

BILDUNGSPROTOKOLLE

BAND 20

9. KLAGENFURTER
LEGISTIK@GESPRÄCHE 2011



KÄRNTNER VERWALTUNGS-AKADEMIE

Bildungsprotokolle

Herausgegeben von der
Kärntner Verwaltungsakademie

Band 20

9. Klagenfurter Logistik® Gespräche 2011

Klagenfurt 2012

Die Rechte liegen bei den Autoren.

Satz: Satz & Design Schöffauer, Ebentaler Straße 100, A-9020 Klagenfurt am Wörthersee

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

Vorwort

Am 3. und 4. November 2011 fanden auf Einladung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst und der Kärntner Verwaltungsakademie im Grünen Saal des Landhauses die 9. Klagenfurter Legistik@Gespräche statt.

Im Zentrum dieser von Univ.-Prof. Dr. Friedrich Lachmayr geleiteten Veranstaltung standen einerseits rechtspolitische Fragestellungen und andererseits eine vergleichende Darstellung der legistischen Ausbildung.

Der vorliegende Band 20 der „Bildungsprotokolle“ enthält eine Auswahl der eingebrachten Referate und Diskussionsbeiträge, die von den Autor-/innen ausformuliert und für die Publikation in dankenswerter Weise zur Verfügung gestellt wurden.

Zusätzlich enthält dieser Band auch weitere Beiträge von Teilnehmer-/innen zu aktuellen Themenstellungen.

Abschließend gilt es noch dem Direktor des Kärntner Landesarchivs Dr. Wilhelm Wadl für die fachkundige Führung durch die Ausstellung „Krainische Landesprivilegien 1338–1736“ zu danken.

Klagenfurt, im April 2012

Simon Korenjak

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	3
Wolfgang STEINER Universitäre Legistikausbildung in Österreich	7
Michael RAFFLER Legistikausbildung in Wien	13
Renate KRENN-MAYER Legistikausbildung in der Steiermark	21
Robert GMEINER „Legistik-Ausbildung“ in den Ländern – Einige ergänzende Wahrnehmungen	31
Christoph KLEISER Ausbildung und Legistik am VwGH	39
Daniela IVANOV/Marius ROTH Bemerkungen zur Legistikausbildung in der Schweiz	51
Harald HOFFMANN/Günther SCHEFBECK Managing legislative information: an abstract model	61
Edmund PRIMOSCH Legistik-Training für „Better Regulation“ aus Sicht der OECD	71
Meinrad HANDSTANGER Jurisprudenz als metadogmatische Herausforderung – Eine Skizze	77
Karl GARNITSCHNIG Bildung – Ausbildung – Einbildung	87
Karl IRRESBERGER Fragen der Landeslegistik aus vergleichender Sicht	97
Klaus HEISSENBERGER Verwaltungsreformbestrebungen	109
Gerhard BAUMGARTNER Reformbedarf der Gerichtsbarkeit öffentlichen Rechts	117

Simon KORENJAK

Zur Diskussion über den Entwurf eines Kärntner Kundmachungsreform-
gesetzes 2012 aus der Sicht der Kärntner Verwaltungsakademie 135

Anhang 163

Autorenverzeichnis 165

Teilnehmerliste 167

Programm 170

Universitäre Logistikausbildung in Österreich

Von
Wolfgang STEINER

Die Aufgabe, über die universitäre Legistikausbildung darzulegen, führt zwangsläufig zu einer Durchsicht der aktuellen Studienpläne der österreichischen rechtswissenschaftlichen Fakultäten. Diese Durchsicht (verbunden mit einer kurzen Umfrage in den zuständigen Rektoraten) ergibt, dass lediglich an der Universität Graz ein Wahlfach „Gesetzgebungslehre und Rechtspolitik“ und an der Johannes-Kepler-Universität Linz (JKU) im Studienschwerpunkt Öffentliche Verwaltung eine Lehrveranstaltung „Gesetzgebungslehre“¹ angeboten wird.

Die zuletzt genannte Lehrveranstaltung wird vom Mitglied des Verfassungsgerichtshofs Helmut Hörtenhuber, vormals Leiter des Verfassungsdienstes und Landtagsdirektor in Oberösterreich, also einem Vorgänger in meiner aktuellen Funktion, und mir gemeinsam angeboten. Über diese Lehrveranstaltungen und die dabei gewonnene Erfahrung ist zu berichten:

Ziel dieser Lehrveranstaltung ist die Vermittlung von Grundlagenwissen an Studierende in der letzten Phase ihres Studiums, insbesondere in den Bereichen Gesetzessprache, Gesetzestechnik und formelle Gestaltung von Gesetzen. Wir versuchen, den jungen Kolleginnen und Kollegen eine Einführung in die Praxis der Legistik anhand einzelner Beispiele aus der geltenden Rechtsordnung zu geben und sie für aktuelle Fragen der Legistik zu sensibilisieren. Dieses Grundlagenwissen soll insoweit praxisgerecht angewendet werden, als auch die Erarbeitung konkreter Gesetzestexte und Stellungnahmen in aktuellen Gesetzgebungsverfahren auf dem Programm steht.

Inhaltliche Voraussetzung für die Teilnahme an der Lehrveranstaltung sind Kenntnisse des öffentlichen Rechts auf dem Niveau der Fachprüfung Öffentliches Recht. Der Leistungsnachweis über die Lehrveranstaltung selbst erfolgt durch die Verfassung einer Hausarbeit oder die Präsentation eines konkreten Themas in der Lehrveranstaltung, bei der jeweils auch eine Diskussion erfolgt.

Präsentation und Hausaufgabe haben – je nach Thema – etwa zu enthalten:

- die Ausgangslage/Problemstellung
- einen Überblick über den Stand der Wissenschaft/Praxis
- möglichst unterschiedliche konkrete Beispiele aus den verschiedenen Ebenen (EU/Bund/Länder)
- sonstige Praxis
- allfällige Judikatur der Höchstgerichte
- Lösungsansätze
- eigene Einschätzung
- weiterführende Hinweise (Literatur)

Es besteht eine umfangreiche Literaturliste, die laufend ergänzt wird, sowie eine Linkliste (etwa www.bka.gv.at/legistik sowie die Plattform Landesrecht des Landes Steiermark); dadurch haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Möglichkeit, sich rasch in das jeweilige Themengebiet einzulesen.

Im laufenden Wintersemester stehen für die Studierenden folgende Themen zur Auswahl:

- Rechtsbereinigung auf Bundes- und Landesebene
- Rechtsbereinigung auf EU-Ebene (bessere Rechtssetzung) und international
- Rechtssprache allgemein
- Interessenvertretungen u. ä. im Gesetzgebungsverfahren
- Gesetzesfolgenabschätzung (in zwei Teilen)
- Legistische Richtlinien Bund
- Legistische Richtlinien auf Länderebene
- Index-Klauseln im Recht
- Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz
- Beispiel und Bewertung: Gesetzgebungsverfahren Bund
- Beispiel und Bewertung: Gesetzgebungsverfahren Land
- Beispiel und Bewertung: Begutachtung eines aktuellen Gesetzentwurfs
- Begutachtungsverfahren EU-Bereich
- Vorblatt und Erläuterungen
- Begutachtungsverfahren Bundes- und Landesbereich
- Umsetzung von EU-Recht (Richtlinien)
- Begleitregelungen zur Wirksamwerdung von EU-Verordnungen
- Folgen der Aufhebung von Gesetzen für die auf deren Grundlage erlassenen Verordnungen
- Die Europäische Bürgerinitiative
- Konsultationsmechanismus
- Notifikationsverfahren I (technische)
- Notifikationsverfahren II (Dienstleistungs-Screening und Umsetzung)
- Verweisungen (einschließlich solche auf EU-Recht und auf Rechtsvorschriften, die bereits aufgehoben sind)
- Erlassung von Gemeindeverordnungen
- Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG
- Anforderungen an die Formulierung von Verwaltungsstrafbestimmungen
- VfGH zu Rechtssprache und -methodik
- Wirkungsorientierte Gesetzgebung
- § 17 BHG 2013
- Verfahren nach Art. 97 und Art. 98 B-VG
- Verweisungen auf ÖNORMEN u. ä.
- Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens
- Technik Klauseln im Recht („Stand der Technik“)
- Geschlechtergerechter Sprachgebrauch

- Antrags- und Beschlussformeln (BReg, NR, BR, LReg, LT, Ausschüsse, IA, Dringlichkeiten)
- Musterentwurf eines Landesgesetzes
- Öffentlichkeitsbeteiligung (direktdemokratische Elemente, Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung)
- E-Recht
- Kundmachung von Rechtsvorschriften
- Fehlerberichtigung in Rechtsvorschriften
- Wiederverlautbarung von Rechtsvorschriften
- Anforderungen an die Formulierung von Verordnungsermächtigungen
- Inkrafttretens- und Übergangsbestimmungen
- Regelungen zum „Verfall“ von Gegenständen

Ein erster Block der Lehrveranstaltung dient einer allgemeinen Einleitung und einem Überblick über die Gesetzgebungslehre insgesamt.

Die konkreten Themen werden höchstens zweimal vergeben. Die Studierenden, die die Lehrveranstaltung im Rahmen des Multimediadiplomstudiums absolvieren, haben eine Hausarbeit zu verfassen, die spätestens am Tag vor der Lehrveranstaltung (per E-Mail) beim Lehrveranstaltungsleiter eingelangt sein muss, in der das Thema von den Studierenden präsentiert wird, die die Lehrveranstaltung im Präsenstudium absolvieren.

Themen, die nicht durch Präsentationen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern abgedeckt werden, werden von den Lehrveranstaltungsleitern jedenfalls kurz dargestellt, zum Teil werden Themen ergänzend auch von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Direktion Verfassungsdienst des Amts der Oö. Landesregierung präsentiert, die dann auch aus ihrer Praxis berichten. In der Regel sind aber praktisch alle wichtigen Themen ohnehin vergeben und werden daher detailliert abgedeckt. An die Präsentation schließt sich jeweils eine Fragerunde bzw. eine meist sehr instruktive Diskussion an. Sofern in der geblockten Lehrveranstaltung Zeit bleibt, wird auf aktuelle Themen eingegangen bzw. werden aktuelle Begutachtungsentwürfe kritisiert. In einer Einheit wird konkret die Erstellung eines Begutachtungsentwurfs zu einem ganz bestimmten aktuellen Thema sowohl inhaltlich als auch von der formellen Gestaltung durchbesprochen und ein Begutachtungsentwurf sowie eine Stellungnahme zu einem aktuellen Gesetzesvorhaben formuliert.

Insgesamt besteht ein sehr positiver Eindruck vom Engagement und auch von den Ergebnissen, die die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der Lehrveranstaltung zeigen. Die Rückmeldungen der Studierenden zur Lehrveranstaltung sind ausschließlich positiv, wobei der – theoretisch unterlegte – aktuelle Praxisbezug besonders geschätzt wird. Im Rahmen der Kooperation Fachbereich Öffentliches Recht der JKU, UVS Oberösterreich und Land Oberösterreich – Direktion Verfassungsdienst, die ja an anderer Stelle schon positiv hervorgehoben wurde², haben wir auch immer wieder die Möglichkeit, Studierende für Ferialbeschäftigungen in den Verfassungsdienst zu bekommen. Dort können diese jungen Kolleginnen und Kollegen dann den einen oder anderen Punkt in der prak-

tischen Anwendung verfolgen und erfolgreich vertiefen, was zweifellos für eine konkrete Tätigkeit im legistischen Umfeld notwendig ist. Die Lehrveranstaltung kann dazu nur einen kleinen Beitrag leisten, ist aber jedenfalls ein erster Schritt.

Weitere Informationen online:

JKU: Institut für Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre – <http://www.vwrecht.jku.at>

JKU: Institut für Multimediales Öffentliches Recht – <http://www.jku.at/imoer/content>

JKU: Linzer Rechtsstudien – <http://linzer.rechtsstudien.at>

Anmerkungen

1 Im Umfang von zwei Semesterwochenstunden (4 ECTS).

2 Vgl. *Stolzlechner*, Die Landtage der österreichischen Bundesländer und die österreichischen Rechtsfakultäten, in: Kriechbaumer/Bußjäger, Das Februarpatent 1861, Zur Geschichte und Zukunft der österreichischen Landtage (2011; Band 42 der Schriftenreihe des Forschungsinstituts für politisch-historische Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek, Salzburg), 66 ff.

Legistikausbildung in Wien

Von
Michael RAFFLER

Die Ausbildung der rechtskundigen Bediensteten der Stadt Wien ist eine sehr vielseitige und in Bezug auf die Aufgabenstellungen, mit denen diese Bediensteten konfrontiert sein können, eine möglichst umfassende. Die Legistik nimmt darin nur einen kleinen, aber dafür umso gewichtigeren Platz ein.

Im Dienstleistungskonzern Magistrat der Stadt Wien sind ca. 60.000 Bedienstete tätig. Ungefähr ein Zehntel davon ist in der Hoheitsverwaltung beschäftigt.¹ Wiederum nur ein Bruchteil hievon ist mit legistischen Aufgabenstellungen betraut.

Die Ausbildung von rechtskundigen Bediensteten erfolgt in theoretischer Hinsicht in Kursen der Verwaltungsakademie, die jene Fächer betreffen, die Grundlage für die Dienstprüfung sind. Darauf soll im Folgenden nicht weiter eingegangen werden. In praktischer Hinsicht werden neu eintretende rechtskundige Bedienstete nach einem Rotationsprinzip eingesetzt, das es ermöglicht, in einigen wichtigen Verwaltungsbereichen praktische Erfahrung zu erwerben und sich zu orientieren, in welche Richtung die berufliche Laufbahn gehen soll.

Die praktische Ausbildung im Rahmen der Job-Rotation kann aber immer nur einen gewissen Einblick in die möglichen Einsatzgebiete für einen Juristen oder eine Juristin beim Magistrat der Stadt Wien geben. Diese sind so vielfältig, dass nur eine beispielhafte Aufzählung möglich ist. Sie reicht, um nur die großen Gebiete zu nennen, von Tätigkeiten im Dienstrecht (Dienst-, Besoldungs- und Gleichbehandlungsrecht), in der Finanzverwaltung (Gemeinebudget, Finanzausgleich, Gemeindeabgaben), im Umweltrecht (Abfallwirtschaftsrecht, Umweltverträglichkeitsprüfung), im Sanitäts- und Sozialrecht (Krankenanstaltenwesen, Sozial- und Behindertenhilfe), im Gewerbe- und Vergaberecht, im Recht der Technik (Bau- und Kleingartenrecht, Eisenbahnrecht, Energierrecht, Luftfahrtrecht), dem Verkehrsrecht (Parkraumbewirtschaftung, Fiakerrecht) bis hin zu Tätigkeiten in der Bezirksverwaltung (in den Magistratischen Bezirksämtern) und im Verfassungs- und EU-Recht (Geschäftsordnungen des Gemeinderates und Landtages, Umsetzung von EU-Richtlinien). Zentrale rechtliche Tätigkeiten sind vor allem die Information von Bürgern und Bürgerinnen, die Beratung der politischen Ebene, das Führen von Berufungsverfahren, insbesondere für Sonderbehörden (Bauoberbehörde, Abgabenberufungskommission, Berufungssenat, Dienstrechtssenat, Vergabekontrollsenat) und das Erstellen von Rechtsgutachten.

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Besorgung von Dienstleistungen durch ausgliederte Rechtsträger in Form selbstständiger Unternehmen spielt aber auch immer mehr die Tätigkeit in Unternehmungen nach der Wiener Stadtverfassung wie Wiener Wohnen und dem Krankenanstaltenverbund sowie in privaten Unternehmen oder Selbstverwaltungskörpern eine Rolle, an denen die Stadt Wien Anteile hält bzw. aufgrund der Satzung über Besetzungs- oder Stimmrechte verfügt. Dazu zählen insbesondere die Wiener Stadtwerke Holding AG und deren Tochterunternehmen sowie der Fonds Soziales Wien.

Im Rahmen all dieser Tätigkeiten fallen auf jenen Gebieten, wo dem Land gemäß Art.15 Abs.1 B-VG Gesetzgebungskompetenzen zustehen, in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung sowie in den Angelegenheiten der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich, wo das Erlassen von Verordnungen in Betracht kommt, legistische Aufgaben an.

Da Wien primär Gemeinde ist, sind hievon die Flächenwidmungs- und Bebauungspläne sowie die ortspolizeilichen Verordnungen als Gestaltungsinstrumente besonders hervorzuheben. Auch das Erstellen von Erlässen in Angelegenheiten des inneren Dienstes zählt zur Legistik. Im Bereich des Förderwesens und für die Bewältigung von Aufgabenstellungen, wo nichthoheitliche Gesichtspunkte im Vordergrund stehen, ist auch das Erlassen von Selbstbindungsnormen von Bedeutung. Daneben sind auch die Begutachtung von Fremdnormen, insbesondere der Entwürfe der Bundesministerien und der Regierungsvorlagen der Bundesregierung, ohne legistische Kenntnisse nicht zu bewerkstelligen.

Rechtsgrundlage für die Legistik in Wien ist ein Erlass des Bereichsdirektors für öffentliches Recht sowie das Legistische Handbuch der Stadt Wien, auf das der Erlass verweist. Dem Erlass liegt die Idee zugrunde, zum einen in einem möglichst überschaubaren Rahmen den Ablauf der Zusammenarbeit zwischen dem Verfassungsdienst und den legistischen Dienststellen zu regeln, zum anderen durch das Auslagern von Rahmenschriftstücken bzw. Formularen möglichst effiziente Vorgaben zu geben und damit klarzustellen, wo die Fachdienststellen eigenständig legistisch tätig sein müssen.

Betrachtet man nun die legistischen Anforderungen, die einen Legisten oder eine Legistin in der Praxis erwarten, so sind Normtexte ohne die Fähigkeit, präzise formulieren zu können und ohne Detailkenntnisse über die normenspezifische verfassungsgerichtliche Judikatur, über das E-Government, über den Datenschutz und über Erfordernisse, die sich aus der zunehmenden Bedeutung ausgegliederter und beliehener Rechtsträger ergeben, nicht zu bewältigen.

An diesen praktischen Erfordernissen orientiert, erfolgt die Ausbildung in der Legistik in einer mehrere Module umfassenden Lehrveranstaltung, dem Legistikseminar, das gemeinsam von der Verwaltungsakademie der Stadt Wien und dem Verfassungsdienst angeboten wird. Der Verwaltungsakademie obliegt die praktische Organisation, dem Verfassungsdienst die fachliche Leitung der Lehrveranstaltung. Diese ist eine Spezialausbildung, die primär auf die Vermittlung von praktisch-legistischen Kenntnissen und von Wien-spezifischen legistischen Besonderheiten ausgerichtet ist.

Die Veranstaltung setzt für rechtskundige Teilnehmer und Teilnehmerinnen die Ablegung der Dienstprüfung voraus. Sie wird im Unterschied zur Ausbildung, die der Dienstprüfung vorausgeht, zur Gänze auf freiwilliger Basis angeboten. Voraussetzung für die Teilnahme ist der Nachweis, dass die legistische Ausbildung für das berufliche Fortkommen bei der Stadt Wien vorteilhaft ist bzw. dass der Einsatz der betreffenden Fähigkeiten in der bestehenden oder beabsichtigten Verwendung von Nutzen ist. Keine Voraussetzung ist die Absolvierung der juristischen Studien. Das Seminar ist für alle Berufsgruppen zugänglich. Vor allem Techniker, insbesondere Architekten und Raumplaner, die in der Praxis Flächenwidmungs- und Bebauungspläne erstellen, machen von diesem Ausbildungsangebot Gebrauch.

Dieses Ausbildungskonzept wird erst seit dem Jahr 2006 verfolgt. Von 1998 an, dem Entstehungsjahr des Legistikseminars, war das Seminar zwar auch für alle Berufsgruppen zugänglich, allerdings für alle Juristen und Juristinnen verbindlich vorgesehen. Ferner war es möglich, das Seminar bereits vor der Dienstprüfung zu absolvieren.

Der Impuls zur Veranstaltung ging vom damaligen Leiter des Verfassungsdienstes aus. Dieser erteilte den Auftrag, ein Konzept für die Ausbildung auf legistischem Gebiet auszuar-

beiten, das jedenfalls die verfassungsrechtlichen Grundlagen, die Darstellung der Berechnung der Gesetzesfolgekosten und der rechtlichen Bedeutung einer klaren und unmissverständlichen Gesetzessprache zum Inhalt haben soll. Diese Inhalte waren die ersten, die im Seminar gelehrt wurden. Schwerpunkt der ersten Veranstaltungsreihe war dabei das Thema Recht und Sprache. Von Anfang an bildete neben einer legistischen Ausbildung immer auch eine Einführung in die Linguistik einen wesentlichen Bestandteil des Seminars.

Weiters wurden die Teilnehmer und Teilnehmerinnen im fortgeschrittenen Stadium fachspezifisch legistisch ausgebildet. Zur Auswahl standen das Dienstrecht, das Finanzrecht und das Recht der Technik. Legisten des jeweiligen Fachgebietes befassten die Interessenten und Interessentinnen in diesem Teil der Veranstaltung mit entweder einem Mustergesetz oder mit legistischen Spezialproblemen des jeweiligen Faches.

Dieser Ablauf der Veranstaltung wurde in der Folge mehrfach geändert und erweitert. Herausgebildet hat sich ein Programm, das möglichst flexibel auf neue legistische Herausforderungen reagieren kann. Dies wird dadurch bewerkstelligt, dass nur wenige Inhalte gleichbleibend bei jedem Veranstaltungsdurchgang vorgetragen werden. Dies sind im Wesentlichen die Fächer des ersten Moduls (vgl. dazu im Folgenden). Alle anderen Inhalte sind variabel. Daher kann im Ablauf jederzeit auf in der Praxis aktuelle legistische Themen wie z. B. Rechtsbereinigungsbemühungen, Ausgliederungen und Beleihungen, Bestimmungen zur Absicherung der Verwendung von Daten, Bestrebungen zur Verankerung von E-Government, Abfassen von Stellungnahmen zu Themen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit etc. angemessen reagiert und dazu notwendiges, praktisch orientiertes Wissen auf direktem Weg vermittelt werden.

