seiten), über nichtöffentliche Teile der Ausschusssitzung ergeht an jeden Klub ein gekennzeichnetes Exemplar in Papierform. ParlamentsstenographInnen müssen über ein breit gefächertes Fachwissen verfügen, sich durch die Lektüre von Tageszeitungen und politischen Magazinen auf die Sitzungen vorbereiten und große Ausdauer mitbringen. Das Sitzungsende ist oft erst spät in der Nacht, danach wird sofort an der Fertigstellung des Protokolls gearbeitet. Das Stenographische Protokoll steht den Abgeordneten in der Regel bereits am nächsten Tag zur Verfügung, und man muss bei einer 12-stündigen Ausschusssitzung mit einem Umfang von ca. 200 Seiten rechnen. Ein Abgeordneter des Nationalrates hat hierzu als Feedback für die Stenographen im Plenum ausgeführt: „...kein privater Unternehmer könnte es sich leisten, dass Mitarbeiter bis um 5 Uhr in der Früh arbeiten und um 9 Uhr wieder da sein müssen ...“



REPUBLIK ÖSTERREICH
Parlament

PARLAMENT AKTIV

PARLAMENT ERKLÄRT

WER IST WER

GEBÄUDE UND FÜHR

Aktuell im Parlament

Parlamentskorrespondenz

› Start › Parlament aktiv › Stenographische Protokolle

Stenographische Protokolle

4. Rechtsgrundlagen

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)

Artikel 53

(1) Der Nationalrat kann durch Beschluss Untersuchungsausschüsse einsetzen.

(3) Die Gerichte und alle anderen Behörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen Folge zu leisten; alle öffentlichen Ämter haben auf Verlangen ihre Akten vorzulegen.

GOG-NR:

§ 33 Untersuchungsausschüsse

(1) Der Nationalrat kann auf Grund eines Antrages zur Geschäftsbehandlung den Beschluss auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses fassen. Ein solcher Antrag ist dem Präsidenten schriftlich zu überreichen und hat den Gegenstand der Untersuchung, den Untersuchungsauftrag sowie die Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses zu enthalten. Jedem Untersuchungsausschuss muss jedoch mindestens ein Mitglied jeder im Hauptausschuss vertretenen Partei angehören.

(3) Für das Verfahren des Untersuchungsausschusses gilt die „Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse“, die als Anlage 1 zu diesem Bundesgesetz einen Bestandteil desselben bildet. Sofern diese Verfahrensordnung nicht anderes bestimmt, kommen für das Verfahren die Bestimmungen des Geschäftsordnungsgesetzes zur Anwendung.¹

Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse (VO-UA)

§ 24 Vertraulichkeit

(1) Der Inhalt der Beratungen des Untersuchungsausschusses und die Inhalte der Aussagen von Auskunftspersonen in nichtöffentlicher Sitzung sind vertraulich. Die Bestimmungen des Geschäftsordnungsgesetzes über die Vertraulichkeit (§ 37 Geschäftsordnungsgesetz) sind sinngemäß anzuwenden. Die Mitglieder des Untersuchungsausschusses und der Verfahrensanwalt sind vom Präsidenten auf die Wahrung der Vertraulichkeit von Aussagen der Auskunftspersonen in nichtöffentlicher Sitzung zu vereidigen. Für die Teilnahme sonstiger am Verfahren des Untersuchungsausschusses beteiligter Personen an nichtöffentlichen Sitzungen gilt § 32d Abs. 5 Geschäftsordnungsgesetz sinngemäß mit der Maßgabe, dass der Beschluss für die gesamte Dauer der Tätigkeit des Untersuchungsausschusses gefasst werden kann.

(2) Die über vertrauliche Sitzungen angefertigten Protokolle dürfen nur den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses übermittelt werden. Der Präsident des Nationalrates hat für eine entsprechende Verwahrung dieser Teile des Protokolls Sorge zu tragen.

(3) Die von den öffentlichen Ämtern vorgelegten Akten (§ 25) dürfen nicht veröffentlicht werden. Der Präsident kann vor Verteilung an die Mitglieder des

Untersuchungsausschusses durch eine entsprechende Kennzeichnung der einzelnen Exemplare dafür Sorge tragen, dass diese Vertraulichkeit gewahrt bleibt.

§ 25 Rechtshilfe: Verpflichtung

(1) Die Gerichte und alle anderen Behörden sind verpflichtet, dem Ersuchen von Untersuchungsausschüssen um Beweiserhebungen im Rahmen der Befugnisse des Untersuchungsausschusses Folge zu leisten. Hiebei haben sie die vorstehenden Bestimmungen anzuwenden.

(2) Alle öffentlichen Ämter haben auf Verlangen ihre Akten vorzulegen.

Exkurs zur Verfahrensordnung:

Die Verfahrensordnung wurde 1997 beschlossen (BGBl. I Nr. 131/1997). Wie der Begründung des Abänderungsantrages im Ausschussverfahren (Ausschussbericht 871 der Beilagen XX. GP vom 1. 10. 1997) zu entnehmen ist, sollten durch die Verfahrensordnung folgende Anliegen verwirklicht werden:

- „1. Die für Untersuchungsausschüsse relevanten Verfahrensbestimmungen sollen in einem Anhang zum GOG zusammengefaßt werden, um Querverweisungen und die damit verbundenen Probleme mit der sinngemäßen Anwendung von anderen Gesetzen zu vermeiden.
2. um die in den Artikeln 52 und 53 B-VG normierten Kontrollrechte effizient ausüben zu können, soll durch die neue Verfahrensordnung festgelegt werden, daß die Verpflichtung zur Wahrung des Amtsgeheimnisses dem Untersuchungsausschuß gegenüber nicht gilt. Im Interesse der staatlichen Sicherheit sollen jedoch Vorkehrungen getroffen werden, daß besonders sensible Fragen in vertraulicher Sitzung behandelt werden können;
3. im Interesse des Rechtsschutzes der Auskunftsperson soll in der neuen Verfahrensordnung neben der Möglichkeit der Beiziehung einer Vertrauensperson auch ein Verfahrensanwalt geschaffen werden, der den Vorsitzenden in seinen Aufgaben unterstützt und insbesondere die Einhaltung der Verfahrensordnung und den Schutz von Persönlichkeitsrechten überwachen soll;
4. ausgehend von den Erkenntnissen der Untersuchungsausschüsse soll sichergestellt werden, daß – außer der Möglichkeit der Vorführung – dem Untersuchungsausschuß keine weiteren Zwangsmittel zur Verfügung stehen. Der Untersuchungsausschuß kann bei Nichterscheinen bzw. bei ungerechtfertigter Weigerung einer Aussage nur beim Gericht die Verhängung einer Ordnungs- oder einer Beugestrafe beantragen;
5. das Prinzip, dass sich niemand selbst belasten muss, soll auch in dem Verfahren vor den Untersuchungsausschüssen verwirklicht werden. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil der Untersuchungsausschuß nur Auskunftspersonen vernehmen kann, die sich aber möglicherweise – als in Untersuchung gezogene Personen – selbst belasten müssten, weil sie der durch § 288 StGB verankerten strafrechtlichen Wahrheitspflicht unterliegen.“

Die Verfahrensordnung hat trotz aller Diskussionen um die Frage der Einsetzung des Ausschusses als Minderheitsrecht, eines verbesserten Schutzes der Persönlichkeitsrechte für Auskunftspersonen und der Einrichtung einer Schiedsstelle für Fragen der

Amtsverschwiegenheit bei verweigerten bzw. geschwärtzten Aktenlieferungen in den letzten 17 Jahren bis heute nur eine einzige Änderung erfahren: Sie wurde von „Anlage“ auf „Anlage 1“ zum GOG-NR (BGBl. I Nr. 114/2011) umbenannt.

Strafgesetzbuch – StGB

§ 288. Falsche Beweisaussage vor Gericht

(1) Wer vor Gericht als Zeuge oder, soweit er nicht zugleich Partei ist, als Auskunftsperson bei seiner förmlichen Vernehmung zur Sache falsch aussagt oder als Sachverständiger einen falschen Befund oder ein falsches Gutachten erstattet, ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen.

(2) Wer vor Gericht eine falsche Beweisaussage (Abs. 1) unter Eid ablegt oder mit einem Eid bekräftigt oder sonst einen in den Gesetzen vorgesehenen Eid vor Gericht falsch schwört, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen. Einem Eid steht die Berufung auf einen früher abgelegten Eid und bei Personen, die von der Pflicht zur Eidesleistung befreit sind, die anstelle des Eides vorgesehene Beteuerung gleich.

(3) Nach den Abs. 1 und 2 ist auch zu bestrafen, wer eine der dort genannten Handlungen im Verfahren vor einem nach Art. 53 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 eingesetzten Ausschuss oder einer Disziplinarbehörde des Bundes, eines Landes oder einer Gemeinde begeht.“

§ 310. Verletzung des Amtsgeheimnisses

(1) Ein Beamter oder ehemaliger Beamter, der ein ihm ausschließlich kraft seines Amtes anvertrautes oder zugänglich gewordenes Geheimnis offenbart oder verwertet, dessen Offenbarung oder Verwertung geeignet ist, ein öffentliches oder ein berechtigtes privates Interesse zu verletzen, ist, wenn die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit strengerer Strafe bedroht ist, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen.

(2) Ebenso ist zu bestrafen, wer als Mitglied eines Ausschusses gemäß Art. 53 B-VG bzw. eines nach Art. 52a B-VG eingesetzten ständigen Unterausschusses oder als zur Anwesenheit bei deren Verhandlungen Berechtigter ein ihm in vertraulicher Sitzung zugänglich gewordenes Geheimnis offenbart oder verwertet, dessen Offenbarung oder Verwertung geeignet ist, ein öffentliches oder ein berechtigtes privates Interesse zu verletzen.

(2a) Ebenso ist zu bestrafen, wer – sei es auch nach seinem Ausscheiden aus dem Amt oder Dienstverhältnis – als Organwalter oder Bediensteter des Europäischen Polizeiamtes (Europol), als Verbindungsbeamter oder als zur Geheimhaltung besonders Verpflichteter (Art. 32 Abs. 2 des Europol-Übereinkommens, BGBl. III Nr. 123/1998) eine Tatsache oder Angelegenheit offenbart oder verwertet, die ihm ausschließlich kraft seines Amtes oder seiner Tätigkeit zugänglich geworden ist und deren Offenbarung oder Verwertung geeignet ist, ein öffentliches oder ein berechtigtes privates Interesse zu verletzen.

(3) Offenbart der Täter ein Amtsgeheimnis, das verfassungsgefährdende Tatsachen (§ 252 Abs. 3) betrifft, so ist er nur zu bestrafen, wenn er in der Absicht handelt, private Interessen zu verletzen oder der Republik Österreich einen Nachteil zuzufügen. Die irrtümliche Annahme verfassungsgefährdender Tatsachen befreit den Täter nicht von Strafe.

Fotonachweis: Titelbild Wiener Zeitung

Parlamentsdirektion/Dr. Engeljehringer



Wien, März 2014
Dr. Wolfgang Engeljehringer

Anmerkung

1 idF Novelle BGBl. I Nr. 114/2011

Wirkungsorientierte Gesetzes- folgenabschätzung aus der Sicht des Budgetdienstes des Parlaments

Von

Kristina FUCHS

Das Instrument der wirkungsorientierten Folgenabschätzung

Mit dem Bundeshaushaltsgesetz 2013¹ wurde die Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes unter dem Titel der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) umfassend neu geregelt. Seit 1. 1. 2013 sind alle mit der Vorbereitung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben betrauten Organe der Verwaltung verpflichtet, deren wesentliche Auswirkungen auf bestimmte Politikfelder abzuschätzen. Jedenfalls abzuschätzen sind finanzielle, wirtschafts-, umwelt- und konsumentenschutzpolitische Auswirkungen. Ebenso sind Folgewirkungen auf Kinder und Jugend, auf Verwaltungskosten für BürgerInnen, auf Unternehmen sowie in sozialer Hinsicht und insbesondere auch auf die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen zu berücksichtigen². Die Annahmen der WFA sind zukünftig nach längstens fünf Jahren durch die Verwaltung intern zu evaluieren.

Die WFA ist ein Element zur Umsetzung des in der Verfassung neu normierten Grundsatzes der Wirkungsorientierung und damit auch Teil eines neuen Instrumentariums zur wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Die Implementierung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung ist ein mehrjähriges Projekt. Ziel ist ein Wandel der Steuerungskultur in Politik und Verwaltung. Statt einer Inputorientierung, die primär an der Verteilung von Ressourcen (Geld und Personal) anknüpft, sollen die für die BürgerInnen angestrebten Wirkungen im Vordergrund der Steuerungslogik stehen. Es gilt, die dafür erforderlichen organisatorischen und prozeduralen Voraussetzungen zu schaffen.

Die Wirkungsorientierung ist auch ein neues Instrument für die politische Bewertung von Zielen und die Beurteilung ihrer Umsetzung. Die prioritären strategischen Ziele der Bundesregierung sind nunmehr Bestandteil der mittelfristigen Budgetplanung und des jährlichen Budgets. Die WFAs beinhalten die Darstellung der Ziele und die beabsichtigten Wirkungen einzelner Gesetzesvorschläge und die unmittelbar dafür erforderlichen finanziellen Ressourcen. Während sich der Nationalrat im Rahmen der Budgetberatungen 2013 bereits intensiv mit den Angaben zur Wirkungsorientierung befasste, zeigt die kurze parlamentarische Praxis noch eine geringe inhaltliche Auseinandersetzung mit den WFAs.

Zu den Aufgaben des Budgetdienstes des Parlaments zählt u. a. die Beratung des Budgetausschusses sowie weiterer Ausschüsse hinsichtlich der WFA von rechtsetzenden Maßnahmen. Zu diesem Zweck und im Hinblick auf eine Evaluierung der Haushaltsrechtsreform hat der Budgetdienst ein Monitoring gestartet. Wenngleich es für eine Bewertung des Instrumentes der WFA noch zu früh ist, sollen im Folgenden erste Beobachtungen aus dem parlamentarischen Geschehen zwischen dem In-Kraft-Treten der BHG-Bestimmungen zur WFA am 1. 1. 2013 und dem Ende der letzten Gesetzgebungsperiode dargestellt werden.

Dazu werden zunächst die Neuerungen in der Gesetzesfolgenabschätzung und der potentielle Nutzen für verschiedene AdressatInnen beleuchtet. Anschließend wird untersucht, inwieweit die Ressorts die Verpflichtung zur Durchführung der WFA erfüllen und wie sich wesentliche und nicht wesentliche Auswirkungen auf die einzelnen Wirkungsdimensionen verteilen. Während die Verwaltung der Verpflichtung zur Durchführung

von WFAs bei Regelungsvorhaben in formaler Hinsicht bereits in hohem Ausmaß nachkommt, ist die Qualität der WFAs und die Behandlung der einzelnen Wirkungsdimensionen noch sehr unterschiedlich. Die Beobachtungen der bisherigen, noch sehr kurzen parlamentarischen Praxis zeigen, dass den WFAs bei der inhaltlichen Diskussion der Regierungsvorlagen noch eine geringe Bedeutung zukommt, bei einzelnen Gesetzesentwürfen erfolgten darüber zuletzt jedoch vermehrt eingehende Diskussionen in den Ausschüssen. Abschließend werden einige Überlegungen dargelegt, wie der Nutzen der WFAs für die parlamentarische Debatte und Kontrolle gesteigert werden kann. Erste Schlussfolgerungen legen eine übersichtlichere Gestaltung der parlamentarischen Materialien und eine stärkere Differenzierung je nach Bedeutung der Vorlagen nahe. Wenn wesentliche Auswirkungen zu erwarten sind, dann sollten die Grundlagen fundiert erarbeitet und die voraussichtlichen Wirkungen umfassender und aussagekräftiger dargestellt werden.

Praxis der Gesetzesfolgenabschätzung vor dem BHG 2013

Bislang fanden sich Bestimmungen zur Gesetzesfolgenabschätzung in unterschiedlichen Rechtsquellen. Erster Ausgangspunkt für eine Abschätzung der finanziellen Auswirkungen sind die Legistischen Richtlinien des Bundeskanzleramtes von 1979.³ Bereits 1986 wurde eine Verpflichtung der BundesministerInnen, die finanziellen Folgen von Gesetzen oder Verordnungen für die Gebietskörperschaften darzustellen, im Bundeshaushaltsgesetz verankert.⁴ Mit dem „Deregulierungsgesetz 2001“ wurde erstmals eine umfassende gesetzliche Verpflichtung zur Gesetzesfolgenabschätzung normiert; demnach sind bei der Vorbereitung von Akten der Bundesgesetzgebung die wesentlichen Auswirkungen von Gesetzen in finanzieller, wirtschafts-, umwelt- und konsumenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht abzuschätzen. Weitere Elemente der Gesetzesfolgenabschätzung, zum Beispiel zur Abschätzung der Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich⁵, zum Gender Mainstreaming⁶, zur Klimaverträglichkeitsprüfung⁷, stammen aus einzelnen Ministerratsbeschlüssen und aus Durchführungsrundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienstes.⁸ 2007 wurde die Abschätzung von Verwaltungskosten für Unternehmen aufgrund von Informationsverpflichtungen in das Bundeshaushaltsgesetz 1986 aufgenommen und 2009 um Verwaltungskosten für BürgerInnen erweitert.⁹

Die Bemühungen der Gesetzesfolgenabschätzung konzentrierten sich bislang auf die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen und der Verwaltungskosten und weisen eine sehr unterschiedliche Qualität auf. 2005 evaluierten Kostal/Obermann die Anwendung der Kalkulationsverpflichtung des § 14 BHG 1986 der finanziellen Auswirkungen von Gesetzen. Laut ihrem Befund wird der Kalkulationsverpflichtung seit 1986 zwar in steigendem Ausmaß nachgekommen, die Qualität der Aussagen zu den budgetären Folgen hat hingegen langfristig abgenommen¹⁰. Auch der Rechnungshof befasst sich gemäß einer Entschließung des Nationalrates vom 19. März 1981 mit der Darstellung der finanziellen Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen und konstatiert seit Jahren Mängel bei der Erfüllung der Kalkulationsverpflichtung. Laut dem Tätigkeitsbericht

des Rechnungshofs sank 2012 der Anteil jener Gesetzes- und Verordnungsentwürfe mit ausreichend plausiblen Angaben zu den finanziellen Auswirkungen gegenüber den Vorjahren auf 56 % (2011: 59 %; 2010: 68 %; 2009: 64 %) ¹¹.

In anderen Politikbereichen fand schlicht keine systematische Gesetzesfolgenabschätzung statt, standardmäßig kam es zu „keinen Auswirkungen“ (vgl. Irresberger [2005]) ¹². Der Auftrag zur Gesetzesfolgenabschätzung des Deregulierungsgesetzes blieb, ohne nähere Anleitung durch ein Rundschreiben des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes, unkonkret und kaum beachtet (vgl. Konrath [2006] ¹³, Biegelbauer [2007]) ¹⁴.

Europäische Entwicklungen

Wichtige Impulse für die österreichische Entwicklung waren die Bestrebungen zur „besseren Rechtsetzung“ auf EU-Ebene. Bereits seit den 1990er Jahren verfolgt die Europäische Union Initiativen zur Vereinfachung und Verbesserung des regulativen Umfelds. Grundlegende Empfehlungen u. a. zur Einrichtung eines umfassenden Systems der Folgenabschätzung auf EU-Ebene, zur Vereinfachung von Rechtsvorschriften und zum Konsultationsverfahren finden sich im Mandelkern-Bericht des Jahres 2001. ¹⁵ Im Jahr 2003 wurde auf Ebene der Europäischen Kommission ein neues System der integrierten Folgenabschätzung eingeführt. 2005 wurde die Better-Regulation-Strategie der EU im Kontext der erneuerten Lissabon-Strategie überarbeitet, der Aktionsplan zur Verbesserung des Regelungsumfeldes sah als ein entscheidendes Element den Abbau von Bürokratiekosten vor (vgl. Bundeskanzleramt [2008]). ¹⁶ 2006 beschloss die österreichische Bundesregierung eine Initiative zur Reduktion von Verwaltungskosten für Unternehmen. Die praktische Anwendung der *ex-ante* Kalkulationsverpflichtung für Verwaltungskosten für Unternehmen aus Informationsverpflichtungen brachte wichtige Erkenntnisse für die Entwicklung der WFA.

Was ist neu?

Gesetzesfolgenabschätzung als Teil der Wirkungsorientierung

Die WFA ist Teil der in der Verfassung neu normierten Wirkungsorientierung. Der neue Grundsatz der Haushaltsführung zielt darauf ab, dass bei Budgeterstellung und Haushaltsführung eine Orientierung an den mit den eingesetzten Mitteln erreichten Wirkungen erfolgt. ¹⁷ Laut den Materialien zum neuen Bundeshaushaltsgesetz ist die Wirkungsorientierung in den gesamten Kreislauf der Haushaltsführung zu integrieren. Die Umsetzung erfolgt durch mehrere Elemente: die wirkungsorientierte Budgetierung (Angaben zur Wirkungsorientierung im Strategiebericht, Bundesvoranschlag und in den Teilheften ¹⁸), das Wirkungscontrolling und entsprechende Berichtslegungs- und Informationspflichten ¹⁹, die Steuerung der haushaltsführenden Stellen mit Hilfe von Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen ²⁰ und nicht zuletzt durch die WFA und die interne Evaluierung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben ²¹. Die mit der wirkungsorientierten Haushaltsführung verfolgten Ziele sind eine transparente Darstellung der angestrebten Wirkungsziele und Maßnahmen gegenüber dem Nationalrat und

der Öffentlichkeit, eine Erleichterung der Prioritätensetzung auf Ebene der Politik und der Verwaltung und eine Förderung der stärkeren Ergebnisverantwortlichkeit der Verwaltung.²²

Mit der WFA im Bundeshaushaltsgesetz 2013²³ sollen bisherige Ansätze zur Gesetzesfolgenabschätzung vereinheitlicht und zu einem System zusammengeführt werden, das neben einer *ex-ante*-Abschätzung auch die Planung der künftig verpflichtend durchzuführenden internen *ex-post*-Evaluierung umfasst. Das Konzept der WFA wurde im Zuge der Haushaltsrechtsreform in einer Arbeitsgruppe, bestehend aus MitarbeiterInnen des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums für Finanzen unter Einbeziehung der für die Wirkungsdimensionen verantwortlichen Ressorts, erarbeitet und im Rahmen eines Pilotbetriebs getestet.

Systematisches Verfahren

Die WFA ist ein Verfahren, in dem Ziele und Maßnahmen von Regelungsvorhaben und Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung formuliert sowie deren wesentlichen Auswirkungen in verschiedenen Politikbereichen systematisch untersucht, bewertet und aufbereitet werden. Der Anwendungsbereich ist sehr umfassend geregelt und enthält im Unterschied zu den bisherigen Anordnungen zur Gesetzesfolgenabschätzung neben Regelungsvorhaben des Bundes (Gesetze, Verordnungen, über- und zwischenstaatliche Vereinbarungen, Art.-15a-Vereinbarungen) und sonstigen rechtsetzenden Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung (z. B. Richtlinien) auch Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung.²⁴

Eine WFA besteht aus mehreren Verfahrensschritten: der Problemanalyse, der Zielformulierung, der Maßnahmenformulierung, der systematischen Prüfung der voraussichtlichen Auswirkungen in konkreten Wirkungsdimensionen²⁵, der Planung der internen Evaluierung und der Ergebnisdarstellung²⁶.

In einem zweistufigen Verfahren sollen die wesentlichen Auswirkungen abgeschätzt werden. In der ersten Stufe ist daher zu prüfen, ob ein Regelungsvorhaben oder Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung Auswirkungen in verschiedenen Wirkungsdimensionen²⁷ aufweist und ob diese wesentlich sind. Wesentlich sind Auswirkungen dann, wenn sie die in der WFA-Grundsatzverordnung festgelegten Kriterien²⁸ zur Beurteilung der Wesentlichkeit erfüllen. In der zweiten Stufe werden nur die wesentlichen Auswirkungen auf der Grundlage von Spezialverordnungen vertieft abgeschätzt. Finanzielle Auswirkungen sind laut § 17 Abs. 2 BHG 2013 immer wesentlich.

IT-Anwendung

Für die Durchführung und die Darstellung der Ergebnisse der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung stellen das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen ein WFA IT-Tool²⁹ zur Verfügung. Die IT-Anwendung des Bundesrechenzentrums leitet die AnwenderIn bei der Durchführung sämtlicher Verfahrensschritte und unterstützt mittels Hilfetexten, weiterführenden Links und einigen komplexeren Modulen mit Rechenfunktionalitäten. Zur systematischen Abschätzung der Auswirkungen bietet

die Anwendung einen Fragebogen zur Identifikation der betroffenen Wirkungsdimensionen. Die Fragen lauten beispielsweise: „Sind finanzielle Auswirkungen für den Bund, die Länder oder die Sozialversicherungsträger zu erwarten?“ oder „Sind Auswirkungen auf die Einkommen der Gesamtbevölkerung bzw. bestimmter Bevölkerungsgruppen zu erwarten?“. Für die mit „Ja“ beantworteten Fragen folgt eine Wesentlichkeitsprüfung und bei Erfüllung der Wesentlichkeitskriterien eine vertiefte Abschätzung. Indem nicht alle voraussichtlichen Auswirkungen, sondern nur die wesentlichen vertiefend abgeschätzt werden, soll ein unverhältnismäßiger Aufwand vermieden werden.