Bei den ersten Durchgängen des Seminars hat sich ein didaktisches Konzept bewährt, das im Wesentlichen darin besteht, zuerst die Basics des betreffenden Themas anhand von möglichst anschaulichen Beispielen zu erläutern und anschließend gleich darauf bezogene, konkrete praktische Aufgabenstellungen zu bearbeiten, wo es auf die Anwendung der zuvor erörterten Voraussetzungen ankommt. Die Aufgabenstellungen werden vom Vortragenden oder der Vortragenden vorgegeben und von den Teilnehmern und Teilnehmerinnen in Gruppen von ca. 4 bis 5 Personen gemeinsam erarbeitet. Die Ergebnisse werden in der Folge den anderen Gruppen präsentiert und gemeinsam diskutiert. Dieses Konzept wurde – mit der einen oder anderen Modifikation – bis heute beibehalten.

Die Länge der einzelnen Veranstaltungsteile ist unterschiedlich und wird – unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung – von den Vortragenden bestimmt. Da die Veranstaltung zur Gänze in der Dienstzeit stattfindet, werden mehrere Veranstaltungsteile an einem Tag vorgetragen. Dadurch ist es den Teilnehmern und Teilnehmerinnen möglich, das Seminar rasch zu absolvieren.

Die Inhalte des Seminars wurden im Laufe des nun 14-jährigen Bestandes immer wieder überdacht und neu gestaltet. Im Gefolge der Bemühungen für eine Budgetkonsolidierung wurde der Vertrauensschutz und die daraus resultierenden legistischen Voraussetzungen für die Normerstellung ein aktuelles Thema, unmittelbar gefolgt vom Datenschutz, dessen Bedeutung für den automationsunterstützten Austausch von Daten in der Verwaltung ständig im Steigen begriffen ist. 2006 wurde die fächerbezogene Ausbildung beendet und

dafür wurden neue Schwerpunkte gesetzt. Ein Thema, das immer wieder zu angeregten Diskussionen führt, ist Gender Mainstreaming und Legistik, das ab 2008 in den Fächerkanon aufgenommen wurde. Die zuletzt hinzugenommenen Fächer bzw. Themenbereiche sind der Umgang mit Fehlern in der Legistik, Formularlegistik und die Verankerung von E-Government in der Legistik.

Die Veranstaltung beinhaltet derzeit drei Schwerpunkte. Die Vermittlung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Normtext, die einmal in allgemeiner Form vorgetragen werden und einmal speziell bezogen auf Ausgliederungen und Beleihungen. Den zweiten Schwerpunkt bildet die Vermittlung von Kriterien zu einer in jeder Hinsicht kostenbewussten Vorgangsweise bei der Normerstellung. Aspekte dieses Zieles finden sich nahezu in allen Veranstaltungsteilen, schwerpunktmäßig werden diese Inhalte im ersten und dritten Modul in den Gesetzesfolgekosten und den Fragenkatalogen zur Gesetzesfolgenabschätzung vermittelt. Den dritten Schwerpunkt stellt die Vermittlung der politischen Leitlinien der Stadtpolitik dar, wobei pro Veranstaltungsreihe jedenfalls Einblick in einen ausgewählten Politikbereich geboten wird. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass gerade dieser Veranstaltungsteil als bewusste Überschreitung der Legistik sehr gut ankommt, da er eine Verschmelzung mit dem Horizont der politischen Ebene ermöglicht.

Die vier Module des derzeit aktuellen Programms umfassen folgende Themen:

Modul 1:

1. Anforderungen an Rechtstexte aus linguistischer Sicht
 - Bedeutung der Sprache für die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern und Bürgerinnen
 - Methoden zur Erzielung von mehr Verständlichkeit und Bürgernähe
2. Verfassungsrecht und Legistik
 - Verfassungsrechtliche Vorgaben
 - Ausarbeiten von Normtexten
 - Erstellen von Gesetzesmaterialien
 - Rechtssprache und Verständlichkeit
 - Legistische Formulare
3. Legistisches Fehlermanagement
 - Erkennen von Fehlern in Rechtstexten
 - Methoden zur Fehlerreduktion

Modul 2:

Anforderungen an Ausgliederungen und Beleihungen

1. aus verfassungsrechtlicher Sicht
2. aus finanzrechtlicher und betriebswirtschaftlicher Sicht
3. aus dienstrechtlicher Sicht

4. Anforderungen im Hinblick auf das e-Government und den Datenschutz
 - E-Government-Tauglichkeit von Entwürfen
 - Anforderungen aus dem Datenschutzrecht
5. Legistische Handhabung von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG
 - Richtlinien für die Ausarbeitung solcher Vereinbarungen
 - Durchführung eines Begutachtungsverfahrens
 - Anwenden eines Formulars

Modul 3:

1. Fremdlegistik
 - Begutachtung von Normen des Bundes und der übrigen Länder
2. Gesetzesfolgenabschätzung
 - Prospektive und retrospektive GFA
 - Anwenden von Fragenkatalogen zur
 - Erhebung des Regelungsbedarfes, zur
 - Erzielung von mehr Effizienz und zur
 - Prüfung des Deregulierungsbedarfes
3. Gestaltung des Kontaktes zwischen der politischen Ebene und den Legisten und Legistinnen
 - aus dem Blickwinkel eines Mitarbeiters einer amtsführenden Stadträtin
4. Legistische Sacharbeit und Rechtspolitik
 - Handhabung politischer Vorgaben
 - Zusammenarbeit zwischen politischer Ebene und Legisten und Legistinnen
 - Umgang mit Kritik aus den Medien
5. Umsetzung der Leitlinien der Stadtpolitik anhand der Energiepolitik
 - Aufgaben eines Unternehmens der Stadt Wien;
 - Knüpfen von Kontakten mit einem Unternehmen

Modul 4:

1. EU und Legistik
 - Entscheidungsprozesse und Netzwerke in der EU
2. Gender Mainstreaming und Legistik
 - Rechtsgrundlagen für Gender Mainstreaming in Wien; Anwenden der 4-R-Methode anhand von praktischen Beispielen
3. Legistik und New Public Management
 - Steuerung legislativer Abläufe unter Heranziehung der Grundsätze des New Public Managements

Am Ende aller Module, somit am Ende eines gesamten Veranstaltungsteiles, werden von der Verwaltungsakademie der Stadt Wien Beurteilungsbögen an die Teilnehmer und Teilnehmerinnen ausgegeben. Diese ergeben im Wesentlichen, dass ca. 90 Prozent der Kursbesucher und Kursbesucherinnen aufgrund eigener Initiative an der Veranstaltung teilnehmen. Dies ist ein außerordentlich hoher Wert. Daraus ergibt sich ein sehr großes Interesse an den Gegenständen und eine entsprechend hohe Erwartungshaltung, der durch immer wieder neue und aktuelle Inhalte Rechnung zu tragen ist.

Durchschnittlich sind ca. 40 Prozent mit der Themenauswahl sehr und ca. 60 Prozent zufrieden, bei einer Skala von insgesamt vier Werten (ferner wenig und nicht zufrieden). Noch deutlicher lässt sich die positive Einstellung gegenüber der Veranstaltung an der Beurteilung der Lernatmosphäre und dem Lernklima nachweisen. Diese Kriterien werden von ca. 70 Prozent mit sehr zufriedenstellend und den restlichen 30 Prozent als zufriedenstellend beurteilt. Ferner besteht die Möglichkeit, „freie“ Kommentare abzugeben, wovon zumindest zum Teil Gebrauch gemacht wird. Die Wünsche der Teilnehmer und Teilnehmerinnen gehen zumeist in Richtung einer Verstärkung der rechtlich orientierten Fächer. Abschließend ist kurz darauf hinzuweisen, dass es Stimmen gibt, die eine solche umfassende legistische Schulung ablehnen, weil sie der Meinung sind, dass die Fertigkeiten, die in einem solchen Seminar erworben werden können, lediglich der Anstoß zu einer eigenständigen Weiterentwicklung in der legistischen Praxis sein können. Eine genaue Kenntnis der betreffenden Normen und deren Umfeld könne darin nicht vermittelt werden und bliebe der Erschließung durch eigenes Studium vorbehalten. Die eigentliche juristische Tätigkeit des passgenauen Einfügens von Normen in einen vorhandenen Bestand und die dabei anzustellenden Erwägungen und Wertungen, insbesondere die Beurteilung von Änderungswünschen aus fachlicher Sicht, könnten gar nicht gelehrt, sondern nur in der Praxis erlernt werden.

Diese Argumente treffen insofern zu, als die praktische legistische Tätigkeit und der damit verbundene Einblick in ein Fachgebiet durch die Veranstaltung nicht ersetzt werden kann und auch nicht ersetzt werden soll. Den Argumenten ist aber entgegenzuhalten, dass mit einer möglichst breit gestreuten Ausbildung (diese berührt rechtliche Inhalte, Linguistik, Rechtssoziologie, Geschlechterforschung), wie die hier vermittelte, Kenntnisse erworben werden können, deren Erlernen allein in der Praxis aufgrund der vermittelten Vielfalt nicht möglich ist bzw. mit einem erheblichen Aufwand an Eigenleistungen und nur mit einem sehr hohen Zeitaufwand möglich wäre. Würde die Veranstaltung nicht durchgeführt, würden außerdem die sich aus ihrer Durchführung ergebenden Kontakte und Netzwerke der Teilnehmer und Teilnehmerinnen untereinander nicht gebildet und blieben ungenützt. Daher kann festgehalten werden, dass ein effizientes und kostenbewusst gestaltetes Ausbildungsprogramm einen Mehrwert vermittelt, der ohne Ausbildung nicht erreicht würde. Dies zeigt auch das Feed-Back der Teilnehmer und Teilnehmerinnen.

Anmerkung

1 Dr. Ernst Theimer, *Meine Erfahrungen als Jurist und Beamter*, ÖJZ 2011, Heft 16, Seite 743.

Legistikausbildung in der Steiermark

Von
Renate KRENN-MAYER

1. Ausgangslage und Vorgeschichte

Die Steiermark gehört traditionell zu jenen Bundesländern, die mit dem System der Fachlegistik arbeiten¹: Mit der aus der Geschäftseinteilung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung sich ergebenden Zuständigkeit für die so bezeichneten „Rechtssachen“ in bestimmten Angelegenheiten² ist die Zuständigkeit – somit auch die Verantwortung – für die dazugehörige Legistik verbunden. Dies umfasst die Ausarbeitung von Entwürfen für Landesgesetze und Verordnungen der Landesregierung bzw. des Landeshauptmanns und die Betreuung bzw. Begleitung des Rechtsetzungsverfahrens vom ersten Entwurf über die Durchführung des Begutachtungsverfahrens, also Einholung und Verarbeitung von Stellungnahmen, Erarbeitung beschlussreifer Entwürfe bzw. Regierungsvorlagen bis zur Mitwirkung an der Arbeit des mit der Regierungsvorlage für ein Landesgesetz befassten Landtagsausschusses oder -unterausschusses, sofern dieser es verlangt.³ Qualitativ und quantitativ können die Aufgaben der einzelnen Dienststellen in diesem dezentralen System stark variieren, je nach betreutem Rechtsgebiet.⁴ Handelt es sich dabei schwerpunktmäßig um Materien, in denen die Gesetzgebungskompetenz dem Bund zukommt, kann es auch sein, dass sich die legistische Tätigkeit auf einen nur schmalen Bereich, nämlich die Erlassung von Verordnungen des Landeshauptmannes, beschränkt.

Dem steiermärkischen Verfassungsdienst kommt dabei die Rolle zu, legistische Standards erlassmäßig vorzugeben und den jeweiligen Rechtsetzungsprozess im Rahmen der Vorbegutachtung und Begutachtung zu begleiten. Bei Letzterem kann die Ausgestaltung unterschiedlich sein und wird dem konkreten Bedarf angepasst; die Bandbreite reicht von einer einmaligen schriftlichen Stellungnahme zu einem Entwurf bis zur regelmäßigen und zeitintensiven Beteiligung an anspruchsvollen Rechtsetzungsprojekten.

Der Verfassungsdienst betreibt darüber hinaus auch Eigenlegistik, hauptsächlich im Bereich Landesverfassungs- und Organisationsrecht, und übernimmt auch die Koordination und Federführung, wenn rechtsbereichs- und damit zuständigkeitsübergreifende Sammelgesetze erforderlich oder sinnvoll sind: Auf diese Weise sind u. a. das Euro-Umstellungsgesetz (2000), das Verwaltungsreformgesetz 2005, das Bundespolizei-Anpassungsgesetz (2006), das Sammelgesetz zur Umsetzung der Berufsqualifikationsrichtlinie (2008), das Eingetragene Partnerschaften-Anpassungsgesetz (2010), das Gesetz über eine Änderung von Bestimmungen über die Weisungsfreistellung und die Selbstverwaltung (2010), das Dienstleistungsrichtlinien-Anpassungsgesetz (2010) und zuletzt das Bezirksbehörden-Reorganisationsgesetz (2012) entstanden.

Was die handelnden Personen angeht, so sind in den Fachabteilungen etwa 40 Juristinnen und Juristen legistisch tätig, etwa ein Viertel davon sehr häufig und intensiv, etwa ein Viertel nur gelegentlich und der Rest im Bereich dazwischen; sie haben in „ihrem“ Rechtsbereich für gewöhnlich auch Vollzugs- und teilweise auch oberbehördliche Aufgaben zu erfüllen und daher die unerlässliche Fachkompetenz und Nähe zur Praxis.

Bis 2004 gab es in der Steiermark keine systematische legistische Ausbildung, weder im Rahmen der Grundausbildung noch begleitend vor oder bei der Betrauung von Bediensteten mit legistischen Aufgaben. Abgesehen von vereinzelt Fortbildungsveranstaltungen war es Sache der legistisch tätigen Dienststellen, neue Kolleginnen und Kollegen einzuschulen und

das legistische (Erfahrungs-)Wissen intern weiterzugeben. Der jeweilige dienststelleninterne Standard konnte dabei stark differieren: Organisationseinheiten mit umfangreicher und regelmäßiger legistischer Tätigkeit hatten entsprechend größeren Erfahrungsschatz und mehr Gelegenheit, legistische Kompetenz aufzubauen. Dementsprechend schwieriger war es für legistisch selten bzw. geringfügig tätige Dienststellen, Nachwuchs einzuschulen, wenn mehr gefordert war als die Weitergabe bewährter Textmuster.

Über das Erfahrungswissen hinaus konnte man ab 1990 auf die damals neuen und richtungweisenden steiermärkischen Richtlinien für die Legistik (ein Erlass des Verfassungsdienstes) zurückgreifen und hatte damit ein wenn auch dünnes „Lehrbuch“. Hin und wieder wurden auch Fortbildungen zu legistischen Themen angeboten. Im Übrigen fand das Lernen – zugegebenermaßen motivationsfördernd – in der Praxis statt, was manchmal auch die Methode „Versuch und Irrtum“ einschloss; anlassfallbezogene Nachhilfe gab es durch den Verfassungsdienst und Zensuren vor allem bei der Begutachtung der verfassten Regelungsentwürfe sowie ex post von den vollziehenden Stellen.

Als der steiermärkische Verfassungsdienst 15 Jahre später, also im Jahr 2005, das Legistische Handbuch des Landes Steiermark herausgab, mit dem in mehrfacher Hinsicht Neuland betreten wurde⁵, war es naheliegend, alle Legistinnen und Legisten mit dem neuen Handwerkszeug vertraut zu machen: Zur Einschulung wurden vom Verfassungsdienst Workshops angeboten. Das Echo war sehr gut, und der Wunsch nach Vertiefung der Themen wurde mehrfach geäußert. Damit war der Anstoß für die Fortsetzung und Institutionalisierung der Workshops gegeben.

2. Organisation

Die Legistikausbildung bzw. -fortbildung wurde schon im nächsten Jahr – also 2006 – in das Angebot der steiermärkischen Landesverwaltungsakademie („LAVAK“) aufgenommen, um die Synergien im organisatorischen Bereich zu nützen. Seither läuft die gesamte Seminarorganisation über die LAVAK, beginnend mit der Ausschreibung über die Entgegennahme der Anmeldungen, die Raumorganisation bis hin zur Auswertung der Teilnehmerevaluationen. Für gewöhnlich finden sich jährlich mindestens zwei Legistikworkshops im Programm. Als Vortragende waren und sind weiterhin Referenten des steiermärkischen Verfassungsdienstes aus dem Kreis der Autoren des Legistischen Handbuchs (darunter auch die Verfasserin dieses Beitrages) tätig, die zwar über keine formale Qualifikation für das Lehren, aber Freude daran sowie langjährige Erfahrung mit der ganzen Bandbreite legistischer Aufgabenstellungen verfügen. Gelegentlich gibt es Unterstützung durch Korreferenten aus anderen Abteilungen des Amtes der Landesregierung.

3. Themen

In den acht Jahren seit Einführung der Legistikworkshops wurden nachstehende Themen behandelt:

2005: Mit „Grundlagen der Legistik“ wurde das Legistische Handbuch eingeführt, und mit „Layout von Rechtsvorschriften“ wurde die im Legistischen Handbuch erst-

- mals verpflichtend vorgesehene einheitliche Formatierung und Verwendung entsprechender Dokument- und Formatvorlagen trainiert.
- 2006: „Kostenberechnung“ hatte sowohl die Verpflichtung zur Kostendarstellung in einer bestimmten Form als auch die Verwendung der zum Legistischen Handbuch gehörenden elektronischen Berechnungshilfe zum Thema.
- 2007: Mit „Verordnungen der Bezirksverwaltungsbehörden“ wurde ein sehr spezieller Themen- und Adressatenkreis abgedeckt, während „Verordnungen schreiben“ auf die Verordnungserlassung durch Landesregierung und Landeshauptmann fokussierte und bei „Änderung von Rechtsvorschriften“ Fragen der inhaltlich und formal korrekten Novellierungstechnik einschließlich Textgegenüberstellung behandelt wurden.
- 2008: „Die Umsetzung von EU-Recht in Landesrecht“ wurde gemeinsam mit einem Referenten der für Europaangelegenheiten zuständigen Fachabteilung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung vorgetragen; bei „Legistische Fragen“ kamen die Themen Verweisteknik, Konsultationsmechanismus und Kundmachung vor.
- 2009: „Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG“ und „Die zeitliche Dimension von Rechtsvorschriften“ (hier vor allem In- und Außerkrafttreten sowie Übergangsbestimmungen) wurden ebenso behandelt wie weitere „Legistische Fragen“, darunter die damals aktuelle Neuregelung in Art. 20 B-VG betreffend die Weisungsfreistellung von Organen oder die Auswirkung elektronischer Neuerungen auf die Produktion von Rechtstexten.
- 2010: Mit „Wissenswertes zum Thema Novellen“ und „Kosten und andere Gesetzesfolgen“ wurden stark nachgefragte Themen erneut angeboten.
- 2011: „Layout von Rechtsvorschriften“ war vorwiegend auf den Assistenzbereich zugeschnitten. Im Workshop „Von der Idee bis zur Kundmachung: Verfahren zur Erlassung von Landesrechtsvorschriften“ wurde der Fokus nicht auf inhaltliche, sondern auf prozessuale Fragen der Rechtsetzung gelegt.

Diese Übersicht zeigt, dass bei der Themenwahl eine Gewichtung zu Gunsten der alltäglichen Probleme der legistischen Arbeit stattfindet, wobei das lückenlose Abdecken aller Kapitel des Legistischen Handbuchs in den Hintergrund tritt und praktisch unbedeutende Kapitel in den Workshops überhaupt nicht vorkommen. Dies trifft beispielsweise für die Wiederverlautbarung zu, die ihre Bedeutung weitestgehend verloren hat, weil die als „quasi-authentisch“ wahrgenommenen konsolidierten Fassungen von Rechtsvorschriften im Rechtsinformationssystem des Bundes mit ihrer hohen Qualität, allgemeinen Zugänglichkeit und schnellen Verfügbarkeit ihr schon lange den Rang abgelaufen haben.

4. Zielgruppen

Die Hauptzielgruppe besteht aus den Legistinnen und Legisten des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, einschließlich gelegentlich dazu stoßender Nachwuchskräfte des Verfassungsdienstes. Den im Landtag Steiermark legistisch tätigen Personen stehen

die Veranstaltungen ebenfalls offen; von der Teilnahmemöglichkeit wird sporadisch Gebrauch gemacht.

Bei den Themen „Layout“ – also Formatierung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen – und „Begutachtungsverfahren“ sind Workshops manchmal für Assistenzkräfte der Legistinnen und Legisten konzipiert; (auch) dieses Angebot wird gerne angenommen.

Generell gilt, dass die Teilnahme an der Legistikausbildung nicht verpflichtend ist, sofern sie nicht von der bzw. dem unmittelbar Vorgesetzten angeordnet ist. (Ob und in welchem Ausmaß Letzteres der Fall ist, wird im Rahmen der Ausbildungsveranstaltungen nicht erfragt.) Die Angehörigen der Hauptzielgruppe werden allerdings zusätzlich mit einem an sie namentlich adressierten E-Mail des Verfassungsdienstes über die kommenden Legistik-Workshops informiert, was auch als persönliche Einladung gemeint ist und verstanden wird.

Eine Unterscheidung nach „Anfängern“ und „Fortgeschrittenen“ wird nicht gemacht. Der Schwierigkeitsgrad schwankt je nach Thema. In praktisch allen Workshops gibt es auf Teilnehmerseite die ganze Bandbreite von großer bis minimaler legistischer Erfahrung. Vereinzelt werden Schulungen für spezielle Zielgruppen angeboten, etwa für mit der Verordnungsvorbereitung betraute Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der steirischen Bezirkshauptmannschaften.