Ergebnisdarstellung

Die Ergebnisse der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung sollen laut den Erläuterungen zur WFA-Grundsatzverordnung in eine geraffte, standardisierte Ergebnisdarstellung einfließen, die die Wirkungszusammenhänge nachvollziehbar macht und Ziele, Maßnahmen und Indikatoren sowie die wesentlichen Auswirkungen je Wirkungsdimension darstellt.³⁰ Diese Ergebnisdarstellung ist Bestandteil der Materialien zu Rechtsvorschriften des Bundes. Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung der Ressorts und Obersten Organe bedürfen der Zustimmung seitens der Bundesministerin oder des Bundesministers für Finanzen, die Ergebnisdarstellung der WFA ist Bestandteil der Unterlagen für die so genannte Einvernehmensherstellung. Bei Einführung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung hat der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes in einem Rundschreiben neue Grundsätze für die Gestaltung des Vorblattes sowie der Erläuterungen zu Regierungsvorlagen und Begutachtungsentwürfen festgelegt.³¹ Demnach soll das Vorblatt samt der WFA-Ergebnisdarstellung den weiteren Materialien vorangestellt und durch die Erläuterungen – unter Vermeidung von Duplizierungen – vervollständigt werden. Im Detail ergibt sich folgendes Format für die Gestaltung:

Vorblatt

- Ziele
- Inhalt
- Wesentliche Auswirkungen
- Verhältnis zu den Rechtsvorschriften der europäischen Union
- Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens

Ergebnisdarstellung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung

- Bezeichnung des Regelungsvorhabens
- Problemanalyse
- Ziele
- Maßnahmen
- Abschätzung der Auswirkungen
- Planung der internen Evaluierung

Allgemeine Erläuterungen

- Möglichkeit zur Darstellung der Umstände, Motive, wesentlichen Inhalt (ohne Ausführungen zur Folgenabschätzung)
- Ausführungen zur Kompetenzgrundlage

Besonderer Teil

- Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Regelungsvorhabens

Zuständigkeit und Zeitpunkt der Durchführung

Die WFA ist durch das zuständige Mitglied der Bundesregierung oder das zuständige haushaltsleitende Organ vorzunehmen, den jeweiligen Entwürfen anzuschließen und im Rahmen des Begutachtungsverfahrens bzw. im Zuge der Einvernehmensherstellung zu übermitteln.³² Gemäß WFA-Grundsatzverordnung ist die WFA bei Entwürfen für Rechtsvorschriften des Bundes grundsätzlich so früh wie möglich zu erstellen und soll in den verschiedenen Stadien des Gesetzgebungsprozesses (Versendung zur Begutachtung, Einbringung in den Ministerrat) vorliegen und entsprechend aktualisiert werden.³³ Die WFA-Grundsatzverordnung sieht auch die Festlegung angemessener Begutachtungsfristen vor. Laut § 9 Abs. 3 WFA-Grundsatzverordnung sollte den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen.

Interne Evaluierungen

Interne Evaluierungen sollen einen systematischen Vergleich erwarteter und tatsächlich eingetretener Erfolge/Auswirkungen ermöglichen. Schon bei der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung muss festgelegt werden, wann die jeweils erste und ob gegebenenfalls noch weitere Evaluierungen vorgesehen sind. Nach längstens fünf Jahren wird von der Verwaltung intern beurteilt, wie geeignet eine Maßnahme ist, die angestrebten Zielsetzungen zu erreichen. Daraus können steuerungsrelevante Informationen für die weitere Haushaltsführung gewonnen werden. Die Verwaltung berichtet aber auch extern zu den im abgelaufenen Jahr durchgeführten Evaluierungen: Bis Ende Februar des Folgejahres erhält die Wirkungscontrollingstelle des Bundeskanzleramtes von den Ressorts und Obersten Organen standardisierte Berichte über die durchgeführten Evaluierungen und legt nach ihrer Qualitätssicherung bis 31. Mai einen zusammenfassenden Bericht über die Evaluierungen des Vorjahres an den Nationalrat³⁴ vor.

Nutzen der WFA

Wozu braucht es ein neues System der Gesetzesfolgenabschätzung? Das neue System der WFA adressiert unterschiedliche Zielgruppen.

Der Nutzen für die Regierung

Die WFA kann³⁵

- politische Entscheidungsfindungsprozesse mit besseren empirischen Informationen unterstützen,
- dazu beitragen, die Zielsetzungen und Maßnahmen neuer Regelungsvorhaben transparenter zu machen und den Blick auf die angestrebten Wirkungen zu schärfen,
- Argumentationsgrundlagen für ein bestimmtes Regelungsvorhaben stützen,
- Grundlagen aufbereiten, um die Ergebnisse des politischen Prozesses der Kompromissbildung zu kommunizieren.

Die Einführung der WFA steht im Zeichen der intensiveren Verwendung von Instrumenten für eine nachweis- oder faktengestützte Politik. Folgenabschätzungen sind ein solches Instrument. Im Mandelkern-Bericht heißt es dazu: „Folgenabschätzung ist kein Ersatz für eine politische Entscheidung – vielmehr ist sie ein ganz systematisch-rationaler Ansatz zur Beschaffung der objektiven Tatsachen und Informationen, die für einen stichhaltigen politischen Überlegungsprozess und letztlich die dann von fundiertem Wissen getragene Entscheidung von maßgeblicher Bedeutung ist.“³⁶ Laut dem Bericht sollten fundierte Folgenabschätzungen politische Lösungen der Art herbeiführen, dass unnötige oder unerwünschte Auswirkungen oder Lasten auf das Minimum beschränkt, die positiven Auswirkungen maximiert und damit die politischen Ziele auf die wirksamste Weise erreicht werden. Die WFA folgt grundsätzlich diesen Überlegungen. Die Regierung ist gefordert, bei jedem Regelungsvorhaben und sonstigem Vorhaben Ziele vorzugeben. WFAs bieten damit, in Ergänzung zu den Wirkungsinformationen, im Budget die Möglichkeit, angestrebte Wirkungen, Ziele und Maßnahmen darzustellen.

Der Nutzen für die Verwaltung

Die WFA kann

- Entscheidungsgrundlagen für die politischen Entscheidungsfindungsprozesse verbessern,
- Argumentationsgrundlagen (z. B. für Fragen des Vollzugs) liefern und
- wichtige Informationen für die Budgetplanung, den Budgetvollzug und die verwaltungsinterne Steuerung bieten.

Die WFAs können Politik und Verwaltung bei der Politikformulierung unterstützen. Aufbauend auf den bisher in Österreich gemachten Erfahrungen liegt der Fokus des neuen Systems der Folgenabschätzung nicht auf der Alternativenentwicklung oder -prüfung, sondern auf der so genannten begleitenden Folgenabschätzung als vorausschauendes Verfahren auf der Basis eines Regelungsentwurfes. Im Zentrum von begleitenden Folgenabschätzungen stehen Fragestellungen, ob eine geplante Regelung geeignet erscheint, befolgbar und akzeptabel, vollziehbar und effizienzfördernd ist?³⁷ Neben der

Darstellung der finanziellen Auswirkungen sind nun Auswirkungen in verschiedenen Politikbereichen differenziert nach Betroffenen (z. B. BürgerInnen, ArbeitnehmerInnen, Unternehmen, Kindern/Jugendliche, Frauen/Männer) zu untersuchen. Die Durchführung der WFAs obliegt den MitarbeiterInnen der Verwaltung. Unterstützung bieten die Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für Finanzen und die für die einzelnen Wirkungsdimensionen zuständigen Ressorts.

Wurden politische Ziele formuliert, so ist die Verwaltung für die Umsetzung von Zielen und Maßnahmen verantwortlich. Durch die Festlegung von Zielen werden auch für die MitarbeiterInnen der Verwaltung die politischen Prioritäten transparenter. Im Sinne der Wirkungsorientierung sind für die Erreichung der Ziele und die Umsetzung der Maßnahmen Indikatoren zu entwickeln, die den Erfolg der gesetzten Maßnahmen messen sollen. Die Festlegungen in der WFA und der Planung zur internen Evaluierung sollen Eingang in die Budgetplanung, den Budgetvollzug und die verwaltungsinterne Steuerung finden. Transparente Ziele und Maßnahmen fördern die Ergebnisverantwortlichkeit der Verwaltung. Werden Abweichungen frühzeitig erkannt, können entsprechende Maßnahmen zur Gegensteuerung gesetzt werden. In den internen Evaluierungen soll schließlich *ex-post* beurteilt werden, wie geeignet eine Maßnahme war, die angestrebten Zielsetzungen zu erreichen. Daraus können wichtige Informationen für zukünftige Entscheidungen im Zusammenhang mit der Haushaltsführung gewonnen werden.

Der Nutzen für das Parlament

Die WFA ist Teil der Materialien zu Gesetzesentwürfen und Staatsverträgen. Sie kann

- bessere Informationen für die parlamentarische Debatte und Kontrolle bereitstellen,
- Zielsetzungen und Maßnahmen von Regelungsvorhaben transparenter darstellen,
- Wirkungszusammenhänge nachvollziehbarer machen,
- neben Wirkungsinformationen im Budgetprozess Angaben zu beabsichtigten Wirkungen politischer Instrumente bieten,
- angestrebte Ziele und geplante Maßnahmen unmittelbar in Bezug zu erforderlichen Ressourcen setzen.

Im Zentrum der Wirkungsorientierung steht die Frage, welche Ziele sich die Politik setzt und inwieweit diese tatsächlich umgesetzt werden. Die Umsetzung der im Budget vorgesehenen Wirkungsziele erfolgt häufig durch Regelungsvorhaben (Gesetze, Verordnungen, Art.-15a-B-VG-Vereinbarungen) und sonstige Vorhaben. Die WFA stellt die von der Regierung beabsichtigten Wirkungen und Ziele, die durch ein Regelungsvorhaben erreicht werden sollen, transparent dar. Sie enthält eine Beschreibung der Maßnahmen, um die gewünschten Wirkungen zu erzielen, und setzt sie im Gegensatz zu den Wirkungsinformationen im Budget unmittelbar in Bezug zu den erforderlichen Ressourcen. In Ergänzung zu den Wirkungsinformationen im Budget bieten WFAs den ParlamentarierInnen damit laufend Angaben zu beabsichtigten Wirkungen politischer Instrumente. In einer WFA ist konkret anzugeben, ob ein Regelungsvorhaben

oder sonstiges Vorhaben zur Erreichung eines Wirkungsziels des Bundesvoranschlags beiträgt.

Die WFA kann dem Parlament bessere Informationsgrundlagen zur Beurteilung der Qualität von Gesetzesentwürfen liefern. Im Gesetzgebungsprozess soll die WFA den Fokus auf verschiedene ökonomische, soziale und ökologische Auswirkungen legen und darüber informieren, welche Auswirkungen, auch in nicht intendierten Bereichen, zu erwarten sind. Be- und Entlastungen sollen transparenter dargestellt werden. Die ParlamentarierInnen sollen die besten Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung haben, wenn sie beurteilen, ob eine geplante Regelung die wirksamste Maßnahme ist, ein politisches Ziel zu erreichen, und ob Be- und Entlastungen in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Die WFA liefert auch erste Informationen zur Planung der internen Evaluierung. Interne Evaluierungen ermöglichen einen systematischen Vergleich erwarteter und tatsächlich eingetretener Erfolge/Auswirkungen und bieten daher im Politikzyklus wichtige Informationen für die parlamentarische Kontrolle der Regierungsarbeit.

Der Nutzen für die Öffentlichkeit

Die WFA kann

- Informationen für die interessierte Öffentlichkeit transparenter und übersichtlicher darstellen,
- einen Beitrag zur Treffsicherheit und inhaltlichen Qualität von Regelungsvorhaben leisten,
- die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsprozesse und der Verfahren der Rechtsetzung erhöhen.

Die WFA kann einen Beitrag zur besseren Rechtsetzung liefern. Bessere Rechtsetzung zielt darauf ab, dass Recht nur dann gesetzt wird, wenn das notwendig und angemessen ist und die zu entwickelnden Rechtsvorschriften von größtmöglicher Qualität sind.³⁸ In den Erläuternden Bemerkungen zur WFA-Grundsatzverordnung heißt es dazu: „[...] mittels transparenter Informationen kann die Treffsicherheit und Glaubwürdigkeit der Rechtsetzung erhöht [...] werden“.³⁹

Erste Ergebnisse aus Sicht des Budgetdienstes des Parlaments

Rolle des Budgetdienstes

Der Budgetdienst wurde im Juli 2012 von der Präsidentin des Nationalrates, Mag. Barbara Prammer, auf Basis einer politischen Vereinbarung der fünf damals im Nationalrat vertretenen Parteien eingerichtet, um den Nationalrat bei der Beratung, Beschlussfassung und Kontrolle des Bundeshaushalts zu unterstützen. Seine Aufgaben umfassen

- die Beratung des Budgetausschusses insbesondere durch schriftliche Expertisen, Analysen und Kurzstudien hinsichtlich der gemäß dem BHG 2013 vorzulegenden Unterlagen,
- die Beratung weiterer Ausschüsse hinsichtlich der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung von rechtsetzenden Maßnahmen und
- die Erstellung von Stellungnahmen auf Anfrage einzelner Mitglieder des Budgetausschusses.

Im Rahmen seiner Aufgabe zur Beratung weiterer Ausschüsse hinsichtlich der wirkungsorientierten Folgenabschätzung hat der Budgetdienst ein Monitoring gestartet, das insbesondere zur Evaluierung des Instruments der WFA herangezogen werden soll.

Erste Ergebnisse aus dem parlamentarischen Verfahren

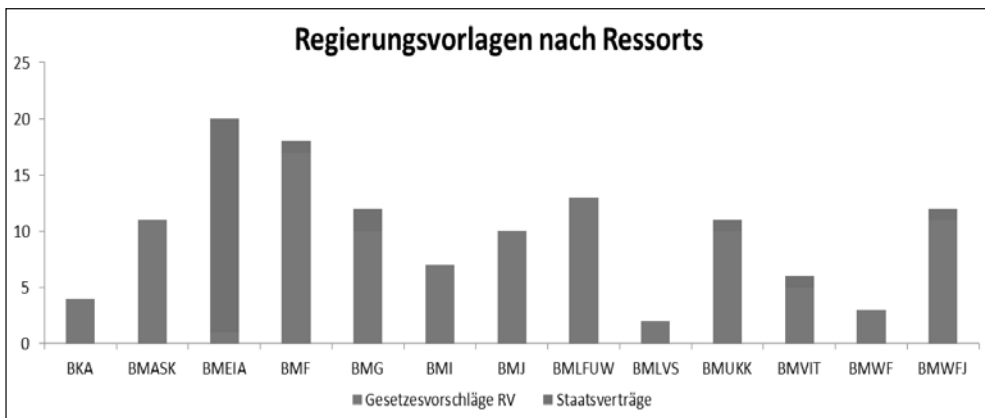
Die Beobachtungen der bisherigen, noch sehr kurzen parlamentarischen Praxis zeigen eine noch geringe inhaltliche Auseinandersetzung mit den WFAs. Bei einzelnen Gesetzesentwürfen erfolgten zuletzt jedoch eingehende Diskussionen. Wenngleich es für eine Bewertung des Instrumentes der WFA noch zu früh ist, lassen sich dennoch bereits erste Ergebnisse ableiten.

Erfüllung (Compliance)

In formaler Hinsicht kommt die Verwaltung der Verpflichtung zur WFA von Regierungsvorhaben bereits in hohem Ausmaß nach.

Die WFA ist als Teil der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform seit 1. 1. 2013 in Kraft. Das Monitoring des Budgetdienstes umfasst mit Gesetzen, über- und zwischenstaatlichen Vereinbarungen und Art.-15a-B-VG-Vereinbarungen jenen Teil des umfassenderen

Grafik 1



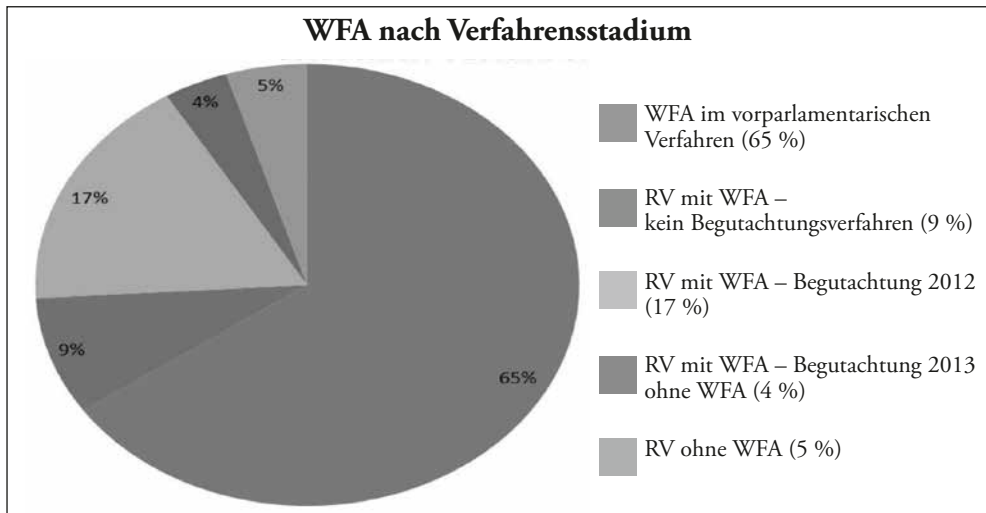
Quelle: Budgetdienst, Regierungsvorlagen in Form von Gesetzesvorschlägen und Staatsverträgen (inkl. Art.-15a-Vereinbarungen), die zwischen 1. 1. 2013 und dem Ende der XXIV. Gesetzgebungsperiode im Parlament eingelangt sind.

Anwendungsbereiches, der Eingang in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren findet. WFAs zu Verordnungen, sonstige rechtsetzenden Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung und zu Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung sind dem Budgetdienst nicht zugänglich.

Im Vergleichszeitraum 1. 1. 2013 bis zum Ende der letzten Gesetzgebungsperiode am 28. 10. 2013 sind dem Nationalrat insgesamt 104 Gesetzesvorschläge und 25 Staatsverträge in Form von Regierungsvorlagen zugeleitet worden, die sich laut Grafik 1 auf die Ressorts verteilen.

Von den dem Parlament zugeleiteten Vorlagen enthielten etwas weniger als 90 % der Regelungsvorhaben, davon 95 % der Regierungsvorlagen und 60 % der Staatsverträge eine WFA. Die Grafik 2 zeigt, zu welchem Zeitpunkt in verschiedenen Verfahrensstadien die WFAs von Regierungsvorlagen vorhanden waren.

Grafik 2

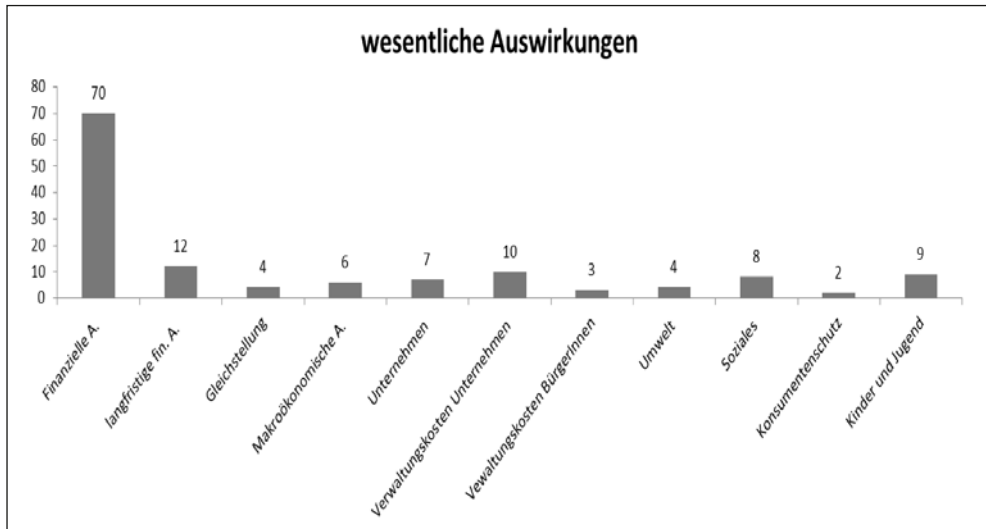


Quelle: Budgetdienst, WFA bei Gesetzesvorschlägen nach Vorhandensein in verschiedenen Verfahrensstadien.

Für 65 % der Regierungsvorlagen standen WFAs bereits im Begutachtungsverfahren zur Verfügung. Bei 30 % der Regierungsvorlagen wurde die WFA erst mit der Regierungsvorlage in das Parlament eingebracht. Bei rund 17 % davon gingen die entsprechenden Ministerialentwürfe bereits 2012 in Begutachtung, daher war die WFA laut Übergangsbestimmungen erst zum Zeitpunkt der Regierungsvorlage vorzulegen. Für 9 % der Regierungsvorlagen gab es kein Begutachtungsverfahren, bei 4 % Regierungsvorlagen erfolgte die Begutachtung 2013 ohne WFA.

Eine Analyse der angeführten wesentlichen Auswirkungen zeigt, dass die finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte die bei weitem am häufigsten angesprochene Wirkungsdimension darstellen. 52 % der Regierungsvorlagen und Staatsverträge

Grafik 3



Quelle: Budgetdienst, wesentliche Auswirkungen nach Wirkungsdimensionen bei Gesetzesvorschlägen und Staatsverträgen.

verursachen finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, bei knapp einem Fünftel davon ergeben sich langfristige finanzielle Auswirkungen.⁴⁰ Die Auswirkungen in den anderen Wirkungsdimensionen werden vergleichsweise selten als wesentlich beurteilt. Wenn wesentliche Auswirkungen in diesen Wirkungsdimensionen vorkommen, sind sie inhaltlich wenig ausgeführt (Grafik 3).

In einer Reihe von Regierungsvorlagen kam die WFA zum Ergebnis, dass Auswirkungen in verschiedenen Wirkungsdimensionen zwar gemäß der Wesentlichkeitskriterien nicht wesentlich sind, es finden sich dennoch Ausführungen dazu in den Ergebnisdokumenten. Die Grafik 4 soll zeigen, wie vergleichsweise häufig auch Angaben zu nicht wesentlichen Auswirkungen in einzelnen Wirkungsdimensionen gemacht wurden.

Nicht von der Verpflichtung zur Durchführung einer WFA umfasst sind derzeit Gesetzesvorschläge, die auf eine andere Art als in Form einer Regierungsvorlage in den Nationalrat eingebracht werden. Bedeutend sind in diesem Zusammenhang Initiativanträge in Form von selbstständigen Anträgen von Abgeordneten oder Ausschüssen. In der letzten Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) gingen insgesamt 19 % von 647 Gesetzesbeschlüssen als selbstständige Anträge von Abgeordneten und weitere 6 % als Bericht und Antrag eines Ausschusses ein, zwischen 1. 1. 2013 und Ende der Gesetzgebungsperiode gab es 28 selbstständige Anträge von Abgeordneten und 5 Berichte und Anträge von Ausschüssen. Initiativanträge verbergen oftmals verdeckte Regierungsvorlagen, weil sie kein Begutachtungsverfahren durchlaufen müssen.⁴¹ Aus Gründen der Transparenz sollten Überlegungen angestellt werden, wie die WFA auch bei solchen Initiativen im Gesetzgebungsprozess verankert werden könnte.

Grafik 4



Quelle: Budgetdienst, Angaben zu nicht wesentlichen Auswirkungen iVz wesentlichen Auswirkungen nach Wirkungsdimensionen bei Gesetzesvorschlägen und Staatsverträgen.

Qualität der Abschätzungen

Der Budgetdienst hat Rückmeldungen aus dem parlamentarischen Betrieb und der Verwaltung gesammelt und einzelne WFAs analysiert. Erste Schlussfolgerungen legen die Notwendigkeit einer übersichtlicheren Gestaltung der legistischen Materialien und einer stärkeren Differenzierung der WFAs je nach Bedeutung der Vorlagen nahe.

- Die Qualität der WFAs ist sehr unterschiedlich, der Umfang der Ausführungen ebenfalls.
- Insgesamt finden sich vergleichsweise deutlich umfangreichere, systematischere Informationen zu den finanziellen Auswirkungen.
- Die legistischen Materialien sind insgesamt unübersichtlicher geworden, es kommt zu einer starken Zersplitterung der Informationen.
- Insbesondere zwischen WFA und allgemeinem Teil der Erläuterungen bestehen Redundanzen.
- Die Ergebnisdarstellung der WFA im Rahmen der legistischen Materialien erfolgt uneinheitlich.
- Die überblicksmäßige Darstellung des allgemeinen Teils wurde mehrmals begrüßt, Redundanzen zwischen Ausgangs- und Zielzuständen auf Ebene der Ziele und Maßnahmen sollten jedoch vermieden werden.
- Die Wesentlichkeitskriterien werden selten überschritten, dementsprechend häufig findet sich im Vorblatt die Bemerkung „keine wesentlichen Auswirkungen in den weiteren Wirkungsdimensionen“. Dagegen enthalten nachfolgende WFAs (oft unverhältnismäßig lange) Erläuterungen zu „nicht wesentlichen“ Auswirkungen.

- Wenn wesentliche Auswirkungen auftreten, sind sie inhaltlich wenig ausgeführt.
- Es fehlen quantitative Angaben zu wesentlichen Auswirkungen, obwohl die Wesentlichkeitskriterien oft quantitativ definiert sind.

Schlussfolgerungen

In der Verwaltung hat unzweifelhaft ein umfangreicher Implementierungsprozess der WFA begonnen. In der Einführungsphase galt es, die organisatorischen und prozeduralen Voraussetzungen für die Durchführung der WFAs und die Planung der zukünftig verpflichtenden internen Evaluierungen zu schaffen. Die Umsetzung findet vor dem Hintergrund weitreichender Änderungen im Rahmen der Haushaltsrechtsreform statt und erfordert großes Engagement der MitarbeiterInnen der Verwaltung. Entscheidend für den Erfolg des neuen Instrumentariums ist, dass mit den WFAs solche Informationen bereitgestellt werden, die für die politische Diskussion relevant sind und daher auch im Gesetzgebungsprozess aufgegriffen werden und im weiteren Sinn der Öffentlichkeit einen Nutzen stiften. Abschließend werden einige Überlegungen angestellt, wie die WFAs in der parlamentarischen Debatte und Kontrolle besser wahrgenommen werden könnten.