5. Arbeitsweise

Wie bereits erwähnt, ist die Legistikausbildung in der Steiermark stark praxisorientiert; es geht nicht um das systematische lehrplanmäßige Vermitteln von umfassendem theoretischem Wissen wie bei universitären Lehrveranstaltungen. Die theoretischen, insbesondere verfassungsrechtlichen Grundlagen sowie Judikatur werden dann besprochen und es wird dann auf ihre Bedeutung verwiesen, wenn sie im jeweiligen Kontext relevant sind.

Die – überwiegend ganztägigen – Workshops werden für Kleingruppen von zehn bis zwölf Personen abgehalten, denen ein bis zwei Vortragende aus dem Verfassungsdienst gegenüberstehen. Meist wird ein Schulungsraum mit EDV-Arbeitsplätzen benutzt, da in der Regel – in Ergänzung zu Vortragssequenzen – Übungsbeispiele zu bearbeiten und Texte zu produzieren sind und darauf Wert gelegt wird, nebenbei rationelle EDV-Arbeitstechniken (z. B. Überarbeitungsfunktion und Versionierung im Textverarbeitungsprogramm) sowie das Verwenden des Legistischen Handbuchs im Intranet einschließlich Benutzung der Dokumentvorlagen zu üben, ferner das Recherchieren von diversen Gesetzesmaterialien, Regelungen anderer Bundesländer etc. im Internet.

Die Übungsbeispiele werden in unterschiedlichen Konstellationen bearbeitet (Paar-, Gruppen- oder Einzelarbeit), und nicht selten münden die gemeinsamen Ergebnisse in „Bonusmaterial“, das die Teilnehmerinnen und Teilnehmer für ihre eigene Arbeit mitnehmen können und das manchmal auch als neue Checkliste oder Muster in das Legistische Handbuch Eingang findet.

Dem Charakter dieser Ausbildungsveranstaltungen entsprechend werden keine Prüfungen abgenommen und keine Zeugnisse im Sinne von Leistungsnachweisen ausgestellt, sondern Teilnahmebestätigungen wie auch sonst bei Seminaren der Landesverwaltungsakademie üblich.

6. Schulungsmaterial

Da das Legistische Handbuch der Steiermark⁶ den Anspruch erhebt, alle in Rechtssetzungsprozessen standardmäßig vorkommenden Fragen zu beantworten, ist es als Schulungsunterlage prädestiniert und wird auch als solche verwendet. Das geschieht gewöhnlich in elektronischer Form über das Intranet des Landes, wo die jeweils letztgültige verbindliche Version zu finden ist. Erwünschter Nebeneffekt ist das bessere Kennenlernen des Legistischen Handbuchs. An den ergänzenden Arbeitsmaterialien ist nichts Bemerkenswertes: Es werden meist Übungsaufgaben ausgegeben und beim einleitenden bzw. begleitenden Vortrag einige Folien an die Wand projiziert.

7. Funktion für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Wie bereits oben ausgeführt, ergänzt das Angebot an Legistikworkshops die Grundausbildung bzw. schließt eine Lücke in der Nachwuchsschulung. Aus Sicht der meist schon in der legistischen Praxis stehenden Teilnehmerinnen und Teilnehmer stehen aber wohl der Erfahrungsaustausch und die Diskussion im Vordergrund sowie die Möglichkeit, aktuelle eigene Probleme zur Sprache zu bringen.

Schließlich profitieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf eine besondere Weise: Der Rechtssetzungsprozess läuft nach bestimmten, teils strikten Regeln ab und ist in diesem Punkt grundsätzlich einem Spiel vergleichbar. Wie jeder aus eigener Erfahrung weiß, der ein paar Proberunden irgendeines Gesellschaftsspiels gespielt hat, erwirbt man dadurch automatisch Basisfertigkeit und Basisverständnis, so dass man danach weitgehend regelkonform spielen und sich aufs Gewinnen konzentrieren kann. Wer hingegen bloß die Spielanleitung gelesen hat, dem wird das schwerlich auf Anhieb gelingen, und er wird bei den ersten „echten“ Runden im Nachteil sein. In diesem Sinne unterstützt das Üben und Durchspielen von Legistik-Spielregeln in Verbindung mit deren systematischer Aufbereitung Basisfertigkeit und Basisverständnis sowie das Bewusstmachen von Zusammenhängen und steigert die Problemlösungsfähigkeit im „Ernstfall“.

Die Kontinuität des Ausbildungsangebotes stellt sicher, dass auch Änderungen der legistischen Rahmenbedingungen bzw. Vorgaben (z. B. der für die Rechtsetzung maßgeblichen Verfassungsbestimmungen) in den Schulungen behandelt werden, was ihre Rezeption und Anwendung erleichtert.

Durch die relativ kleine Zielgruppe werden überdies auch Zusammengehörigkeit und Kontakt gefördert, worauf man im legistischen Alltag zurückgreifen kann. Nicht zu vernachlässigen ist zuletzt die Möglichkeit, bewusst Zeit für legistische Grundlagenarbeit und für das spielerische Üben aufzubringen, denn darin drückt sich auch Wertschätzung

des Dienstgebers für die Legistik und ihre Adepten aus, was umso mehr ins Gewicht fällt, als Zeitnehmen im legistischen Alltag nicht selten als überflüssiger Luxus missverstanden wird.

8. Funktion für den Verfassungsdienst

Die Legistikausbildung trägt auch auf Ebene des Verfassungsdienstes zur Qualitätsverbesserung bei, was den Mehraufwand rechtfertigt: Auf der persönlichen Ebene ist die Herausforderung des Lehrens stets ein Anstoß, Themen zu vertiefen und sich selbst damit intensiv zu befassen, somit die eigene Kompetenz zu steigern. Der Erfahrungsaustausch und die Diskussion bei den Workshops bringen aber auch auf der Sachebene Nutzen: Immer wieder tauchen bisher übersehene Fehler und Lücken im Legistischen Handbuch auf oder Ideen zur Verbesserung, die dann für die nächste Aktualisierung vorgemerkt werden. Auch dadurch kann das vom Verfassungsdienst geschaffene und zur Verfügung gestellte Legistik-Werkzeug laufend nachgeschärft werden. Nicht zuletzt sind die Workshops eine ideale Gelegenheit, den persönlichen Kontakt und die Vertrauensbasis zu den Legistinnen und Legisten zu pflegen, was der Alltagsarbeit in hohem Ausmaß zugutekommt.

9. Ausblick

Die Rückmeldungen und Erfahrungen lassen das derzeit praktizierte System als positiv erscheinen, was laufende Verbesserungen und Anpassungen nicht überflüssig macht. Ein aktuelles Thema ist die Ausweitung auf eine weitere Zielgruppe. Es gibt eine Schnittstelle im Rechtsetzungsprozess, der bisher bei Schulungsmaßnahmen zu wenig Beachtung geschenkt wurde: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Politischen Büros, welche auf Ebene der Landesregierung das Äquivalent der Ministerkabinette bilden, sind oft an der Planung von Rechtsetzungsvorhaben bzw. am Verfolgen von deren Umsetzung beteiligt, ohne dass sie immer vollständig über die legistischen Abläufe und Erfordernisse informiert sind; teilweise ist ihre berufliche Vorbildung keine juristische. Auch ist die Fluktuation relativ hoch, so dass auch einschlägiges Erfahrungswissen oft noch fehlt. Wie sich jüngst gezeigt hat, ist die Nachfrage nach komprimierter Information über die Meilensteine und Zeitplanung des Rechtsetzungsprozesses sehr wohl vorhanden, so dass geplant ist, dieser Zielgruppe künftig eine auf sie zugeschnittene Schulung anzubieten. Mit Wegfall der verwaltungsbehördlichen Berufungsinstanz durch die unmittelbar bevorstehende Einführung der Landesverwaltungsgerichte wird sich auch die Situation der Legistinnen und Legisten im Landesdienst verändern: Sie werden voraussichtlich ab 2014 die Rechtsvorschriften, für deren Gestaltung sie zuständig sind, nicht mehr aus der berufsbehördlichen Vollzugserfahrung kennen, was sie von einer bisher selbstverständlich zur Verfügung stehenden Wissensquelle abschneidet. (Dies wird sich übrigens ebenso auf die Wahrnehmung der oberbehördlichen Leitungsaufgaben auswirken.) Dieses Manko zu kompensieren sollte auch im Bereich der Legistikausbildung als eine mittel- und langfristige Herausforderung wahrgenommen werden.

Anmerkungen

- 1 Zu den organisatorischen Spielarten der Legistik in Österreich ist auf folgende ausführliche Darstellungen in Band 15 der Bildungsprotokolle zu verweisen: *Karl Irresberger*, Organisationsformen der Legistik aus der Sicht des Bundes, S. 31 ff., und *Gerold Glantschnig*, Organisationsformen der Legistik aus der Perspektive eines Landes, S. 45 ff.
- 2 Beispielsweise: „Forstwesen, Tierzucht, Tiertransportwesen, Tierversuchswesen, Tierschutz, Jagdwesen, Fischereiwesen, Bienenzucht: Rechtssachen; M.B.V., S.W.L.“
- 3 Siehe §§ 12 und 35 der Geschäftsordnung des Landtags Steiermark 2005.
- 4 In ressortrelevanten Begutachtungsverfahren von Bundesministerien sind überdies auch die Interessen des Landes zu wahren, was – legistisch gesehen – bedeutet, die Seite zu wechseln und Stellungnahmen zu Bundesentwürfen auszuarbeiten.
- 5 Siehe *Renate Krenn-Mayer/Christian Freiburger*, Legistisches Handbuch für die Steiermark – innovative Aspekte, in: Bildungsprotokolle Band 12, S. 17 ff.
- 6 Auch im Internet verfügbar: <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/10165551/4530957>.

„Logistik-Ausbildung“ in den
Ländern
Einige ergänzende Wahrnehmungen¹

Von
Robert GMEINER

1.

Ich bin von den Veranstaltern der 9. Klagenfurter Legistik-Gespräche gebeten worden, noch einen kurzen ergänzenden Bericht beizusteuern. Ich danke für die Einladung und mache das auch gerne.

Ausgangspunkt meiner Betrachtungen ist, dass im Zuge der Vorträge und Diskussionen in Klagenfurt am Wörthersee am 3. und 4. November 2011 der Eindruck entstanden sei, dass die Ausbildungspraxis in den Ländern unterschiedlich und auch Arbeits- und Rechtsbehelfe (z. B. Legistische Richtlinien) in unterschiedlicher Weise bestehen würden. Die Prüfung einer verstärkten Kooperation, etwa durch Informationsaustausch, gemeinsame Arbeit an legistischen Behelfen und gemeinsame Ausbildungsveranstaltungen usw. wurde angeregt.

Die Verbindungsstelle der Bundesländer hat darüber die Länder informiert.² Die Länderexpertenkonferenz der Verfassungsdienste³ hat dieses Thema im Rahmen ihrer Tagung am 23./24. Jänner 2012 bereits intensiv beraten. Dabei wurde zum einen auf bereits erfolgte Aktivitäten hingewiesen (einige davon sind nachstehend beispielhaft angeführt) und ein Informationsaustausch und eine Koordinierung befürwortet – gleichzeitig wurde aber die Zweckmäßigkeit einer weitergehenden Abstimmung der legistischen Ausbildung v. a. wegen des damit verbundenen Aufwandes kritisch gesehen.

Dr. Wolfgang STEINER (Oberösterreich), Mag. Michael RAFFLER (Wien) und Dr. Renate KRENN-MAYER (Steiermark) haben im Rahmen der 9. Legistik-Gespräche (beispielhaft und sehr verdienstvoll) die Situation in ihren jeweiligen Ländern dargestellt.⁴ Ich kann es daher unternehmen, den Blick mehr in die Breite als in die Tiefe zu richten. Dabei können meine Wahrnehmungen naturgemäß nur unvollständig und skizzenhaft bleiben, wofür auch gleich um Verständnis ersucht wird.

2.

An dieser Stelle kann auf den Begriff „Legistik“ nicht näher eingegangen werden. Festzuhalten – und für unser Thema auch von Belang – ist aber, dass die (Eigen-)„Legistik“ in den Ämtern der Landesregierungen – jeweils mit guten Gründen – zum Teil verschieden organisiert ist. Es ergeben sich dadurch nicht nur (zumindest in Teilen) unterschiedliche Zuständigkeiten, Aufgaben, Prozesse und Verantwortungen zwischen „Verfassungsdiensten“ einerseits und („legistischen“) Fachabteilungen andererseits. Daraus folgen zudem – qualitativ – z. T. unterschiedliche Bedarfe und Kompetenzanforderungen an die (handelnden) Bediensteten (Was braucht der Bedienstete für die Erfüllung der Aufgabe?) und jedenfalls auch differierende „Mengengerüste“ (Wie viele Bedienstete betrifft dieses konkrete Bildungserfordernis?) – zu Letzterem tritt dann auch noch die Größe der Gesamtorganisation (des Amtes insgesamt) hinzu.⁵

Tirol etwa folgt einem „Erstentwurfssystem“: Die zuständige (Fach-)Abteilung erarbeitet einen Erstentwurf eines Gesetzes oder einer Verordnung samt Erläuterungen, (erst) die weitere Betreuung des Entwurfs (ggf. Überarbeitung, Begutachtungsverfahren usw.) obliegt dem Verfassungsdienst.⁶ In der Steiermark (vergleichbar auch der Aufgabenteil-

lung zwischen Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst und den Bundesministerien [Resorts]) sind (mehrheitlich) die Fachabteilungen zuständig für die Entwurfserstellung, das Begutachtungsverfahren usw. Der Verfassungsdienst hat in diesen Fällen eine mehr mitwirkende („begutachtende“) Funktion (insbesondere betreffend verfassungs- und europarechtliche Fragen).⁷ Vorarlberg verfolgt mehr den Ansatz einer „Zentrallegistik“, indem der do. Abteilung Gesetzgebung die Erarbeitung von Gesetzesentwürfen – durchaus in enger inhaltlicher Abstimmung mit der zuständigen Fachabteilung – und die „Betreuung“ der Folgeschritte (Begutachtungsverfahren etc.) vorbehalten ist.⁸

Unter anderem diesen zuvor skizzierten Umständen ist zu schulden, dass die legistischen Behelfe landesspezifisch und z. T. unterschiedlich sind. Instrumente wie „Legistische Richtlinien“ stehen aber zur Verfügung bzw. sind den Verfassungsdiensten der anderen Länder bekannt, z. T. sind diese sogar im Internet verfügbar.⁹

3.

Auch der im Titel verwendete Begriff der „Ausbildung“ ist erläuterungs- und erweiterungsbedürftig. Meines Erachtens ist hier von einem weiten Begriff der „Ausbildung“ auszugehen, der neben der (klassischen) Ausbildung (dazu gehören in jedem Land Einführungsveranstaltungen, Grundausbildung, Verwaltungskurse, Dienstprüfung usw.) auch die Fort- und Weiterbildung von Landesbediensteten umfasst. Das Repertoire hier umfasst jedenfalls auch diverse interne (wie sie beispielhaft auch für Steiermark und Wien dargestellt wurden) und externe Veranstaltungen und Kurse.

4.

Zu letzterem kann auf aktuelle Veranstaltungen im Rahmen der Österreichischen Gesellschaft für Gesetzgebungslehre (ÖGGL)¹⁰, so am 2. Dezember 2010 ein Workshop zum Thema „Neues zur Gesetzesfolgenabschätzung: Wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben im Rahmen des Bundeshaushaltsgesetzes 2013“¹¹ oder am 25. Mai 2011 ein Symposium „Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung“¹², hingewiesen werden.

Weiters sind hier die diversen Aktivitäten des Instituts für Föderalismus, v. a. durch Veranstaltungen (vgl. etwa den Workshop „Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potentiale erschließen“ am 17. April 2012) und Publikationen, zu nennen.

Sprichwörtlich „Eulen nach Athen zu tragen“ bedeutet es, wenn im Rahmen dieses Beitrages auf die Klagenfurter Legistik-Gespräche aus- und nachdrücklich hingewiesen wird: Nicht nur bieten die (mittlerweile 2012 in der „10. Auflage“ stattfindenden) Gespräche willkommene (und zugegebenermaßen allzu seltene) Möglichkeiten des (unmittelbaren und persönlichen) Fach-, Meinungs- und Erfahrungsaustausches, es sind auch die einzelnen Beiträge (noch dazu in nützlicher Frist) publiziert und damit (auch für einen weiteren Kreis) nachles- und nutzbar.

5.

Betreffend konkrete Fragen der Legistik haben auch schon länderübergreifende Kooperationen stattgefunden: Auf der Basis eines entsprechenden Beschlusses der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 24. Mai 2002 wurde von Vorarlberg am 30. Oktober 2002 ein Workshop zum Thema „Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzesevaluation“ mit dem Ziel eines Erfahrungsaustausches über die bisherigen Projekte in den Ländern veranstaltet, zu dem alle Länder im Wege der Verbindungsstelle eingeladen wurden. Ebenfalls in Vorarlberg hat am 21./22. November 2002 ein weiteres Seminar „Gesetze verständlich formulieren“ (Referentin: Univ.-Prof. Dr. Ruth WODAK¹⁵) stattgefunden, zu dem alle Länder – im Wege der Landesamtsdirektoren – eingeladen worden sind.

6.

Länder(experten)konferenzen¹⁶ sind das (!) Instrument des Informations- und Wissensaustausches der Länder untereinander und der Koordination von gemeinsamen Maßnahmen.

Von den ca. 60 ständigen Länderexpertenkonferenzen (welche die Verbindungsstelle betreut) kann – neben jener bereits erwähnten der Verfassungsdienste – an dieser Stelle nur auf zwei kurz eingegangen werden: Im Rahmen des 2012 bereits zum 15. Mal stattfindenden „Personalentwickler-Forum“ werden sehr intensiv allgemeine und spezielle Fragen der Personalentwicklung und damit verbundener Aus-, Fort- und Weiterbildung (auch für ganz spezielle Anforderungen und Zielgruppen) beraten, ausgetauscht und abgestimmt. Im Anschluss an die Ausführungen zu 2. und die dort formulierten unterschiedlichen Funktionen von Fachabteilungen im legistischen Prozess sei als ein Beispiel die Expertenkonferenz der beamteten Personalreferenten genannt, in der eine intensive Diskussion und (auch legistische) Weiterentwicklung des Dienst- und Besoldungsrechts Platz greift.

Häufig werden außerdem „nicht ständige“ Länderexpertenkonferenzen mit dem expliziten Auftrag der Erarbeitung unterschriftsreifer Entwürfe von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG und/oder der expliziten Zielsetzung der Akkordierung landesgesetzlicher Regelungen in einem bestimmten Bereich eingesetzt. (Mit anderen Worten: In diesen Länderexpertenkonferenzen findet – unter Beteiligung aller Länder – ein nicht unbedeutender Teil der legistischen Vorarbeiten statt.) Für weiteres seien hier nur als Stichworte genannt eine (akkordierte) Umsetzung der Dienstleistungs-Richtlinie¹⁷, die gemeinsame Erarbeitung von Begleitregelungen zur Wirksamwerdung der EVTZ-Verordnung¹⁸ oder (ganz aktuell) eine Abstimmung der landesrechtlich (ggf.) erforderlichen Vorkehrungen zur Einführung von Landesverwaltungsgerichten¹⁹. Beispiele für den ersten Bereich sind aktuell die staatsrechtliche Vereinbarung über die Marktüberwachung von Bauprodukten²⁰ oder die Vereinbarung über das Inverkehrbringen von Kleinfeuerungen und die Überprüfung von Feuerungsanlagen und Blockheizkraftwerken²¹.

7.

Im Sinne des eingangs geäußerten ganzheitlichen Verständnis von „Ausbildung“ darf auch das „learning by doing“ bzw. „training on the job“ nicht gering geschätzt werden. Der konkret mit „Eigenlegistik“ befasste Bedienstete entwickelt seine fachliche und methodische, aber auch die soziale und persönliche Kompetenz bei der Erarbeitung der Texte, der Diskussion in der Abteilung, der Auseinandersetzung mit anderen Abteilungen, mit Interessensgruppen („stakeholder“), öffentlichen Anhörungen, im Begutachtungsverfahren, in den politischen Prozessen ständig weiter. Auch in der „Fremdlegistik“, i. W. der Begutachtung von Entwürfen anderer Stellen (von Bund und Ländern), können zum einen Stellungnahmen verfasst werden, zum anderen erlangt er Kenntnis von Äußerungen anderer Stellen (und kann diese vielleicht auch i. S. von „best practices“ weiter nutzen).²² Damit verbunden ist das Studium einschlägiger Judikatur (konkret v. a. des VfGH, aber auch des VwGH²³) und Literatur bis hin zu eigenen Publikationen²⁴.

8.

Landesverwaltungen messen bei rechtskundigen Bediensteten (zumindest in der Anfangsphase der Berufslaufbahn) auch dem sog. Rotationsprinzip zunächst primär amtsintern große Bedeutung zu, indem diese zur Dienstleistung in verschiedenen Aufgabenbereichen und Arbeitsumgebungen im Amt und auch nachgeordneten Dienststellen wie Bezirkshauptmannschaften zugeteilt werden. Bei der eingangs geschilderten Aufgabenverteilung zwischen den Abteilungen ist ein solches Vorgehen auch für jemanden, der (vielleicht) irgendwann legistisch tätig ist, nutzenstiftend. Besonders bedeutsam sind solche Zuteilungen aus den Bundesländern zum Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst oder als wissenschaftlicher Mitarbeiter zum VfGH (die dort ein Schulungs- und Trainingsprogramm absolvieren können). Den großen Nutzen auch für die Länder hat 2011 auch die Landesamtsdirektorenkonferenz betont und unter einem die Bereitschaft zu entsprechenden Entsendungen signalisiert. Gleichzeitig wurde auf das Ressourcenproblem für die entsendende Organisation hingewiesen und der VfGH ersucht, im Hinblick auf eine vertretbare Abwesenheit vom Arbeitsplatz die Zuteilung auf maximal ein Jahr zu beschränken.²⁵

9.