Erfolgsfaktoren für eine verstärkte Nutzung der WFA im Parlament

Übersichtlichkeit erhöhen

- Die WFA könnte ein zentrales Fact Sheet für parlamentarische Debatten sein. Die Leserin/der Leser sollte sich einfach orientieren und überblickshafte/zusammenfassende von weiterführende Information unterscheiden können.
- Die Informationen der WFA sollten der Bedeutung des Regelungsvorhabens entsprechen, d. h. der Umfang der Erläuterungen zu den Zielen, Maßnahmen und Auswirkungen sollte in angemessenem Verhältnis zur Bedeutung des Rechtsetzungsaktes im jeweiligen Politikbereich und dem Ausmaß der Auswirkungen stehen.
- Die legistischen Materialien sollten übersichtlicher gestaltet und Redundanzen vermieden werden.
- Das Vorblatt sollte, insbesondere bei Regierungsvorlagen mit mehreren Gesetzesvorschlägen und zugehörigen WFAs, der raschen Orientierung dienen und daher eine Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte und eine gesamthafte Darstellung, insbesondere der finanziellen Auswirkungen, beinhalten.
- Werden Auswirkungen als nicht wesentlich eingestuft und dargestellt, dann sollten die Ausführungen klar auf diesen Umstand hinweisen und es sollte auf die Verhältnismäßigkeit geachtet werden.

Konzentration auf bedeutende Vorhaben und wesentliche Auswirkungen

Das aktuelle Regierungsprogramm sieht als Vereinfachungsmaßnahme des WFA-Systems ein „Abstufen der Durchführungsverpflichtung der Folgenabschätzung“ vor.

Eine stärkere Differenzierung der Verpflichtung zur Durchführung einer WFA je nach Bedeutung der Vorlagen ist zu begrüßen. Es sollten Ausnahmeregelungen für formale Gesetzesänderungen vorgesehen werden, weiters ist nicht für jedes Regelungsvorhaben eine WFA und eine interne Evaluierung erforderlich. Wenn hingegen wesentliche Auswirkungen zu erwarten sind, dann sollten die Grundlagen fundiert erarbeitet und die voraussichtlichen Wirkungen umfassender und aussagekräftiger dargestellt werden. Dies erfordert auch die Weiterentwicklung verwaltungsinterner Kapazitäten. Eine wichtige Rolle beim Aufbau oder der Nutzung inhaltlicher Expertisen können die ExpertInnen der für die Wirkungsdimension verantwortlichen Ressorts übernehmen.

Um die parlamentarische Arbeit zu bedeutenden Regelungsvorhaben besser vorausplanen zu können, könnte die Umsetzung einer OECD-Empfehlung aus dem Österreich-Bericht⁴² zu „Better regulation in Europe“ aus dem Jahr 2010 in Erwägung gezogen werden. Demnach sollte das Bundeskanzleramt eine jährliche Übersicht über bevorstehende Gesetzesvorhaben koordinieren. Diese sollte als Kommunikations- und Planungsinstrument sowohl für den internen Gebrauch der Regierung als auch zur Verstärkung der öffentlichen Transparenz und der besseren Strukturierung der öffentlichen Konsultation dienen. Dieser Plan müsste alle Gesetzesvorhaben enthalten, die von den Ministerien vorbereitet werden – noch bevor sie die Begutachtungsphase erreicht haben.

Bedeutung der WFA im Begutachtungsverfahren stärken

In der österreichischen Gesetzgebungspraxis haben Regierungsvorlagen für Gesetzesinitiativen eine herausragende Bedeutung: 75 % der insgesamt 647 Gesetzesbeschlüsse der letzten Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) wurden in dieser Form in das Parlament eingebracht. Einer Regierungsvorlage geht üblicherweise ein vorparlamentarisches Verfahren in Form von informellen Vorbegutachtungs- und einem öffentlichen Begutachtungsverfahren voraus.

International beachtenswert am österreichischen Begutachtungsverfahren ist zweierlei: Erstens werden alle Ministerialentwürfe sowie die eingelangten Stellungnahmen auch dem Präsidium des Nationalrats und in der Folge den Parlamentsklubs zugeleitet, die daher bereits in diesem frühen Stadium von Gesetzesplanungen der Regierung sowie den unterschiedlichen Stellungnahmen informiert sind.⁴³ Zweitens werden alle Gesetzesvorschläge, über die beraten wird, und sämtliche Dokumente aller Verfahrensstadien des Gesetzgebungsprozesses inklusive des Begutachtungsverfahrens auf der Website des Parlaments veröffentlicht.

Wenn nun also die WFA möglichst früh im Gesetzgebungsprozess zur Verfügung steht, kann sie Stakeholdern und der interessierten Öffentlichkeit im Vorbegutachtungs- und im Begutachtungsverfahren detaillierte Informationen zu dem Regelungsvorhaben bieten. Die begutachtenden Stellen können folglich auch eine Form der Qualitätssicherung der WFA übernehmen und Vorschläge zur Optimierung des Gesetzesvorschlages einbringen. Ein mögliches Ergebnis ist ein verbesserter Gesetzesentwurf oder eine bessere Diskussionsgrundlage für die parlamentarische Debatte. Darüber hinaus sollte die WFA

der Regierungsvorlage über Veränderungen im Vergleich zum vorparlamentarischen Verfahren informieren.

Auch die OECD empfiehlt ihren Mitgliedsländern, Folgenabschätzungen in ein frühes Stadium des politischen Verfahrens zur Formulierung neuer Regulierungsvorschläge aufzunehmen. Die empfehlenswerte Praxis sieht laut OECD den Einsatz von Folgenanalysen bereits im Konsultationsprozess vor.⁴⁴ Jedenfalls dient die Veröffentlichung der WFA der Transparenz und Rechenschaftspflicht.

Aufmerksamkeit erhöhen

Mit Ende Oktober 2013 hat sich ein neuer Nationalrat konstituiert, in der XXV. Gesetzgebungsperiode sind 78 neu gewählte Abgeordnete tätig. Der Budgetdienst verweist im Rahmen seiner Beratungstätigkeit in Budgetangelegenheiten auch auf die WFA als Instrumentarium für die parlamentarische Debatte und Kontrolle und wird das Bewusstsein für die Möglichkeiten des Instruments schärfen.

Ausblick

Die Haushaltsrechtsreform ist ein mehrjähriges Projekt, das in zwei Etappen 2009 und 2013 umfassende Änderungen in der Haushaltsführung und der Verwaltungssteuerung angestoßen hat und nicht zuletzt anstrebt, die Wirkungsorientierung in der politischen Kultur Österreichs nachhaltig zu verankern. Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung ist ein Element zur Umsetzung der Wirkungsorientierung. Im Sinne der *ex-ante*- und *ex-post*-Betrachtung von Auswirkungen ist spätestens 2018 eine Evaluierung des neuen Bundeshaushaltsgesetzes vorgesehen, laut dem neuen Regierungsprogramm sollen jedoch einzelne Themenbereiche bereits 2014 evaluiert werden. Die Verwaltung hat bereits eine Reihe von Erfahrungen gesammelt, die die Identifikation erster Optimierungspotentiale und Anpassungen erlauben. Den NutzerInnen im Parlament sollte genügend Zeit eingeräumt werden, die neuen Instrumente für die parlamentarische Debatte und Kontrolle kennenzulernen. Für die Beurteilung des Nutzens der WFAs für das Parlament wird von zentraler Bedeutung sein, ob die WFAs als Beitrag zum Rechtsetzungsprozess wahrgenommen und ob sie die Diskussion über Gesetzesvorlagen in den zuständigen Ausschüssen im Rahmen der Vorberatung nachhaltig beeinflussen.

Anmerkungen

1 BGBl. I Nr. 139/2009, in der Fassung zuletzt des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 62/2012.

2 §§ 17 und 18 BHG 2013.

3 Legistische Richtlinien 1979 (<http://www.bundestkanzleramt.at/2004/4/15/richtlinien1979.doc>).

4 § 14 BHG 1986, BGBl. Nr. 213/1986, Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über den Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I Nr. 35/1999; Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen gem. § 14 Abs. 5 BHG, BGBl. II Nr. 50/1999 idF BGBl. 511/2003.

5 Ministerratsbeschluss vom 22. Jänner 1999 (TOP 57 des 82. Ministerrates).

6 MR-Beschlüsse zu Gender Mainstreaming in der Legistik ab 2000.

7 Ministerratsbeschluss vom 10. 7. 2008 (TOP 61 des 34. Ministerrates).

- 8 Rundschreiben des BKA-Verfassungsdienst v. 19. 2. 1999, GZ 600.824/0-V/2/99.
- 9 § 14a BHG 1986, BGBl. Nr. 24/2007 und BGBl. Nr. 52/2009.
- 10 Kostal, T./Obermann, G. (2005). Finanzielle Auswirkungen von Gesetzen: Eine Evaluierung der Kalkulationsverpflichtung des § 14 BHG. In: Wirtschaftspolitische Blätter 2/05, 208–216.
- 11 Rechnungshof, Bund 2012/13 vom 20. 12. 2012, S. 13 ff.
- 12 Irresberger, K. Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung in der österreichischen Bundesgesetzgebung – Erfahrungen und Leistungen, in Schäffer, H. (2005). Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland. ÖGGL-Tagung 2003, S. 82 ff.
- 13 Konrath, C. (2006). Nachhaltigkeit und gute Gesetzgebung (Thema des Monats 2/2006). <http://www.nachhaltigkeit.at/reportagen.php?id=9#k4> [15. 06. 07], S. 19 ff.
- 14 Biegelbauer, P./Mayer, S. (2007). RIA or no RIA: The Dialogue between Policymakers and Stakeholders in the Regulatory Process in Austria. EBNR Working Paper No. 10/2007, S. 8 f.
- 15 „Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abschlussbericht“, 13. November 2001, <http://www.staatmodern.de>.
- 16 Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts, Österreichisches Handbuch für Bessere Rechtssetzung, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31617>
- 17 Art. 51 Abs. 8 B-VG, ErlRV. 203 Blg.-NR 23.GP.
- 18 §§ 14, 23, 24, 41 und 43 BHG 2013.
- 19 § 68 BHG 2013.
- 20 § 45 BHG 2013.
- 21 §§ 17 und 18 BHG.
- 22 § 2 BHG 2013, ErlRV. 480 BlgNR 24. GP.
- 23 § 17, 18 BHG 2013, weitere Rechtsgrundlagen: WFA-Verordnungen, § 58 BHG 2013 Vorhabensverordnung und § 68 BHG 2013 Wirkungscontrollingverordnung.
- 24 §§ 1, 4 WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II 2012/489.
- 25 Eine Wirkungsdimension umfasst bestimmte Auswirkungen in einem Politikbereich, wie beispielsweise auf die Umwelt, oder soziale Auswirkungen, siehe WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II 2012/489.
- 26 § 5 WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II 2012/489.
- 27 Aktuell lt. § 6 Abs. 1 WFA-Grundsatz-Verordnung: Gesamtwirtschaft, Unternehmen, Umwelt, Konsumentenschutzpolitik, Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen, Soziales, Kinder und Jugend, Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern.
- 28 Anlage 1 der WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II 2012/489.
- 29 § 13 WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II 2012/489, siehe auch www.wfa.gv.at
- 30 Siehe Erl. zu § 8 WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II 2012/489.
- 31 Rundschreiben des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramts, GZ BKA-602.271/0036-V/2/2012.
- 32 Vgl. ErlRV 480 BLG NR 24. GP, § 17 Abs. 2 BHG 2013.
- 33 § 9 WFA-Grundsatzverordnung, BGBl. II 2012/489.
- 34 Vgl. Wirkungscontrollingverordnung gem. § 68 Abs. 3 BHG 2013.
- 35 Siehe Erläuterungen, Allgemeiner Teil zur WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II 2012/489.
- 36 „Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abschlussbericht“, 13. November 2001, <http://www.staatmodern.de>, S. 28 ff.
- 37 Böhret C. Gesetzesfolgenabschätzung: Heutiger Stand der Methodik und Erfahrungen mit der Integration in die Gesetzesvorbereitung in Deutschland, in Schäffer, H. (2005). Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland. ÖGGL-Tagung 2003.
- 38 Vgl. „Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abschlussbericht“, 13. November 2001, <http://www.staat-modern.de>, S. 9 ff.
- 39 Siehe Erläuterungen, Allgemeiner Teil zur WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II 2012/489.

- 40 Vgl. § 9 Abs. 1 WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung: übersteigen finanzielle Auswirkungen in einem Finanzjahr nach dem vierten Finanzjahr 10 % der Auszahlungsobergrenze der Untergliederung oder 20 Millionen Euro, so sind die finanziellen Auswirkungen für die nächsten 30 Finanzjahre zu berechnen.
- 41 Vgl. Sickinger, Hubert (2000). Die Funktion der Nationalratsausschüsse im Prozess der Bundesgesetzgebung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 29(2), S. 163.
- 42 OECD (2010), Better Regulation in Europe: Austria 2010, Executive Summary, Deutsche Übersetzung durch das Bundeskanzleramt, Bessere Rechtsetzung in Europa, ÖSTERREICH, Zusammenfassung, S. 10 ff.
- 43 Sickinger, Hubert (2000). Die Funktion der Nationalratsausschüsse im Prozess der Bundesgesetzgebung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 29(2), 157–176.
- 44 OECD (2012), Empfehlungen des Rates zu Regulierungspolitik und Governance, S. 6 ff.

Neue Applikationen im RIS ab 2014

Von
Helmut WEICHSEL

Einleitung

Im Zuge der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012¹ wurde in Österreich eine umfassende Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeleitet. Mit dieser Novelle wurde den Ländern – verfassungsrechtlich abgesichert – die Möglichkeit eingeräumt, ihr Landesgesetzblatt im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS) rechtsverbindlich kundzumachen.²

Diese gesetzlichen Änderungen haben auch auf das Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) einen Einfluss, da seit Anfang 2014 vier Bundesländer ihr Landesgesetzblatt (LGBl.) im RIS rechtlich verbindlich kundmachen und die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, der neun Landesverwaltungsgerichte, der Datenschutzbehörde und der Personalvertretungsaufsichtsbehörde im RIS veröffentlicht werden.

Landesgesetzblatt authentisch

Die Länder äußerten schon seit geraumer Zeit den Wunsch, deren Landesgesetzblatt im RIS rechtlich verbindlich kundzumachen. Nun wurde im B-VG eine Bestimmung aufgenommen, die dies den Ländern ermöglicht.

Vorab haben sich die Bundesländer

- Kärnten
- Steiermark
- Tirol
- Wien

entschieden, die Kundmachungsform zu ändern und ab 1. Jänner 2014 das Landesgesetzblatt nicht mehr rechtsverbindlich in Papierform, sondern elektronisch im Rahmen des RIS authentisch kundzumachen.

Um die Kundmachung der Landesgesetzblätter zu erleichtern, stellt ihnen das Bundeskanzleramt ein elektronisches Eingabeformular zur Verfügung, in das die erforderlichen Metadaten, wie beispielsweise das Kundmachungsdatum, der Titel des LGBl. oder die Hinweise auf die Materialien des Landtages eingetragen werden können. Nach der Eingabe der Metadaten wird das Landesgesetzblatt in zwei Dokumentformaten (docx und ein amtssigniertes pdf-Dokument) hochgeladen. Daran anschließend erfolgen die notwendigen Verarbeitungsschritte, um das LGBl. in der RIS-Anwendung „Landesgesetzblatt authentisch“³ kundzumachen.

Die Bundesländer

- Burgenland
- Niederösterreich
- Oberösterreich
- Vorarlberg

beabsichtigen, ihr LGBl. voraussichtlich ab Anfang 2015 im RIS kundzumachen.

Das Bundesland Salzburg macht seit April 2005 sein Landesgesetzblatt elektronisch auf der Homepage www.salzburg.gv.at kund.⁴ Ob zukünftig auch dieses Bundesland das LGBl. im RIS authentisch kundmachen wird, ist derzeit noch ungeklärt.

Verwaltungsgerichte

Durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 wurden elf Verwaltungsgerichte erster Instanz – neun Verwaltungsgerichte in den Ländern (LVwG.), ein Bundesverwaltungsgericht (BVwG.) und ein Bundesfinanzgericht (BFG) –, die mit 1. Jänner 2014 ihre Tätigkeit aufgenommen haben, geschaffen.

1.1 Bundesverwaltungsgericht

Beim Bundesverwaltungsgericht⁵ handelt es sich um das größte Verwaltungsgericht Österreichs, das für einen umfangreichen Katalog an Rechtsmaterien⁶ zuständig ist. Daher geht man davon aus, dass pro Jahr bis zu 40.000 Entscheidungen getroffen werden. § 20 Bundesverwaltungsgerichtsgesetz legt fest, dass Erkenntnisse und Beschlüsse, die nicht bloß verfahrensleitend sind, in anonymisierter Form im RIS⁷ zu veröffentlichen sind.

1.2 Landesverwaltungsgerichte

Die LVwG haben nunmehr u. a. die Aufgaben der ehemaligen Unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern übernommen. Daher war es erforderlich, die neue RIS-Anwendung „Judikaturdokumentation der Landesverwaltungsgerichte (LVwG.)“⁸ zu generieren, wobei jedoch die RIS-Anwendung „Judikaturdokumentation der Unabhängigen Verwaltungssenate (UVS)“⁹ weiterhin im RIS verfügbar ist.

Die Aufnahme von Entscheidungen der LVwG in die neue Applikation ist von der Regelung in den einzelnen Landesverwaltungsgerichtsgesetzen abhängig. So ist meistens normiert, dass Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung zu veröffentlichen sind.¹⁰ Die Veröffentlichungsplattform wurde jedoch in der Regel nicht rechtlich festgelegt, sodass beispielsweise eine Publikation auf der Homepage des jeweiligen LVwG.¹¹, aber selbstverständlich auch im RIS¹² zulässig ist.

Jene Landesverwaltungsgerichte, die im jeweiligen Landesverwaltungsgerichtsgesetz keine zwingende Veröffentlichung ihrer Entscheidungen im RIS determiniert haben, erklärten jedoch ihre Bereitschaft, sie im RIS zu dokumentieren. Es ist somit davon auszugehen, dass eine analoge Vorgangsweise wie bei der Dokumentation von Entscheidungen der Unabhängigen Verwaltungssenate gewählt werden wird, nämlich dass nicht sämtliche, sondern nur wesentliche Entscheidungen, also Grundsatzentscheidungen, abrufbar sein werden.

Den Landesverwaltungsgerichten wurde ebenfalls ein elektronisches Eingabeformular für die Erfassung der erforderlichen Metadaten, wie beispielsweise des Entscheidungsdatums oder der Geschäftszahl, zur Verfügung gestellt. Wie bei den anderen Judikaturdokumentationen im RIS sind Rechtssatz- und Textdokumente vorhanden.

1.3 Bundesfinanzgericht

Die Entscheidungen des Bundesfinanzgerichts, als „Nachfolger“ des Unabhängigen Finanzsenates, werden in der Anwendung „Findok“¹³ des BM für Finanzen veröffentlicht.

Datenschutzbehörde

Die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 brachte es mit sich, dass etwa 120 unabhängige Verwaltungsbehörden mit 31. Dezember 2013 abgeschafft wurden. Eine dieser Behörden ist auch die Datenschutzkommission.

Auf Grund einer Novelle des Datenschutzgesetzes 2000¹⁴ wurde die Datenschutzbehörde eingerichtet, die mit 1. Jänner 2014 ihre Tätigkeit aufgenommen hat. Die Entscheidungen dieser unabhängigen Behörde werden in die bestehende RIS-Anwendung „Judikatur der Datenschutzkommission“¹⁵ eingegliedert, die nun die neue Bezeichnung „Datenschutzbehörde (vor 2014: Datenschutzkommission)“ hat. Für die Dateneinbringung ist ein elektronisches Eingabeformular, analog zum LVwG, verfügbar.

Personalvertretungsaufsichtsbehörde

Die Personalvertretungs-Aufsichtskommission hat ihre Tätigkeit mit 31. Dezember 2013 ebenfalls beendet.

Mit einer Änderung des Bundes-Personalvertretungsgesetzes (PVG)¹⁶ wurde die Personalvertretungsaufsichtsbehörde geschaffen, die mit 1. Jänner 2014 ihre Arbeit aufgenommen hat. Gemäß § 41e PVG¹⁷ sind rechtskräftige Bescheide, Beschlüsse, die nicht bloß verfahrensleitend sind, und Ergebnisse von Prüfungen gemäß § 41 Abs. 4 leg. cit. unverzüglich in anonymisierter Form im RIS zu veröffentlichen.

Wie bei der Datenschutzbehörde werden auch die Entscheidungen der Personalvertretungsaufsichtsbehörde in eine bereits bestehende RIS-Anwendung¹⁸ eingegliedert, die nun die Bezeichnung „Personalvertretungsaufsichtsbehörde (vor 2014: Personalvertretungs-Aufsichtskommission)“ hat.

Gleichbehandlungskommissionen

Die Entscheidungen der Bundes-Gleichbehandlungskommission (Senate I und II) und der Gleichbehandlungskommission für die Privatwirtschaft (Senate I, II und III) werden derzeit auf der Homepage der Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst¹⁹ in Form von PDF-Dokumenten veröffentlicht.²⁰

Mit dieser Veröffentlichungsform kann jedoch weder nach den Inhalten der Entscheidungen gesucht werden, noch sind Metadaten verfügbar. Daher ist geplant, im ersten Quartal 2014 eine neue RIS-Anwendung zur Veröffentlichung dieser Dokumente zur Verfügung zu stellen.

Zusammenfassung

Eine Auswirkung der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 ist, dass nun neue Anwendungen im RIS (BVwG., LVwG., LGBl. authentisch) enthalten sind bzw. bestehende Anwendungen (Datenschutzkommission, Personalvertretungs-Aufsichtskommission) erweitert wurden. Damit konnte die Stellung des RIS als anerkanntes, offen

zugängliches und weithin genutztes Rechtsinformations- und -kundmachungsportal weiter ausgebaut werden.

Hervorzuheben ist, dass sich – nach dem Bundesgesetzblatt, das seit 2004 erfolgreich im RIS authentisch kundgemacht wird – vorab vier Bundesländer (Kärnten, Steiermark, Tirol, Wien) dafür entschieden haben, ihr Landesgesetzblatt ab 1. Jänner 2014 rechtlich verbindlich im RIS kundzumachen. Es ist zu erwarten, dass 2015 weitere Länder dem Beispiel folgen werden.

Anmerkungen

- 1 BGBl. I 2012/51.
- 2 Siehe Art. 101a B-VG i.d.F. BGBl. I 2012/51.
- 3 Siehe <http://www.ris.bka.gv.at/LgblAuth/> (19. Februar 2014).
- 4 Sbg. LGBl. 2005/18.
- 5 Siehe <http://www.bvwg.gv.at/> (19. Februar 2014).
- 6 Näheres siehe http://www.bvwg.gv.at/fachbereiche/start_fb.html (19. Februar 2014).
- 7 Siehe <http://www.ris.bka.gv.at/Bvwg/> (19. Februar 2014).
- 8 Siehe <http://www.ris.bka.gv.at/Lvwg/> (19. Februar 2014).
- 9 Siehe <http://www.ris.bka.gv.at/Uvs/> (19. Februar 2014).
- 10 Siehe beispielsweise § 19 Abs. 2 Burgenländisches Landesverwaltungsgerichtsgesetz.
- 11 Siehe § 22 Gesetz über das Verwaltungsgericht Wien.
- 12 Siehe § 29 Steiermärkisches Landesverwaltungsgerichtsgesetz sowie § 11 Abs. 7 Oö. Landesverwaltungsgerichtsgesetz.
- 13 Siehe https://findok.bmf.gv.at/findok/?BFG_Suche=1 (19. Februar 2014).
- 14 DSGVO-Novelle 2014, BGBl. I 2013/83.
- 15 Siehe <http://www.ris.bka.gv.at/Dsk/> (19. Februar 2014).
- 16 BGBl. I 2013/82.
- 17 I.d.F. BGBl. I 2013/82.
- 18 Siehe <http://www.ris.bka.gv.at/Pvak/> (19. Februar 2014).
- 19 Ab 1. März 2014 lautet die Bezeichnung: Bundesministerium für Bildung und Frauen.
- 20 Siehe <http://www.frauen.bka.gv.at/site/5555/default.aspx> (19. Februar 2014).
- 21 Bisher wurden über 8.400 BGBl. im RIS authentisch kundgemacht.

Der Elektronische Bildungspass und die Kärntner Verwaltungsakademie

Von

Barbara GARTNER-MÜLLER

Schlagworte: Bildungsdokumentation, Wissensmanagement, lebenslanges Lernen, Datenschutz, Dienstrecht

Abstract: Mit LGBL Nr. 62/2008 wurde für Landes- und Gemeindebedienstete ein elektronischer Bildungspass eingeführt. Die Führung des elektronischen Bildungspasses konstituiert eine gesetzliche Aufgabe der Kärntner Verwaltungsakademie. Die automationsunterstützte Bildungsdokumentation bildet ein wichtiges Werkzeug im Rahmen des Wissensmanagements und des lebenslangen Lernens.

1. Einführung

Der Terminus „Bildungspass“ wird mittlerweile für die unterschiedlichsten, analogen wie digitalen Anwendungen der Bildungsdokumentation verwendet, die von Instrumenten zur besseren Integration in die Gesellschaft,¹ über die Fortbildungsdokumentation von Sachverständigen² bis hin zu „Eltern-Kind-Bildungspässen“,³ Bildungspässen für Lehrlingen⁴ oder gar in Form des dt. „Sodexo Bildungs Passes“ als Teilhabebudget für Kinder und Jugendliche aus ökonomisch schwächeren Familien⁵ reichen.⁶ Ähnlich verhält es sich mit dem Begriff „Fortbildungspass“,⁷ wobei hier – wie bereits der Begriff indiziert – regelmäßig die berufliche und damit zugleich auch bereichsspezifische Weiterbildung im Vordergrund steht. Der überwiegenden Anzahl dieser Instrumente ist gemeinsam, dass sie, auch wenn sie inhaltlich und in ihrer technischen Umsetzung stark differieren, unterschiedliche Arten von Wissen dokumentieren und gleichzeitig Anreiz zum Besuch von (weiteren) Bildungsveranstaltungen bieten sollen. Der in Kärnten im Jahr 2008 eingeführte „elektronische Bildungspass“ reiht sich in diese Tradition ein. Durch das Landesgesetz vom 3. Juli 2008, mit dem das Kärntner Verwaltungsakademiegesetz geändert wird, LGBL Nr. 62/2008, konnte nämlich im Bereich der Kärntner Landesverwaltung mit der Einführung dieses „elektronischen Bildungspasses“ für Landes- und Gemeindebedienstete ein seit mehreren Jahren verfolgtes Projekt realisiert werden. Der elektronische Bildungspass für Landes- und Gemeindebedienstete bezweckt einerseits, die Bereitschaft – sowohl auf Dienstnehmer- als auch auf Dienstgeberseite – zur berufs begleitenden Aus- und Fortbildung zu steigern,⁸ und andererseits Wissen, wenn auch in eingeschränktem Ausmaß, innerhalb der Verwaltungsorganisation „sichtbar“ werden zu lassen. Die Einschränkung auf eine nur bedingte Visualisierung des innerhalb der Verwaltung vorhandenen und akkumulierten Wissens beruht in erster Linie auf datenschutzrechtlichen Erfordernissen. Die klare Aufgabenumschreibung des elektronischen Bildungspasses und die damit verbundene Begrenzung der Einsichts-Datenverarbeitungsrechte sollte jedoch auch von Anfang an Bedenken gegen dieses neue Instrument der berufs begleitenden Aus- und Fortbildung zerstreuen. Er sollte eben kein „Pflichtenheft“ des Dienstnehmers sein oder zu einem solchen „weiterentwickelt“ werden, wie seitens der Dienstnehmervertretung anfangs befürchtet wurde.⁹ Neben diesem unmittelbaren Nutzen für Dienstnehmer und Dienstgeber kann der elektronische Bildungspass jedoch auch, insbesondere durch die Möglichkeit der anonymisierten Datenauswertung zu statistischen Zwecken, als ein Instrument der Personalsteuerung und Personalentwicklung sowie als Instrument zur Einführung eines

verbesserten Wissensmanagements innerhalb der Verwaltung fungieren. Der Kärntner Verwaltungsakademie als der zentralen Anstalt für die berufliche Aus- und Fortbildung der Bediensteten des Landes Kärnten wiederum wurde die Führung dieser automatisationsunterstützten Bildungsdokumentation als gesetzliche Aufgabe übertragen (vgl. § 2 Abs. 3a des Kärntner Verwaltungsakademiegesetzes – K-VwAG).¹⁰

Im Folgenden werden nun die wesentlichen Rahmenbedingungen, vornehmlich rechtlicher Natur, in welche der elektronische Bildungspass eingebettet ist und die vom Wissensmanagement bis hin zum lebensbegleitenden Lernen sowie dienst- und datenschutzrechtlichen Aspekten reichen, erläutert. Im Anschluss hieran wird die konkrete rechtliche Implementierung des elektronischen Bildungspasses sowohl für Landes- als auch für Gemeindebedienstete näher beleuchtet.

2. Rahmenbedingungen

2.1 Wissensmanagement

„Wissensmanagement“, ein Begriff aus der Sozialwissenschaft, beschäftigt sich sehr vereinfacht ausgedrückt mit dem Erwerb, der Entwicklung, dem Transfer, der Speicherung sowie der Nutzung von Wissen.¹¹ Durch Wissensmanagement sollen gezielt die Rahmenbedingungen und Prozesse in einer Organisation unter besonderer Berücksichtigung des Produktionsfaktors Wissen gestaltet werden.¹² Wissen wird hierbei als eine Verknüpfung von Informationen mit bereits vorhandenem Vorwissen verstanden („know-why“ statt des für Informationen charakteristischen „know-what“), das zudem auch jene Fähigkeiten umfassen muss, die Kommunikation und Interaktion erst ermöglichen, ohne dass sie explizit formuliert werden können („explizites“ und „implizites“ Wissen).¹³ Der gezielte Einsatz von Wissensmanagement gewinnt mit dem steigenden Rationalisierungsdruck in und der Technologisierung der Verwaltung auch in dieser zunehmend an Bedeutung.¹⁴ Durch eine größere Mobilität der Dienstnehmer auch im öffentlichen Dienst ist es – ähnlich wie in der Privatwirtschaft – erforderlich, Wissen als „intellectual capital“¹⁵ stärker an die Organisation und weniger an die handelnden Personen zu binden. Dies macht jedoch einerseits organisatorische und technische Vorkehrungen notwendig, die eine Dokumentation und Weitergabe vorhandenen Verwaltungswissens garantieren.¹⁶ Andererseits müssen auch in der Organisationskultur selbst die erforderlichen organisatorischen und sozialen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit sich aus Sicht der Bediensteten Kooperation und Vertrauen entsprechend lohnen.¹⁷ Wissen darf, damit Wissensmanagement funktionieren kann, nicht als Eigentum des jeweiligen „Inhabers“ verstanden werden, dessen Weitergabe zum Verlust von Macht und Einfluss oder gar zur Ersetzbarkeit oder Überflüssigkeit führen. Vertrauen und Eigenverantwortung statt Konkurrenz und Indifferenz lauten hier die Schlagwörter,¹⁸ die für eine erfolgreiche Umsetzung notwendig sind.

Dieser Vertrauensvorschluss seitens der Mitarbeiter in die eigene Organisation ist nun auch erforderlich, wenn diese das bei ihr vorhandene Wissen identifizieren und sichtbar werden lassen möchte, beispielsweise in Form von Wissensbilanzen zur Erfassung des intellektuellen Kapitals der betreffenden Organisation,¹⁹ oder zur besseren internen

Steuerung der Personalentwicklung. Umgekehrt darf das Vertrauen der Mitarbeiter in die korrekte, sowohl ihrem als auch dem Vorteil der Gesamtorganisation dienenden Nutzung ihrer personenbezogenen Daten nicht missbraucht werden, etwa indem die verarbeiteten Daten ohne Zustimmung des Betroffenen zu einem anderen Zweck verwendet werden oder über die eigentliche Zweckerreichung hinausgehende Einsichtsrechte gewährt werden. Aus rechtlicher Sicht ist hierbei sowohl eine klar definierte Aufgabenstellung von Instrumenten des Wissensmanagements als auch eine entsprechende Bedachtnahme auf das Grundrecht auf Datenschutz (Art. 1 § 1 Datenschutzgesetz 2000 – DSGVO 2000)²⁰ erforderlich. Bei der Einführung des elektronischen Bildungspasses wurde versucht, beiden Aspekten angemessen Rechnung zu tragen.

Der elektronische Bildungspass soll, wie bereits erwähnt, nicht nur Wissen dokumentieren, er soll vielmehr auch Anreize für Dienstnehmer und Dienstgeber schaffen, Wissen zu akkumulieren und damit langfristig zu einer besseren „Wissenslandschaft“ in der Verwaltungsorganisation im Allgemeinen und den einzelnen Dienststellen im Besonderen beizutragen. Durch die Möglichkeit für Vorgesetzte und Bedienstete, einen raschen und einfachen Überblick mittels des elektronischen Bildungspasses über absolvierte Bildungsveranstaltungen zu erhalten, sollen für beide Seiten die Vorteile der Forcierung der dienstlichen Aus- und Weiterbildung visualisiert werden.²¹ Denn die Aufbereitung und Organisation von Wissen kann als eine der zentralen Aufgaben und Begründungen für die öffentliche Verwaltung eingestuft werden.²² Verwaltungsarbeit ist damit regelmäßig auch „Wissensarbeit“.²³ Verfügt eine Dienststelle über eine sehr „bildungsfreundliche“ Struktur bzw. ein sehr bildungsfreundliches Arbeitsumfeld, wird sich dies zumeist auch in der Anzahl der besuchten Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen durch eine möglichst große Anzahl an Mitarbeitern widerspiegeln. Insoweit wohnt dem Bildungspass auch ein kompetitives Element inne, als diese Erfolge einfach, beispielsweise durch die Möglichkeit der Übermittlung anonymisierter Datenauswertung an die Aus- und Fortbildungsbeauftragten gemäß § 24c Abs. 5 K-VwAG, demonstriert werden können. Umgekehrt kann der elektronische Bildungspass auch bestehende Strukturdefizite aufzeigen, beispielsweise wenn Mitarbeiter nicht ausreichende Möglichkeiten zur Teilnahme an Lehrveranstaltungen vorfinden oder kein adäquates, auf die individuellen fachlichen Bedürfnisse zugeschnittenes Bildungsangebot existiert. Die Transparentmachung derartiger Defizite kann als erster Schritt zu ihrer Beseitigung oder Reduktion dienen. Dass die Generierung einschlägiger Daten im Bildungssektor – wie in allen anderen Bereichen im Übrigen auch – ein unerlässliches Mittel zur Steuerung ist, zeigt nicht zuletzt das im Jahr 2002 verabschiedete Bildungsdokumentationsgesetz.²⁴

Unter Gesichtspunkten des Wissensmanagements ist der 2008 gesetzlich geschaffene elektronische Bildungspass für Landes- und Gemeindebedienstete damit als positiv, wenngleich auch nur als Zwischenschritt zu bewerten, da er nur Teilaspekte des Wissensmanagements, namentlich die Entwicklung und die Speicherung von Wissen, abzudecken vermag. Der Transfer von Wissen kann hierdurch per se nicht bewirkt werden. Jedoch kann der Bildungspass als Anstoß dienen, auch in diesem Bereich die bestehenden Bemühungen fortzusetzen.

2.2 Lebenslanges bzw. lebensbegleitendes Lernen

Das sog. „lebenslange“ oder „lebensbegleitende Lernen“ hat in den vergangenen Jahren wesentliche Impulse durch die Europäische Union erhalten und dies ungeachtet der Tatsache, dass der Bereich der Bildung – auch nach dem Vertrag von Lissabon – vornehmlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt und der Union nur ergänzende und unterstützende Kompetenzen zukommen (vgl. Art. 6 lit. e und Art. 165 f Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV). Die Europäische Union hat jedoch früh die Notwendigkeit der Forcierung der Aus- und Weiterbildung als wesentliche Komponente zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Union erkannt.²⁵ Bereits auf seiner Tagung am 23. und 24. März 2000 in Lissabon legte der Europäische Rat das strategische Ziel für die Union fest, die EU zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen zu wollen.²⁶ Denn während Arbeitskräfte- und Qualifikationsdefizite Wachstum behindern, können bessere Ausbildungs- und Qualifikationsmöglichkeiten die Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit der Menschen steigern,²⁷ sodass letzten Endes eine fortschrittliche Wissensgesellschaft den Schlüssel zu höheren Wachstums- und Beschäftigungsraten bildet.²⁸ Individuelle Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und der soziale Zusammenhalt in der Europäischen Union hängen damit entscheidend vom Ausbau und von der Anerkennung der Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen ihrer Bürger ab.²⁹ Deshalb sollten nach Ansicht der Union der Zugang zum und die Teilnahme am „lebenslangen Lernen“ für alle und die Nutzung von Qualifikationen auf nationaler und auf Ebene der Europäischen Union gefördert und verbessert werden.³⁰

Während sich auf europäischer Ebene in englischsprachigen Dokumenten die Bezeichnung „lifelong learning“ oder als Akronym hierfür „LLL“ etabliert hat, variieren im deutschsprachigen Raum die Begrifflichkeiten, ohne damit augenscheinlich eine inhaltliche Differenzierung zwischen dem „lebenslangen“³¹ und dem „lebensbegleitenden“³² Lernen zu bezwecken. Im Folgenden wird der Terminus „lebenslanges Lernen“ verwendet, da es sich hierbei zumindest auf europäischer Ebene³³ um den mittlerweile gebräuchlicheren handelt. Er lässt – im Übrigen wie jener des „lebensbegleitenden Lernens“ – aufgrund seiner Offenheit einen großen Interpretationsspielraum zu, der durch das oftmalige Fehlen entsprechender Legaldefinitionen in den Bezug habenden Rechtsakten nicht gerade geschmälert wird.³⁴ Der Versuch einer adäquaten Umschreibung des Begriffs findet sich im Beschluss Nr. 1720/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über ein Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens.³⁵ Hiernach umfasst „lebenslanges Lernen“ alle Formen der allgemeinen, der beruflichen und der nicht formalen Bildung sowie des informellen Lernens während des gesamten Lebens, aus denen sich eine Verbesserung von Wissen, Fähigkeiten und Kompetenzen im Hinblick auf persönliche, staatsbürgerliche, soziale und/oder beschäftigungsbezogene Ziele ergibt, einschließlich der Bereitstellung von Beratungsdiensten. Eine ähnliche Umschreibung findet sich in der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Anerkennung des Qualitätsrahmens für die Erwachsenenbildung Ö-Cert.³⁶ Hiernach umfasst „Lebenslanges Lernen“ alles „formale, nicht-formale und informelle Lernen an verschiedenen Lernorten von der Kindheit bis

einschließlich der Phase des Ruhestandes“ und ist als „jede zielgerichtete Lernfähigkeit, die einer kontinuierlichen Verbesserung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen dient“, zu verstehen (vgl. Anlage 2, A., Z 2 der Ö-Cert-Vereinbarung). Durch den elektronischen Bildungspass sollen – zumindest bezogen auf den Bereich der Landes- und Gemeindeverwaltung – die Bemühungen zur Forcierung des lebenslangen Lernens durch die vermehrte Inanspruchnahme von Bildungsangeboten und damit eine positive Meinungsbildung über die berufliche Aus- und Fortbildung gestärkt werden.

Eine Frage, die im Zuge des Gesetzwerdungsverfahrens entstanden ist, ist jene, nach welchen Kriterien im Rahmen der beruflichen Aus- und Fortbildung absolvierte Ausbildungsveranstaltungen Eingang in den elektronischen Bildungspass finden sollen. Diese Frage stellt sich in einem allgemeineren Zusammenhang angesichts der Vielzahl von Organisationen – Schätzungen reichen von 1800 bis 3000 Erwachsenenbildungsorganisationen³⁷ – und der damit verbundenen Heterogenität der Angebote im Bereich der Erwachsenenbildung. Eng damit verknüpft ist auch die Problematik, nach welchen Kriterien man nicht-formales und informelles Lernen messen bzw. bewerten kann,³⁸ und wann überhaupt von „Erwachsenenbildung“ gesprochen werden kann³⁹. Hinsichtlich des elektronischen Bildungspasses hat man sich dazu entschlossen, zumindest alle von den Bediensteten absolvierten dienstlichen Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen der Kärntner Verwaltungsakademie (vgl. § 24a Abs. 1 erster Satz K-VwAG) in diese automationsunterstützte Bildungsdokumentation aufzunehmen. Auf Antrag des Bediensteten können jedoch auch andere Ausbildungsveranstaltungen aufgenommen werden, sofern diese dienstlichen Interessen dienen und in ihnen für die Wahrnehmung der dienstlichen Aufgaben des Bediensteten erforderliche Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt, ergänzt oder erweitert werden (§ 24a Abs. 2 erster Satz K-VwAG). Das Erfüllen bestimmter Qualitätskriterien wird angesichts der Schwierigkeiten der hiermit verbundenen Bewertung nicht gefordert. Mit der bereits erwähnten Ö-Cert-Vereinbarung besteht in Zukunft zumindest ein Ansatzpunkt zur Bewertung von Organisationen im Bereich der Erwachsenenbildung.

Einen weiteren Aspekt des elektronischen Bildungspasses bildet im Kontext des lebenslangen Lernens schließlich die Generierung valider Daten. Gemäß § 24f K-VwAG hat die Kärntner Verwaltungsakademie daher der für die Erstellung des Berichts über Maßnahmen zur Förderung des lebensbegleitenden Lernens zuständigen Abteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung⁴⁰ die bei ihr verarbeiteten Daten der automationsunterstützten Bildungsdokumentation, soweit sie Bedienstete des Landes oder der Gemeinden betreffen, in anonymisierter Form zu übermitteln. Entsprechend dem Wunsch der zuständigen Abteilung, der nunmehrigen Abteilung 6 (Kompetenzzentrum Bildung, Generationen und Kultur) des Amtes der Kärntner Landesregierung, im Rahmen der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs wurde auch eine Aufschlüsselung hierzu relevanter Daten in § 24a Abs. 3 K-VwAG aufgenommen (vgl. insbesondere § 24a Abs. 3 lit. i und j K-VwAG).⁴¹ Bei dem angesprochenen Bericht über Maßnahmen zur Förderung des lebensbegleitenden Lernens handelt es sich um einen gem. § 12b des Kärntner Informations- und Statistikgesetzes – K-ISG⁴² in regelmäßigen Abständen von höchstens einem Jahr von der Landesregierung herauszugebenden Bericht über Maßnahmen zur Förderung des lebensbegleitenden Lernens.

2.3 Kärntner Verwaltungsakademie

Die Kärntner Verwaltungsakademie wurde mit LGBL Nr. 65/1998 als Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet (vgl. § 1 Abs. 1 K-VwAG) und damit in einer Rechtsform, in der die zur juristischen Person erhobene Gesamtheit im Vordergrund steht und die Rechtsstellung des Einzelnen als Benutzer charakteristisch ist⁴³. Organisationsrechtlich handelte es sich bei der Gründung der Kärntner Verwaltungsakademie um eine Ausgliederung, von der sich der Gesetzgeber eine effektive Qualifikation vor allem der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes im Land sowie eine verstärkte Kooperation und Koordination mit anderen Einrichtungen im Bereich der Fort- und Weiterbildung erhoffte.⁴⁴ Die Aufgabe der Fortbildungsplanung und der automationsunterstützten Landesrechtsdokumentation (vgl. §§ 25 f K-VwAG) war zuvor im Rahmen einer Unterabteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung ausgeführt worden.⁴⁵ Die Gesetzesmaterialien führen hierzu aus, dass diese Form der Aufgabenbesorgung in einem Spannungsverhältnis zu der im Zuge der laufenden Verwaltungsreform im Land Kärnten angestrebten Konzentration der Landesverwaltung auf ihre Kernaufgaben stehe.⁴⁶ Zu diesen von Anfang an der Anstalt zugewiesenen Aufgaben, nämlich die berufs begleitende Aus- und Fortbildung und die Führungskräfte-schulung (§ 2 Abs. 1 lit. a und b i.V.m. dem 2., 3. und 5. Abschnitt des K-VwAG),⁴⁷ der Besorgung dieser Tätigkeiten im Auftrag der Gemeinden (§§ 2 Abs. 1 lit. a und b i.V.m. §§ 15-17 K-VwAG), der Besorgung von Ausbildungsaufgaben im Auftrag Dritter (vgl. § 2 Abs. 1 lit. c i.V.m. §§ 15-17 K-VwAG), der systematischen Erfassung der Rechtsentwicklung, soweit dies für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist (§ 2 Abs. 4 K-VwAG), und der Erstellung der Daten für die automationsunterstützte Landesrechtsdokumentation (§ 2 Abs. 5 i.V.m. §§ 25 f K-VwAG), trat 2008 die Führung der automationsunterstützten Bildungsdokumentation in Form des elektronischen Bildungspasses. Bei dieser handelt es sich hinsichtlich von Landesbediensteten um eine der Kärntner Verwaltungsakademie gesetzlich übertragene Aufgabe (§ 2 Abs. 3a K-VwAG). Für Bedienstete der Gemeinden hat sie dies hingegen nur dann zu tun, wenn die Anstalt mit den betreffenden Gemeinden eine rechtsgeschäftliche Vereinbarung mit diesem Inhalt abgeschlossen hat, wobei sich die Gemeinden beim Abschluss derartiger Vereinbarungen rechtsgeschäftlich durch den Kärntner Gemeindebund oder den Österreichischen Städtebund, Landesgruppe Kärnten, vertreten lassen können. Die Verankerung als gesetzliche Aufgabe hat, neben der entsprechenden normativen Ausgestaltung des elektronischen Bildungspasses selbst, auch Konsequenzen für die Anstalt sowie deren personelle und sachliche Ausstattung: So dürfen etwa gem. § 31 Abs. 2 zweiter Satz K-VwAG im Stellenplan der Kärntner Verwaltungsakademie Planstellen nur in der Art und Anzahl vorgesehen werden, die zur ordnungsgemäßen Besorgung der der Anstalt zugewiesenen Aufgaben zwingend notwendig sind. Mit der durch das Landesgesetz LGBL Nr. 62/2008 doch recht beträchtlichen Erweiterung der von der Kärntner Verwaltungsakademie zu besorgenden Aufgaben hat sich im Ergebnis auch der Referenzrahmen, welcher Personalstand zwingend erforderlich ist, geändert. Den Personalaufwand für den Direktor und für die Bediensteten der Anstalt hat nach Maßgabe des genehmigten Stellenplans das Land zu tragen (§ 36 Abs. 1 K-VwAG). Ebenso

aus Mitteln des Landes ist gem. § 37 K-VwAG die räumliche und sachliche Ausstattung der Anstalt, die zur ordnungsgemäßen Besorgung der ihr zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist, zu tragen. Für die Einrichtung und Wartung der automationsunterstützten Bildungsdokumentation selbst gebührt der Anstalt seitens des Landes ein angemessener Kostenersatz (§ 24a Abs. 5 K-VwAG). Eine Möglichkeit der Kostenreduktion liegt nun darin, dass aufgrund von Vereinbarungen des Direktors der Kärntner Verwaltungsakademie mit der Landesregierung die Mitwirkung des Amtes der Landesregierung bei der Besorgung einzelner Aufgaben der Anstalt vorgesehen werden darf (§ 41 Abs. 2 K-VwAG). Als solche Aufgaben kommen insbesondere die Betreuung der automationsunterstützten Datenverarbeitung in Betracht (§ 41 Abs. 3 lit. b K-VwAG).

Umgekehrt bewirkt die Statuierung des elektronischen Bildungspasses als gesetzlich übertragene Aufgabe der Kärntner Verwaltungsakademie, dass die Anstalt nach Maßgabe des 6a. Abschnittes des K-VwAG diese Tätigkeit auszuführen hat, ohne dass ihr hierbei ein besonderer Ermessensspielraum oder eine Wahlfreiheit zukämen. Eine weitere Konsequenz der gesetzlichen Aufgabenzuweisung ist, dass die Anstalt in diesem Bereich der Fach- und der Finanzaufsicht des Landes unterliegt (§ 42 Abs. 1 und Abs. 2 K-VwAG). Die Fachaufsicht erstreckt sich hierbei auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften und auf die ordnungsgemäße Besorgung der der Anstalt zugewiesenen Aufgaben.

2.4 Dienstrecht

Der Besuch von Aus- und Fortbildungsveranstaltungen besitzt, sofern er innerhalb der Dienstzeit erfolgt, naturgemäß auch eine starke dienstrechtliche Komponente. Für Landesbedienstete finden sich die zentralen Rechtsvorschriften, sofern sie sich in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis befinden, im 2. Abschnitt (§§ 23–35b) und in § 63 des Dienstrechtsgesetzes 1994 – K-DRG 1994.⁴⁸ Für Landesvertragsbedienstete sind § 3, welcher die §§ 23 bis 35b K-DRG 1994 für sinngemäß anwendbar erklärt, und § 20 des Kärntner Landesvertragsbedienstetengesetzes 1994 – K-LVBG 1994⁴⁹ maßgeblich.

Gemäß § 23 Abs. 1 K-DRG 1994 soll die dienstliche Ausbildung dem Beamten die für die Erfüllung seiner dienstlichen Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Erfahrungen und Fertigkeiten vermitteln, sie erweitern und vertiefen. Als Arten der dienstlichen Ausbildung gelten gem. § 23 Abs. 2 K-DRG 1994 die Grundausbildung, die berufsbegleitende Fortbildung und die Schulung von Führungskräften. Die dienstliche Ausbildung hat entsprechend § 23 Abs. 3 K-DRG 1994 in Form von Ausbildungsveranstaltungen, Seminaren, Lehrgängen, e-learning-Systemen, Traineeprogrammen, Schulungen am Arbeitsplatz, praktischen Verwendungen, Selbststudien oder in anderen geeigneten Formen zu erfolgen. § 63 K-DRG 1994 („Ausbildung und Fortbildung“) bestimmt wiederum, dass der Beamte, wenn es die dienstlichen Interessen erfordern, an Lehrveranstaltungen teilzunehmen hat, in denen die für die Wahrnehmung seiner dienstlichen Aufgaben erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt, ergänzt und erweitert werden bzw. in denen er die für seine Tätigkeit notwendige praktische Unterweisung erhält. § 20 Abs. 1 K-LVBG 1994 enthält für Landesvertragsbedienstete

eine gleichartige Verpflichtung. § 20 Abs. 2 K-LVVG 1994 wiederum stellt klar, dass auch Vertragsbediensteten mit einem befristeten Dienstverhältnis der Zugang zu angemessenen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, die die Verbesserung ihrer Fertigkeiten, ihr berufliches Fortkommen und ihre berufliche Mobilität fördern, zu erleichtern ist, soweit keine dienstlichen Interessen entgegenstehen.

Beamte und Vertragsbedienstete sind damit, sofern es die dienstlichen Interessen erfordern, grundsätzlich verpflichtet, sich entsprechend aus- und fortzubilden; ein konkretes Mindeststundenausmaß wird durch die genannten gesetzlichen Regelungen jedoch nicht statuiert. Vice versa wird den Bediensteten jedoch auch kein Recht auf Teilnahme an Aus- und Fortbildungsveranstaltungen eingeräumt, selbst wenn dies im Interesse der besseren Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben liegt.