Damit ist zuletzt auch die „Achillesferse“ intensiver und verstärkt koordinierter Bemühungen im Bereich der „Legistik-Ausbildung“ und einer entsprechenden Abstimmung der Länder in diesem Bereich anzusprechen: Der Wille, hier mehr zu tun, das Wissen um die Sinnhaftigkeit und den Nutzen solcher Maßnahmen, der Wettbewerb der Ideen ist zweifelsfrei gegeben. Die Umsetzung ist aber schwierig und ist konfrontiert mit anwachsenden Aufgaben, erhöhten Aufwänden, bestenfalls gleichbleibenden Personalständen, insgesamt zusehends angespannteren Arbeitssituationen betroffener Mitarbeiter und verringerten Aus- und Fortbildungsbudgets – die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sind nicht immer leicht in Einklang zu bringen.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag gibt ausschließlich die Auffassung des Verfassers wieder. Soweit Personen- und Funktionsbezeichnungen nachstehend in der männlichen Form genannt werden, gelten diese sinngemäß auch in der weiblichen Form.
- 2 VSt-968/43 vom 8. 11. 2011.
- 3 Dieser Länderexpertenkonferenz liegt ein expliziter Auftrag der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 29. Oktober 2010 zu Grunde.
- 4 Siehe die entsprechenden Beiträge in diesem Tagungsband.
- 5 Die nachstehenden Ausführungen sind „holzschnittartig“, im Detail sind die Aufgaben(verteilungen) jeweils sehr differenziert gestaltet; siehe dazu etwa die Beiträge von *Irresberger* und *Glantschnig* in: *Kärntner Verwaltungsakademie* (Hrsg.), 5. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2007 (2008), 31 ff. und 45 ff., sowie den Beitrag von *Irresberger* im vorliegenden Tagungsband.
- 6 Durchführungserlass zur GO des Amtes Tiroler Landesregierung vom 2. 7. 1982.
- 7 Siehe <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/8634/DE/> (21. 3. 2012).
- 8 Geschäftseinteilung des Amtes der (Vorarlberger) Landesregierung, ABl. Nr. 44/2009 idGF.
- 9 Siehe für das Bundeskanzleramt (allgemein: <http://www.bka.gv.at/site/3513/default.aspx>; oder etwa betreffend Gender-Mainstreaming in der Legistik: <http://www.frauen.bka.gv.at/site/5557/default.aspx#a3>) oder bspw. für Niederösterreich (<http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Rechtsinformation/Legistische-Richtlinien.wai.html>), für Vorarlberg (<http://www.vorarlberg.at/pdf/legistischerichtlinien.pdf>) oder das Legistische Handbuch des Landes Steiermark (<http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/10165551/4530957>) (jeweils 21. 3. 2012); vgl. auch Beiträge in *Kärntner Verwaltungsakademie* (Hrsg.), Klagenfurter Legistik-Gespräche 2003 (2004).
- 10 Explizites Ziel der ÖGGL, eines Vereins „zur Behandlung theoretischer und praktischer Fragen der Gesetzgebung“, ist es, einen Meinungsaustausch auf allen Gebieten des Rechtes unter den Juristen aller Berufsrichtungen herbeizuführen und für die Fortbildung des Bundes- und Landesrechtes in Österreich zu wirken, dabei soll insbesondere auf eine Verbesserung der Gesetzgebungstechnik und auf die Erarbeitung methodischer Grundlagen für die Gesetzgebung hingearbeitet werden.
- 11 Siehe *Lienbacher*, Neues zur Gesetzesfolgenabschätzung. Wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben im Rahmen des Bundeshaushaltsgesetzes 2013, ÖHW Heft 1–3 2011, 59 ff., sowie die Schriftfassungen der einzelnen Vorträge, abgedruckt in ZfV 3/2011.
- 12 Siehe dazu den Bericht in ÖHW Heft 4 2011, 69 ff.; die Schriftfassungen der einzelnen Vorträge werden in einer der nächsten Hefte der ZfV abgedruckt werden.
- 13 Siehe <http://www.foederalismus.at> (21. 3. 2012)
- 14 Siehe im Detail http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/25716_DE-Verwaltungsakademie-Klagenfurter_Legistik_Gespraeche und http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/24803_DE-Service-Publikationen (jeweils 21. 3. 2012).
- 15 Vgl. *Pfeiffer/Strouhal/Wodak* (Hrsg.), Recht auf Sprache. Verstehen und Verständlichkeit von Gesetzen (1987).
- 16 Vgl. dazu allgemein mwN. *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000); *Rosner/Gmeiner*, Die Länderkonferenzen, in: *Rosner/Buffjäger* (Hrsg.), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 93 ff.
- 17 Vgl. dazu *Sieberer*, Normen-Screening durch die Länder auf Grund der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: *Kärntner Verwaltungsakademie* (Hrsg.), 6. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2008 (2009) 101 ff.; *Sieberer*, EU-Dienstleistungsrichtlinie und Gemeinsamer Ländervertreter – Einige rechtliche Problemfelder aus der Praxis, in: *Rosner/Buffjäger* (Hrsg.), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 583 ff., aktuell bspw. das Gesetz über allgemeine Bestimmungen zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie im Land Salzburg, LGBl. Nr. 95/2011.
- 18 Z. B. K-EVTZG, Ktn. LGBl. Nr. 20/2009.
- 19 Vor dem Hintergrund der – dzt. in parlamentarischer Behandlung befindlichen – RV einer Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012 (1618BlgNR XXIV. GP).
- 20 Z. B. Vbg. LGBl. Nr. 43/2010.
- 21 Genehmigt etwa durch den Tiroler Landtag am 8. Februar 2012.
- 22 Vgl. zu Ministerialentwürfen von (Bundes-)Gesetzen die jeweils auf der website des Parlaments abrufbaren Stellungnahmen; zu solchen Ministerialentwürfen (und zu Regierungsvorlagen) von einem Amt der Landesregierung abgegebene Stellungnahme werden (abschriftlich) den anderen Ämtern der Landesregierungen zur Kenntnis gebracht.
- 23 Siehe auch den Beitrag von *Kleiser* im vorliegenden Tagungsband.
- 24 In diesem Zusammenhang ist z. B. die Zahl von Autorinnen und Autoren, die im Landesbereich tätig sind, in *Pürgy* (Hrsg.), Das Recht der Länder (2012), sehr erfreulich.
- 25 VSt-718/137 vom 3. 5. 2011.

Ausbildung und Logistik am VwGH

Von
Christoph KLEISER

Das Thema

Als ich mit der Vorbereitung dieses Vortrages begann, kam mir der Gedanke, es sei wohl doch ein wenig unbedacht gewesen, den Veranstaltern zum Themenblock „Legistische Ausbildung“ einen Beitrag aus Sicht des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH) zuzusichern.¹

Es zeigte sich nämlich, was auch nicht sehr verwunderte, dass eine „legistische Ausbildung“ im Sinne einer Ausbildung über den Inhalt und die Anwendung der Legistischen Richtlinien des Bundes oder weiter gefasst über Gesetzeserzeugung und Gesetzestechnik² am VwGH so nicht besteht.

Ich war dann doch erleichtert, zu diesem Thema etwas beitragen zu können. Denn Legistik und Ausbildung ist am Verwaltungsgerichtshof, auch wenn es keine „legistische Ausbildung“ im dargestellten Sinn gibt, sehr wohl präsent, sodass man durchaus auch von Ausbildung in legistischen Fragen am VwGH sprechen kann.

Ich habe daher das vorgegebene Thema in Ausbildung und Legistik am VwGH geteilt und möchte darüber berichten, inwieweit diese beiden Bereiche am VwGH eine Rolle spielen.

Ausbildung

Beim Thema Ausbildung sind die wissenschaftlichen Mitarbeiter³ am VwGH zu nennen. Die Tätigkeit von wissenschaftlichen Mitarbeitern am VwGH hat lange Tradition und dient zu einem guten Teil auch deren Ausbildung.

Der Einsatz von wissenschaftlichen Mitarbeitern durch den VwGH wurde 2009 durch den Rechnungshof untersucht, welcher einleitend in seinem Bericht feststellte: „Bei der Entscheidungsvorbereitung an den Höchstgerichten (OGH, VfGH und VwGH) leisteten wissenschaftliche Mitarbeiter einen wesentlichen Beitrag zur Unterstützung der Höchstrichter.“⁴

Wie der VwGH im Tätigkeitsbericht für das Jahr 2010⁵ ausführte, verfügte der VwGH 2010 über insgesamt 26 Planstellen für wissenschaftliche Mitarbeiter.⁶ Ausgehend von (im Jahr 2010) beim VwGH tätigen 53 Berichtern (Hofräten)⁷ steht damit nur jedem zweiten Richter⁸ des VwGH ein wissenschaftlicher Mitarbeiter zur Verfügung. Im Vergleich der Höchstgerichte ist die Anzahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter am VwGH je Richter (2008: 0,45 je Richter) im Vergleich zum OGH relativ hoch (2008: 0,17 je Richter), jedoch im Vergleich zum VfGH (2008: 1,43 je Richter und 2,5 je ständigem Referenten)⁹ bescheiden.

§ 14 Abs. 3 VwGG regelt, dass sich der Richter der Mithilfe eines rechtskundigen Bediensteten bedienen kann. Doch zeigen die Erfahrungen der Praxis, dass nicht jeder Richter einen wissenschaftlichen Mitarbeiter wünscht und darüber hinaus, wie gezeigt, die Zahl der zur Verfügung stehenden Planstellen begrenzt ist.

Prozentuell sollen sich die Aufgaben der wissenschaftlichen Mitarbeiter am VwGH nach ihrer Stellenbeschreibung wie folgt verteilen: Unterstützung eines Richters bei der Vorbereitung der Entscheidungsvorentwürfe mindestens 60 Prozent der Arbeitszeit, Tätig-

keit im Evidenzbüro (Mitwirkung an der Erarbeitung der Rechtssätze) rund 20 Prozent, Schriftführung im Senat rund 15 Prozent, darüber hinaus Abwicklung des Parteienverkehrs. Daneben werden wissenschaftliche Mitarbeiter vom Leiter des Evidenzbüros mit zusätzlichen Aufgaben befasst.¹⁰

Im Hinblick auf die Kontrolle der Leistungserbringung der wissenschaftlichen Mitarbeiter des VwGH beurteilte der Rechnungshof „das Berichtssystem des VwGH. als geeignete Grundlage, um über die Be- und Auslastung der wissenschaftlichen Mitarbeiter laufend informiert zu sein und bei Abweichungen entsprechende Steuerungsmaßnahmen ergreifen zu können“, und „empfahl dem OGH und dem VfGH, ein dem VwGH ähnliches Berichtssystem zur Leistungserfassung als Grundlage für ein Controlling- und Steuerungssystem einzuführen“.¹¹

Ausbildung der wissenschaftlichen Mitarbeiter

Zur Ausbildung der wissenschaftlichen Mitarbeiter findet sich im Tätigkeitsbericht des VwGH Folgendes:

„Auf diese Weise dient die Tätigkeit der wissenschaftlichen Mitarbeiter nicht nur der Unterstützung des Gerichtsbetriebes; sie gibt ihnen auch die Gelegenheit, ihre Kenntnisse des öffentlichen Rechts zu vertiefen und die Entscheidungsabläufe eines Höchstgerichts kennen zu lernen. Viele frühere wissenschaftliche Mitarbeiter sind mit großem Erfolg in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung tätig. Auch bei der Ausbildung künftiger Verwaltungsrichter könnte der Verwaltungsgerichtshof einen wertvollen Beitrag leisten.

Von der Möglichkeit der Dienstzuteilung von Juristen, die in Dienststellen des Bundes und der Länder tätig sind, zum Verwaltungsgerichtshof wurde in den letzten Jahren nur vereinzelt Gebrauch gemacht. Der Verwaltungsgerichtshof würde es begrüßen, wenn sich auf diesem Wege die Kontakte zu den Bundesministerien und den Verwaltungen der Länder enger gestalten ließen.“¹²

Zunächst wird damit der Aspekt der Ausbildung deutlich hervorgehoben und gezeigt, dass die Beschäftigung wissenschaftlicher Mitarbeiter bei einer gelingenden Zusammenarbeit für beide Seiten gewinnbringend sein kann. Die Richter des VwGH werden bei der Ausarbeitung von Entscheidungen unterstützt, die wissenschaftlichen Mitarbeiter speziell in Fragen des öffentlichen Rechts ausgebildet, was – wie weiter unten aufgezeigt wird – auch die Legistik umfasst.

Interessant ist auch der Aspekt der Ausbildung künftiger Verwaltungsrichter, der vom VwGH im Tätigkeitsbericht betont wird; ein Aspekt, der unter dem Blickwinkel der wohl bevorstehenden Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit von hoher Aktualität ist.¹³

Letztlich wird vom VwGH auch die Möglichkeit der Dienstzuteilung von Juristen, die in Dienststellen des Bundes und der Länder tätig sind, zum VwGH angesprochen. Auch eine solche Dienstzuteilung erfüllt den Zweck der Ausbildung, sei es durch Vertiefung

bestehender Kenntnisse im öffentlichen Recht, sei es durch die Aneignung des methodischen Rüstzeuges, das bei der Entscheidungsvorbereitung beim VwGH erforderlich ist. Auch der Rechnungshof beurteilte die Ausbildung der wissenschaftlichen Mitarbeiter durchaus positiv:

„Den Tätigkeitsbereich der wissenschaftlichen Mitarbeiter beim VwGH beurteilte der RH zum Erwerb eines umfangreicheren Fachwissens auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts positiv. Durch die Zuweisung der wissenschaftlichen Mitarbeiter sowohl zu einem Senat als Schriftführer als auch zu einem Berichterstatter – in der Regel eines anderen Senates – ist das Ausbildungsspektrum der wissenschaftlichen Mitarbeiter breit gefächert.“¹⁴

Hiezu ist zu bemerken, dass es langjährige Praxis ist, die wissenschaftlichen Mitarbeiter breit gefächert in verschiedenen Rechtsgebieten einzusetzen, was die vom Rechnungshof genannten Vorteile mit sich bringt. Diese breitgefächerte Tätigkeit geht aber zu Lasten der Spezialisierung auf einem Rechtsgebiet und damit auch letztlich zu Lasten einer tiefergehenden Ausbildung und der damit verbundenen effektiveren Vorbereitung von Entscheidungsentwürfen. Deshalb ist man in manchen Fällen dazu übergegangen, wissenschaftliche Mitarbeiter gezielt in einem Rechtsgebiet (z. B. Fremdenrecht) einzusetzen. Das hat den Vorteil, dass die wissenschaftlichen Mitarbeiter im Rahmen der Schriftführung im Senat die für den jeweiligen Senat maßgeblichen Überlegungen kennen lernen, diese bei der Erstellung von Entscheidungsvorentwürfen berücksichtigen und letztlich gezielt und effektiv Rechtssätze aus diesem Rechtsgebiet erstellen können. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Einsatz, was die Effektivität der Unterstützung für die Richter und die Senate anlangt, die gesetzten Erwartungen erfüllt.

Dasselbe gilt für die (im Rahmen einer internen Arbeitsgruppe des VwGH) angedachte „Poolung“ der wissenschaftlichen Mitarbeiter, bei der die Mitarbeiter gemeinsam an einer Reihe von Beschwerdefällen in einem Rechtsgebiet arbeiten sollen. Bei dieser Lösung bleibt die grundsätzliche Zuordnung der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters zum jeweiligen Richter aufrecht. Durch die gemeinsame Vorgehensweise und Erarbeitung von Lösungsansätzen soll aber versucht werden, die Effizienz der vorbereitenden Tätigkeit zu steigern. Auch hier wird der Erfolg vom jeweiligen Rechtsgebiet und den in diesem Gebiet anhängigen Beschwerdefällen abhängen.

Ausbildungspraxis

Die Unterstützung eines Richters bei der Vorbereitung der Entscheidungsentwürfe ist nach der Stellenbeschreibung für die wissenschaftlichen Mitarbeiter im VwGH wichtigste Kernaufgabe dieser Mitarbeiter.¹⁵ Diese Tätigkeit dient aber gleichzeitig in verschiedenster Weise der Ausbildung der wissenschaftlichen Mitarbeiter.

Dabei besteht naturgemäß für den Richter ein nicht zu unterschätzender Gestaltungsspielraum. Ich möchte daher aus persönlicher Erfahrung darstellen, wie sich die Zusammenarbeit und Ausbildung gestaltet:

Grundlage ist das Mitarbeitergespräch.¹⁶ Dieses ist die beiderseitige Vorgabe für die Zusammenarbeit. Dabei können etwa ein bestimmtes Rechtsgebiet oder bestimmte vergleichbare Fragestellungen für die Tätigkeit des Mitarbeiters/der Mitarbeiterin¹⁷ ausgewählt werden. Ausgehend davon erfolgt im Einzelfall durch den Richter die Auswahl und Zuweisung der vorzubereitenden Beschwerdefälle.

Hier kommt zum ersten Mal ein meiner Ansicht nach wesentliches Element der Zusammenarbeit und Ausbildung zum Tragen: die Kommunikation und Diskussion. Schon von Beginn an wird kommuniziert, um welchen Fall es sich handelt, wie er sich in einer Reihe von allfälligen Vorentscheidungen einreicht und wie er – natürlich nur „ganz grob“ – zu bewerten ist bzw. bewertet werden könnte.

Auf dieser Grundlage führt der Mitarbeiter/die Mitarbeiterin die Recherche, insbesondere der im Beschwerdefall maßgeblichen Rechtslage, der zu berücksichtigenden Rechtsprechung und allfälliger Literatur durch und erarbeitet damit zunächst die Grundlagen für die Erstellung des Entwurfes. Ganz wesentlich ist hier für den Richter in diesem Stadium auch das Aktenstudium durch den Mitarbeiter/die Mitarbeiterin. Die verlässliche Aufbereitung des – soweit wesentlichen – Sachverhaltes ist ein wesentliches Element für die Unterstützung des Richters bei der Bearbeitung des Beschwerdefalles. Hier zeigt es sich auch, ob der Mitarbeiter/die Mitarbeiterin in der Lage ist, komplexe Sachverhalte rasch zu erfassen und daraus die sich rechtlich stellenden Fragen abzuleiten.¹⁸

In diesem Stadium kann es bereits zu einer Besprechung des Beschwerdefalles kommen, wenn sich grundsätzliche Fragen stellen. Damit soll frustrierter Aufwand für die Erstellung eines nicht zielführenden Entwurfes möglichst vermieden werden. Überhaupt ist Besprechung und Diskussion für mich entscheidender Faktor in der Zusammenarbeit. Damit werden Fragen des zu lösenden Falles erkannt, methodische Vorgehensweisen und mögliche Lösungen besprochen und insbesondere der juristische Diskurs geschult.¹⁹

Als Schlusspunkt der vorbereitenden Tätigkeit steht dann der Entscheidungsentwurf des Mitarbeiters/der Mitarbeiterin. Dieser mündet nach Überprüfung und Überarbeitung durch den Richter in den Berichtertrag. Wiederum ist die Besprechung, hier das „feedback“, wichtiger Teil der Ausbildung. Anhand des überarbeiteten Berichtertrages werden die Unterschiede zum und Änderungen gegenüber dem Entwurf des Mitarbeiters/der Mitarbeiterin besprochen. Nur so werden Entscheidungsabläufe transparent und nachvollziehbar, etwa wenn ein Sachverhaltselement zu einer anderen Lösung als vorgeschlagen führt.

Legistik

Wie gesagt, ist die Recherche der für die Lösung des Beschwerdefalles maßgeblichen Rechtslage wesentlicher Teil der vorbereitenden Tätigkeit der wissenschaftlichen Mitarbeiter. Und hier kommt die Legistik ins Spiel.

Das ist nicht weiter verwunderlich, ist doch das legistische „Produkt“ zentraler Gegenstand der Tätigkeit des VwGH.

So ist gemäß Art. 130 Abs. 1 lit. a B-VG Maßstab für die Prüfung von Bescheiden der Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenate die Rechtswidrigkeit, die gemäß Art. 130 Abs. 2 B-VG dann nicht vorliegt, wenn die Gesetzgebung der Behörde Ermessen einräumt und die Behörde von diesem im Sinne des Gesetzes Gebrauch gemacht hat. Wenngleich der Begriff „Rechtmäßigkeit von Bescheiden“ weiter zu sehen ist und auch Europäisches Unionsrecht erfasst²⁰, so zeigt Art. 130 Abs. 2 B-VG deutlich, dass das (einfache) Gesetz als Prüfmaßstab im Mittelpunkt steht.

Auch bei der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen VwGH und VfGH nach Art. 133 Z 1 B-VG wird die Bedeutung des einfachen Gesetzes deutlich. Die Zuständigkeit des VwGH und des VfGH wird nämlich durch die Beschwerdebehauptung begründet. Wird nur eine Verletzung in verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten geltend gemacht, wird die Beschwerde vom VwGH zurückgewiesen.²¹

Legistische Fragen

Im aufgezeigten Sinne ist zunächst die Ermittlung der für den jeweiligen Beschwerdefall maßgeblichen Rechtslage und sodann die Auslegung dieses Prüfungsmaßstabes, also (meist) des einfachen Gesetzes, zentrale Aufgabe des VwGH. Bei dieser Tätigkeit kommt es immer wieder zu vielerlei Berührungspunkten mit legistischen Fragen.