Ein Paradigmenwechsel erfolgte auf Ebene der Gemeindebediensteten im Jahr 2011. Durch das Landesgesetz LGBl. Nr. 96/2011, mit dem unter anderem das Kärntner Gemeindemitarbeiterinnengesetz – K-GMG⁵⁰ erlassen und das Kärntner Gemeindebedienstetengesetz – K-GBG⁵¹ und das Kärntner Gemeindevertragsbedienstetengesetz – K-GVVG⁵² geändert werden, wird Bediensteten erstmals ein solcher Anspruch auf den Besuch von Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten gewährt. Gemäß § 13 Abs. 3 K-GMG ist Gemeindemitarbeitern der Zugang zu angemessenen Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten, die die Verbesserung ihrer Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten, ihr berufliches Fortkommen und ihre berufliche Mobilität fördern, zu ermöglichen, soweit keine dienstlichen Interessen entgegenstehen. Hierbei verfügen Gemeindemitarbeiter der Gehaltsklasse 1 bis 6 über einen Anspruch auf Aus- und Fortbildung im Ausmaß eines Arbeitstages pro Jahr und Gemeindemitarbeiter ab der Gehaltsklasse 7 im Ausmaß von zwei Arbeitstagen pro Jahr (§ 13 Abs. 4 leg. cit.). Die Auswahl der Aus- und Fortbildung bedarf jedoch auch hier naturgemäß der Zustimmung des Dienstgebers, und die Bildungszeit muss im Zusammenhang mit der dienstlichen Verwendung stehen und sowohl die fachlichen als auch die sozialen Kompetenzen und die Persönlichkeitsentwicklung der Gemeindemitarbeiter umfassen (§ 13 Abs. 5 erster Satz K-GMG). Das Gemeindemitarbeiterinnengesetz enthält – ähnlich wie § 20 K-LVG 1994 und § 63 K-DRG 1994 – auch eine Verpflichtung zur Teilnahme an Aus- und Fortbildungsveranstaltungen, und zwar dann, wenn es die dienstlichen Interessen erfordern. Diese Aus- und Fortbildungsveranstaltungen sind gem. § 13 Abs. 2 leg. cit. „erforderlichenfalls“ mit einer Prüfung abzuschließen. Darüber hinaus hat auch das sog. „Mitarbeiter- bzw. Mitarbeiterinnengespräch“, für welches der elektronische Bildungspass ein sinnvolles Werkzeug darstellt, im Gemeindebereich eine gesetzliche Fundierung erfahren (vgl. § 18 K-GMG). In Bezug auf Bedienstete der Kärntner Gemeinden, die dem K-GBG oder dem K-GVVG unterliegen, wird auf die §§ 6a und 14b K-GBG sowie 18a und 9a K-GVVG verwiesen.

Der elektronische Bildungspass stellt hinsichtlich von Landesbediensteten auf die dienstliche Veranlassung des Besuchs von Aus- und Fortbildungsveranstaltungen ab. Wie bereits erwähnt, hat die Kärntner Verwaltungsakademie gem. § 24a Abs. 2 K-VwAG auf Antrag des (Landes-)Bediensteten allerdings auch Ausbildungsveranstaltungen, die nicht im Rahmen der Kärntner Verwaltungsakademie absolviert werden, in die

automationsunterstützte Bildungsdokumentation aufzunehmen, „sofern diese dienstlichen Interessen dienen und in ihnen für die Wahrnehmung der dienstlichen Aufgaben des Bediensteten erforderliche Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt, ergänzt oder erweitert werden“. Wurde eine derartige Ausbildungsveranstaltung vom Vorgesetzten genehmigt, gilt sie als dienstlich veranlasst, und der Bedienstete hat den entsprechenden Antrag an die Kärntner Verwaltungsakademie im Dienstweg einzubringen (§ 24a Abs. 2 zweiter Satz K-VwAG). Privat veranlasste Ausbildungsveranstaltungen, d. h. nicht vom Vorgesetzten genehmigte Bildungsangebote, sind von der Anstalt auf Antrag des Bediensteten aufzunehmen, wenn die zuvor genannten Voraussetzungen (dienstliche Interessen etc.) vorliegen und die Ausbildungsveranstaltung in eine der in § 24d lit. c genannten Kategorien fällt (§ 24a Abs. 2 dritter Satz K-VwAG). Von der in § 24d lit. c K-VwAG angesprochenen Verordnungsmächtigung der Landesregierung zum Erlass näherer Bestimmungen über die Kategorien von Ausbildungsveranstaltungen, die auf jeden Fall in die automationsunterstützte Bildungsdokumentation aufzunehmen sind, wurde bis dato jedoch kein Gebrauch gemacht. Allerdings wird auf der Homepage der Kärntner Verwaltungsakademie für die erleichterte Handhabe zur Aufnahme externer dienstlicher und privater Ausbildungsveranstaltungen ein Formular zur Verfügung gestellt.⁵³ Veranstaltungen, die im Rahmen der Kärntner Verwaltungsakademie besucht werden, gelten hingegen ipso iure als dienstlich veranlasst. Sie sind entsprechend § 24a Abs. 1 K-VwAG stets in den elektronischen Bildungspass aufzunehmen. Die Rückkoppelung an die dienstliche Veranlassung erfolgt in diesem Fall nämlich bereits im Rahmen der Anmeldung zu einer Ausbildungsveranstaltung, da diese vom jeweiligen Vorgesetzten des Bediensteten zu genehmigen ist.

In Bezug auf Gemeindebedienstete stellt sich die Situation etwas differenzierter dar, da für diese eine automationsunterstützte Bildungsdokumentation durch die Kärntner Verwaltungsakademie nur insoweit zu führen ist, als entsprechende rechtsgeschäftliche Vereinbarungen unterzeichnet wurden (§ 24e Abs. 1 K-VwAG). Das Kärntner Gemeindegemitarbeiterinnengesetz nimmt des Weiteren auf das Instrument des elektronischen Bildungspasses in zweifacher Hinsicht Bezug: Zum einen ist gem. § 12 Abs. 1 lit. i K-GMG eine Abschrift des elektronischen Bildungspasses nach dem K-VwAG in den Personalakt aufzunehmen; zum anderen dürfen dem nach § 108 K-GMG eingerichteten „Gemeinde-Servicezentrum“, einer Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, gem. § 110 Abs. 1 lit. j K-GMG Daten des elektronischen Bildungspasses nach dem K-VwAG und Daten betreffend sonstige Aus- und Fortbildungen automationsunterstützt übermittelt werden.

2.5 Datenschutz

Gemäß der Verfassungsbestimmung des Art. 1 § 1 Abs. 1 DSG 2000 hat jedermann Anspruch auf Geheimhaltung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten, soweit ein schutzwürdiges Interesse daran besteht. Ein solches ist ausgeschlossen, wenn Daten infolge ihrer allgemeinen Verfügbarkeit oder wegen ihrer mangelnden Rückführbarkeit auf den Betroffenen einem Geheimhaltungsanspruch nicht zugänglich sind. Als

„personenbezogene Daten“ gelten gem. der Legaldefinition des § 4 Z 1 DSG 2000 Angaben über Betroffene, deren Identität bestimmt oder bestimmbar ist. Als „sensible“ bzw. „besonders schutzwürdige“ Daten gelten wiederum Daten natürlicher Personen über ihre rassische und ethnische Herkunft, politische Meinung, Gewerkschaftszugehörigkeit, religiöse oder philosophische Überzeugung, Gesundheit oder ihr Sexualeben (§ 4 Z 2 DSG 2000).

Gemäß § 1 Abs. 2 DSG 2000 sind Beschränkungen des Anspruchs auf Geheimhaltung nur zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen zulässig. Erfolgt der Eingriff durch eine „staatliche Behörde“, ist ein solcher gemäß dieser Bestimmung nur aufgrund von Gesetzen, die aus den in Art. 8 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK genannten Gründen notwendig sind, zulässig. Zu den in Art. 8 Abs. 2 EMRK genannten Rechtfertigungsgründen zählen die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und die Verhinderung von strafbaren Handlungen, der Schutz der Gesundheit und der Moral sowie der Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Die herrschende Lehre geht aufgrund des Wortlautes und der Gesetzesmaterialien zu § 1 Abs. 2 DSG 2000 davon aus, dass der Begriff der „staatlichen Behörde“ im Sinne eines hoheitlich handelnden staatlichen Organs zu verstehen ist.⁵⁴ Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für Beschränkungen des Grundrechts auf Datenschutz ist folglich nur dann erforderlich, wenn die betreffende Stelle, der der Eingriff zuzurechnen ist, mit hoheitlichen Aufgaben betraut ist.⁵⁵ A. Lehner und K. Lachmayer präzisieren diese Anforderung dahingehend, dass aus ihrer Sicht ein Eingriff einer staatlichen Behörde iSd § 1 Abs. 2 DSG 2000 immer dann vorliegt, wenn ein in bestimmten Verwaltungsangelegenheiten mit imperium ausgestattetes Organ bei der Vollziehung von Verwaltungsaufgaben in diesem Bereich Daten verwendet oder eine solche Verwendung anordnet.⁵⁶ Nach D. Jabnel liegt demgegenüber ein Eingriff einer staatlichen Behörde iSd § 1 Abs. 2 DSG 2000 immer dann vor, „wenn eine Behörde im funktionellen Sinn im Rahmen ihrer hoheitlichen Befugnisse (nicht aber bei Tätigkeiten der Privatwirtschaftsverwaltung) durch hoheitliches oder schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln in das Grundrecht auf Datenschutz eingreift“.⁵⁷ Akte im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung bedürfen hingegen keiner gesetzlichen Grundlage iSd § 1 Abs. 2 DSG 2000.⁵⁸ Ihre Zulässigkeit hängt bei nichtsensiblen im Wesentlichen von einem Überwiegen der Interessen des Eingreifenden gegenüber jenen des Betroffenen ab (vgl. § 8 Abs. 1 Z 4 i.V.m. Abs. 3 DSG 2000).⁵⁹ Nichtsdestotrotz schafft eine entsprechende Selbstbindung durch den Gesetzgeber neben Rechtsklarheit (vgl. § 8 Abs. 1 Z 1 DSG 2000) auch das notwendige Vertrauen der Betroffenen in die rechtmäßige Verwendung ihrer personenbezogenen Daten und Transparenz.

Übertragen auf den elektronischen Bildungspass ergibt sich hierbei folgendes Bild: Wie § 24a Abs. 1 dritter Satz und § 24e Abs. 1 sechster Satz K-VwAG ausdrücklich klarstellen, übt die Kärntner Verwaltungsakademie für die im Rahmen dieses Gesetzes vorgesehenen Datenanwendungen die Funktion eines Dienstleisters im Sinne des § 4 Z 4 DSG 2000 aus. Während nun Dienstleister Daten nur zur Herstellung eines ihnen aufgetragenen Werkes verwenden (vgl. § 4 Z 4 DSG 2000), ist Kennzeichen des

Auftraggebers iSd § 4 Z 4 DSGVO 2000, dass er die alleinige Entscheidung darüber trifft, die Daten zu verwenden, unabhängig davon, ob er dies selbst tut oder damit einen Dienstleister beauftragt. Der Auftraggeber ist damit „Herr der Daten“.⁶⁰ Im vorliegenden Fall kommt diese Eigenschaft für Landesbedienstete dem Land Kärnten (vgl. § 24a Abs. 1 zweiter Satz K-VwAG), für Bedienstete der Gemeinden die jeweilige Gemeinde (vgl. § 24e Abs. 1 fünfter Satz) bzw. für andere Personen dem „sonstigen Auftraggeber“ zu. Diese haben der Kärntner Verwaltungsakademie die zur Führung der automationsunterstützten Bildungsdokumentation erforderlichen personenbezogenen Daten zu überlassen (vgl. für Landesbedienstete § 24c Abs. 4 K-VwAG). Während es sich nun beim Land und den Gemeinden zweifelsfrei um staatliche Behörden handelt, denen hoheitliche Aufgaben zukommen, wird dies bei sonstigen Auftraggebern, sofern es sich nicht beispielsweise um Selbstverwaltungskörper handelt,⁶¹ regelmäßig nicht der Fall sein. Hinzu kommt, dass der Kärntner Verwaltungsakademie selbst, wenn auch nur in seinem sehr begrenzten Umfang, hoheitliche Befugnisse zukommen. § 27 Abs. 5 K-VwAG bestimmt nämlich, dass gegen dienst- und besoldungsrechtliche Bescheide gegenüber den Bediensteten sowie Bescheide gemäß § 33 K-VwAG (Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen⁶²) des Direktors die Berufung an die Landesregierung zulässig ist. In diesem sehr begrenzten dienstrechtlichen Umfang übt die Kärntner Verwaltungsakademie durch das Organ des Direktors folglich auch hoheitliche Befugnisse aus. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist damit hinsichtlich der Notwendigkeit einer materienspezifischen Ermächtigung zum Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz entscheidend, ob der Terminus „staatliche Behörde“ eine abstrakte oder eine konkrete Befugnis zur Setzung von Hoheitsakten verlangt.

Der Landesgesetzgeber ist 2008 im Sinne der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit (vgl. § 8 Abs. 1 Z 1 DSGVO 2000) von der Prämisse ausgegangen, dass auch in Bezug auf das Grundrecht auf Datenschutz eine gesetzliche Grundlage für die Realisierung des Projekts des elektronischen Bildungspasses erforderlich ist. Diese gesetzliche Grundlage verfolgt, wie die Gesetzesmaterialien betonen, das Ziel, das „wirtschaftliche Wohl“ des Landes Kärnten durch Steigerung seiner Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, und ist damit als Notwendig iSd Art. 8 Abs. 2 EMRK einzustufen.⁶³ Dies wird damit begründet, dass die automationsunterstützte Bildungsdokumentation einerseits darauf abziele, dem Land bessere Steuerungsmöglichkeiten für die Bildung der Landes- und Gemeindebediensteten zur Verfügung zu stellen, und andererseits (für diese) einen Anreiz schaffen wolle, vermehrt Bildungsmaßnahmen in Anspruch zu nehmen.⁶⁴

3. Der elektronische Bildungspass – einige Schlaglichter

3.1 Landesbedienstete

Wie bereits dargelegt, hat die Anstalt für jeden Landesbediensteten einen elektronischen Bildungspass nach Maßgabe des 6a. Abschnittes des K-VwAG zu führen. Die Möglichkeit eines „Opting-In“, wie es für Gemeinden vorgesehen ist, besteht daher nicht.

Gemäß der Übergangs- und Inkrafttretensbestimmung des Art. II Abs. 1 des Landesgesetzes LGBl. Nr. 62/2008 ist dieses – mit Ausnahme der Kostenersatzregelung des § 24a

Abs. 5 – am 1. Juli 2009 in Kraft getreten. Die automationsunterstützte Bildungsdokumentation wäre daher grundsätzlich bereits ab diesem Zeitpunkt zu führen gewesen. Diese vom 10. September 2008 (Zeitpunkt der Herausgabe des Landesgesetzblattes) bis 1. Juli 2009 gesetzte Umsetzungsfrist hat sich jedoch als zu kurz bemessen erwiesen, sodass der elektronische Bildungspass mit ca. zweijähriger Verspätung gestartet ist. Der Stichtag 1. Juli 2009 ist aber auch deshalb von besonderer Relevanz, weil die ab diesem Zeitpunkt absolvierten Ausbildungsveranstaltungen im Sinne des § 24a Abs. 1 und Abs. 2 jedenfalls im elektronischen Bildungspass abzubilden sind. Für Ausbildungsveranstaltungen, die vor dem 1. Juli 2009 absolviert worden sind, besteht ein solcher Anspruch nicht. Diese sind gem. Art. II Abs. 4 vielmehr nur in die automationsunterstützte Bildungsdokumentation aufzunehmen, wenn dadurch die ordnungsgemäße Besorgung der sonstigen Aufgaben der Anstalt nicht beeinträchtigt wird. Eine weitere zeitliche Begrenzung ergibt sich aus § 24a Abs. 6 K-VwAG. Hiernach ist der elektronische Bildungspass für Bedienstete des Landes nur während eines aufrechten Dienstverhältnisses zu führen. Bei Beendigung des Dienstverhältnisses sind aufgrund des § 6 Abs. 1 Z 5 DSG 2000 alle in der Bildungsdokumentation verarbeiteten personenbezogenen Daten zu löschen.

Ein weiterer Aspekt, der an dieser Stelle kurz beleuchtet werden soll, ist jener der Ausgestaltung der Informationsrechte (§§ 24b und 24c K-VwAG), dies nicht zuletzt deshalb, weil sie auch Gegenstand eines aktuellen Gesetzesvorhabens sind. Sie stehen, wie bereits erwähnt, in einem Spannungsverhältnis zum Grundrecht auf Datenschutz und wurden deshalb in Bezug auf jene des Dienstgebers streng limitiert. Hinsichtlich der Einsichtsrechte der Bediensteten würde sich eine solche Befugnis – zumindest gegenüber dem Land selbst – bereits aus der Verfassungsbestimmung des § 1 Abs. 3 Z 1 DSG 2000 und aus § 26 DSG 2000 („Auskunftsrecht“) ergeben. § 24b erster Satz K-VwAG bestimmt nämlich, dass jeder Bedienstete des Landes unter Nachweis seiner Identität und seines Personenkennzeichens (Personalzahl) das Recht besitzt, jederzeit schriftlich oder mündlich Auskunft über die von ihm in der automationsunterstützten Bildungsdokumentation verarbeiteten Daten zu verlangen oder in diese Einsicht zu nehmen und hiervon Abschriften herzustellen. § 26 Abs. 1 DSG 2000 wiederum sieht vor, dass ein Auftraggeber jeder Person, die dies schriftlich bzw. unter bestimmten Umständen auch mündlich verlangt und ihre Identität in geeigneter Form nachweist, Auskunft über die zu dieser Person verarbeiteten Daten zu geben hat. Der entscheidende Unterschied liegt nun hierin, dass mit der Führung der automationsunterstützten Bildungsdokumentation gem. § 24a Abs. 1 erster Satz K-VwAG die Kärntner Verwaltungsakademie betraut wird, welche aus datenschutzrechtlicher Sicht jedoch nur die Funktion eines Dienstleisters ausübt (siehe hierzu die Klarstellung in § 24a Abs. 1 zweiter Satz K-VwAG). § 24b zweiter Satz stellt daher klar, dass § 26 DSG 2000 von dem in § 24b K-VwAG vorgesehenen Auskunftsrecht unberührt bleibt. Darüber hinaus hat gem. § 24b dritter Satz die Kärntner Verwaltungsakademie jeden Bediensteten auf sein Verlangen hin schriftlich über die von ihm innerhalb eines Kalenderjahres absolvierten Ausbildungsveranstaltungen, die in die automationsunterstützte Bildungsdokumentation aufgenommen worden sind, zu informieren. Im Zeitpunkt der Erlassung dieser gesetzlichen Bestimmungen war die konkrete technische und praktische Ausgestaltung des elektronischen Bildungspasses noch nicht abschließend

festgelegt, weshalb man sich dazu entschloss, gewissermaßen die jedenfalls zu erfüllenden Mindeststandards vorzusehen. Mit der nun verwirklichten Umsetzung der automationsunterstützten Bildungsdokumentation ist dies insofern Makulatur, als nunmehr alle Bediensteten jederzeit im Intranet des Landes unter Verwendung ihres für sonstige IT-Anwendungen erforderlichen Passwortes „ihren“ Bildungspass aufrufen und entsprechende Ausdrucke ihrer Daten, geordnet nach inhaltlichen Kriterien, herstellen können. Für eine zusätzliche schriftliche Information, die ein Bediensteter ausdrücklich von der Kärntner Verwaltungsakademie verlangen müsste, wird daher in praxi keine Notwendigkeit bestehen. Motiv für diese Regelung war, wie die Gesetzesmaterialien erklären, dass durch die Möglichkeit, eine schriftliche Mitteilung über die innerhalb eines Kalenderjahres absolvierten Ausbildungsveranstaltungen erhalten zu können, die Motivation der Bediensteten gesteigert werden sollte, vermehrt Ausbildungsveranstaltungen zu besuchen und sie in die Lage zu versetzen, beispielsweise im Falle von Bewerbungen, einen besseren Überblick über die bereits von ihnen besuchten Bildungsveranstaltungen zu erhalten.⁶⁵

Da es sich bei dem elektronischen Bildungspass um ein Instrument handelt, in welchem zumindest alle im Rahmen der Kärntner Verwaltungsakademie besuchten dienstlich veranlassten Ausbildungsveranstaltungen aufzunehmen sind und das Land als datenschutzrechtlicher Auftraggeber fungiert, war auch ein Informationsrecht des Dienstgebers zu normieren (§ 24c K-VwAG). § 24 Abs. 1 K-VwAG sieht folglich vor, dass der Dienstgeber jederzeit das Recht hat, schriftlich oder mündlich Auskunft über die zu seinen Bediensteten in der automationsunterstützten Bildungsdokumentation verarbeiteten Daten zu erlangen oder in diese Einsicht zu nehmen und hiervon Abschriften herzustellen. Dieses Recht des Dienstgebers hat der jeweils Vorgesetzte des Bediensteten auszuüben, wobei § 24c Abs. 2 definiert, welche Organe als jeweils Vorgesetzte zu verstehen sind. Neben dem Leiter der Abteilung des Amtes, in welcher der Bedienstete seinen Dienst verrichtet, zählen hierzu unter anderem auch der Landesamtsdirektor, der Leiter der Personalabteilung oder der Leiter der Dienststelle, in welcher der Bedienstete tätig ist. Um auch sonstige Einrichtungen der Landesverwaltung entsprechend zu erfassen, werden auch der Leiter einer Anstalt oder eines Fonds des Landes ohne eigene Rechtspersönlichkeit sowie das für Personalangelegenheiten zuständige Organ einer durch Landesgesetz eingerichteten juristischen Person des öffentlichen Rechts als Vorgesetzte iSd § 24c Abs. 1 K-VwAG definiert. Letzteres trifft beispielsweise auf den Direktor der Kärntner Verwaltungsakademie zu, der, mit Ausnahme von Angelegenheiten der Ruhe- und Versorgungsgenüsse, mit der Wahrnehmung sämtlicher Angelegenheiten des Dienst- und Besoldungsrechts gegenüber den Landesbediensteten und der in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis zur Anstalt stehenden Personen betraut ist (§ 27 Abs. 3 zweiter Satz, Abs. 3 K-VwAG) und damit ebenfalls ein Einsichtsrecht in die automationsunterstützte Bildungsdokumentation gegenüber allen in der Anstalt tätigen Personen besitzt. Darüber hinaus besteht aufgrund der Verordnungsmächtigung des § 24d lit. a die Möglichkeit, die in § 24c Abs. 2 lit. b, c, d genannten Arten von Vorgesetzten nach dem Vorbild des § 22 der Kärntner Objektivierungsverordnung⁶⁶ zu konkretisieren. Im Falle der Verhinderung des Vorgesetzten können die aus § 24c erfließenden Informationsrechte von seinem Stellvertreter ausgeübt werden (§ 24c Abs. 4 K-VwAG).

Allerdings haben sich seit der Einführung des elektronischen Bildungspasses im Jahr 2008 die organisatorischen Rahmenbedingungen auf Ebene des Amtes der Kärntner Landesregierung durch die Zusammenfassung aller Abteilungen in zehn Kompetenzzentren geändert.⁶⁷ Insgesamt zeigte die Praxis, dass der Kreis jener Personen, die gem. § 24c Abs. 2 K-VwAG idgF Einsicht in die automationsunterstützte Bildungsdokumentation nehmen können, zu eng definiert wurde und daher ein Bedürfnis nach Erweiterung des Vorgesetztenbegriffs bestand. Ein im Februar 2013 zur Begutachtung ausgesandter Gesetzesentwurf sieht daher vor, dass zusätzlich zu den bereits bisher in § 24c Abs. 2 K-VwAG idgF genannten Organen und Personen auch der Leiter des Verfassungsdienstes, der Leiter der Agrarbehörde, der Leiter einer Unterabteilung oder eines Sachgebietes des Amtes der Kärntner Landesregierung, in welcher der Bedienstete seinen Dienst verrichtet, sofern der Unterabteilungs- oder Sachgebietsleiter auch zur Genehmigung von Ausbildungsveranstaltungen für den betreffenden Bediensteten befugt ist, der Leiter der für die Fortbildungsplanung zuständigen Organisationseinheit des Amtes der Kärntner Landesregierung, der zuständige Bezirkshauptmann und Bereichsleiter auf Ebene der Bezirkshauptmannschaften, sofern der betreffende Bedienstete diesen zugeteilt ist und der Bereichsleiter zur Genehmigung von Ausbildungsveranstaltungen für den betreffenden Bediensteten befugt ist, zur Einsicht in den elektronischen Bildungspass befugt ist (Art. III Z 3 des Begutachtungsentwurfs).⁶⁸

3.2 Gemeindebedienstete

Für die Bediensteten der Kärntner Gemeinden ist die Verwaltungsakademie im Unterschied zu Landesbediensteten nur im Falle des Abschlusses einer entsprechenden rechtsgeschäftlichen Vereinbarung zwischen der Anstalt und der jeweiligen Gemeinde verpflichtet, eine automationsunterstützte Bildungsdokumentation zu führen (§ 24e Abs. 1 erster Satz K-VwAG). Unter diesem Vorbehalt zählt allerdings auch diese Tätigkeit zu den ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben (§ 2 Abs. 3a zweiter Satz K-VwAG), Dieselbe Möglichkeit besteht auch für sonstige natürliche oder juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts („sonstige Auftraggeber“), wobei hier die ausdrückliche Zustimmung (iSd § 4 Z 4 DSGVO 2000) jener Personen, von denen Daten in der automationsunterstützten Bildungsdokumentation verwendet werden sollen, erforderlich ist.⁶⁹ Auch hier fungiert die Anstalt nur als datenschutzrechtlicher Dienstleister iSd § 4 Z 5 DSGVO 2000. § 24e Abs. 2 K-VwAG sieht bestimmte Mindestinhalte, die derartige rechtsgeschäftliche Vereinbarungen sowohl mit Gemeinden als auch mit sonstigen Auftraggebern enthalten müssen, vor, wobei die Vertragsautonomie der Gemeinden durch § 24e Abs. 3 K-VwAG noch weiter eingeschränkt wird. Zu den Mindestanforderungen, die gem. § 24e Abs. 2 K-VwAG in einer rechtsgeschäftlichen Vereinbarung jedenfalls enthalten sein müssen, zählen die Arten von Ausbildungsveranstaltungen, die in die automationsunterstützte Bildungsdokumentation aufgenommen werden sollen, die Informationsrechte der Bediensteten bzw. der sonstigen betroffenen natürlichen Personen, die Informationsrechte des Dienstgebers bzw. des sonstigen Auftraggebers, die Maßnahmen, die zur Wahrung des Grundrechts auf Datenschutz getroffen werden, der Zeitraum, innerhalb dessen die Daten verwendet werden sollen, und die Höhe des

Kostensatzes. Für Vereinbarungen mit Gemeinden sieht § 24e Abs. 3 K-VwAG des Weiteren vor, dass als auskunftsberechtigte Person der jeweilige Bedienstete, der Bürgermeister, der Leiter des inneren Dienstes des Gemeindeamtes bzw. des Magistrates und der Leiter der Dienststelle, in welcher der Bedienstete seinen Dienst versieht, vorzusehen sind. Der Zeitraum, innerhalb dessen die Daten verwendet werden dürfen, ist zudem auf die Zeit eines aufrechten Dienstverhältnisses zu beschränken.