Eines möchte ich im vorliegenden Zusammenhang der Legistikgespräche betonen: Die Beschäftigung des VwGH mit dem Gesetz und der Gesetzgebung erfolgt immer ex post. Die Tätigkeit des Legisten ist aber eine ex ante Tätigkeit. In diesem Sinne kann nur hervorgehoben werden, was Lachmayer bereits 1976 ausführte: „Es erscheint zweckmäßiger, nachzudenken, bevor man ein Gesetz macht, als nach der Gesetzwerdung ein großes Maß an Gelehrsamkeit aufzuwenden, um Gesetze in vernünftiger Weise zu interpretieren.“²² Die Bedeutung einer qualitätvollen Legistik kann daher nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Mit welchen Fragen der Legistik sich der VwGH in diesem Sinne ex post beschäftigt, möchte ich anhand einiger Beispiele aus der jüngeren Rechtsprechung illustrieren.

Das Erkenntnis „Tanzenbergtunnel“

Im Erkenntnis vom 5. November 2011, Zl. 2007/04/0210, wurde ein Fall aus dem Vergaberecht behandelt. Konkret ging es um die Vergabe eines Bauauftrages für die Generalsanierung (Bau- und Betriebs- und Sicherheitseinrichtungen) der S 6 Semmering-Schnellstraße–TK Bruck Tanzenbergtunnel.

Dabei war fallbezogen strittig, ob die beschwerdeführende Bietergemeinschaft für die unter anderem ausgeschriebene Tunnellüftungsanlage befugt gewesen war. Diese berief sich auf das Nebenrecht der Gewerbetreibenden nach § 32 Abs. 1 Z 1 GewO 1994. Nach dieser Bestimmung steht dem Gewerbetreibenden unter anderem das Recht zu, in geringem Umfang Leistungen anderer Gewerbe zu erbringen, die eigene Leistungen wirtschaftlich sinnvoll ergänzen.

Der VwGH hatte zu dieser Bestimmung bereits festgehalten, dass es dabei nicht qualitativ auf die Wesentlichkeit der Leistung, sondern quantitativ auf den Umfang dieser Leistung ankommt²³. Im Beschwerdefall war daher die strittige Leistung der Neuerrichtung der Tunnelentlüftungsanlage in Vergleich mit der Angebotssumme der Beschwerdeführerin für die Gesamtleistung der Sanierung des Tanzenbergtunnels zu setzen.

Die belangte Behörde argumentierte jedoch damit, dass bei einer unsachgemäßen Errichtung einer Tunnelentlüftungsanlage Gefahr für Leib und Leben einer großen Anzahl von Personen bestehen könnte und aus diesem Grund eine enge Interpretation des Nebenrechtes vorzunehmen sei.

Hiezu hielt der VwGH fest, er verkenne nicht, dass es sich – wie von der belangten Behörde angeführt – bei einer Tunnellüftungsanlage um eine komplexe technische Anlage handle und die sachgemäße Entlüftung eines Tunnels für den Straßenverkehr von wesentlicher Bedeutung im Hinblick auf eine mögliche Gefahr für Leib und Leben der Benutzer verbunden sei. Er verwies in diesem Zusammenhang jedoch auf § 32 Abs. 2 zweiter Satz GewO 1994, wonach sich die Gewerbetreibenden, soweit dies aus Gründen der Sicherheit notwendig ist, entsprechend ausgebildeter und erfahrener Fachkräfte zu bedienen haben. Der Gesetzgeber habe – so der VwGH weiter – insoweit den Bedenken der belangten Behörde gegen eine allzu weitgehende Auslegung der Nebenrechte Rechnung getragen.

Im vorliegenden Zusammenhang ist aber das zweite Argument des VwGH von Interesse: Der VwGH führte nämlich aus, dies entspreche auch dem Willen des Gesetzgebers und verwies auf den Allgemeinen Teil der Erläuterungen zur Gewerberechtsnovelle 2002²⁴, wonach „die Gewerbeordnung mit dem Ziel einer Liberalisierung von Berufszugang und Nebenrechten umfassend zu reformieren ist“. Im Lichte dieser Liberalisierung sehe das Gesetz somit nicht mehr vor, dass gewisse Leistungen auch in geringem Umfang nur von gewissen Gewerbetreibenden erbracht werden können und insoweit gefahrgeneigte Leistungen einem reglementierten Gewerbe vorbehalten seien. Vielmehr liege es bei der Ausübung der Nebenrechte nach § 32 Abs. 1 GewO 1994 gemäß § 32 Abs. 2 zweiter Satz GewO 1994 in der Verantwortung des Gewerbetreibenden, durch die Heranziehung entsprechend ausgebildeter und erfahrener Fachkräfte die in dieser Bestimmung angeführte Sicherheit (unter anderem für Leib und Leben von Betroffenen) zu gewährleisten.

Dies ist meiner Ansicht deshalb von Interesse, weil der VwGH den Gesetzgeber solcherart „beim Wort nimmt“ und im Allgemeinen Teil der Erläuterungen genannte Ziele eines Gesetzesvorhabens im Wege der Auslegung berücksichtigt.

Die Betriebsanlagen-Verordnung

Das Erkenntnis vom 25. Jänner 2011, Zl 2010/04/0130, betraf wiederum eine Rechtsfrage der Gewerbeordnung. Fallbezogen ging es um eine grundsätzliche Frage im vereinfachten Genehmigungsverfahren für Gastgewerbe nach der Betriebsanlagen-Verordnung²⁵.

Die Beschwerdeführer hatten vorgebracht, die Messgrößen der Z 1 und 2 des § 1 der Betriebsanlagen-Verordnung verwiesen auf Betriebsanlagen zur Ausübung des Gastge-

werbes „gemäß § 142 Abs. 1 Z. 2 bis 4 GewO 1994“, nicht aber auf die im Zeitpunkt der Erlassung des angefochtenen Bescheides in Geltung stehenden Bestimmungen der §§ 111, 112 GewO 1994. Der Verweis in der Betriebsanlagen-Verordnung wäre daher nach Auffassung der Beschwerdeführer ins Leere gegangen, die Verordnung daher in diesem Bereich (nach der Gewerberechtsnovelle 2002) ohne Anwendungsbereich.

In der Tat nennt § 1 Z 1 bis 3 der Betriebsanlagen-Verordnung die Regelung des Gastgewerbes in § 142 Abs. 1 Z 1 bis 4 der GewO 1994 in der Fassung vor der Gewerberechtsnovelle 2002²⁶. Mit dieser Novelle (vgl. Art. I Z. 64) wurde das II. Hauptstück der GewO 1994 neu gefasst und die Bestimmungen über die Gastgewerbe in den (neuen) §§ 111 bis 113 zusammengefasst²⁷. § 142 GewO 1994 in der Fassung nach dieser Novelle regelt nunmehr die (Neben-)Rechte zum Waffengewerbe.

Daraus könne aber nicht – so der VwGH weiter – der Schluss gezogen werden, dass seit der Gewerberechtsnovelle 2002 den Regelungen des § 1 Z 1 bis 3 der Betriebsanlagen-Verordnung kein Regelungsinhalt mehr zukomme und diese Bestimmungen sohin ins Leere gingen bzw. keinen Anwendungsbereich mehr hätten.

Zwar fehle in der genannten Novelle eine ausdrückliche (etwa § 347 Bundesvergabegesetz 2006 vergleichbare) Übergangsbestimmung, wonach bei Verweisen in anderen Rechtsvorschriften des Bundes auf Bestimmungen der GewO 1994 vor dieser Novelle an deren Stelle die entsprechenden Bestimmungen der GewO 1994 nach der Novelle treten. Jedoch sei auch ohne eine derartige Übergangsbestimmung der Inhalt der Z 1 bis 3 des § 1 der Betriebsanlagen-Verordnung (gerade) noch ausreichend bestimmt:

Die Z 1 bis 2 des § 1 der Betriebsanlagen-Verordnung zitierten nämlich die Z 2 bis 4 (Verabreichung und Ausschank) bzw. Z 1 (Beherbergung von Gästen) des (nach der Rechtslage vor der Gewerberechtsnovelle 2002 für das Gastgewerbe maßgeblichen) § 142 Abs. 1 GewO 1994 erkennbar im Hinblick auf die in der Verordnung geregelten Messgrößen von 200 Verabreichungsplätzen bzw. 100 Fremdenbetten. Im Hinblick auf diese maßgeblichen Messgrößen habe sich durch die neue Rechtslage nach der Gewerberechtsnovelle 2002 keine Änderung ergeben, zumal § 111 Abs. 1 GewO 1994 wiederum zwischen der Beherbergung von Gästen (Z 1) und der Verabreichung von Speisen jeder Art und dem Ausschank von Getränken (Z 2) unterscheide. In diesem Sinne sei § 1 Z 1 der Betriebsanlagen-Verordnung dahingehend auszulegen, dass Betriebsanlagen zur Ausübung des Gastgewerbes gemäß § 111 Abs. 1 Z. 2 GewO 1994 (Verabreichung von Speisen jeder Art und Ausschank von Getränken) bis zu der Messgröße von (unter anderem) 200 Verabreichungsplätzen erfasst würden. § 1 Z 2 der Betriebsanlagen-Verordnung erfasse Betriebsanlagen zur Ausübung des Gastgewerbes gemäß § 111 Abs. 1 Z 1 GewO 1994 (Beherbergung von Gästen) mit einer Messgröße von nicht mehr als 100 Fremdenbetten und § 1 Z 3 Betriebsanlagen, die sowohl unter Z 1 als auch unter Z 2 fielen.

An diesem Erkenntnis ist im vorliegenden Zusammenhang interessant, dass der VwGH erkennbar mit einem legistischen Versehen des Ordnungsgebers konfrontiert war, der die Änderungen der Gewerberechtsnovelle 2002 schlichtweg nicht in der Betriebsanlagen-Verordnung berücksichtigt hatte. Aber auch der Gesetzgeber der Gewerberechtsno-

velle 2002 hatte keine legistische Vorsorge für eine derartige Situation getroffen, was der VwGH mit einem Hinweis auf eine legistische Lösung für derartige Fragen im Bundesvergabegesetz 2006 deutlich machte.

Hier bleibt nur wiederum auf den bereits oben zitierten legistischen Grundsatz zu verweisen: „Es erscheint zweckmäßiger, nachzudenken, bevor man ein Gesetz macht, als nach der Gesetzwerdung ein großes Maß an Gelehrsamkeit aufzuwenden, um Gesetze in vernünftiger Weise zu interpretieren.“²⁸ Eine derart vernünftige Auslegung hat der VwGH meiner Ansicht nach vorliegend vorgenommen.

Kundmachungskosten nach dem IG-L

Das zuletzt zu erwähnende Erkenntnis vom 30. Juni 2011, ZI 2008/07/0050, ist im vorliegenden Zusammenhang bemerkenswert, weil es sich mit der legistischen Entstehungsgeschichte einer Bestimmung beschäftigt.

Fallbezogen ging es um Kostenvorschreibungen für die Kundmachung von Verordnungen nach § 10 Abs. 1 Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L), in denen Verkehrsbeschränkungen für die Inntalautobahn (A 12) angeordnet wurden. Zwischen dem Land Tirol und der beschwerdeführenden Partei bestanden unterschiedliche Auffassungen, ob die beschwerdeführende Partei als Straßenerhalterin der A 12 verpflichtet sei, die Kosten für die Kundmachung dieser Verordnungen durch die Anbringung entsprechender Straßenverkehrszeichen zu tragen. Konkret war § 14 Abs. 6 IG-L²⁹ auszulegen, der alleine Regelungen zur Kundmachung von solchen Verordnungen enthielt. Dabei vertrat die belangte Behörde die Auffassung, die Kostentragungsregel des § 32 Abs. 1 StVO, wonach die Kosten dem Straßenerhalter vorzuschreiben seien, sei analog anzuwenden.

Der VwGH stellte im genannten Erkenntnis die legistische Entwicklung des § 14 Abs. 6 IG-L, beginnend mit der Stammfassung und den Novellierungen dieser Bestimmung samt den Erläuterungen zu diesen Änderungen dar, um sodann zu folgender Auslegung zu kommen:

Ausgehend von der ständigen Rechtsprechung des VwGH zum Vorliegen einer echten Gesetzeslücke³⁰ hielt der VwGH fest, weder der dargestellten legistischen Entwicklung des § 14 Abs. 6 IG-L noch den diesbezüglichen Gesetzesmaterialien lasse sich ein Anhaltspunkt dafür entnehmen, dass mit der Anordnung der sinngemäßen Geltung der ausdrücklich genannten Bestimmungen der StVO betreffend die „Kundmachung, Aufstellung und Beschaffenheit der Zeichen“ beabsichtigt gewesen wäre, dem Straßenerhalter auch die Kosten für die Herstellung und Anbringung der Verkehrszeichen aufzuerlegen. Ein Abweichen vom Gesetzeswortlaut des § 14 Abs. 6 StVO, indem man den Verweis auch auf den (dort nicht genannten) ersten Satz des § 32 Abs. 1 StVO erstreckte, käme aber nur dann in Betracht, wenn der Gesetzgeber dies gewollt hätte. Dafür bestünden jedoch nach den Gesetzesmaterialien keine Anhaltspunkte. Die Meinung der belangten Behörde im angefochtenen Bescheid, aufgrund fehlender Ausführungen in den Erläuternden Bemerkungen sei davon auszugehen, dass der Gesetzgeber „geradezu selbstverständlich“ die Einbeziehung des § 32 StVO vorausgesetzt habe, bleibe ohne nachvollziehbare Begründung. Vielmehr dürfte der Gesetzgeber des IG-L beabsichtigt haben, es

bei der allgemeinen Kostentragsregel – jeder Rechtsträger hat den Aufwand, der sich aus der Besorgung seiner Aufgaben ergibt, selbst zu tragen (§ 2 F-VG) – bewenden zu lassen.

Das vorliegende Erkenntnis zeigt, wie der VwGH auf die legistische Entwicklung einer Bestimmung und die Gesetzesmaterialien gerade im Hinblick auf die Frage einer echten Gesetzeslücke eingeht und in diesem Sinne legistische Fragen zum Gegenstand seiner Rechtsprechung macht. Nur angemerkt sei, dass § 14 Abs. 6a IG-L³¹ nunmehr eine ausdrückliche Kostentragsregelung enthält. Dies zeigt auch, wie schnell die legistische Entwicklung eine vom VwGH vorgenommene Interpretation rechtshistorisch werden lässt.

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag behandelt zunächst die Ausbildung der wissenschaftlichen Mitarbeiter am VwGH. Deren Tätigkeit dient zu einem Gutteil der Entscheidungsvorbereitung und damit der Unterstützung der Richter am VwGH. Bei ihrer Tätigkeit können die wissenschaftlichen Mitarbeiter ihre Kenntnisse des öffentlichen Rechts vertiefen und die Entscheidungsabläufe eines Höchstgerichtes kennenlernen. Insbesondere die Zusammenarbeit mit dem zuständigen Richter bei der Entscheidungsvorbereitung dient der Ausbildung. Bei der Recherche der maßgeblichen Rechtslage ist die Legistik von Bedeutung, sie wird dadurch auch zum Gegenstand der Ausbildung.

Daran anknüpfend behandelt der Beitrag die Bedeutung legistischer Fragen in der Tätigkeit des VwGH und zeigt exemplarisch an Hand ausgewählter Rechtsprechung (Erkenntnis „Tanzenbergtunnel“, Rechtsprechung zur Betriebsanlagen-Verordnung und zur Kundmachung nach IG-L) auf, mit welchen legistischen Fragen sich der VwGH in jüngerer Zeit beschäftigt hat.

Anmerkungen

- 1 Zur Klarstellung sei betont, dass dieser Beitrag – soweit nicht anders zitiert – die persönliche Meinung des Verfassers wiedergibt und nicht als offizielle Position des VwGH zu sehen ist.
- 2 Vgl. zu diesen Fragen in diesem Band: Irresberger, Fragen der Landeslegistik aus vergleichender Sicht.
- 3 Bei der Bezeichnung folge ich den zitierten Berichten des Rechnungshofes und des VwGH. Die personenbezogene Bezeichnung bezieht sich auf Frauen und Männer in gleicher Weise.
- 4 Vgl. den Bericht des Rechnungshofes „Entscheidungsvorbereitung bei den Höchstgerichten“ (Bund 2009/11 vom 1. 10. 2009), abrufbar unter: <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/berichte-aus-vorjahren/2009/bund.html> (im Folgenden: RH-Bericht).
- 5 Tätigkeitsbericht des VwGH für das Jahr 2010 [Juni 2011], abrufbar auf der Homepage des VwGH unter: <http://www.vwgh.gv.at/Content.Node/aktuelles/taetigkeitsberichte/taetigkeitsbericht.at.php> (im Folgenden: Tätigkeitsbericht).
- 6 Tätigkeitsbericht, 17.
- 7 Vgl. Tätigkeitsbericht, 5: Im Jahr 2010 bestand der VwGH aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten, 13 Senatspräsidenten und 53 Hofräten.
- 8 Zur Funktion des Berichters vgl. § 14 Abs. 1 VwGG: „Der Präsident weist jede anfallende Rechtssache dem nach der Geschäftsverteilung zuständigen Senat zu und bestellt ein Mitglied desselben zum Richter. Für die Beratungen der verstärkten Senate (§ 13) ist ein zweites, nötigenfalls ein drittes Mitglied als Mitrichter zu bestellen.“

- 9 Vgl. detailliert zu diesen Zahlen: RH-Bericht, 57.
- 10 RH-Bericht, 63.
- 11 Punkt 13.2. des RH-Berichtes, 65.
- 12 Tätigkeitsbericht, 17 f.
- 13 Vgl. zu diesem Thema in diesem Band: Baumgartner, Reformbedarf der Gerichtsbarkeit öffentlichen Rechts.
- 14 Punkt 11.2. des RH-Berichtes, 64.
- 15 RH-Bericht, 63.
- 16 § 45a Beamtendienstrechtsgesetz 1979.
- 17 Aus dem persönlichen Blickwinkel möchte ich an dieser Stelle bewusst die männliche und weibliche Form der Bezeichnung verwenden.
- 18 Vgl. i. d. S. das schriftliche Anforderungsprofil des VwGH (RH-Bericht, 59).
- 19 So wird im schriftlichen Anforderungsprofil des VwGH auch die Fähigkeit verlangt, den eigenen Standpunkt zu vertreten (RH-Bericht, 59).
- 20 Vgl. etwa Mayer, Bundes-Verfassungsrecht⁴ (2007), 432. Zum Zusammenspiel verschiedener Rechtsordnungen als zunehmende Aufgabe auch Kleiser, Konsolidierung. Ein Diskussionsbeitrag in: 6. Klagenfurter Legistikgespräche, Bildungsprotokolle 17 [2009], 65.
- 21 Vgl. etwa den hg. Beschluss vom 16. September 2011, Zl. 2011/02/0248, und Mayer, Bundes-Verfassungsrecht⁴ (2007), 447.
- 22 Lachmayer/Reisinger, Legistische Analyse der Struktur von Gesetzen (1976), 10; zitiert aus: Kleiser, Über die NÖ Legistischen Richtlinien 1987 (1999), 27.
- 23 Verweis auf das hg. Erkenntnis vom 1. Juli 2010, Zl. 2007/04/0136, mit Verweis auf die hg. Erkenntnisse vom 10. Dezember 2009, Zl. 2009/04/0250, und vom 24. Februar 2010, Zl. 2006/04/0148.
- 24 In RV 1117 BlgNR. XXI. GP.
- 25 Verordnung BGBl. Nr. 850/1994 i. d. F. BGBl. II Nr. 19/1999.
- 26 BGBl. I Nr. 111/2002.
- 27 Verweis auf die Materialien in RV 1117 BlgNR. XXI. GP.
- 28 Lachmayer/Reisinger, Legistische Analyse der Struktur von Gesetzen (1976), 10; zitiert aus: Kleiser, Über die NÖ Legistischen Richtlinien 1987 (1999), 27.
- 29 Fallbezogen vor der Novelle BGBl. I 70/2007.
- 30 Verweis auf das Erkenntnis vom 30. März 2011, Zl. 2008/13/0053, und das Erkenntnis vom 27. April 2005, Zl. 2001/14/0114.
- 31 In der Fassung der Novelle BGBl. I Nr. 77/2010.

Bemerkungen zur Legistikausbildung in der Schweiz

Von
Daniela IVANOV / Marius ROTH

1. Einleitung

In der Schweiz besteht ein breites, rege genutztes Angebot an bewährten Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Bereich der Legistik. Diese richten sich primär an Mitarbeitende der Verwaltungen von Bund und Kantonen, die mit Rechtsetzungsaufgaben betraut sind. Der vorliegende Beitrag soll eine kurze Übersicht über das bestehende Angebot vermitteln und einen Blick in die Zukunft gewähren.

Nach einer kurzen terminologischen Auseinandersetzung mit den Begriffen der „Legistik“ und des „Legisten“ in der Schweiz (Ziff. 2) werden die einzelnen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowohl auf universitärer Stufe wie auch innerhalb der Verwaltung erläutert (Ziff. 3). Schließlich wird der Fokus auf einen neuen Aspekt der Legistik gerichtet: die Strukturierung von Rechtsvorschriften als Mittel der Qualitätssicherung und Instrument im Dienste einer impliziten Legistikausbildung (Ziff. 4).

2. Begriffliches

Im deutschsprachigen Teil der Schweiz wird der Begriff „Legistik“ nur sehr selten verwendet¹. Am häufigsten finden sich die Termini „Rechtsetzungslehre“ oder „Gesetzgebungslehre“. Auch wenn Letzterer auf den ersten Blick enger erscheint, weil zumindest etymologisch der Eindruck entsteht, er beziehe sich lediglich auf das „Gesetz“ als ein möglicher Typus von Rechtsvorschriften², werden beide Begriffe grundsätzlich synonym verwendet.