Hinsichtlich der in § 24e Abs. 1 K-VwAG vorgesehenen Möglichkeit der Gemeinden, sich beim Abschluss von Vereinbarungen mit der Kärntner Verwaltungsakademie rechtsgeschäftlich durch den Kärntner Gemeindebund oder den Österreichischen Städtebund, Landesgruppe Kärnten, vertreten zu lassen, handelt es sich, wie gesetzlich ausdrücklich klargestellt wird, nur um eine rechtsgeschäftliche Vertretung. Diese Vorgehensweise wurde gewählt, um ein effizientes Vorgehen beim Abschluss derartiger Vereinbarungen zu gewährleisten.⁷⁰ Die Gemeinden ihrerseits sind ebenso wenig wie die beiden Interessenvertretungen verpflichtet, von dieser Option Gebrauch zu machen.⁷¹ Nach Art. 115 Abs. 3 B-VG sind der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund berufen, die Interessen der Gemeinden zu vertreten. Es handelt sich bei beiden Organisationen jedoch um Vereine im Sinne des Vereinsgesetzes 2002⁷² und nicht um Körperschaften des öffentlichen Rechts, denen die Gemeinden aufgrund einer etwaigen Pflichtmitgliedschaft angehören müssten.

Literatur

- Bjønåvold*, Assessment and recognition of non-formal learning in Europe, in *Bildungspässe – Machbarkeit und Gestaltungsmöglichkeiten*. Tagungsband des internationalen Fachkongresses vom 21./22. Januar 2003 in Saarbrücken, 10.
- Gruber/Maschinda/Schlager*, Der Begriff der „Erwachsenenbildung“ in § 49 Abs. 7 ASVG. Hat der VwGH dafür eine zutreffende Auslegung gefunden?, ASok: 2012, 136.
- Gruber/Schlögl*, Das Ö-Cert – ein bundesweiter Qualitätsrahmen für die Erwachsenenbildung in Österreich, *Magazin erwachsenenbildung.at*, 12/2011, 2 ff., abrufbar unter http://erwachsenenbildung.at/magazin/11-12/meb11-12_02_gruber_schloegl.pdf, Stand 10. März 2013.
- Jahnel*, *Handbuch Datenschutzrecht*, 2010.
- Lebner/Lachmayer*, *Datenschutz im Verfassungsrecht*, in *Bauer/Reimer* (Hrsg.), *Handbuch Datenschutzrecht*, 2009, 95.
- Leitfaden der Abteilung 1 (Kompetenzzentrum Landesamtsdirektion) des Amtes der Kärntner Landesregierung „Land Kärnten. Elektronischer Bildungspass (EBP), GZ 01-ALLG-230/3-2012“, abrufbar unter http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/256788_DE-Bildung_aktuell-EBP-Leitfaden_2012.pdf, Stand 10. März 2013.
- Makolm/Wimmer/Parycek*, Zielsetzung und Motivatoren für Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung, in *Makolm/Wimmer* (Hrsg.), *Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung: Konzepte, Lösungen und Potentiale*, 2005, 3.
- Moser*, Wissensmanagement in Unternehmen: „Lernenden“ Organisationen gehört die Zukunft!, *Aufsichtsraktuell* 2010 H. 4, 18.
- Neß*, Stand und Perspektiven zur Einführung eines Weiterbildungspasses in Deutschland, in *Bildungspässe – Machbarkeit und Gestaltungsmöglichkeiten*. Tagungsband des internationalen Fachkongresses vom 21./22. Januar 2003 in Saarbrücken, 22, abrufbar unter <http://www.bildungsbuero-koeln.de/wp-content/uploads/2007/06/bildungspaease.pdf>, Stand 10. März 2013.
- Orth/Drechsel-Schlund/Forsch*, Erstellung von Wissensbilanzen in der öffentlichen Verwaltung, *innovative Verwaltung* 3/2011, 22.
- Pollirer/Weiss/Knyrim* (Hrsg.), *Datenschutzrecht 2000 (DSG 2000)*, samt ausführlichen Erläuterungen, 2010.
- Positionspapier der Arbeitsgruppe „Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung“ – V 1.0, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=44132>, Stand 10. März 2013.

- Pürgy/Zavadil*, Die „staatliche Behörde“ im Sinne des § 1 Abs. 2 DSGVO 2000, in: *Bauer/Reimer* (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht 2009, 141.
- Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht³, 2009.
- Wissensmanagement, Gabler Wirtschaftslexikon, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/wissensmanagement.html>, Stand 10. März 2013.

Anmerkungen

- 1 So etwa der „Wiener Bildungspass“, der als Nachweis von besuchten Sprachkursen, Info-Modulen, Beratungen sowie Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen dient (http://www.startwien.at/cms/view/content?p_id=4-vienna-education-booklet, Stand 10. März 2013).
- 2 <http://www.sachverstaendige.at/bildungspass.html>, Stand 10. März 2013.
- 3 So etwa das Projekt des Bezirkes Radkersburg („Eltern-Kind-Bildungspass-Radkersburg“) für alle Familien mit Kindern von 0 bis 15 Jahren, in den alle Elternbildungsveranstaltungen, die von Eltern oder Großeltern besucht werden, eingetragen werden können (<http://www.ekiz-radkersburg-elterntreff.at/files/Bildungspass.pdf>, Stand 10. März 2013).
- 4 So etwa der Bildungspass des Landes Oberösterreich für Lehrlinge (http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/SID-163008A7-AE71B246/ooe/hs.xsl/51975_DEU_HTML.htm, Stand 10. März 2013).
- 5 http://mein.bildungs-pass.de/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=3, Stand 10. März 2013.
- 6 Ausführlich in Bezug auf das in Deutschland bestehende breite Spektrum an verschiedensten Bildungspässen, *Neß*, Stand und Perspektiven zur Einführung eines Weiterbildungspasses in Deutschland, in *Bildungspässe – Machbarkeit und Gestaltungsmöglichkeiten*. Tagungsband des internationalen Fachkongresses vom 21./22. Januar 2003 in Saarbrücken, 22 (23 f.), der von 225 Hinweisen auf konkrete Bildungspässe bzw. Passaktivitäten spricht, abrufbar unter <http://www.bildungsbuero-koeln.de/wp-content/uploads/2007/06/bildungspasse.pdf>, Stand 10. März 2013.
- 7 Exemplarisch hierzu etwa § 24 des Sanitätergesetzes – SanG, BGBl. I Nr. 30/2002, idF BGBl. I Nr. 57/2008, der einen Fortbildungspass für Sanitäter zum Inhalt hat. In diesen sind gem. § 24 Abs. 3 Sanitätergesetz unter anderen Fortbildungen iSd § 50 Sanitätergesetz zu vermerken.
- 8 Vgl. hierzu auch den Leitfaden der Abteilung 1 (Kompetenzzentrum Landesamtsdirektion) des Amtes der Kärntner Landesregierung „Land Kärnten. Elektronischer Bildungspass (EBP), GZ 01-ALLG-230/3-2012“, abrufbar unter http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/256788_DE-Bildung_aktuell-EBP-Leitfaden_2012.pdf, Stand 10. März 2013.
- 9 Siehe hierzu etwa die seitens der Zentralpersonalvertretung beim Amt der Kärntner Landesregierung im Rahmen des Begutachtungsverfahrens vorgebrachten Bedenken, EB RV -2V-LG-1163/28-2008, S. 21 f., abrufbar unter http://www.landesrecht.ktn.gv.at/149534_DE-Landesgesetzgebung-Regierungsvorlagen_2008, Stand 10. März 2013.
- 10 LGBl. Nr. 65/1998 idF LGBl. Nr. 65/2012.
- 11 Definition: Wissensmanagement, Gabler Wirtschaftslexikon, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/wissensmanagement.html>, Stand 10. März 2013; vgl. auch *Moser*, Wissensmanagement in Unternehmen: „Lernenden“ Organisationen gehört die Zukunft!, *Aufsichtsrataktuell* 2010 H. 4, 18 (18 f).
- 12 Positionspapier der Arbeitsgruppe „Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung“ – V 1.0, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=44132>, Stand 10. März 2013.
- 13 Definition: Wissensmanagement, Gabler Wirtschaftslexikon, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/wissensmanagement.html>, Stand 10. März 2013.
- 14 *Makolm/Wimmer/Parycek*, Zielsetzung und Motivatoren für Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung, in *Makolm/Wimmer* (Hrsg.), *Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung: Konzepte, Lösungen und Potentiale*, 2005, 3 (3 f).
- 15 Vgl. hierzu *Moser*, *Aufsichtsrataktuell* 2010 H. 4, 19.
- 16 *Makolm/Wimmer/Parycek*, in *Makolm/Wimmer*, *Wissensmanagement*, 4.
- 17 *Makolm/Wimmer/Parycek*, in *Makolm/Wimmer*, *Wissensmanagement*, 5.
- 18 Vgl. *Makolm/Wimmer/Parycek*, in *Makolm/Wimmer*, *Wissensmanagement*, 5, 10.
- 19 Vgl. hierzu – allerdings in Bezug auf Deutschland – *Orth/Drechsel-Schlund/Forsch*, Erstellung von Wissensbilanzen in der öffentlichen Verwaltung, *innovative Verwaltung* 3/2011, 22 ff.
- 20 BGBl. I Nr. 165/1999 idF BGBl. I Nr. 51/2012.

- 21 Vgl. im gegenständlichen Zusammenhang auch den Leitfaden der Abteilung 1 (Kompetenzzentrum Landesamtsdirektion) des Amtes der Kärntner Landesregierung „Land Kärnten. Elektronischer Bildungspass (EBP), GZ 01-ALLG-230/3-2012“, S. 3, wo die im elektronischen Bildungspass erfolgende Dokumentation vorhandener Qualifikationen als hilfreiches Instrument bezeichnet wird, um im Rahmen von sog. „strukturierten Mitarbeiter/innen-Gesprächen“ das Thema Fort- und Weiterbildung und damit verbundene Zielvereinbarungen zu unterstützen und mit größerer Transparenz auszustatten.
- 22 Positionspapier der Arbeitsgruppe „Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung“ – V 1.0, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=44132>, Stand 10. März 2013.
- 23 Positionspapier der Arbeitsgruppe „Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung“ – V 1.0, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=44132>, Stand 10. März 2013.
- 24 Bundesgesetz über die Dokumentation im Bildungswesen – Bildungsdokumentationsgesetz, BGBl. I Nr. 12/2002 idF BGBl. I Nr. 89/2012.
- 25 Vgl. in diesem Zusammenhang die Mitteilung der Europäischen Kommission, Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen, 21. November 2011, KOM(2011) 678 endgültig, 6 f.
- 26 Vgl. hierzu den 8. ErwGr des Beschlusses Nr. 1720/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über ein Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens, ABl. Nr. L 327 vom 24. November 2006, S. 45.
- 27 Mitteilung der Europäischen Kommission, Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen, 21. November 2011, KOM(2011) 678 endgültig, 6.
- 28 9. ErwGr des Beschlusses Nr. 1720/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über ein Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens, ABl. Nr. L 327 vom 24. November 2006, S. 45.
- 29 1. ErwGr erster Satz der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Errichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen, ABl. Nr. C 111 vom 6. Mai 2008, S. 1.
- 30 1. ErwGr letzter Satz der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Errichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen, ABl. Nr. C 111 vom 6. Mai 2008, S. 1.
- 31 Bspw. die Mitteilung der Europäischen Kommission vom 21. November 2001, Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen, KOM(2001), 678 endgültig; Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Errichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen, ABl. Nr. C 111 vom 6. Mai 2008, S. 1.
- 32 So etwa die EntschlieÙung des Rates vom 27. Juni 2002 zum lebensbegleitenden Lernen, ABl. Nr. C 163 vom 9. Juli 2002, S. 1; auf nationaler Ebene etwa §§ 12a und 12b des Kärntner Informations- und Statistikgesetzes, LGBl. Nr. 70/2005 idF LGBl. Nr. 64/2010; Regierungsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die XXIV. Gesetzgebungsperiode, S. 167, 213.
- 33 Auf nationaler Ebene hingegen etwa das Regierungsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die XXIV. Gesetzgebungsperiode, S. 167, 213, das durchgängig vom „lebensbegleitenden Lernen“ spricht.
- 34 Exemplarisch zu dieser Problematik etwa Deutscher Bildungsserver, Lebenslanges Lernen. Sammlung Begriffe – Erläuterungen – Quellen (2006), 2 f., abrufbar unter http://www.bildungsweltweit.de/pdf/lebenslanges_lernen.pdf, Stand 10. März 2013.
- 35 Beschluss Nr. 1720/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über ein Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens, ABl. Nr. L 327 vom 24. November 2006, S. 45.
- 36 BGBl. II Nr. 269/2012; in Kärnten erfolgte die Kundmachung der Vereinbarung durch LGBl. Nr. 96/2012.
- 37 Vgl. *Gruber/Schlögl*, Das Ö-Cert – ein bundesweiter Qualitätsrahmen für die Erwachsenenbildung in Österreich, *Magazin erwachsenenbildung.at*, 12/2011, 2 ff., abrufbar unter http://erwachsenenbildung.at/magazin/11-12/meb11-12_02_gruber_schloegl.pdf, Stand 10. März 2013.
- 38 Exemplarisch hierzu *Bjønåvold*, Assessment and recognition of non-formal learning in Europe, in *Bildungspässe – Machbarkeit und Gestaltungsmöglichkeiten*. Tagungsband des internationalen Fachkongresses vom 21./22. Januar 2003 in Saarbrücken, 10 ff.
- 39 Hierzu etwa *Gruber/Maschinda/Schlager*, Der Begriff der „Erwachsenenbildung“ in § 49 Abs. 7 ASVG. Hat der VwGH dafür eine zutreffende Auslegung gefunden?, *ASok*: 2012, 136 (137 ff.).
- 40 Entsprechend der Geschäftseinteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung (Verordnung des Landeshauptmannes vom 8. März 2011, mit der die Geschäftseinteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung erlassen wird [K-GEA], LGBl. Nr. 122/2012), handelt es sich hierbei um die Abteilung 6 (Kompetenzzentrum Bildung, Generationen und Kultur) des Amtes der Kärntner Landesregierung, siehe hierzu auch die Homepage der Unterabteilung LLL – Strategie und Koordination, http://www.lebenslangeslernen.ktn.gv.at/151281_DE, Stand 10. März 2013.

- 41 Vgl. hierzu die seitens der (damaligen) Abteilung 6 – Bildung, Arbeitsmarkt und Familienförderung des Amtes der Kärntner Landesregierung im Rahmen des Begutachtungsverfahrens übermittelten Stellungnahme (EB RV -2V-LG-1163/28-2008, S. 28 f., abrufbar unter http://www.landesrecht.ktn.gv.at/149534_DE-Landesgesetzgebung-Regierungsvorlagen_2008, Stand 10. März 2013). § 24a Abs. 3 lit. i und lit. j K-VwAG wurde aufgrund eines Abänderungsantrages im Zuge der Ausschussberatungen des Kärntner Landtages in den Gesetzesentwurf aufgenommen.
- 42 LGBL. Nr. 70/2005 idF LGBL. Nr. 64/2010. Diese Berichtspflicht wurde durch LGBL. Nr. 59/2006 in das K-ISG eingefügt.
- 43 *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht³, 2009, Rz. 82.
- 44 EB RV Verf-162/4-1998, S. 2 f.
- 45 EB RV Verf-162/4-1998, S. 2 f.
- 46 EB RV Verf-162/4-1998, S. 2 f.
- 47 Das jährliche Fortbildungsprogramm der Kärntner Verwaltungsakademie ist auf deren Homepage, <http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at>, abrufbar.
- 48 LGBL. Nr. 71/1994 idF LGBL. Nr. 4/2013.
- 49 LGBL. Nr. 73/1994 idF LGBL. Nr. 73/2012.
- 50 LGBL. Nr. 96/2011 idF LGBL. Nr. 11/2013.
- 51 LGBL. Nr. 56/1992 idF LGBL. Nr. 11/2013.
- 52 LGBL. Nr. 95/1992 idF LGBL. Nr. 11/2013.
- 53 Leitfaden der Abteilung 1 (Kompetenzzentrum Landesamtsdirektion) des Amtes der Kärntner Landesregierung „Land Kärnten. Elektronischer Bildungspass (EBP)“, GZ 01-ALLG-230/3-2012“, S. 8.
- 54 EB RV 1613 Blg. NR XX. GP, S 35; *Pürgy/Zavadil*, Die „staatliche Behörde“ im Sinne des § 1 Abs. 2 DSG 2000, in *Bauer/Reimer* (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, 2009, 141 (147 ff. m.w.N.); *Jahnel*, Handbuch Datenschutzrecht, 2010, Rz. 2/45 m.w.N.
- 55 *Pürgy/Zavadil*, in *Bauer/Reimer*, Handbuch Datenschutzrecht, 150 f.
- 56 *Lehner/Lachmayer*, Datenschutz im Verfassungsrecht, in *Bauer/Reimer* (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, 2009, 95 (102).
- 57 *Jahnel*, Datenschutzrecht, Rz. 2/46 m.w.N.
- 58 *Lehner/Lachmayer*, in *Bauer/Reimer*, Handbuch Datenschutzrecht, 102.
- 59 *Jahnel*, Datenschutzrecht, Rz. 2/46 m.w.N.
- 60 *Pollirer/Weiss/Knyrim* (Hrsg.), Datenschutzrecht 2000 (DSG 2000), samt ausführlichen Erläuterungen, 2010, § 4 Anm. 5, S. 29.
- 61 Für ein funktionales Verständnis des Begriffs staatliche Behörde etwa *Pollirer/Weiss/Knyrim*, Datenschutzrecht 2000, § 1 Anm. 13, S. 13.
- 62 Durch LGBL. Nr. 10/2009, mit welchem das Kärntner Berufsqualifikationen-Anerkennungsgesetz (K-BQAG) erlassen wurde, wird nunmehr in § 33 K-VwAG nur mehr auf dieses Gesetz verwiesen. Die entsprechende inhaltliche Regelung findet sich nunmehr in § 7 K-BQAG. § 7 Abs. 1 K-BQAG bestimmt, dass die Berufsqualifikation mit Bescheid unter der Bedingung anzuerkennen ist, dass der Antragsteller einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang absolviert oder eine Eignungsprüfung abgelegt hat und die vom Antragsteller absolvierte Ausbildung eine der in § 7 Abs. 1 lit. a bis c K-BQAG genannten Voraussetzungen erfüllt.
- 63 EB RV -2V-LG-1163/28-2008, S. 7, abrufbar unter http://www.landesrecht.ktn.gv.at/149534_DE-Landesgesetzgebung-Regierungsvorlagen_2008, Stand 10. März 2013.
- 64 EB RV -2V-LG-1163/28-2008, S. 7, abrufbar unter http://www.landesrecht.ktn.gv.at/149534_DE-Landesgesetzgebung-Regierungsvorlagen_2008, Stand 10. März 2013.
- 65 EB RV -2V-LG-1163/28-2008, S. 13, abrufbar unter http://www.landesrecht.ktn.gv.at/149534_DE-Landesgesetzgebung-Regierungsvorlagen_2008, Stand 10. März 2013.
- 66 LGBL. Nr. 1/1993.
- 67 Dies erfolgte durch die mit LGBL. Nr. 40/2011 erlassene neue Geschäftseinteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung.
- 68 Begutachtungsentwurf vom 30. Januar 2013, Zl. 01-VD-LG-1483/1-2013, abrufbar unter http://www.ktn.gv.at/274068_DE-2013-LG-1483-1_Ge-Beg.pdf bzw unter http://www.landesrecht.ktn.gv.at/149538_DE-Landesgesetzgebung-aktuelle_Begutachtungen, jeweils Stand 10. März 2013.

- 69 Die Gesetzesmaterialien begründen dies damit, dass es hier an einem nach § 1 Abs. 2 DSGVO erforderlichen Eingriffszweck iSd Art. 8 Abs. 2 EMRK fehle (EB RV -2V-LG-1163/28-2008, S. 15, abrufbar unter http://www.landesrecht.ktn.gv.at/149534_DE-Landesgesetzgebung-Regierungsvorlagen_2008, Stand 10. März 2013).
- 70 EB RV -2V-LG-1163/28-2008, S. 5, abrufbar unter http://www.landesrecht.ktn.gv.at/149534_DE-Landesgesetzgebung-Regierungsvorlagen_2008, Stand 10. März 2013.
- 71 EB RV -2V-LG-1163/28-2008, S. 6, abrufbar unter http://www.landesrecht.ktn.gv.at/149534_DE-Landesgesetzgebung-Regierungsvorlagen_2008, Stand 10. März 2013.
- 72 BGBl. I Nr. 66/2002 idF BGBl. I Nr. 50/2012.

Der vorliegende Beitrag ist Teil der Festschrift für Friedrich Lachmayer „Zeichen und Zauber des Rechts“, herausgegeben von G. Schefbeck / M. Handtstanger / H. Hoffmann / F. Kummer / E. Primosch / E. Schweighofer / G. Withalm, Editions Weblaw 2014. Die Autorin dankt der Weblaw AG für die Möglichkeit des Abdrucks in den Bildungsprotokollen.

Vom Seminarverwaltungsprogramm zum Elektronischen Bildungspass

Von

Igor PUCKER / Helga LEUSTIK

Einleitung

Mit der Novelle zum Kärntner Verwaltungsakademiegesetz (K-VwAG) vom 3. Juli 2008 (LGBL Nr. 62/2008) wurde der Kärntner Verwaltungsakademie die Aufgabe der auto-mationsunterstützten Bildungsdokumentation „Elektronischer Bildungspass (EBP)“ für Landes- und Gemeindebedienstete übertragen.

Der Elektronische Bildungspass steht den Bediensteten der Landesverwaltung seit 1. 1. 2011 zur Verfügung. Für Gemeindebedienstete ist der Elektronische Bildungspass noch nicht umgesetzt.

Der elektronische Bildungspass dient als Nachweis und Dokumentation der besuchten und erfolgreich absolvierten Aus- und Weiterbildungen und hat sowohl die bei der Kärntner Verwaltungsakademie besuchten Bildungsveranstaltungen als auch jene Veranstaltungen, die bei externen Veranstaltern besucht wurden, zu enthalten. Nach Gartner-Müller bezweckt der Elektronische Bildungspass *„einerseits die Bereitschaft – sowohl auf Dienstnehmer- als auch auf Dienstgeberseite – zur berufsbegleitenden Aus- und Fortbildung zu steigern, und andererseits Wissen, wenn auch in eingeschränktem Ausmaß, innerhalb der Verwaltungsorganisation ‚sichtbar‘ werden zu lassen.“*¹

Der elektronische Bildungspass ist eine Zusatzfunktion und Erweiterung des Seminar-verwaltungsprogramms, das von der Kärntner Verwaltungsakademie verwendet wird.

Vom Seminarverwaltungsprogramm zum Bildungspass

Seit 2006 ist an der Kärntner Verwaltungsakademie ein spezielles Seminarverwaltungs-programm im Einsatz, das weit über eine reine Seminarverwaltung hinausgeht, weil es über eine Vielzahl von Zusatzfunktionen verfügt:

- Seminar-, Personen- und Seminarortverwaltung
- Buchhaltungs- und Rechnungslegungsfunktion
- Präsentation des Fortbildungsangebots im Internet
- Trainerverwaltung und Seminarfeedbackfunktion
- Archivierung seminarrelevanter Korrespondenz
- Erstellung von Auswertungen und Statistiken
- Erfassung und Verarbeitung von Online-Anmeldungen
- Versand von Anmelde- und Teilnahmebestätigungen per Mail
- Übersicht über Fortbildungsaktivitäten einer Person oder Organisationseinheit – vor-gemerkt, gebucht, besucht oder storniert, uvm.

Das Seminarverwaltungsprogramm ist eine „Eigenentwicklung der Kärntner Verwal-tungsakademie“ und wurde von der Firma Buter GmbH entsprechend den Anforde-rungen der Kärntner Verwaltungsakademie programmiert. Das Programm wird immer wieder angepasst und erweitert. Die letzte größere Anpassung erfolgte für das Projekt „Elektronischer Bildungspass“.

Der Elektronische Bildungspass ist ein Projekt der Abteilung 1 – Kompetenzzent-rum Landesamtsdirektion und der Kärntner Verwaltungsakademie. Während einer

Dokumentation reicht bis ins Jahr 1996 zurück, jedoch werden standardmäßig nur Veranstaltungen dargestellt, die nach dem 1. 1. 2011 absolviert wurden.

Interne KVAK Fort- und Weiterbildung						Zurück...
Seit	Bis	Sem.type	Sem.Nr.	Seminarbezeichnung		
25.09.2013	25.09.2013	Verwaltung & Verfahren	FAS-147/0/13	Interkulturelle Vielfalt im Berufsalltag		▶
21.06.2013	21.06.2013	Informationstechnologie	EDV-129/13	IT-Security		▶
08.04.2013	09.04.2013	Management & Gesundheit	MGK-114/1/13	Erste Hilfe - leicht erlernt		▶
27.02.2013	27.02.2013	Informationstechnologie	EDV-190/8/13	MS-Office 2010 Win 7, Word und Outlook - Umsteigerkurs		▶
06.12.2012	06.12.2012	Leitveranstaltung	LTS-115/12	Informationsveranstaltung für Ausbildungsbeauftragte		▶
15.11.2012	15.11.2012	Pädagogische Reihe	PAD-126/12	Erfolg ist kein Zufall!		▶
12.11.2012	12.11.2012	Leitveranstaltung	LTS-111/12	CLEMENS SEDMAK - Flüssige Politik und Wirtschaft- Die Anatomie von Korruption		▶
08.11.2012	09.11.2012	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/0/12	10. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2012		▶
08.11.2012	08.11.2012	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/1/12	10. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2012-Workshop Fragen zur Umsetzung der authentischen Kundmachung		▶
17.10.2012	17.10.2012	Management & Führung	FKV-108/14/12	Führungsimpulse: Warnzeichen Burnout		▶
29.06.2012	29.06.2012	Pädagogische Reihe	PAD-125/12	Anti-Arger-Strategien - jeden Tag weniger ärgern!		▶
03.11.2011	04.11.2011	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/11	9. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2011		▶
30.06.2011	30.06.2011	Pädagogische Reihe	PAD-116/11	Wissen aktivieren und vernetzen		▶
12.05.2011	12.05.2011	Leitveranstaltung	LTS-100/11	EWALD WESSLING - Revolution 2.0 - wie Computer und Internet uns verändern		▶

Externe dienstliche Fort- und Weiterbildung					
Seit	Bis	Sem.type	Ext. Anbieter	Sem. Nr.	Seminarbezeichnung
25.11.2010	26.11.2010	Pädagogische Reihe	PH-Kärnten	ABT-3/01/11	TEST
25.11.2010	26.11.2010	Pädagogische Reihe	PH-Kärnten	PH-1/2010	1. Forum Unterricht - Unterricht im Umbruch

Externe private Fort- und Weiterbildung					
Seit	Bis	Sem.type	Ext. Anbieter	Sem. Nr.	Seminarbezeichnung
28.02.2013	28.02.2013	Informationstechnologie	OCG	OCG-1/13	OCG Impulse 2013 IT-Kompetenz durch Aus- und Weiterbildung

Ausdruck Bildungspass... Erlaubnis: Anzeigen KVAK Seminare vor 2011

Abbildung 2: Interne KVAK Fort- und Weiterbildung

Grundsätzlich gilt für den Eintrag in dieser Kategorie folgende Regelung: Eine Mindest-Anwesenheit (75 %) bei den Fortbildungsveranstaltungen, dokumentiert durch eine sorgfältig geführte und unterschriebene Teilnehmerliste, bildet die Grundlage für die Ausstellung einer Teilnahmebestätigung, die automatisiert via E-Mail versendet wird. Die Eintragung in den Elektronischen Bildungspass erfolgt parallel zur offiziellen Teilnahmebestätigung.

Bildungspass

Stammdaten Person

Person: Dr. Max Mustermann
Dienststelle: Kärntner Verwaltungskollegium

Stammdaten Seminar

Seminarnummer: LTS-111/12
Anbieter: Kärntner Verwaltungskollegium
Semintyp: Leitveranstaltung
Titel: CLEMENS SEDMAK - Flüssige Politik und Wirtschaft- Die Anatomie von Korruption
Beschreibung: ...

Periode von - bis: 12.11.2012 - 12.11.2012
Referenzen: 0000: Sedmak Clemens

Inhalt: ...

Anhänge (Bestätigungen, Diplome, Urkunden ...)

keine Anhänge vorhanden

Abhang aufheben... Zurück...

KVAK PH-Kärnten

01.01.2013 01.11.2013

LAND KÄRNTEN

KÄRNTNER
Verwaltungs
AKADEMIE

Abbildung 3: Seminarbeschreibung (ab 2006)

Eine wesentliche Besonderheit des Kärntner Bildungspasses ist, dass auch die Ausschreibungstexte des internen Fort- und Weiterbildungsangebotes ab 2006 jederzeit abgerufen werden können. Durch Klick auf einen Veranstaltungstitel gelangt man direkt zur inhaltlichen Beschreibung der Fortbildungsveranstaltung laut Ausschreibungstext im Fortbildungskatalog.

2. Externe dienstliche Fort- und Weiterbildung

Bei Einträgen in dieser Kategorie handelt es sich immer um dienstlich veranlasste Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen, die bei externen Anbietern absolviert wurden.

Die Aufnahme in den Bildungspass bedarf der Genehmigung des Vorgesetzten im Dienstweg und der Beilegung von Teilnahmebestätigungen, Zertifikaten oder Zeugnissen.

Interne KVAK Fort- und Weiterbildung						Zurück...	
Seit	Bis	Sem.Type	Sem.Nr.	Seminarbezeichnung			
- 25.09.2013	25.09.2013	Verwaltung & Verfahren	FAS-147/0/13	Interkulturelle Vielfalt im Berufsalltag		▶	
- 21.06.2013	21.06.2013	Informationstechnologie	EDV-129/13	IT-Security		▶	
- 08.04.2013	09.04.2013	Management & Gesundheit	MGK-114/1/13	Erste Hilfe - leicht erlernt		▶	
- 27.02.2013	27.02.2013	Informationstechnologie	EDV-190/8/13	MS-Office 2010 Win 7, Word und Outlook - Umsteigerkurs		▶	
- 06.12.2012	06.12.2012	Leitveranstaltung	LTS-115/12	Informationsveranstaltung für Ausbildungsbeauftragte		▶	
- 15.11.2012	15.11.2012	Pädagogische Reihe	PAD-126/12	Erfolg ist kein Zufall		▶	
- 12.11.2012	12.11.2012	Leitveranstaltung	LTS-111/12	CLEMENS SEDMAK - Flüssige Politik und Wirtschaft: Die Anatomie von Korruption		▶	
- 08.11.2012	09.11.2012	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/0/12	10. Klagenfurter Logistik-Gespräche 2012		▶	
- 08.11.2012	08.11.2012	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/1/12	10. Klagenfurter Logistik-Gespräche 2012-Workshop Fragen zur Umsetzung der authentischen Kundmachung		▶	
- 17.10.2012	17.10.2012	Management & Führung	PKV-108/14/12	Führungsimpulse: Warnzeichen Burnout		▶	
- 29.06.2012	29.06.2012	Pädagogische Reihe	PAD-125/12	Anti-Ärger-Strategien - jeden Tag weniger ärgern!		▶	
- 03.11.2011	04.11.2011	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/11	9. Klagenfurter Logistik-Gespräche 2011		▶	
- 30.06.2011	30.06.2011	Pädagogische Reihe	PAD-116/11	Wissen aktivieren und vernetzen		▶	
- 12.05.2011	12.05.2011	Leitveranstaltung	LTS-100/11	EWALD WESSLING - Revolution 2.0 - wie Computer und Internet uns verändern		▶	
Externe dienstliche Fort- und Weiterbildung							
Seit	Bis	Sem.Type	Ext. Anbieter	Sem.Nr.	Seminarbezeichnung		
-		Pädagogische Reihe	PH-Kärnten	ABT-3/01/11	TEST		▶
- 25.11.2010	26.11.2010	Pädagogische Reihe	PH-Kärnten	PH-1/2010	1. Forum Unterricht - Unterricht im Umbruch		▶
Externe private Fort- und Weiterbildung							
Seit	Bis	Sem.Type	Ext. Anbieter	Sem.Nr.	Seminarbezeichnung		
- 28.02.2013	28.02.2013	Informationstechnologie	OCG	OCG-1/13	OCG Impulse 2013 IT-Kompetenz durch Aus- und Weiterbildung		▶
Ausdruck Bildungspass...				Erlaubnis: Anzeigen KVAK Seminare vor 2011			

Abbildung 4: Externe dienstliche Fort- und Weiterbildung

3. Externe private Fort- und Weiterbildung

Zur Aufnahme privat besuchter Bildungsveranstaltungen in den Bildungspass können Zeugnisse, Zertifikate, Bestätigungen und Zusatzqualifikationen direkt an die Kärntner Verwaltungsakademie übermittelt werden. Die Eintragung erfolgt durch die Kärntner Verwaltungsakademie.

Interne KVAK Fort- und Weiterbildung					
Seit	Bis	Sem.Type	Sem.Nr.	Seminarbezeichnung	
25.09.2013	25.09.2013	Verwaltung & Verfahren	FAS-147/0/13	Interkulturelle Vielfalt im Berufsalltag	
21.06.2011	21.06.2013	Informationstechnologie	EDV-129/13	IT-Security	
08.04.2013	09.04.2013	Management & Gesundheit	MGK-114/1/13	Erste Hilfe - leicht erlernt	
27.02.2013	27.02.2013	Informationstechnologie	EDV-190/8/13	MS-Office 2010 Win 7, Word und Outlook - Umstelgerkurs	
06.12.2012	06.12.2012	Leitveranstaltung	LTS-115/12	Informationsveranstaltung für Ausbildungsbeauftragte	
15.11.2012	15.11.2012	Pädagogische Reihe	PAD-126/12	Erfolg ist kein Zufall	
12.11.2012	12.11.2012	Leitveranstaltung	LTS-111/12	CLEMENS SEDMAK - Flüssige Politik und Wirtschaft- Die Anatomie von Korruption	
08.11.2012	09.11.2012	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/0/12	10. Klagenfurter Logistik-Gespräche 2012	
08.11.2012	08.11.2012	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/1/12	10. Klagenfurter Logistik-Gespräche 2012-Workshop Fragen zur Umsetzung der authentischen Kundmachung	
17.10.2012	17.10.2012	Management & Führung	FKV-108/14/12	Führungsimpulse: Warnzeichen Burnout	
29.06.2012	29.06.2012	Pädagogische Reihe	PAD-125/12	Anti-Ärger-Strategien - jeden Tag weniger ärgern!	
03.11.2011	04.11.2011	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/11	9. Klagenfurter Logistik-Gespräche 2011	
30.06.2011	30.06.2011	Pädagogische Reihe	PAD-116/11	Wissen aktivieren und vernetzen	
12.05.2011	12.05.2011	Leitveranstaltung	LTS-100/11	EWALD WESSLING - Revolution 2.0 - wie Computer und Internet uns verändern	
Externe dienstliche Fort- und Weiterbildung					
Seit	Bis	Sem.Type	Ext. Anbieter	Sem.Nr.	Seminarbezeichnung
-	-	Pädagogische Reihe	PH-Kärnten	ABT-3/01/11	TEST
25.11.2010	26.11.2010	Pädagogische Reihe	PH-Kärnten	PH-1/2010	1. Forum Unterricht - Unterricht im Umbruch
Externe private Fort- und Weiterbildung					
Seit	Bis	Sem.Type	Ext. Anbieter	Sem.Nr.	Seminarbezeichnung
28.02.2013	28.02.2013	Informationstechnologie	OCG	OCG-1/13	OCG Impulse 2013 IT-Kompetenz durch Aus- und Weiterbildung

Abbildung 5: Externe private Fort- und Weiterbildung

Erstellen einer Printversion des Elektronischen Bildungspasses

Von der aktuellen Bildungsdokumentation können sowohl ab dem Stichtag 1. 1. 2011 als auch von der Gesamtdokumentation Ausdrücke erstellt werden.

LAND  KÄRNTEN

Bildungspass

Name: Max Mustermann
 Geburtsdatum: 01.01.1975
 Eintrittsdatum: 15.06.1998
 Aktuelle Dienststelle: Kärntner Verwaltungsakademie

Interne KVAK Fort- und Weiterbildung

Von	Bis	Kategorie	Veranstaltungstitel	Veranst.Nr.
25.09.2013	25.09.2013	Verwaltung & Verfahren	Interkulturelle Vielfalt im Berufsalltag	FAS-147/0/13
21.06.2013	21.06.2013	Informationstechnologie	IT-Security	EDV-129/13
08.04.2013	09.04.2013	Management & Gesundheit	Erste Hilfe - leicht erlernt	MGK-114/1/13
27.02.2013	27.02.2013	Informationstechnologie	MS-Office 2010 Win 7, Word und Outlook - Umsteigerkurs	EDV-190/8/13
06.12.2012	06.12.2012	Leitveranstaltung	Informationsveranstaltung für Ausbildungsbeauftragte	LTS-115/12
15.11.2012	15.11.2012	Pädagogische Reihe	Erfolg ist kein Zufall	PÄD-126/12
12.11.2012	12.11.2012	Leitveranstaltung	CLEMENS SEDMAK - Flüssige Politik und Wirtschaft: Die Anatomie von Korruption	LTS-111/12
08.11.2012	09.11.2012	Verwaltung & Verfahren	10. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2012	FAS-100/0/12
08.11.2012	08.11.2012	Verwaltung & Verfahren	10. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2012-Workshop Fragen zur Umsetzung der authentischen Kundmachung	FAS-100/1/12
17.10.2012	17.10.2012	Management & Führung	Führungsimpulse: Wamzeichen Bumout	FKV-108/14/12
29.06.2012	29.06.2012	Pädagogische Reihe	Anti-Ärger-Strategien - jeden Tag weniger ärgern!	PÄD-125/12
03.11.2011	04.11.2011	Verwaltung & Verfahren	9. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2011	FAS-100/11
30.06.2011	30.06.2011	Pädagogische Reihe	Wissen aktivieren und vernetzen	PÄD-116/11
12.05.2011	12.05.2011	Leitveranstaltung	EWALD WESSLING - Revolution 2.0 - wie Computer und Internet uns verändern	LTS-100/11

Externe dienstliche Fort- und Weiterbildung

Von	Bis	Ext. Anbieter	Kategorie	Veranstaltungstitel	Veranst.Nr.
		PH-Kärnten	Pädagogische Reihe	TEST	ABT-301/11
25.11.2010	26.11.2010	PH-Kärnten	Pädagogische Reihe	1. Forum Unterricht - Unterricht im Umbruch	PH-1/2010

Externe private Fort- und Weiterbildung

Von	Bis	Ext. Anbieter	Kategorie	Veranstaltungstitel	Veranst.Nr.
28.02.2013	28.02.2013	OCG	Informationstechnologie	OCG Impulse 2013 IT-Kompetenz durch Aus- und Weiterbildung	OCG-1/13

Abbildung 6: Der Bildungspass als Dokument

Zugangs- und Einsichtsrechte

Alle Bediensteten mit einem PC-Arbeitsplatz melden sich mit ihrem Benutzernamen und Kennwort über die Intranetseite des Amtes der Kärntner Landesregierung <https://intranet.ktn.gv.at> an und klicken auf „E-Government-Portal Kärnten“ zum Bildungspass. Jene Bedienstete, die über keinen PC-Arbeitsplatz verfügen, können über die Leitung der Abteilung oder Dienststelle oder über die Kärntner Verwaltungsakademie in ihren Bildungspass einsehen und eine aktuelle Printversion ihres Bildungspasses erstellen lassen.

Die Einsichtsrechte in den Elektronischen Bildungspass sind in den §§ 24 b und 24c K-VwAG geregelt. Neben dem Bediensteten hat der jeweilige Vorgesetzte Zugang zum Bildungspass seiner unterstellten Mitarbeiter. Welche Bediensteten als Vorgesetzte zu verstehen sind, ist in der Novelle zum K-VwAG vom 16. Mai 2013 (LGBL Nr. 39/2013) im § 24 c Abs. 2 lit. a bis lit. l geregelt.

Die Einsichtsberechtigung bezieht sich auf die Dokumentation ab dem Stichtag 1. 1. 2011. Es liegt im persönlichen Ermessen des einzelnen Bediensteten auch jene Fort- und Weiterbildungen anzuzeigen zu lassen, die vor diesem Stichtag absolviert wurden.

Die Erlaubnis zur Einsicht in die erweiterte Bildungsdokumentation erfolgt über das Icon: **Erlaubnis: Anzeigen KVAK Seminare vor 2011**²

Diese erweiterte Dokumentation ist mit diesem Zeitpunkt auch für zugangsberechtigte Vorgesetzte einsehbar.

Interne KVAK Fort- und Weiterbildung					
Seit	Bis	Sem.type	Sem.Nr.	Seminarbezeichnung	
25.09.2013	25.09.2013	Verwaltung & Verfahren	FAS-147/0/13	Interkulturelle Vielfalt im Berufsalltag	▶
21.06.2013	21.06.2013	Informationstechnologie	EDV-129/13	IT-Security	▶
06.04.2013	09.04.2013	Management & Gesundheit	MGK-114/1/13	Erste Hilfe – leicht erlernt	▶
27.02.2013	27.02.2013	Informationstechnologie	EDV-190/8/13	MS-Office 2010 Win 7, Word und Outlook – Umsteigerkurs	▶
06.12.2012	06.12.2012	Leitveranstaltung	LTS-115/12	Informationsveranstaltung für Ausbildungsbeauftragte	▶
15.11.2012	15.11.2012	Pädagogische Reihe	PÄD-126/12	Erfolg ist kein Zufall	▶
12.11.2012	12.11.2012	Leitveranstaltung	LTS-111/12	CLEMENS SEDMAK – Flüssige Politik und Wirtschaft: Die Anatomie von Korruption	▶
08.11.2012	09.11.2012	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/0/12	10. Klagenfurter Logistik-Gespräche 2012	▶
08.11.2012	08.11.2012	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/1/12	Kundmachung	▶
17.10.2012	17.10.2012	Management & Führung	FKV-108/14/12	Führungsimpulse: Warnzeichen Burnout	▶
29.06.2012	29.06.2012	Pädagogische Reihe	PÄD-125/12	Anti-Ärger-Strategien – Jeden Tag weniger Ärger!	▶
03.11.2011	04.11.2011	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/11	9. Klagenfurter Logistik-Gespräche 2011	▶
30.06.2011	30.06.2011	Pädagogische Reihe	PÄD-116/11	Wissen aktivieren und vernetzen	▶
12.05.2011	12.05.2011	Leitveranstaltung	LTS-100/11	EWALD WESSLING – Revolution 2.0 – wie Computer und Internet uns verändern	▶
Externe dienstliche Fort- und Weiterbildung					
Seit	Bis	Sem.type	Ext. Anbieter	Sem.Nr.	Seminarbezeichnung
		Pädagogische Reihe	PH-Kärnten	ABT-2/01/11	TEST
25.11.2010	26.11.2010	Pädagogische Reihe	PH-Kärnten	PH-1/2010	1. Forum Unterricht – Unterricht im Umbruch
Externe private Fort- und Weiterbildung					
Seit	Bis	Sem.type	Ext. Anbieter	Sem.Nr.	Seminarbezeichnung
26.02.2013	28.02.2013	Informationstechnologie	OCG	OCG-1/13	OCG Impulse 2013 IT-Kompetenz durch Aus- und Weiterbildung
Ausdruck Bildungspass...			Erlaubnis: Anzeigen KVAK Seminare vor 2011		

Abbildung 7: Erlaubnis: Anzeigen KVAK Seminare von 2011

Die Darstellung der erweiterten Bildungsdokumentation kann mit dem Icon **Zurücknahme: Anzeigen KVAK Seminare vor 2011** jederzeit widerrufen werden:

Interne KVAK Fort- und Weiterbildung					
Start	Be	SemType	Sem.Nr.	Sem.Nr.	Seminarbezeichnung
15.04.2009	16.04.2009	Informationstechnologie	EDV-182/09		Verwaltung ohne EDV
16.03.2009	16.03.2009	Informationstechnologie	EDV-184/09		RIS-Einschulung
06.11.2008	07.11.2008	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/08		5. Klagenfurter Logistik-Gespräche 2008
10.06.2008	10.06.2008	Informationstechnologie	EDV-130/13/08		Outlook-Crash-Kurs
28.04.2008	25.04.2008	Lehrveranstaltung	LTS-100/08		Bürger- und Kundenorientierung mit KAIZEN
26.11.2007	26.11.2007	Lehrveranstaltung	LTS-110/07		Zertifizierungslehrgang 2007
08.11.2007	09.11.2007	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/07		5. Klagenfurter Logistik-Gespräche 2007
04.10.2007	04.10.2007	Informationstechnologie	EDV-110/2/07		Workshop - Word: Datenaustausch zwischen Office-Programmen
30.07.2007	30.07.2007	Informationstechnologie	EDV-154/1/07		Typing Certificate
04.07.2007	04.07.2007	Rechnungswesen & Finanzmanagement	RW-118/2/07		Prüfung zum Europäischen Wirtschaftsführerschein - EBC*1
02.07.2007	02.07.2007	Lehrveranstaltung	LTS-102/07		Schule der Zukunft
04.05.2007	04.05.2007	Lehrveranstaltung	LTS-100/07		Andreas Ackermann - Nicht in Problemen, sondern in Lösungen denken!
13.04.2007	13.04.2007	Rechnungswesen & Finanzmanagement	RW-LG-100/1/07		EBC*1_Vorbereitungskurs Modul A: Bilanzierung
13.04.2007	13.04.2007	Rechnungswesen & Finanzmanagement	RW-LG-100/07		EBC*1_Vorbereitungslehrgang
01.02.2007	01.02.2007	Kommunikation & Team	FKV-135/2/07		Teamentwicklung der KVAK
09.11.2006	10.11.2006	Verwaltung & Verfahren	FAS-100/06		5. Klagenfurter Logistik-Gespräche 2006
01.07.2006	01.07.2006	Lehrlinge-Zusatzausbildung	BAV-100/20/06		Sommerakademie 2006 - Referent
22.05.2006	24.05.2006	Informationstechnologie	EDV-132/3/06		ECOL-Advanced Modul 4 Tabellenkalkulation
19.03.2006	19.03.2006	Lehrveranstaltung	LTS-104/06		Karsten Bredemeyer - Nie wieder sprachlos!
24.04.2006	26.04.2006	Informationstechnologie	EDV-132/2/06		ECOL-Advanced Modul 6 Power Point
1 2 3 4 5 6					
Externe dienstliche Fort- und Weiterbildung					
Start	Be	SemType	Ext. Anbieter	Sem.Nr.	Seminarbezeichnung
25.11.2010	26.11.2010	Pädagogische Reihe	PH-Kärnten	ABT-3/07/11	TEST
		Pädagogische Reihe	PH-Kärnten	PH-1/2010	1. Forum Unterricht - Unterricht im Umbruch
Externe private Fort- und Weiterbildung					
Start	Be	SemType	Ext. Anbieter	Sem.Nr.	Seminarbezeichnung
28.02.2013	28.02.2013	Informationstechnologie	OCG	OCG-1/13	OCG Impulse 2013 IT-Kompetenz durch Aus- und Weiterbildung

Abbildung 8: Zurücknahme: Anzeigen KVAK Seminare vor 2011

Zusammenfassung

Der Elektronische Bildungspass ist ein effizientes Werkzeug im Rahmen der lebenslangen Fort- und Weiterbildung. Er bietet den Bediensteten des Landes und der Kärntner Gemeinden eine vollständige und stets aktuelle Dokumentation der individuellen Fort- und Weiterbildung.

In besonderer Weise ist der Elektronische Bildungspass auch ein wichtiges Instrument der Personalentwicklung, das in direkter Verknüpfung mit den „Strukturierten MitarbeiterInnen-Gesprächen“ und den daraus resultierenden Evaluierungsmöglichkeiten (Selbst- und Fremdeinschätzung) sowie anderen diesbezüglichen Maßnahmen viel zur Förderung und Qualifizierung der Bediensteten des Landes beitragen und auch die Aufgaben der Führungskräfte nachhaltig unterstützen kann.

Mag. Igor Pucker (Abt. 1 – Kompetenzzentrum Landesamtsdirektion) und Mag. Helga Leustik (Kärntner Verwaltungsakademie) hatten die Projektleitung zur Entwicklung und Umsetzung des Elektronischen Bildungspasses auf Landesebene inne.

Anmerkungen

- Gartner-Müller: Der Elektronische Bildungspass und die Kärntner Verwaltungsakademie, Bildungsprotokolle, Bd. 22, S. 111 ff.
- http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/256149_DE-Service-Elektronischer_Bildungspass. Siehe EBP-Leitfaden von Mag. Igor Pucker

Bildungsdokumentation und Datenkonzentration auf Gemeindeebene

Von

Peter HEYMICH

1. Zur Bildungsdokumentation im Allgemeinen

Angesichts der vielfältigen Verwendung des Begriffs der Bildungsdokumentation scheint eingangs eine Begriffserklärung geboten.

So verwendet das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur den Begriff im Zusammenhang mit der Erhebung von Schülerdaten.¹ Andere Einrichtungen wie beispielsweise die Landärztekammer Thüringen wiederum verstehen darunter eine Systematik zum Nachweis der fachlichen Fortbildung im medizinischen Bereich.²

Vielfach werden jedoch auch die Erfassung der Ergebnisse in der institutionellen Kindererziehung³ oder die Archivierung und digitale Bereitstellung der Inhalte von Fortbildungsmaßnahmen⁴ als Bildungsdokumentation bezeichnet.

Im vorliegenden Beitrag wird der Begriff der Bildungsdokumentation im Sinne der Erfassung und Evidenzhaltung von Aus-, Fort- und Weiterbildungen (konkret im Anwendungsbereich der Kärntner Gemeinden) im Laufe der Tätigkeit im Landes- bzw. Gemeindedienst verstanden.

2. Der Elektronische Bildungspass auf Landesebene

Motive

Zur Darstellung der Beweggründe für die Einführung des Elektronischen Bildungspasses kann auf die Motivenberichte in den Erläuterungen zurückgegriffen werden. Demnach ist eine Intention die Umsetzung der Lissabon-Strategie der Europäischen Union, welche unter anderem darauf abzielt, Europa zum wettbewerbsfähigsten, dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt weiterzuentwickeln.

Dabei kommt lebenslangem Lernen und Instrumenten, mit denen die Informationen über Aus- und Weiterbildungsangebote sowie über Beschäftigungsmöglichkeiten zugänglich gemacht werden, hoher Stellenwert zu.

Ebenso soll nach § 1 Kärntner Arbeitnehmer- und Weiterbildungsförderungsgesetz – K-AWFG die Teilnahme von Kärntner Arbeitnehmern *„an der fortschreitenden Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft gesichert werden, die Mobilität der Arbeitnehmer in beruflicher und örtlicher Hinsicht erhöht und die Weiterbildung der Bewohner Kärntens lebensbegleitet gefördert werden“*. Arbeitnehmer sollen also dabei unterstützt werden, die Herausforderungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels besser bewältigen zu können.

Die Einführung einer elektronischen Bildungsdokumentation für das Land zielt in diesem Lichte darauf ab, die individuellen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen transparenter zu machen und dem Land und den Gemeinden bessere Steuerungsmöglichkeiten für die Aus- und Weiterbildung ihrer Bediensteten zur Verfügung zu stellen.

Zumindest im Wege der Führungskraft soll es jedem Bediensteten möglich sein, einen raschen und einfachen Überblick über die von ihm absolvierten Bildungsveranstaltungen zu erhalten, und dem Dienstgeber wiederum einen besseren Überblick über die von seinen Bediensteten wahrgenommenen Bildungsangebote verschaffen.

Gleichzeitig soll der Anreiz zur verstärkten Inanspruchnahme von Bildungsangeboten erhöht werden, um die Wettbewerbsfähigkeit des Landes und der Gemeinden zu stärken.