Die Legistik bzw. die Rechtsetzungslehre lässt sich nur schwer definieren.³ Das Bundesamt für Justiz versucht, diese folgendermaßen zu umschreiben:

„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.“⁴

Die Rechtsetzungslehre lässt sich grundsätzlich in zwei Themenbereiche unterteilen: die Rechtsetzungsmethodik, die insbesondere den Rechtsetzungsprozess, die Qualitätssicherung und das Management von Rechtsetzungsprozessen zum Gegenstand hat, und die Rechtsetzungstechnik, die sich primär der Redaktion von Rechtsvorschriften widmet. An dieser Unterscheidung orientiert sich auch die Legistikausbildung.⁵

Es ist eine Besonderheit der schweizerischen Legistik, dass es den speziellen „Beruf“ bzw. die Funktion des „Legisten“ nicht gibt. Vielmehr werden die Rechtsvorschriften durch die jeweils sachlich zuständigen Beamten redigiert, so dass grundsätzlich jeder Verwaltungsangestellte (auch Nicht-Juristen) mit legistischen Arbeiten in Kontakt kommt. Freilich gibt es in den Kantonen wie auch im Bund Personen, die sich öfter mit Legistik auseinandersetzen oder auch Rechtsetzungsprojekte begutachten. In der Bundeskanzlei und den kantonalen Stabsstellen beschäftigen sich Sprachwissenschaftler, Historiker und Nicht-Akademiker mit Legistik. Eine Ex-post-Kontrolle, d. h. eine Überprüfung nach

der Erstredaktion, jedoch vor dem politischen Diskurs, wird häufig durch die Bundeskanzlei bzw. die kantonalen Staatskanzleien vorgenommen.⁶

3. Die einzelnen Ausbildungsangebote

Die verschiedenen Angebote im Bereich der Legistikausbildung lassen sich nach dem jeweiligen Adressatenkreis unterscheiden: Einerseits richten sie sich an Studierende an schweizerischen Universitäten, andererseits an ein Fachpublikum, bestehend insbesondere aus Mitarbeitenden öffentlicher Verwaltungen von Bund und Kantonen, die mit Rechtsetzungsaufgaben betraut sind. Während die Angebote für Studierende nach wie vor ein „Mauerblümchendasein“ haben⁷ (Ziff. 3.1. hiernach), kommt das Fachpublikum in den Genuss einer umfassenden Ausbildung (Ziff. 3.2. hiernach).

3.1. Legistikausbildung an Universitäten

Die universitäre Grundausbildung ist stark auf die Rechtsanwendung fokussiert. Die Studierenden sollen lernen, mit dem Gesetz umzugehen und die geltenden Rechtsvorschriften auf konkrete Fälle anzuwenden. Die Rechtsetzungslehre bildet deshalb nicht Teil des juristischen Grundstudiums. Die Abläufe des Gesetzgebungsprozesses auf Bundesebene werden in der Regel im Rahmen der Vorlesungen zum Staatsorganisationsrecht kurz behandelt.

Die meisten Universitäten wie z. B. Zürich oder Bern bieten jedoch auf Master-Stufe ein Wahlfach „Rechtsetzungslehre“ an. Das Fach wird jeweils als 1-Semester-Kurs unterrichtet und hat daher nur eine untergeordnete Bedeutung. Die Studierenden sollen einen ersten Einblick in die praktische Arbeit der Rechtsetzung erhalten und die Möglichkeit haben, mit Praktikern zu diskutieren. Zudem wird es teilweise versucht, anhand konkreter Übungsfälle die praktischen Fertigkeiten der Studierenden im Bereich der Redaktion von Rechtstexten zu fördern.⁸ Das Gewicht der Veranstaltungen liegt in der Regel auf der Vermittlung von Informationen, welche die Rechtsetzung des Bundes betreffen, obwohl in den Kantonen, die über eigene Gesetzgebungsdienste verfügen, eine sehr rege und vielfältige legistische Aktivität herrscht. Eine mögliche Ursache für die Fokussierung auf den Bund ist das Fehlen geeigneter Lehrmittel: So wird hauptsächlich mit dem Werk von Georg Müller, das zwar von herausragender wissenschaftlicher Bedeutung ist, jedoch nicht als Lehrbuch konzipiert wurde, sowie mit Leitfäden und Richtlinien des Bundes gearbeitet.

Insgesamt erscheint die zu behandelnde Materie als sehr umfangreich⁹, so dass man sich fragen kann, ob die sehr hochgesteckten Ziele im Rahmen eines Universitätssemesters erreicht werden können. Auch stellt die Rechtsetzungslehre ein sehr spezielles Rechtsgebiet mit einer stark interdisziplinären, praktischen, aber auch politischen Ausrichtung dar, die sich schlecht für das klassische juristische Studium eignet.¹⁰ Demgegenüber sollte das primäre Ziel einer juristischen Ausbildung die Vermittlung von Grundlagenwissen sein, welches im Rahmen der künftigen juristischen Tätigkeit konsolidiert und ausgebaut werden kann. Die Vermittlung von zu viel Spezialwissen, insbesondere in Rechtsgebieten

wie die Rechtsetzungslehre, wo die praktische Erfahrung eine Schlüsselrolle spielt, kann zu einer Überforderung sowohl während des Studiums wie auch im späteren Berufsleben führen. Bedauerlicherweise scheint dies bei der Bologna-Studienreform vergessen worden zu sein.¹¹

Will man die Legistik-Ausbildung an Universitäten fördern, so wäre u. E. die Schaffung eines entsprechenden Nachdiplomstudiums (LLM-Lehrgangs) ein möglicher Ansatz. Ein solcher wäre besser geeignet, der Spezialität, Komplexität und Interdisziplinarität des Fachs „Legistik“ Rechnung zu tragen, als ein simples „Wahlfach“. Zudem würde es Personen, die sich mit Rechtsetzung beschäftigen oder dies für ihre berufliche Zukunft beabsichtigen, ermöglichen, eine vertiefte Ausbildung zu erhalten. Ob ein Bedürfnis für ein solches Angebot – insbesondere neben den bereits existierenden Gesetzgebungseminaren (vgl. hiernach) – besteht, ist allerdings offen.¹² Aus der Sicht der Autoren wäre ein solcher Versuch, insbesondere in der deutschsprachigen Schweiz, wo das Interesse für die Legistik größer zu sein scheint, wünschenswert.

3.2. Legistikausbildung für „Fachleute“ der Verwaltung

In der Schweiz verfügen die Mitarbeitenden der Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden über ein breites Angebot an Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Bereich der Legistik.

Verschiedene Kantone sowie der Bund kennen Netzwerke bzw. Zusammenschlüsse von Personen, die sich mit Legistik auseinandersetzen.¹³ Diese erarbeiten Leitlinien und Vorgaben zur Gesetzgebung und organisieren verwaltungsinterne Veranstaltungen. Die Leitung obliegt in der Regel den Staatskanzleien. Derartige Netzwerke sind allerdings nicht formell organisiert und treten deshalb gegen außen nur eingeschränkt in Erscheinung.

Das wahrscheinlich wichtigste Weiterbildungsangebot für Legisten bilden in der Schweiz die von der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG)¹⁴ und den Universitäten Freiburg i. Üe., Genf und Bellinzona durchgeführten Gesetzgebungseminare, die jeweils auf deutsch, französisch und italienisch angeboten werden. Die größte Tradition weisen die in deutscher Sprache durchgeführten „Murtener Gesetzgebungseminare“ auf: Diese wurden in den 70er Jahren durch Prof. Thomas Fleiner und Dr. Werner Hauck initiiert, die eine Möglichkeit gesucht haben, die Bundesbeamten zu einer einfachen und verständlichen Sprache für Rechtsnormen anzuhelfen. Diese beiden Verfechter einer einfachen Gesetzessprache wollten insbesondere den Aufwand der Bundeskanzlei, welche die Verständlichkeit der Rechtsetzungsnormen zu prüfen hat, verkleinern, indem die Qualität der Entwürfe verbessert werden sollten.

Das Konzept dieser Seminare blieb grundsätzlich immer unverändert: Sie finden in der Form von mehrtägigen Kursen in Murten statt. Zielpublikum bilden Mitarbeitende der Bundesverwaltung sowie der kantonalen Verwaltungen, die mit Rechtsetzungsaufgaben betraut sind.¹⁵ Das Seminar besteht aus einem zweitägigen Modul „Gesetzesredaktion“, welches sich insbesondere mit der Verständlichkeit von Rechtsnormen, Normtypen und Systematik beschäftigt, sowie einem dreitägigen Modul zum Thema „Rechtsetzungsmethodik“, welches Fragen des Rechtsetzungsprozesses behandelt. Dieses Grundlagensemi-

nar wird durch ein nicht regelmäßig durchgeführtes eintägiges Vertiefungsseminar über die Umsetzung des EU-Rechts ergänzt.

Ferner haben Praktiker und andere interessierte Personen die Möglichkeit, an verschiedenen Weiterbildungsveranstaltungen teilzunehmen, die in erster Linie von den Universitäten angeboten werden. Es handelt sich primär um Tagungen oder um Module von Executive-Master-Ausbildungen.¹⁶ Das Thema „Legistik“ wird jedoch sehr weit verstanden, da grundsätzlich ein breiteres Publikum angesprochen werden soll.

Als Hilfsmittel stehen den Legisten verschiedene Instrumente zur Verfügung, insbesondere der vom Bundesamt für Justiz herausgegebene Gesetzgebungsleitfaden¹⁷ oder umfangreiche gesetzestechische Richtlinien¹⁸. Obwohl derartige Hilfsinstrumente nicht wissenschaftlich ausgerichtet sind¹⁹, werden sie nicht nur verwaltungsintern, sondern auch im Rahmen der jeweiligen Lehrveranstaltungen an den Universitäten eingesetzt.

4. Qualitätssicherung durch Strukturierung als neuer Aspekt der Legistikausbildung

Die bestehenden Angebote im Bereich der Legistikausbildung sind – zumindest was die Praktiker betrifft – vielfältig und primär auf die Bedürfnisse der Verwaltungen zugeschnitten. Gewisse Doppelspurigkeiten bestehen beispielsweise zwischen verwaltungsinternen Angeboten und den Gesetzgebungsseminaren, was auch damit zusammenhängt, dass teilweise dieselben Personen und Institutionen (z. B. die Bundeskanzlei) mitwirken. Sämtliche Angebote fokussieren sich primär auf rechtliche, sprachliche und gesetzestechische Aspekte.

Nachfolgend soll ein neuartiger Ansatz erläutert werden, welcher die Erhöhung der Qualität und Kontrolle der Legistik durch „technische Vorgaben“ verfolgt. Im Vordergrund steht die Strukturierung von Rechtsnormen mittels Strukturierungsvorlagen (z. B. XML) als Hilfe bei der legistischen Arbeit.²⁰ Diese Überlegungen gehen von der Prämisse aus, dass die Strukturierung zwar formelle Aspekte der Rechtsetzung betrifft, doch kann sich die Qualität der Struktur einer Rechtsvorschrift auf deren materielle Qualität auswirken. So kann beispielsweise ein vorgegebener Rahmen die Gesetzesredakteure dazu zwingen, ihre Arbeit aus einer neuen Optik anzugehen, indem sie sich ganz auf die zu schaffende Regelung fokussieren, statt sich vielleicht durch ästhetische oder andere zweckfremde Überlegungen ablenken zu lassen.

Im Zentrum dieser Entwicklung steht „LexWork“, ein Online-Redaktionssystem, welches derzeit in zehn Kantonen eingesetzt wird und nach dem „tasmanischen Ansatz“ funktioniert: Der Rechtsnormredaktor ändert direkt die betreffenden Normen in der konsolidierten Fassung. Anschließend generiert das System vollautomatisch die Novelierungsanordnung.²¹ Dabei verwendet das System stets ein auf die Kantone abgestimmtes XML-Schema, welches die vom jeweiligen Kanton gewünschten Strukturierungen zulässt bzw. unterbindet. Durch die XML-Modellierung können die Eigenschaften jedes Strukturelementes (Absatz, Marginalie, Aufzählungselement etc.) präzise vorbestimmt werden. Auf diese Weise kann das Recht in Unkenntnis der Änderung vormodelliert wer-

den, so dass Rechtsnormen, die nicht den formalen Kriterien des jeweiligen Kantons entsprechen, ausgeschlossen werden können. Dies ermöglicht bereits ab Redaktion, vor jeder inhaltlichen Kontrolle, die Sicherstellung der Qualität in struktureller Hinsicht. Das System unterbindet Fehler wie die Formulierung einer Bestimmung in einer nicht referenzierbaren Struktureinheit oder ganz trivial die doppelte Vergabe derselben Artikel- oder Absatznummer und verunmöglicht beispielsweise die Wiedereinführung von bereits aufgehobenen Paragrafen.

Ein solches Vorgehen ist insbesondere in der Schweiz, wo der Gesetzesredakteur sich vom Ideal eines für jedermann verständlichen, kurz und bündig formulierten Gesetzes leiten lassen sollte, besonders wichtig.²² Gleichzeitig kann die Tendenz unterbunden werden, in gewissen Bereichen (z. B. im Bildungsrecht) kompliziertere Rechtsvorschriften zu redigieren, als es sein müsste.

Durch die Vorgabe einer Strukturvorlage wird der Legist in seiner „redaktionellen Freiheit“ eingeschränkt, so z. B. in Bezug auf die Farb- oder Schriftwahl oder die Möglichkeit, Textpassagen zu unterstreichen. Ebenfalls werden nur noch bestimmte Arten von Aufzählungen unterstützt, während die Tabellen strukturiert erfasst werden, so dass das System jeweils präzise jede einzelne Zelle referenzieren kann. Möglich sind auch inhaltliche Vorgaben und Pflichtfelder, die der Redaktor zwingend für jedes Rechtsetzungsprojekt auszufüllen hat. Durch das Korsett der Strukturierung kann sich der Legist aber auch ganz auf seine eigentliche Aufgabe, die Darstellung des politischen Willens in sprachlicher Hinsicht, fokussieren. Die Strukturierung verhindert unlogische oder suboptimale Rechtsetzungskonstrukte.

Neben diesen hauptsächlich formellen Aspekten der „korrekten“ Rechtsetzung sind weitere aktuelle Entwicklungen im Zusammenhang mit diesem System zu erwähnen: Neu wird auch versucht, zu einer inhaltlichen Verbesserung des Rechts durch die Strukturierung zu gelangen. In Frage kommen Mittel wie die Definition von Maximallängen für Strukturelemente, die Bestimmung der höchstzulässigen Anzahl Absätze pro Paragraf, die Sicherstellung von „und-“ bzw. „oder-“Verknüpfungen in Aufzählungen oder die Vorgabe von Basis-Strukturierungen durch die Vorinstanz bei größeren Rechtsetzungsprojekten. Das System wird inhaltlich suboptimale Konstrukte nicht verhindern, sondern, gestützt auf alle vordefinierten Indikatoren für eine strukturell „gute“ Rechtsnorm, einen Koeffizienten berechnen. Anhand dieses Koeffizienten kann jedermann, z. B. die mit der formellen Prüfung betraute Staatskanzlei, auf einen Blick beurteilen, inwiefern die vorgelegte Rechtsnorm den inhaltlichen Vorgaben entspricht. Gleichzeitig ermöglicht der Koeffizient dem Legisten eine Beurteilung seiner Leistung.

Das Ziel derartiger Instrumente ist nicht die Einschränkung des Juristen, sondern vielmehr dessen Leitung zu einer „besseren“ Rechtsnorm. Insofern stehen sie – zumindest mittelbar – im Dienste der Legistenausbildung im weiteren Sinne.

Literatur

- Jochum Margit/Ledermann Simone, La démarche légistique entre théorie et pratique, in: *LeGes* 1/2009, S. 87–103.
- Mader Luzius, Stand und Perspektiven der Rechtsetzungslehre aus schweizerischer Sicht, in: *LeGes* 2/2006, S. 143–148.
- Müller Georg, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006.
- Müller Markus, Überforderung im öffentlichen Recht? In *ZBJV* 2010, S. 353–367.
- Roth Marius, *Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz*, Diss. Bern, 2011. (zit.: Roth, Veröffentlichung).
- Roth Marius, Die Strukturierung von Rechtsnormen in der Schweiz, in: A. Geist/C. R. Brunschwig/F. Lachmayer/G. Schefbeck (Hrsg.), *Strukturierung der juristischen Semantik*, Festschrift für Erich Schweighofer, Bern 2011, S. 461–469 (zit.: Roth, Strukturierung).
- Roth Marius/Ivanov Daniela, Wissens- und Fehlermanagement aus schweizerischer Sicht, in: *Kärnter Verwaltungsakademie* (Hrsg.), *Bildungsprotokolle*, Band 18, 7. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2009, Klagenfurt 2010, S. 31–51.
- Uhlmann Felix, Auf der Scholle und in lichten Höhen, in: Caroni/Heselhaus/Mathis/Norer (Hrsg.), *Festschrift für Paul Richli*, Zürich/St.Gallen 2010, S. 780–791.
- Wyss Martin, *Rechtsetzungslehre – ein neues Unterrichtsangebot an der Universität Bern*, in: *LeGes* 2/2004, S. 151–157.

Anmerkungen

- 1 Anders verhält es sich im französisch- und italienischsprachigen Raum: Dort werden ausschließlich die Begriffe „légistique“ bzw. „legistica“ verwendet.
- 2 Unter „Gesetz“ versteht man in der Schweiz eine generell-abstrakte Norm, die im Verfahren der ordentlichen Gesetzgebung, d.h. in einem parlamentarischen Verfahren, verabschiedet wurde. Es handelt sich somit ausschließlich um Rechtsvorschriften der Legislative; ausführlich dazu Roth, Veröffentlichung, S. 110 ff. und 142 ff.
- 3 Zu diesem Schluss kommt selbst Georg Müller, einer der wenigen ausgewiesenen Experten für Rechtsetzungslehre in der Schweiz (vgl. Rz. 11 und 12).
- 4 Diese Angaben wurden der Internetseite des Bundesamtes für Justiz entnommen: http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/legistik.html; eine ähnliche Umschreibung findet sich auch bei Jochum/Ledermann, S. 87 ff.
- 5 Vgl. Uhlmann, S. 783 f.; die Unterscheidung wurde namentlich durch das Werk von Georg Müller, Rz. 49 ff. und 178 ff. geprägt.
- 6 Ausführlich zur sprachlichen Qualitätssicherung in der Schweiz vgl. Roth/Ivanov, S. 40 ff.
- 7 Dazu auch Mader, S. 144 f.
- 8 Ausführlich zur Einführung des Fachs Rechtsetzungslehre an der Universität Bern vgl. Wyss, S. 151 ff.
- 9 So enthielt das Programm der Vorlesung Rechtsetzungslehre an der Universität Bern im Herbstsemester 2011 folgende Themenbereiche: Gegenstand und Funktion der Rechtsetzung, verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rechtsetzung (einschließlich Legalitätsprinzip, Gewaltenteilung sowie Erlassformen und -inhalte), Verfahren der staatlichen Rechtsetzung, Regelungsinhalte und Rechtsetzungsstrategien, Rechtsetzungstechnik, Rechtsetzungssprache sowie besondere Fragen wie Rechtsetzung und interkantonales bzw. internationales Recht; vgl. Martin Wyss, *Rechtsetzungslehre*, Reader (Kursunterlage für Studierende), Bern 2011.
- 10 Zur Interdisziplinarität in der Rechtsetzung vgl. auch Uhlmann, S. 785 f. und 787 ff.; vgl. ferner Jochum/Ledermann, insb. S. 97 ff.: Die Ergebnisse einer von den Autorinnen durchgeführten wissenschaftlichen Studie zeigen, dass zwischen der legistischen Praxis in der Verwaltung und der Theorie der Legistik teilweise markante Unterschiede bestehen.
- 11 In diesem Sinne vgl. auch Markus Müller, S. 365 ff.
- 12 Diesbezüglich ist auf eine Weiterbildungsveranstaltung der Universität Genf hinzuweisen, die in den Jahren 2000–2002 angeboten wurde. Es handelte sich um ein 18-monatiges Online-Fernstudium, welches zur Erlangung eines „Certificat de formation continue en légistique“ (Weiterbildungszertifikat in Legistik) führte. Das Angebot existiert heute nicht mehr und die Universität Genf beteiligt sich stattdessen an Gesetzgebungsseminaren in französischer Sprache; vgl. auch Mader, S. 144.

- 13 Solche Zusammenschlüsse werden beispielsweise „Forum für Rechtsetzung“ genannt, vgl. für den Bund: http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/staat_und_buerger/ref_legistik/ref_rechtsetzungsforum.html.
- 14 Gemäß ihrem Statut hat die SGG u. a. die Aufgabe, Seminare und Kurse zur Aus- und Weiterbildung im Bereich Gesetzgebung durchzuführen und die Verbreitung wissenschaftlicher und praktischer Kenntnisse im Bereich der Gesetzgebungslehre zu fördern (Art. 2 Abs. 1 lit. c und f der Statuten vom 11. September 1982).
- 15 Dazu auch Roth/Ivanov, S. 43.
- 16 So widmet sich beispielsweise die jährliche Tagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich jeweils einem Thema aus dem Bereich Rechtsetzung im weiteren Sinne.
- 17 Leitfäden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3. Aufl., Bern 2007.
- 18 Vgl. z. B. die Richtlinien der Rechtsetzung des Kantons Zürich vom 21. Dezember 2005 oder die Gesetzestechnischen Richtlinien (GTR) des Kantons Freiburg.
- 19 Vgl. Mader, S. 145.
- 20 Ausführlich zur Strukturierung von Rechtsnormen in der Schweiz vgl. Roth, Strukturierung, S. 461 ff.
- 21 Vgl. Roth, Strukturierung, S. 467 f.
- 22 Ausführlich zu den Anforderungen an die Gesetzessprache aus schweizerischer Sicht Roth/Ivanov, S. 34 ff.

Managing legislative information: an abstract model

Von

Harald HOFFMANN / Günther SCHEFBECK

Keywords: normative system, legislation, information management, knowledge management, workflow management

Abstract: *In 2007, the authors developed the concept of a Management System for Legislative Information (MSLI). This paper expands this concept towards a more generally applicable reference model for a system suited for managing legislative information not only in a Parliament but also in public administration, where most of the legal information is created, processed, and published. In particular, it specifies the main components needed: the workflow system, the legislative editor, and the open archive.*

Managing legislative information

Theoretically, there would be two options for a Parliament or rather the organizational structures cooperating within the “parliamentary complex”, when aiming at introducing an electronic system to support the legislative process:

- either, to develop a new system from the scratch, which then, if such a project was completed successfully after some years (or decades), might perfectly meet the respective specific needs,
- or, to adopt and adapt a system, or standards, already available.

In the latter case, it might even more be necessary not only to adapt the system to the processes, but also the processes to the system. Consequently, such a possibly emerging requirement for process re-engineering would also offer a major opportunity to detect and remedy process defects.

In a realistic perspective, the latter approach in principle seems not to be only more appropriate to meet the usual budgetary margins, but it also enables further development to stay in line with transnational trends. However, the latter approach requires the existence of appropriate systems or standards in place, which has not been the case for a long time. Only nowadays something like “industry standards” would be emerging; in the West Balkan countries, the system originally developed for the Macedonian Parliament seems to be about to play such a role. Needless to point out, Parliaments worldwide are forming a very small market only, in comparison to the markets IT vendors usually are serving, so that the latter would not deem it economically justifiable to develop an off-the-shelf management system for legislative information. Thus, until a few years ago a Parliament intending to establish a system of the kind either had to develop it on its own, on the ground of tools available, e. g. a relational database like Oracle, or had to have it developed by a system integrator. Even in the case of outsourcing the software adaptation and integration, the Parliament's administration would anyway have to provide the procedural knowledge required to be able to map the parliamentary procedures as well as drafting rules or practices to the respective system components, in particular the workflow system and the legislative document format.

Meanwhile, the standardization process, which is essential for the institutionalization phase in the technology life cycle, has already entered the area of legislation.

Within the framework of the “Africa i-Parliaments” initiative, which was launched by the Pan-African Parliament along with national African Parliaments in 2005 and is being implemented by UNDESA, an XML-based standard parliamentary document format was established. Named AKOMA NTOSO, it is already in use for publishing the national laws in Kenya. A complementary comprehensive management system for parliamentary information, which is named Bungeni, is still under construction, but its basic functionalities have reached a stage of development at which they seem to be ready for implementation. The AKOMA NTOSO standard was also taken into account when conceiving a standard interchange format for legislative and legal documents in Europe. Named CEN MetaLex, it was standardized within a formal procedure under the auspices of CEN and issued as CWA 15710:2007 that is under further development.

Thus, when nowadays conceiving a management system for legislative information, one will not escape at least considering MetaLex, the emerging AKOMA NTOSO standard, and the Bungeni prototype. Nonetheless, in particular since there are not yet any practical experiences with the latter and a little experience only with others, still a lot of effort will have to be dedicated to designing an application specific to the requirements.

Of course, approaches successfully proved in all system already implemented and operated successfully may offer some useful concepts. However, to identify and to focus on essential aspects of the problem, the presented abstract model of system managing legislative information process will be based on the Austrian “E-Law” system already well accepted in this Country. It may be used as a starting point for the development of a reference model for legislative or parliamentary information systems, where the existing “E-Law” implementation may be used for benchmarking existing implementations or commercially available solutions.

An abstract model for a management system for legislative information

The abstract model for a management system for legislative information (Fig. 1) which is to be outlined in this paper, has the following main components:

- the workflow system,
- the legislative editor, and
- the open archive.

The objects handled by such a system are what might be generally called the legislative documents. They are the data structures comprising legislative content (in particular, legislative text) and the information about this content called metadata (like layout information, information on the legal status of the document as well as document history, and semantic annotations). Nowadays, mainly for technological reasons, the syntax of a legislative document will have to be defined in XML. State-of-the-art is that such a convention allows differentiating between legislative content and metadata based on the names of purposely introduced XML tags. The formal specification of necessary semantics using appropriate standards (e. g., from the RDF suite) will be the desired future. The style sheets being the pragmatic part of such ontology will then define the respective sets of rendition features

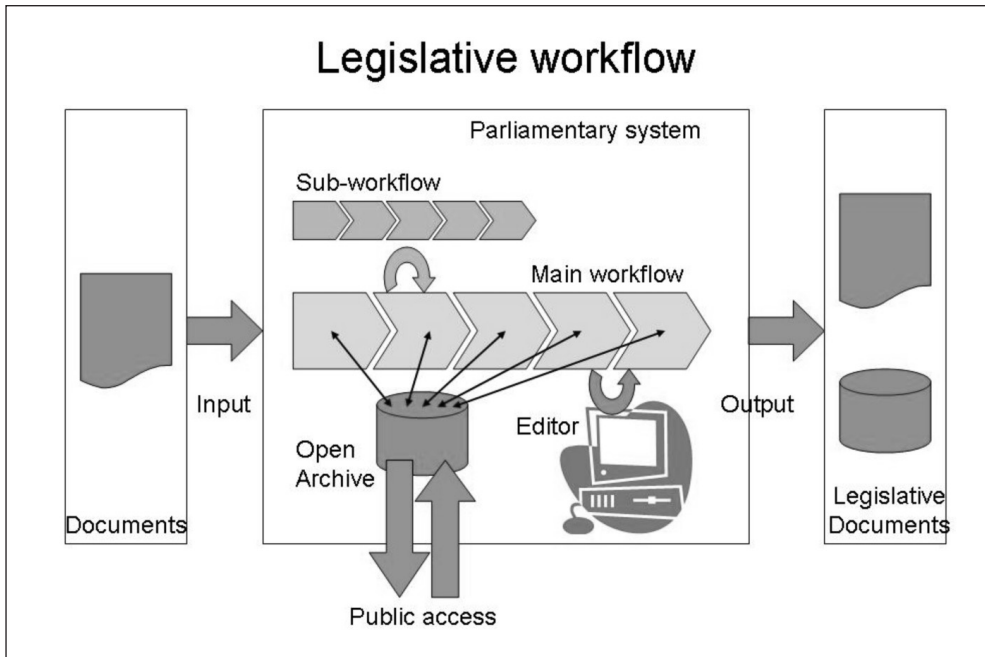


Fig. 1 Core elements of the abstract model for a management system for legislative information. The parliamentary system receives documents from drafting bodies and outputs documents to authorities responsible for promulgation of the laws and/or legal information. At each stage of processing, the system makes specific kinds of information available to the public. Moreover, in specific cases, it receives on the same way an input from civil society (e.g., expert opinions, comments provided by individuals or interest groups, petitions, etc.).

required for specific types of legislative documents (e. g., for a draft bill or for a legal enactment) to be made accessible to the actors in the legislative process, as well as to the public, and for the laws to be published in the (electronic or print) law gazette.

The management system for legislative information can only assure the technical authenticity of processed objects, i.e., their protection against changes by unauthorized (human or machine) actors from inside or outside that system. The legal authenticity of these objects, i.e., their compliance with the formal requirements established by the procedural regulations and the nonrepudiation of their normative effectiveness, has its source outside the system.

It should also be noted here that having in mind the variety of types and formats associated with objects handled in the legislative process, the specific notion of the concept of a “legislative document” needs to be introduced. It shall be understood further on as a container packaging different persistent data structures into one virtual resource with a single name distinguishing it universally or in a given context (namespace). Consequently, the components of a legislative document are other resources, i.e. different files, or the database records logically referenced in the resource’s body (e. g., image files attached to draft bills or state treaties, tables, in some cases possibly even audio files and

other multimedia data). For handling the complexity of packing, transporting, and unpacking of legislative documents, a management system has to provide sufficient built-in functionality.

1.1. The workflow system

A workflow system, metaphorically spoken, acts like a conveyor belt for transporting legislative documents between different stages of their production, for archiving the required results of each stage, and providing their technical authenticity. The parliamentary workflow system may be conceived as the middle part of the overall workflow for producing laws. Consequently, when establishing a management system for legislative information the collaboration with the other actors in the legislative process is to be strongly recommended. The parliamentary workflow receives an input from the bodies responsible for drafting laws, in particular from administrative agencies, or it creates its own input. It outputs technically authentic versions of legal enactments, ready for publication on paper (e. g., in the law gazette), but also in an electronic form, which is to supersede paper publication more and more.

Within the parliamentary system, the processing mostly consists of producing and/or registering, editing, and storing draft versions that are then technically authenticated, stored, and forwarded as the final versions of legislative documents, in accordance with the parliamentary rules of procedure. Specific steps within the workflow might branch into sub-workflows, within the Parliament or outside. Certain interim outputs usually are made publicly available, in the course of the parliamentary process, as is the final output, once it is completed.

A workflow typically just allows for sequential processing of a document. This means that at any given time the document has one and only one workflow actor as the owner, and that only the owner is allowed to process the document.¹ Exceptions from this general rule, if required by the rules of procedure of a Parliament (e. g., in case a bill is referred to several different committees, which then would deliberate and work on it in parallel), have to be specifically defined. However, even if several sub-workflows are taking place simultaneously, the status of the document in question can be tracked precisely, on the parallel layers, as well, like it would be the case if the classical sequential workflow paradigm was applied.

Assigning ownership of a particular document to a particular actor would imply application of the check-out/check-in model, or the input/output paradigm, from the sub-workflows' perspective: Working on a legislative document (e. g., editing it) would then require to check the document out of the workflow system. Once editing is finished, the document has to be checked in again, to become available for further steps in the workflow. If there were a precisely defined process chain, the next actor, in such a case, would by a system message be informed about the document being ready to be checked out.

An important consequence of the simple input/output paradigm is that within an overall legislative workflow Parliament remains organizationally independent from those (administrative) organizations responsible for drafting and from those (administrative)

organizations responsible for publishing. All these organizational structures may use separate (even different) workflow systems, which would be connected with the parliamentary workflow through interfaces.

However, the ontology of the legislative document, in accordance with all practical experience, is required to stay the same from the document creation through to its publication. Otherwise, the technical authenticity of the legislative document cannot be guaranteed and the carried information might be lost (conventionally spoken, due to re-formatting activities, which always bear a risk of losing information). The document format, therefore, needs agreement between all parties involved. Otherwise, the quality and the efficiency of the legislative process would be seriously impaired.

1.2. The legislative editor

With the same argument of efficiency in the legislative process, it would also be desirable (even though not compelling) to provide the different (parliamentary as well as extra-parliamentary) actors in the legislative process with the same type of a legislative editor. Editing of legislative texts is to follow legislative drafting rules, mapped to templates (sample documents) and styles (layout elements) to be applied by using the legislative editor. The legislative editor would therefore confine drafting and editing of legislative texts to the legislative drafting rules applicable on the layout and structure of legislative documents. If the editor is an XML editor, it would output native XML files, and therefore avoid the problem of a general purpose editor whose input/output has to be converted from/to XML. Unfortunately, commercially available XML editors either lack functionalities required in the legislative environment, or they are expensive. It is a matter of discussion whether general-purpose editors like Word even in a mid-term perspective might remain a functional alternative, taking into account XML conformity and usability. Considering convenience to the editing staff, who regularly would be used to Word, user acceptance thus might be facilitated.

An essential issue in producing and processing legislative documents is the modification of existing laws. Usually, Parliament would only process and adopt the modifications, resulting in a legal enactment being an amendment of a law already existing.

That is why for efficient (public) access to the laws in force, in most normative systems consolidated versions of the laws are provided, even if not being rendered legal authenticity. Whereas even in many technically advanced countries there are still legal experts, in particular civil servants or editorial staff of legal publishers, entrusted with the time-consuming task of intellectually producing consolidated versions of law, the production of a consolidated version of a law may also be conceived as a specific issue for automation. This automation requires an “ex ante” approach, strict adherence to legislative drafting rules, and authentic metadata to be added to the legislative documents at each stage of production. Only such an “ex-ante” would allow for the automated production of a consolidated version of a law, which then could claim technical authenticity.

The same consolidation function also applies to editing bills in the course of the legislative process: Regularly, amendments adopted at two stages at least, i.e. at the committee

and plenary stages, are to be inserted in the text of a bill. This kind of text incorporation, within the framework of a management system for legislative information using an appropriate editor, may be processed automatically, too, if the mentioned prerequisites are fulfilled. Nonetheless, even if processing of amendments of bills is still to be done intellectually, the legislative editor would provide a much more comfortable environment for doing so than available in the traditional paper-based “cut and paste” culture.

Among the prerequisites of (future) automated processing of amendments and producing consolidated versions, XML conformance is to be named in first place. However, XML conformance is also required to enable publication, in accordance with the style guide to be applied on the respective publication media, without re-formatting. The syntax defined in an XML schema (or formerly a DTD) would describe the structural elements specific to a particular type of document. Through a well-defined style sheet, the respective appropriate publication format may be selected. A conformance check is required for each document submitted to the workflow, in particular from external sources. Documents detected not to be conformant to the schema will be rejected, and have to be corrected, which however partly may be done in an automated way.

The use of XML, as an open standard, to express the syntax of legislative documents would enable the legislative documents to be electronically signed. This could be a convenient method to assure the technical authenticity of documents within the workflow (especially, in the case of migration between the main workflow and the sub-workflows), and to indicate the legal authenticity of the final versions of legislative documents. If this option is chosen, one or more authorized persons may electronically sign an XML document at the legally proper point in time, in the course of the production process, thus declaring it the legally authentic version.

As an open standard, and due to its functionalities, in first line due to the capability of storing and identifying metadata inside the documents, XML is a format particularly appropriate not only for storage but also even for long-term storage of documents. Within the system concept, a specific core element is to serve as permanent storage, i. e. the open archive.

1.3. The open archive

Being “open” in the technical sense means that information in the archive is not hidden in the possibly proprietary part of a workflow system. In the course of the whole legislative process, information has to be openly accessible to authorized “internal” users (depending on the nature of information, and depending on the established information access policies), but at least some kinds of information anyway will be made accessible to users from outside the workflow, as well, preferably using a Web-oriented front-end.

The open archive has to be able to act as a docking point for all kinds of access including those from, e. g., sub-workflows implemented by different vendors. However, whereas it may seem acceptable or even unavoidable to make use of proprietary software for regular operational purposes in the workflow system, the archive, for simple reason of ensuring best long-term sustainability of information, should facilitate information access by

means of open-source technologies. This is the very reason for, within the given context, calling it “open”. Hidden source code, in particular after a vendor has disappeared from the market, may seriously impede future accessibility of document content, and even concluding a source code escrow agreement in practice would not guarantee the source code to be available if needed in the future.

The open archive is the permanent storage facility for all documents produced in the legislative process, including the internal draft versions as well as the final versions. In a legislative system complying with contemporary standards of transparency, the open archive publishes the final versions of legislative documents without any delay. Draft versions need to be made accessible to the public only later, in accordance with archival legislation in force.

The open archive feeds into another facility which publishes final versions only: the legal information system. It publishes (usually non-authentic) consolidated versions of the laws in force, and it usually provides for the (authentic) electronic publication of the laws adopted. Even in case a legal information system is not used for authentic publication of laws but just, e.g., for providing non-authentic electronic versions of laws authentically published on paper, or non-authentic consolidated versions of laws, the legal and legislative information systems will have to be cross-connected: In particular, the legal enactments by Parliament will have to be linked with the respective promulgated laws and, if available, the consolidated versions of the laws in question; this linking will have to be processed automatically.

1.4. System extensions

Whereas the focus so far has been on the management of legislative information, this being the very core of a parliamentary business application infrastructure, it is to be pointed out that the system easily can be extended to a comprehensive management system for parliamentary information. Additional document types and specific workflows have to be added, to accommodate for specific areas of parliamentary business, like oversight of the executive. With the legislative process being of particular complexity, these additional workflows usually would be much less complex, with documents less deeply structured. Thus, the extension to the management of parliamentary information in a comprehensive sense will not mean to be a qualitative but merely a quantitative challenge. This is the Bungeni conclusion, too. Electronic law-making support in the future will be embedded in integrated management systems for parliamentary business.

Conclusions

A reference model for a management system for legislative information, as outlined above, will assist legislative bodies

- in developing (or having developed) a system of their own, by offering them a set of (experience based) features and functionalities to be taken into account,

□ or in checking the solutions available on the market with regard to their capacity in meeting the requirements of a legislative environment.

This paper is just a brief discussion of the core elements and functionalities to be taken into account in such a reference model. A detailed description would have to be based on a thorough comparative analysis of the specific features of the legislative procedures to be supported, as well as the best practices in the technical support of such procedures. Thus, the development of a generic reference model for a management system for legislative information, which is strongly advocated by the authors of this paper, would also be of value within the context of a comparative analysis of legislative processes, from the perspective of law as well as political science.

Remark

¹ In a more generic approach, a legislative document consists of many fragments. Each fragment has an owner. All owners may process their fragments in parallel to the others. However, parallelism is always confined to one phase of the workflow. Then the processed document has to be handed over to the next phase as a whole, etc. Proceeding from this more generic approach, the exceptions referred to in the remainder of this paragraph are easier to handle.

Legistik-Training für „Better Regulation“ aus Sicht der OECD

Von
Edmund PRIMOSCH

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat es in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission unternommen, in einem großen Projekt staatliche Entwicklungsfähigkeiten auf dem Gebiet von „Better Regulation in Europe“ zu untersuchen, und zwar aus dem Kreis der OECD-Mitgliedstaaten vorerst in 15 (ursprünglichen) Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Diesem „review“ unterzog sich auch Österreich erstmals 2009/2010. Die OECD legte den Prüfbericht über bessere Rechtsetzung in Österreich – als Teil einer Reihe von Länderberichten – im Jahr 2010 vor.¹ Die Erkenntnisse der Prüfung schlugen sich in der Formulierung von 38 Empfehlungen nieder; einzelne davon beziehen sich auf das Training von Legisten zum Zweck der „besseren Rechtsetzung“.

Was bedeutet „bessere Rechtsetzung“? In einem von der Europäischen Kommission und der OECD publizierten Glossarium wird „better regulation/regulatory policy“ wie folgt definiert:²

Generically, this means an explicit, dynamic and consistent “whole of government” policy to promote continuous improvements in the quality of rulemaking. Better regulation is largely interchangeable with the term regulatory policy.

In the OECD context, the **OECD’s Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance** encourage countries to adopt at the highest political level broad programmes of regulatory reform that establish principles of “good regulation”.

In the EU context, the **Lisbon Strategy** for growth and jobs which was renewed in 2005 includes **National Reform Programmes** to be carried out by member states, an important part of which addresses the need for better regulation. Specifically, the term is associated with the **EU Commission’s 2006 Strategic Review of Better Regulation and related working documents**.

Wie ersichtlich, treffen sich die Forderungen der OECD nach einer proaktiven, langfristigen und umfassenden Regulierungsreform in ihren Mitgliedstaaten³ mit den Anstrengungen der Europäischen Union um „better regulation“, die im Zeichen einer Steigerung wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit steht.⁴ Die OECD, die zuvor primär den Begriff „regulatory reform“ verwendet hat, rezipiert mithin – im Wesentlichen als Synonym – den Begriff „better regulation“. Im Österreichischen Handbuch „Bessere Rechtsetzung“, herausgegeben durch das Bundeskanzleramt 2008, wird das entsprechende Begriffsverständnis wie folgt umrissen:⁵

Der va. Anfang der 1990er Jahre auf Europäischer Ebene geprägte Begriff „**Better Regulation**“ („Bessere Regulierung“; [...]) fand in der jüngeren Vergangenheit auch vermehrt Eingang in die wirtschaftspolitische Diskussion in Österreich. Mit „Better Regulation“ wird im Grunde ein Bündel von Maßnahmen umschrieben, mit denen Unternehmer und Bürger von überflüssigem bürokratischem Aufwand entlastet werden sollen. In der einfachsten Lesart könnte man vom Ziel der „Vereinfachung“ geltender Rechtsvorschriften sprechen („Simplification“). In der differenzierteren Betrachtungsweise umfasst „Better Regulation“ zudem die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA [...]) und das Anliegen der Reduktion von Verwaltungskosten auf Basis einer vorangehenden Messung des bürokratischen Aufwandes [...].

Die EU-Kommission hat in ihrer sog. „Screening-Initiative“ [...] als weitere „Säule“ von Better Regulation die Überprüfung anhängiger Rechtsvorschriften auf ihre allgemeine Relevanz, ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit sowie auf sonstige Folgen benannt. Genau genommen weist diese freilich inhaltliche Überschneidungen zur „Folgenabschätzung“ (engl.: „Impact Assessment“) [...] auf, welche am ehesten einer begleitenden GFA auf nationaler Ebene vergleichbar ist.

In seinem weitesten Begriffsverständnis deckt „Better Regulation“ nicht bloß den Bereich der „Besseren Rechtsetzung“ („**Better Lawmaking**“) ab, sondern schließt auch Maßnahmen der staatlichen Steuerung jenseits des Erlasses bzw. der Konkretisierung staatlicher Vorschriften mit ein. Zu denken ist hier etwa an die Formulierung von Politiken und Programmen und deren Umsetzung und Anwendung insbesondere mit anderen als normativen Instrumenten.