Ausgestaltung

Aufgrund der §§ 24a ff. des Kärntner Verwaltungsakademiegesetzes, K-VwAG, in der Fassung von LGBl. Nr. 10/2009, hat die Verwaltungsakademie eine automationsunterstützte Bildungsdokumentation („elektronischer Bildungspass“) der von den Bediensteten absolvierten dienstlichen Ausbildung (§ 23 Abs. 2 Kärntner Dienstrechtsgesetz 1994, LGBl. Nr. 71) im Rahmen der Kärntner Verwaltungsakademie zu führen. Auftraggeber im Sinne des Datenschutzgesetzes, DSG 2000, ist das Land Kärnten, die Verwaltungsakademie fungiert als Dienstleister im Sinne des § 4 Z 5 DSG 2000. Sie ist zur Wahrung des Grundrechts auf Datenschutz verpflichtet. Im Einklang mit den gesetzlichen Verpflichtungen stellt die Verwaltungsakademie die Dokumentation der in ihrem Wirkungskreis besuchten Fort- und Weiterbildungen seit 1. 1. 2011 bereit.

In den elektronischen Bildungspass werden auf Antrag auch Ausbildungsveranstaltungen, die nicht im Rahmen der Kärntner Verwaltungsakademie absolviert werden, aufgenommen, sofern diese dienstlichen Interessen dienen und in ihnen für die Wahrnehmung der dienstlichen Aufgaben des Bediensteten erforderliche Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt, ergänzt oder erweitert werden.

Die Erfassung dienstlich veranlasster Ausbildungsveranstaltungen haben Landesbedienstete im Dienstweg zu beantragen. Privat veranlasste Ausbildungsveranstaltungen sind von der Verwaltungsakademie auf Antrag des Bediensteten jedenfalls dann aufzunehmen, wenn die genannten Voraussetzungen vorliegen und die Ausbildungsveranstaltungen in eine der in der Durchführungsverordnung gemäß § 24d lit. c VwAG genannten erfassbaren Kategorien fallen.

Aufgrund des § 24a Abs. 3 K-VwAG werden folgende Daten in den elektronischen Bildungspass aufgenommen:

- der Vor- und Familienname des Bediensteten,
- das Geburtsdatum des Bediensteten,
- das Geschlecht des Bediensteten,
- das Personenkennzeichen (Personalzahl) des Bediensteten,
- die Bezeichnung der Ausbildungsveranstaltung,
- die Dauer der Ausbildungsveranstaltung,
- der Veranstalter der Ausbildung,
- die Kennzeichnung der Ausbildungsveranstaltung als privat oder dienstlich veranlasst,
- die höchste abgeschlossene Bildung des Bediensteten nach den folgenden Kategorien:

1. Pflichtschule,
2. Lehre,
3. berufsbildende mittlere Schule,

4. allgemeinbildende und berufsbildende höhere Schule,
 5. Universität, Hochschule, Fachhochschule;
- eine Zuordnung der Ausbildungsveranstaltung zu den folgenden Kategorien:
 1. Grundausbildung im Sinne des § 23 Abs. 2 Z. 1 Kärntner Dienstrechtsgesetz 1994, LGBl. Nr. 71,
 2. Schulungen von Führungskräften im Sinne des § 23 Abs. 2 Z. 3 Kärntner Dienstrechtsgesetz 1994, LGBl. Nr. 71,
 3. nachträglicher Erwerb von Schulabschlüssen („Zweiter Bildungsweg“),
 4. Gesellschaft, Politik und Wirtschaft,
 5. Sprachen,
 6. Informationstechnologie,
 7. Persönlichkeitsbildung und Kommunikation,
 8. Lebensorientierung,
 9. Gesundheit und Sport,
 10. Recht, Wirtschaft und Dienstleistungen,
 11. Kunst und Kreativität,
 12. Aus- und Fortbildung für Trainer.

Jedem Bediensteten kommt gemäß § 24b K-VAG das Recht zu, unter Nachweis seiner Identität und seines Personenkennzeichens (Personalzahl), schriftlich oder mündlich Auskunft über die von ihm verarbeiteten Daten zu verlangen oder in diese Einsicht zu nehmen und hiervon Abschriften herzustellen. Überdies hat die Verwaltungsakademie auf Verlangen jedes Bediensteten diesen schriftlich über die von ihm innerhalb eines Kalenderjahres absolvierten Ausbildungsveranstaltungen, die in die automationsunterstützte Bildungsdokumentation aufgenommen worden sind, zu informieren.

In § 24c findet sich die rechtliche Grundlage für die Verarbeitung der Daten aus der elektronischen Bildungsdokumentation. So ist der Dienstgeber befugt, derartige Daten zu verarbeiten und Auskunft über die zu seinen Bediensteten verarbeiteten Daten in der automationsunterstützten Bildungsdokumentation zu verlangen oder in diese Einsicht zu nehmen und hiervon Abschriften herzustellen. Dieses Recht kommt jeweils dem Vorgesetzten des Bediensteten zu. Im Falle eines mündlichen Auskunftsbegehrens hat der Vorgesetzte seine Identität entsprechend nachzuweisen. Darüber hinaus hat die Anstalt auf Verlangen des jeweiligen Vorgesetzten diesen auch schriftlich über die von den Bediensteten innerhalb eines Kalenderjahres absolvierten Ausbildungsveranstaltungen zu informieren.

Technische Umsetzung

Aus technischer Sicht ist die Anwendung des elektronischen Bildungspasses eine Individualentwicklung der Buter GmbH (<http://www.buter-gmbh.at/>) für das Amt der Kärntner Landesregierung, welche in ähnlicher Form auch in der Umsetzung für die Kärntner Gemeinden eingesetzt werden wird.

Besonderes Augenmerk wurde auf die Umsetzung der Datenkapselung und Zugriffsberechtigungen gelegt, da dies den Zugriff auf die eigenen und, sofern die notwendigen Rechte und Rollen vorhanden sind, auf die Ausbildungsdaten Dritter ermöglichen.

Die Anmeldung am elektronischen Bildungspass erfolgt über den Portalverbund des Landes Kärnten (portal.ktn.gv.at). Durch die Anmeldung kann die Person eindeutig identifiziert werden, und ihre persönlichen Rechte-, Rolleneinstellungen werden gegenüber dem führenden Personalwirtschaftssystem festgelegt. Innerhalb der Anwendung hat die angemeldete Person sodann Zugriff auf die für diese Rolle freigegebenen eigenen und von Dritten freigegebenen Weiterbildungsdaten.

3. Einführung des elektronischen Bildungspasses auf Gemeindeebene

In Analogie zur elektronischen Bildungsdokumentation auf Landesebene wurde der Kärntner Verwaltungsakademie in § 24e K-VwAG die Möglichkeit eröffnet, auf Basis rechtsgeschäftlicher Vereinbarungen den elektronischen Bildungspass auch Gemeinden und Dritten anzubieten. Die Gemeinden können sich beim Abschluss einer solchen Vereinbarung durch den Kärntner Gemeindebund oder den Österreichischen Städtebund, Landesgruppe Kärnten, rechtsgeschäftlich vertreten lassen.

Vereinbarung zwischen Verwaltungsakademie und Gemeinden

Mit der rechtsgeschäftlichen Vereinbarung zwischen der Kärntner Verwaltungsakademie und dem Kärntner Gemeindebund vom 12. 12. 2008 wurde die zivilrechtliche Grundlage für die Einführung des elektronischen Bildungspasses geschaffen. Aufgrund des K-VwAG sind dabei folgende Besonderheiten zu beachten:

- Als auskunftsberechtigte Personen sind gemäß § 24e Abs. 3 K-VwAG der jeweilige Bedienstete sowie der Bürgermeister, der Leiter des inneren Dienstes des Gemeindeamtes oder des Magistrats und der Leiter einer Dienststelle, in welchem oder in welcher der Bedienstete jeweils seinen Dienst verrichtet, vorgesehen. Dienststellen sind Behörden, Ämter, andere Verwaltungsstellen sowie die Anstalten und Betriebe der Gemeinden und der Gemeindeverbände, die nach ihrem organisatorischen Aufbau eine verwaltungs- oder betriebstechnische Einheit darstellen.
- Der Umfang und Inhalt der dokumentierten Bildungsdaten entspricht den für die Bildungsdokumentation auf Landesebene geltenden Vorgaben. Ebenso entsprechen die datenschutzrechtlichen Vorgaben den diesbezüglichen Festlegungen für Landesbedienstete.

Verknüpfung von Bildungspass und Verwaltungsreform

Durch die Abweichungen von den auf Landesebene getroffenen Regelungen wurde den unterschiedlichen organisatorischen Rahmenbedingungen und Anforderungen auf Gemeindeebene Rechnung getragen. Hervorzuheben ist jedoch auch die Einbindung des Projektes „Elektronischer Bildungspass“ in einen breiteren (technischen) Reformkontext.

So ist die elektronische Bildungsdokumentation in den Gemeinden Teil einer Initiative der zentralen Zusammenführung von Gemeindedaten in einem Datenverbund, auf den bisher solitär ausgestaltete Kommunalanwendungen zugreifen sollen.

Dieser zentrale Datenverbund wird in einer ursprünglich für die Personalbewirtschaftung ausgestalteten Applikation angelegt und soll einen homogenen und zentral gepflegten Datenbestand beinhalten. Ziel dieses Gesamtprojektes ist die Schaffung eines „führenden Systems“ für vorerst folgende Kommunalapplikationen:

- *elektronischer Bildungspass*

Die Inhalte dieser Anwendung entsprechen im Wesentlichen den diesbezüglichen Ausführungen zum elektronischen Bildungspass auf Landesebene.

- Die Administration und Archivierung der Leistungsbewertung nach § 89 des Kärntner Gemeindemitarbeiterinnengesetzes, K-GMG.

Durch diese Applikation soll den Führungskräften auf Gemeindeebene die Durchführung der Leistungsbewertung erleichtert werden, indem nach einem Nachweis der Berechtigung sowohl die zur Leistungsbewertung heranstehenden Bediensteten, die jeweils für die Berufsgruppe anzuwendenden Bewertungskriterien (Verhaltensmerkmale) sowie die in den Kriterien möglichen Ausprägungen mit Textbausteinen automationsunterstützt zur Verfügung gestellt werden. Ebenso ist aufgrund der importierten Daten aus den Stellenplänen der Gemeinden die Berechnung der Leistungsprämie in der jeweiligen Organisation bzw. Organisationseinheit und die Archivierung der Ergebnisse des Mitarbeiterinnengesprächs nach § 18 K-GMG möglich.

Die Sinnhaftigkeit und Möglichkeit der Archivierung des Personalaktes und weiterer Personaldaten in dieser Anwendung wird zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Beitrages noch geprüft.

- *Adressdatenbank*

Hier sollen die auf der Website des Landes (www.ktn.gv.at) bereitgestellten Kontaktdaten der Bürgermeister, Mandatare, Amtsleiter und Mitarbeiter zusammengeführt und durch jeweils berechtigte Mitarbeiter der Gemeinden gewartet werden.

- *Gemeindeumfragen*

Die seitens der Gemeindeaufsicht aktuell in einer eigenen Software betriebenen Gemeindeumfragen sollen ebenfalls im Rahmen dieses Datenverbundes bereitgestellt werden. Die Berechtigungsverwaltung erfolgt ebenfalls anhand des zentralen Datenbestandes.

- *Mail-Services*

Entsprechend den hinterlegten Kontaktdaten aus dem führenden Personalverwaltungssystem kann das zentral durch die GIZ-K GmbH betriebene Mailing System ergänzt werden. Die automatisierte Verwaltung und Aktualisierung von

Adressbüchern, Verteilern und Organisationspostfächern bzw. Zuteilungen seien hierfür beispielhaft angeführt.

Der Vorteil eines solchen „führenden Systems“ ist die zentrale Datenverwaltung (und Anmeldung/Autorisierung) für zahlreiche Anwendungen und somit die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten zwischen den genannten Anwendungen. Für die mit den Anwendungen befassten Einrichtungen (Gemeindeaufsicht, Kärntner Gemeindebund, Gemeinde-Servicezentrum, Gemeinden und die GIZ-K GmbH) entstünde somit ein Mehrwert, der über den Einsatz der einzelnen Kommunalanwendungen hinausgeht.

Voraussetzung für die Nutzung dieser Synergien ist die Migration bestehender Daten der einzelnen Kommunalanwendungen (soweit dies noch sinnvoll ist) bzw. die zentrale Neuerhebung der erforderlichen Daten. Dieser Vorgang erfolgt aus Effizienzgründen – soweit dies möglich ist – automationsunterstützt. Die erforderlichen Personalressourcen werden im Wege einer Kooperation der Gemeindeinformatikzentrum GmbH und des Gemeinde-Servicezentrums bereitgestellt. Die softwareseitigen Anpassungen zur Umsetzung des Moduls „Elektronische Leistungsbewertung“ sind zum Zeitpunkt der Verfassung des vorliegenden Beitrages noch im Gange.

Technische Umsetzung

Der Zugriff auf die Anwendung „elektronischer Bildungspass“ wird für die Bediensteten der Gemeinde über ein noch zu schaffendes Web-Portal im Gemeindeeigenen Behördennetzwerk (Corporate Network Carinthia Gemeinden) erfolgen. Ähnlich der Anwendung für Bedienstete des Landes erfolgt durch die Anmeldung eine eindeutige Identifizierung des Bediensteten gegenüber einem führenden Personalwirtschaftssystem der TIP GmbH (<http://www.tip.co.at/>) und die Zuordnung der entsprechenden Rollen bzw. Rechte des jeweiligen Benutzers. Die Anwendung selbst entspricht zum größten Teil der Landesanwendung und wird für die Gemeinden im kommunalen Rechenzentrum der GIZ-K GmbH gehostet und betrieben.

Synergieeffekte

Die Anwendung eines leistungsfähigen und vielfältig einsetzbaren Programms wird zum Anlass genommen werden, mehrere bereits bestehende Datenbanken zu einer großen Gemeindedatenbank zusammenzufassen. Derzeit verfügt das Gemeinde-Servicezentrum über alle Stellenpläne und Einstufungen der Gemeindebediensteten.

Die GIZ-K GmbH wiederum verfügt über die Daten aller Bediensteten mit einem PC-Arbeitsplatz. Der Kärntner Gemeindebund führt eine eigene Datenbank für Bürgermeister und Mandatäre. Außerdem gibt es bei der Kärntner Verwaltungsakademie eine Datenbank, welche Ausbildungsnachweise über erfolgte Aus- und Weiterbildungen der Kärntner Gemeindebediensteten beinhaltet.

Durch die Schaffung eines einheitlichen Zugangs zu all diesen Daten durch Verknüpfung der Datenbanken über einen eindeutigen Zuordnungsschlüssel wird eine umfassende Gemeindedatenbank geschaffen, welche sowohl den Gemeinden als auch den

Gemeindebediensteten und Führungskräften (Abrufen von Fortbildungsmaßnahmen mittels Fernzugriff, Ausbildungsdaten als Basis für die Mitarbeitergespräche und die Planung von Fortbildungsmaßnahmen, automatisierte Bereitstellung von Dienstverträgen usw.) als auch dem Gemeinde-Servicezentrum und der GIZ-K GmbH von Vorteil wäre.

Das Gemeinde-Servicezentrum ist gemäß dem K-GMG auch für statistische Auswertungen und die Evaluierung des K-GMG zuständig und könnte auf diesem Wege automationsgestützt die internen Arbeitsabläufe noch effizienter gestalten. Die derzeitige Praxis der Übermittlung der Stellenpläne oder der Erstellung von Dienstverträgen samt den dazugehörigen sonstigen Erledigungen ist bislang äußerst arbeits- und zeitaufwändig und könnte mit Hilfe der zentralen Datenverwaltung wesentlich optimiert werden.

4. Zusammenfassung

Sowohl die Einführung des elektronischen Bildungspasses auf Landesebene als auch auf Gemeindeebene zielen darauf ab, die Transparenz von Fortbildungsmaßnahmen zu steigern, die Personalwirtschaft durch eine digitale Dokumentation der besuchten Aus-, Fort- und Weiterbildungen zu unterstützen und auch Anreize für den verstärkten Besuch von Bildungsveranstaltungen zu schaffen.

Während der elektronische Bildungspass auf Landesebene bereits umgesetzt wurde, wird dieser auf Gemeindeebene gezielt als Teil einer umfassenderen Verwaltungsreform umgesetzt. Durch die Bündelung des Logins und der Daten für unterschiedliche Kommunalanwendungen wird es nicht nur zu einer Vereinfachung der Wartung dieser Daten für die Gemeinden, sondern auch zu einer Bereinigung der Daten, die bisher von zumindest vier unterschiedlichen Ebenen/Organisationen erhoben und bereitgestellt werden, kommen. Ebenso sollen durch die Zusammenführung unterschiedlicher Datensätze in einem „führenden“ Personalwirtschaftssystem Dienstleistungen für Gemeinden optimiert und ausgebaut werden.

Anmerkungen

1 Vgl. URL: http://www.bmuuk.gv.at/ministerium/rs/2013_19b.xml [Stand 12. 3. 2014].

2 Vgl. URL: <http://www.laek-thueringen.de/wcms/DocsID/Elektronische-Erfassung-von-Fortbildungspunkten-zur-Entlastung-der-Fortbildungsdokumentation> [Stand 12. 3. 2014].

3 Vgl. dazu das Deutsche Kinderbildungsgesetz in Nordrhein-Westfalen unter URL: http://www.mfkjks.nrw.de/web/media_get.php?mediaid=29067&fileid=96058&sprachid=1 [Stand 12. 3. 2014].

4 So bietet die Österreichische Apothekerkammer Multimedia-DVDs von ihren Fortbildungstagungen an. Siehe dazu URL: <http://www.apotheker.or.at/internet/oeak/newspresse.nsf/e02b9cd11265691ec1256a7d005209ee/a0e2f305c3dd278fc125721f003dc88c?OpenDocument>. [Stand 12. 3. 2014].

Anhang

Autorenverzeichnis

Teilnehmerliste

Tagungsprogramm

Mag. Carmen **Breitwieser**

Amt der OÖ Landesregierung, Landhausplatz 1, 4020 Linz
carmen.breitwieser@ooe.gv.at

Dr. Wolfgang **Engeljehringer**

Parlamentsdirektion, Dr.-Karl-Renner-Ring 3, 1010 Wien
wolfgang.engeljehringer@parlinkom.gv.at

Mag. Kristina **Fuchs**, MPA

Parlament, Dr.-Karl-Renner-Ring 3, 1017 Wien
kristina.fuchs@parlament.gv.at

Mag. Dr. Barbara **Gartner-Müller**

Amt der Kärntner Landesregierung, Arnulfplatz 1, 9020 Klagenfurt
barbara.gartner@ktn.gv.at

Mag. (FH) Peter **Heymich**

Kärntner Gemeindebund, Gabelsbergerstraße 5/1, 9020 Klagenfurt
peter.heimich@ktn.gde.at

Dr. Daniela **Ivanov**

Universität Bern, Schanzeneckstraße 1, CH-3001 Bern
daniela.ivanov@oefre.unibe.ch

Dr. Renate **Krenn-Mayer**

Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Burgring 4, 8010 Graz
renate.krenn-mayer@stmk.gv.at

Mag. Helga **Leustik**

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

Mag. Igor **Pucker**

Amt der Kärntner Landesregierung, Arnulfplatz 1, 9020 Klagenfurt
igor.pucker@ktn.gv.at

Direktor Dr. Marius **Roth**

Zentrum für Rechtsinformation – ZRI, Badener Straße 530, CH-8048 Zürich
marius.roth@zri.ch

Dr. Günther **Schefbeck**

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

Mag. Helmut **Weichsel**

Bundeskanzleramt, Josef-Frank-Gasse 4/1/2, 1220 Wien
helmut.weichsel@bka.gv.at

11. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2013

7. und 8. November 2013

Mag. Simone **Bachmann**
simone.bachmann@ktn.gv.at

Dr. Daniela **Ivanov**
daniela.ivanov@zri.ch

Dr. Gerhard **Brandmayr**
gerhard.brandmayr@tirol.gv.at

HR Dr. Christoph **Kleiser**
christoph.kleiser@vwgh.gv.at

Mag. Carmen **Breitwieser**
carmen.breitwieser@ooe.gv.at

Tanja **Klösch**
tanja.kloesch@ktn.gv.at

Dr. Wolfgang **Engeljehringer**
wolfgang.engeljehringer@parlament.gv.at

Mag. Georg **Konetzky**
georg.konetzky@bmwfj.gv.at

Mag. Christian **Freiberger**
christian.freiberger@stmk.gv.at

Dr. Simon **Korenjak**
simon.korenjak@ktn.gv.at

Mag. Kristina **Fuchs** MPA
kristina.fuchs@parlament.gv.at

Dr. Renate **Krenn-Mayer**
renate.krenn-mayer@stmk.gv.at

Mag. Dr. Barbara **Gartner-Müller**
barbara.gartner@ktn.gv.at

Univ.-Prof. Dr. Friedrich **Lachmayer**
friedrich.lachmayer@uibk.ac.at

Mag. Beate **Glück**
beate.glueck@hvb.sozvers.at

Mag. DDr. Markus **Matschek**
markus.matschek@ktn.gv.at

Mag. Claudia **Grollitsch-Wernig**
claudia.grollitsch-wernig@ktn.gv.at

Mag. Dr. Manfred **Mertel**
manfred.mertel@ktn.gv.at

Hon.-Prof. Dr. Meinrad **Handstanger**
meinrad.handstanger@vwgh.gv.at

Dr. Gerhard **Münster**
gerhard.muenster@bmukk.gv.at

Dr. Klaus **Heissenberger**
klaus.heissenberger@noel.gv.at

Dr. Thomas **Nesensohn**
thomas.nesensohn@vorarlberg.at

DI Dr. Harald **Hoffmann**
harald.hoffmann@metadat.com

Dr. Carina **Neugebauer**
carina.neugebauer@parlament.gv.at

MR Dr. Karl **Irresberger**
karl.irresberger@bka.gv.at

Mag. Dr. Peter **Novak**
peter.novak@ktn.gv.at

Sabine **Piskernig**

sabine.piskernig@ktn.gv.at

Mag. Dr. Edmund **Primosch**

edmund.primosch@ktn.gv.at

SR Mag. Michael **Raffler**

raf@mdv.magwien.gv.at

Mag. Armin **Ragoßnig**

armin.ragoßnig@ktn.gv.at

Dr. Andreas **Rosner**

andreas.rosner@vst.gv.at

Dir. Dr. Marius **Roth**

marius.roth@zri.ch

Mag. Katrin **Russek**

katrin.russek@ktn.gv.at

Mag. Sigrid **Samm**

sigrid.samm@ktn.gv.at

GrpLtr. Mag. Karl **Satzinger**

karl.satzinger@bmlvs.gv.at

Dr. Günther **Schefbeck**

guenther.schefbeck@parlinkom.gv.at

MinR Ing. Mag. Michael **Theuritzbacher**

michael.theuritzbacher@bmlvs.gv.at

Mag. Gerald **Tschuschnig**

gerald.tschuschnig@ktn.gv.at

Mag. Dr. Thomas **Uebe**

thomas.uebe@ooe.gv.at

Mag. Michaela **Wegscheider**

michaela.wegscheider@ktn.gv.at

Mag. Helmut **Weichsel**

helmut.weichsel@bka.gv.at

11. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2013

7. und 8. November 2013

Tagungsort:

Landhaushof 1, **Grüner Saal**, 9020 Klagenfurt am Wörthersee

Eine Veranstaltung der **Kärntner Verwaltungsakademie**
in Kooperation mit dem **Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst**

Donnerstag, 7. November 2013, 13.00–18.00 Uhr

Begrüßung: Dr. Simon **KORENJAK**

Einführung: Univ.-Prof. Dr. Friedrich **LACHMAYER**

1. Session: **Partizipation im Gesetzgebungsverfahren & Zukunft der Legistik-Gespräche**; Moderation: MR Dr. Karl **IRRESBERGER**

- **ePartizipation im Parlament**: Dr. Günther **SCHEFBECK**
- **Untersuchungsausschüsse**: Dr. Wolfgang **ENGELJEHRINGER**
- **ePartizipation in der Steiermark**: Dr. Renate **KRENN-MAYER**
- **Vernehmlassverfahren in der Schweiz**: Dir. Dr. Marius **ROTH**
- **Diskussion: Zukunft der Legistik-Gespräche**:
Moderation: Dr. Günther **SCHEFBECK**

18.00 Uhr: **Abendprogramm**

ab 20.00 Uhr: **gemeinsames Abendessen**

Freitag, 8. November 2013, 9.00 Uhr bis 12.30 Uhr

2. Session: **Rechtspolitik**; Moderation: HR Dr. Klaus **HEISSENBERGER**

- **Neue Anwendungen im RIS ab 2014**: Mag. Helmut **WEICHSEL**
- **Rechtspolitische Fragen und Aspekte der Organisation der Landesverwaltungsgerichte**: Präsident Mag. Armin **RAGOSSNIG**
- **Gravierende Rechtsanwendungsfehler und Revisionszuständigkeit des VwGH**:
Hon.-Prof. Dr. Meinrad **HANDSTANGER**
- **Wirkungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung aus der Sicht des Budgetdienstes des Parlaments**: Mag. Kristina **FUCHS**, MPA
- **Schlusswort**: Univ.-Prof. Dr. Friedrich **LACHMAYER**

In der Reihe „Bildungsprotokolle“ sind bisher erschienen:

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

- Band 14: E-Government und Führungskräfte-Entwicklung
149 Seiten, 2007
- Band 15: Klagenfurter Logistik-Gespräche 2007
158 Seiten, 2008
- Band 16: Effektivität und Effizienz der Ausbildung im NPM
134 Seiten, 2008
- Band 17: Klagenfurter Logistik-Gespräche 2008
158 Seiten, 2009
- Band 18: Klagenfurter Logistik-Gespräche 2009
208 Seiten, 2010
- Band 19: Klagenfurter Logistik-Gespräche 2010
170 Seiten, 2011
- Band 20: Klagenfurter Logistik-Gespräche 2011
171 Seiten, 2012
- Band 21: Klagenfurter Logistik-Gespräche 2012
254 Seiten, 2013