Im erwähnten Österreich-Bericht der OECD aus 2010 werden Strategien und Maßnahmen für „Better Regulation“, entsprechende institutionelle Kapazitäten, die Transparenz durch öffentliche Konsultation und Kommunikation, die Entwicklung neuer Rechtsvorschriften, die Anwendung und Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften sowie die Schnittstellenfunktionen im Mehrebenensystem behandelt. In institutioneller Hinsicht erscheint wesentlich, dass das Bundeskanzleramt die Hauptrolle bei der Implementierung einer Gesamtstrategie für „Better Regulation“ und damit bei der Weiterverbreitung dieses Anliegens übernehmen solle.⁶

Zur Schulung der Legisten auf Bundes- und Landesebene werden folgende kritische Feststellungen getroffen:⁷

Die Verbesserung der Kapazität der österreichischen Verwaltung, „Better Regulation“ anzuwenden, wird auch weitere Schulungen und die Erstellung von entsprechenden Schulungsunterlagen erfordern. Ein Problem, das bei der OECD-Prüfung zur Sprache kam, war, dass nicht genügend Ressourcen verfügbar sind, um die wichtigen Aufgaben der im Vorblatt eines Gesetzesvorschlages vorgesehenen Prüfung und Berichterstattung über die Auswirkungen von Gesetzen durchzuführen. Der Aufbau von Kapazitäten für „Better Regulation“ in der österreichischen Verwaltung ist eine besonders wichtige Aufgabe. Abgesehen von Schulungen über das Standardkostenmodell, um das Programm zur Verringerung der Verwaltungslasten umzusetzen, wird scheinbar nicht viel angeboten. Es existiert beispielsweise keine Schulung, wie Gesetzesfolgenabschätzung und die Evaluierung von Regelungsalternativen durchgeführt werden sollen. Das Handbuch „Bessere Rechtsetzung“ aus dem Jahr 2008 ist keine umfassende Anleitung für die Implementierung einer Gesetzesfolgenabschätzung. Die Ausarbeitung eines ausführlicheren Handbuchs/Leitfadens würde der „Better Regulation“-Agenda dienen. Dies sollte durch die Entwicklung von online-Tools unterstützt werden, die zumindest Institutionen dabei helfen, die mit der Rechtsetzung verbundenen Kosten zu berechnen und die potentiellen Folgen von Gesetzesvorschlägen zu identifizieren.

Die Ausweitung der aktuellen Schulung für Personal des Rechnungshofs könnte die Basis von Schulungsprogrammen von weiteren Bediensteten bilden.

Es wird auch festgestellt, dass auf Bundesebene kein systematisches und fortlaufendes Schulungsprogramm für die Verfassung von Rechtstexten für jenes Personal existiert, das in derartige Arbeiten eingebunden ist. Auf Bundesländerebene ist die Situation von Land zu Land unterschiedlich. Es gibt jedoch Länder, die in diesem Bereich aktiver sind als die Bundesbehörden und die manchmal in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung und auf Bundesebene Schulungen für Legisten anbieten.

Zum Legistik-Training in Österreich stellen die Empfehlungen der OECD drei allgemeine Postulate auf:⁸

Es soll eine **Bedarfsanalyse für „Better Regulation“-Trainingsprogramme** durchgeführt werden, die auch bestehende Initiativen und Foren, wie z. B. die des Rechnungshofes, mit einschließt und in weiterer Folge anpasst, um die Fähigkeit der öffentlichen Verwaltung, bessere Rechtsvorschriften zu erarbeiten und umzusetzen, zu verbessern.

Dem **Bundeskanzleramt** soll – als Teil seiner Zuständigkeit für „Better Regulation“ – die Verantwortung dafür übertragen werden, **umfassende Schulungsprogramme** für die österreichische Verwaltung für bessere Rechtsetzung zu entwickeln. Es muss dafür gesorgt werden, dass dies durch die Ausarbeitung von **Leitfäden** und die Entwicklung von **IT-Tools** unterstützt wird. Dadurch sollen die Prozesse der Folgenabschätzung (einschließlich der Wettbewerbsanalyse), der Evaluierung von Regulierungsalternativen und der Konsultation unterstützt werden.

Die **Entwicklung eines systematischeren und fortlaufenden Schulungsprogramms für die Abfassung von Rechtstexten** ist für jene öffentliche Bediensteten zu erwägen, die mit legislativer Arbeit auf Bundes- und auf Länderebene betraut sind.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung von Rechtsvorschriften wird betont, öffentliche Bedienstete sollen dahin angeleitet bzw. trainiert werden, dass bei Durchführung einer Gesetzesfolgenabschätzung („regulatory impact assessment“) auch möglichen Regelungsalternativen Augenmerk geschenkt wird.⁹ Erwähnenswert ist ferner die Empfehlung, dass die gesamten „policy materials“, einschließlich aller Leitlinien und Anweisungen, die ein Legist zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs benötigen könnte, von einem zentralen Standort elektronisch abrufbar und mit dem e-Recht-System verbunden sein sollen.¹⁰

Anmerkungen

- 1 Siehe den Bericht OECD (Hrsg.), Better Regulation in Europa: Austria 2010; abrufbar auch im Internet unter <<http://www.oecd.org>> (Topics/Regulatory Reform/Better Regulation in Europe: EU15 country finder/Austria).
- 2 Siehe das Glossar im Internet unter <<http://www.oecd.org>> (Topics/Regulatory Reform/Better Regulation in Europe: EU15 country finder/Project glossary).

- 3 Siehe die OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, angenommen vom OECD-Rat am 28. April 2005. Dazu Primosch, Regulierungsreform aus der Sicht der OECD, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hrsg.), Bildungsprotokolle/Bd. 13, 2007, S. 59 ff.
- 4 Instruktiv im Internet unter <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_de.htm>.
- 5 Das Handbuch ist im Internet unter <www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31617> publiziert. Hervorhebungen schon im Original.
- 6 Siehe den Bericht, Anm. 1, S. 18 und 65.
- 7 Siehe den Bericht, Anm. 1, S. 18 f. und 57 f.; das wiedergegebene Zitat folgt der Übersetzung des Bundeskanzleramtes in: OECD (Hrsg.), Bessere Rechtsetzung in Europa: Österreich (Zusammenfassung), 2010, S. 9 f. Hervorhebungen schon im Original.
- 8 Siehe den Bericht, Anm. 1, S. 32 und 58; zum wiedergegebenen Zitat siehe die Übersetzung, Anm. 7, S. 25. Die Hervorhebungen in der Textwiedergabe sind allerdings hinzugefügt.
- 9 Siehe den Bericht, Anm. 1, S. 23 und 93. Siehe auch Empfehlung 4.5., S. 34 und 93: „Guidance and training to build the capacity of officials on the use of RIA should also address the use of alternatives in designing regulations, including an analysis of the most effective roles for the Social Partners having regard to the potential risks to competition.“
- 10 Siehe die Empfehlung 3.4. des Berichts, Anm. 1, S. 33 und 79.

Jurisprudenz als metadogmatische Herausforderung – Eine Skizze¹

Von
Meinrad HANDSTANGER

Jurisprudenz als rechtswissenschaftliche Metaebene

Das zentrale Phänomen des rechtlichen Geschehens – die aus Rechtsnormen gebildete Rechtsordnung – ist Gegenstand nicht nur einer Wissenschaft. Je nach erkenntnisleitender Perspektive und verwendeter Methode existieren mehrere wissenschaftliche Disziplinen, die sich mit Rechtsnormen beschäftigen. Neben der anwendungsorientierten Rechtsdogmatik als Kerndisziplin (oft als „die“ Rechtswissenschaft apostrophiert) bestehen etwa – mit stärker deskriptiven Zielsetzungen – Rechtstheorie, Rechtsphilosophie und Rechtsinformatik, Rechtsgeschichte und Rechtssoziologie, Rechtspolitologie und Rechtsökonomie oder die Rechtspsychologie.²

Es wäre damit wohl vorschnell, mit Jurisprudenz „die“ Rechtswissenschaft erfassen zu wollen. Lohnender erscheint der Versuch, Jurisprudenz als Metaebene zu diesen verschiedenen Wissenschaften zu konzipieren. Angesichts ihrer methodischen Unterschiede – wobei gerade die Rechtsdogmatik ihre besondere Methode pflegt³ – wird sich Jurisprudenz darauf konzentrieren müssen, die Charakteristika der Phänomene Rechtsnorm und Rechtsordnung einschließlich ihrer Anwendung zu analysieren, denen sich die verschiedenen Disziplinen – wenn auch mit unterschiedlichen Methoden – stellen. Das wissenschaftliche Programm der Jurisprudenz ist jedenfalls zweidimensional: Diese Charakteristika der Erkenntnisobjektsebene prägen – als Vorgaben – die Disziplinen, letztere bilden zudem einen Zusammenhang, der aus wissenschaftlicher Perspektive für sich – als Jurisprudenz – betrachtet werden kann.

Funktionalität und Normativität des Rechts

Die zentralen Charakteristika des Rechts gruppieren sich um seine Funktionalität: Recht zielt ab auf die Steuerung menschlichen Verhaltens, im Interesse v. a. der Vermeidung und Lösung von Konflikten, der Erhaltung und Erzeugung von „Rechtsfrieden“. Recht steht damit letztlich im Dienst von Ordnung, es manifestiert sich als ordnungsorientierte Praxis. Dieser Funktion korrespondiert die Normativität des Rechts. Rechtsnormen beinhalten für menschliches Verhalten Ge- bzw. Verbote und Ermächtigungen. Die Struktur der Rechtsnorm als Sollenssatz begründet seine logische Eigenständigkeit gegenüber dem Rest der Welt, würde es doch einen naturalistischen Fehlschluss bedeuten, aus Fakten Normen ableiten zu wollen.⁴ Rechtsnormen ergeben sich nicht einfach aufgrund von Fakten, sie werden vielmehr im Wege von in der Rechtsordnung vorgegebenen Rechtserzeugungsregeln produziert. Eine Rechtsordnung erweist sich damit als zumindest zweistufig. In modernen Gemeinwesen gibt es komplexe mehrstufige Rechtsordnungen, bei denen sich die jeweils höhere(n) Ebene(n) als Erzeugungsgrundlage für die untere(n) Ebene(n) verstehen lassen. Dieser Zusammenhang wird als Stufenbau der Rechtsordnung bezeichnet und analysiert.

Zum Fundament des Normativen

Eine Problematik dieses Ansatzes ergibt sich daraus, dass der Rekurs auf eine jeweils übergeordnete Rechtserzeugungsebene bei der Rechtsebene stoppt, aus der sich die Erzeugung der Rechtsordnung historisch herleitet, der sog. historisch ersten Verfassung. Bei

dieser Rechtserzeugungsebene stößt man auf die Frage, woraus sich diese ableitet. Diesbezüglich gerät man in ein (bekanntes) Dilemma: Entweder man verzichtet auf eine weitere Fundierung und bricht damit eine weitere Rückführung ab (dazu tendiert ein auf die praktische Rechtsanwendung konzentrierter „Alltagspositivismus“, der keinen Fundamentierungsbedarf ausmacht). Oder man konstruiert ein Fundament in Form einer normativitätsverleihenden Basis, eine „Grundnorm“, die sich insbesondere als (transzendente) Denkvoraussetzung für das normative Sollen oder als auf die konkrete Rechtsordnung (etwa die österreichische) bezogener Rechtsanwendungsbefehl konzipieren lässt⁵; in beiden Fällen scheint der im positiven (aus der historisch ersten Verfassung abgeleiteten) Recht gelegene Sollenscharakter – seine Normativität – in das Fundament hineinprojiziert zu werden (stark beim Rechtsanwendungsbefehl, schwach bei der bloßen Denkvoraussetzung). Damit können diese Konstruktionen als Regress i. S. eines logischen Zirkels aufgefasst werden; da ein weiterer Regress offenbar nicht erfolgen soll, steht aber auch die Deutung eines grundnormförmigen Fundaments als evidente Letztbegründung offen, die sich allerdings mit Hans Albert dem Vorwurf eines verkappten Dogmatismus aussetzt⁶. Schließlich kann man das Fundament auf Kriterien aufbauen, die auf der Ebene der Fakten liegen: hier bietet es sich an, auf die Effizienz der Rechtsordnung oder auf die Zustimmung der Normunterworfenen oder auf ein aus beiden Gesichtspunkten gebildetes Kalkül abzustellen. Insofern weist das Begründungsproblem für eine rechtliche Ordnung – wenn man sich nicht mit Begründungslosigkeit oder regressiven bzw. dogmatischen Konstruktionen zufrieden gibt – über das Normative hinaus ins Faktische, jenseits der Normativität kommt die Faktizität in den Blick.⁷

Diese Überlegungen zum Fundament des Stufenbaummodells zeigen, dass dieses nicht bloß mit der Dimension des Normativen – der Sollensdimension – beschrieben werden kann.

Rechtsdogmatik als zentrale Wissenschaft vom Recht

Dennoch ist das in der normativen Dimension des Rechts gelegene Sollen wohl das entscheidende Charakteristikum des Rechts. Mit der Erfassung des Inhalts der Rechtsnormen – des Gesollten, des Sinns der Rechtsnormen – befasst sich die Rechtsdogmatik. Sie entwickelt die interpretativen, argumentativen und systematisierenden Konzepte zur Analyse und Anwendung von Rechtsnormen.

Da generelle Rechtsvorschriften grundsätzlich keine Vorschriften enthalten, die nicht eine bestimmte Sachkonstellation und deren funktionale Gestaltung vor Augen hätten, lässt sich die rechtsdogmatische Betrachtung nicht vom Fall loslösen und derart entkontextualisieren. So wendet sich die ganz allgemein gehaltene Verbürgung der Unverletzlichkeit des Eigentums gegen Eigentumseingriffskonstellationen; gesetzliche Regelungen betreffend baupolizeiliche Abbruchaufträge haben in der Regel konkreter konstellierte Situationen vor Augen, wenn sie die Abbruchauftragsvoraussetzungen im Einzelnen fixieren. Dass es eine gesetzliche Regelung ohne bereits vom Gesetzgeber ins Auge gefasste Fallkonstellationen gar nicht gibt, erhellt auch aus der vom Verfassungsgerichtshof auf dem Boden des Gleichheitssatzes nach Art. 7 B-VG entwickelten „Regelfalljudikatur“:

Ein Gesetz verstößt gegen den Gleichheitssatz, wenn es nicht alle materienspezifisch regelmäßigen Fallgestaltungen in den Blick nimmt und seine Regelungen unter Bedachtnahme auf die unterschiedlichen Konstellierungen unterschiedlich trifft.⁸

Rechtsdogmatik erweist sich als institutionalisierter Kommunikationsprozess. Er ist sowohl vom Argumentarium her (dessen Kern besteht aus den so genannten Auslegungsgesichtspunkten⁹) als auch bezüglich Teilnehmer und Ablauf (bei der Entscheidung von Rechtsfällen insbesondere durch die Einbindung in behördliche Verfahren, bei der Diskussion in der Lehre durch die Standards des rechtswissenschaftlichen Diskurses) reglementiert. Eine regulative Idee dieses Kommunikationsprozesses ist die Erzielung der – gemessen am Entscheidungszeitpunkt – „einzig richtigen“ Falllösung, das dabei erarbeitete Lösungsmodell kann freilich auf dem Boden neuer, noch überzeugenderer Argumente oder neuer fallwesentlicher Argumente bei zukünftigen Fällen durch ein noch geeigneteres Modell ersetzt werden. Der Fallvergleich stellt eine zentrale Methode rechtsdogmatischer Arbeit dar. Tatsächliche Geschehnisse werden in die im Gesetz typisierten Falllösungen eingepasst, wobei die schon bestehende Einpassungs-(Falllösungs-)Praxis¹⁰ beachtet wird. Diese Methode ist in dreifacher Hinsicht besonders charakterisiert: Maßstab der Richtigkeit der Lösung ist (bloß) die Plausibilität der Entscheidung, „für die die besseren Gründe sprechen“.¹¹ Da weiters generelle Rechtsvorschriften vergleichbare Fallkonstellationen – sonst wären sie nicht generell – mit denselben Rechtsfolgen erfassen, ist eine für eine bestimmte Konstellation gefundene Lösung auch für vergleichbare zukünftige Fälle maßgeblich; dieses Kriterium der Generalisierbarkeit gründet schon im generellen Charakter der Rechtsvorschrift. Schließlich fußt die Qualität und Rationalität der Fallentscheidung auch auf dem Prozesshaften des Verfahrens, indem etwa ein faires Verfahren sichergestellt wird.¹² An diesen Charakteristika kann auch eine systematische Darstellung der Gesetzeslage nicht vorübergehen.

Juristisches Wissen als Vorverständnis

Rechtsdogmatisch Tätige treffen (wie auch Andere) ihre Entscheidungen auf Grund ihres Wissens. Dieses Wissen macht sie im dogmatischen Umfeld handlungsfähig, es ist maßgeblich für die Funktionsfähigkeit der Dogmatik zur Rechtsanwendung. Das aus den Informationen über das generelle Recht und die daraus mit Hilfe juristischer Argumentationen entwickelten Falllösungen zusammengesetzte (und gegebenenfalls auch systematisierte) Wissen bildet das professionelle Vorverständnis¹³, mit dem Juristinnen und Juristen an neue Fälle herangehen. Der vertraute Umgang mit einer konkreten Rechtsordnung lässt dabei besonders ausgeprägte Verständnisstrukturen und Argumentationsmuster entwickeln; für jede Rechtsordnung ist das juristische Wissen in spezifischer Weise geprägt und strukturiert. Diese Besonderheiten ergeben sich insbesondere aus einer rechtsordnungsspezifischen Hervorhebung einzelner Auslegungsaspekte: Im Rahmen der Anwendung einer Rechtsordnung (oder einer ihrer Teile) mag im Sinn einer subjektiven Auslegungstheorie das Verständnis des historischen Gesetzgebers prävalieren, für eine andere Rechtsordnung stellt die aus dem Gesetzestext selbst herauslesbare Zielsetzung – im Sinn einer objektiv teleologischen Auslegung – den zentralen Auslegungs-

gesichtspunkt dar, in einem dritten Rechtsbereich wiederum kommt es weitestgehend bloß auf den Wortlaut gesetzlicher Regelungen – im Sinn einer grammatikalischen Interpretation – an. Die unterschiedlichen Verständnisstrukturen lassen sich damit daran festmachen, dass die Auslegungsgesichtspunkte mit unterschiedlicher Intensität herangezogen und untereinander unterschiedlich hierarchisiert werden. Ähnliche Effekte ergeben sich ferner infolge der je nach Rechtsordnung verschieden dichten Heranziehung allgemeiner oder verfassungsrechtlicher Rechtsprinzipien bei der Falllösung.¹⁴

Vorverständnis und Fakten

Bei der Anwendung von Recht geht es um die Entscheidung darüber, dass betreffend eines ermittelten und auf Grund einer Beweiswürdigung festgestellten Sachverhalts eine Entscheidung nach bestimmten Rechtsvorschriften getroffen wird. Das Vorverständnis als juristisches Wissen erfasst damit – in einer zweiten Dimension – auch den Umgang mit Fakten. Dieser verweist zum einen auf die Analyse dieser Fakten aus dem Blickwinkel der jeweiligen Fachwissenschaft, die mittels Sachverständiger in das Verfahren „importiert“ wird. Zum anderen verlangt der Argumentationsstandard rechtlicher Verfahren, dass diese Analyse derart allgemein nachvollziehbar aufbereitet wird, dass das Gutachten argumentativ im Verfahren verwertet werden kann. Insofern erweist sich der Umgang mit Fakten zweidimensional: Die Analyse erfolgt nach fachwissenschaftlichen Standards, deren Aufbereitung und Darstellung orientiert sich nach dem Standard der juristischen Verwertbarkeit der Analyseergebnisse. Gerade zur Verwertbarkeit bestehen daher gesetzliche bzw. in der Gesetzesanwendung entwickelte rechtliche Vorgaben, die sich – wiederum rechtsordnungsspezifisch ausgeprägt – zu Denk- bzw. Argumentationsmustern zusammenfassen lassen.¹⁵

Daneben bestehen noch andere Öffnungen des Rechts zur Faktenebene: Verweise in Rechtsnormen auf den jeweiligen Stand der Technik erfassen das jeweilige technische Fachgebiet, auch unbestimmte Rechtsbegriffe erlauben immer wieder den Rückgriff auf fachwissenschaftliche Ergebnisse; diese werden allerdings schon auf der Ebene der Erfassung des Inhalts der Rechtsnormen und nicht erst bei der Identifikation des aus dem Blickwinkel der Rechtsnormen maßgeblichen Sachverhalts etabliert. Allerdings erfordert auch hier die Heranziehung fachwissenschaftlicher Standards, dass diese für die juristische Argumentation entsprechend aufbereitet werden.

Kreisläufe des Rechts

Die dogmatischen Bemühungen sind eingebettet in Geschehenszusammenhänge, die sich als mehrdimensionales System von Kreisläufen beschreiben lassen. Da hier dieses System nicht umfassend beschrieben werden kann, werden im Folgenden lediglich einige Kreisläufe kurz skizziert.

Eine maßgebliche Dimension dieses Systems ist der „Fallkreislauf“: Die Entscheidung eines Falles erfolgt auf Grundlage einer generellen Norm; mit einer (rechtskräftigen) Entscheidung wird aber nicht bloß ein bestimmtes Verständnis des Textes anhand einer Fak-

tenkonstellation konkretisiert, sondern – schon (wie erwähnt) wegen des generellen Charakters der Norm – der Normsinn für eine derartige Faktenkonstellation fixiert. Der solcherart fixierte Normsinn wirkt wiederum auf zukünftige Fälle, deren Entscheidung dann wieder Auswirkung auf den Sinn der generellen Norm haben. Näherhin geht es bei diesem Vorgehen um das „Einpassen“ des neuen Falles in das Feld der schon bestehenden Fallentscheidungen im Wege des Fallvergleiches anhand der wesentlichen Fallcharakteristika; bei wesentlichen Abweichungen werden diese als maßgeblich dafür herausgearbeitet, dass der Fall sich nicht (zur Gänze) durch Rückgriff auf bestehende Lösungsmodelle entscheiden lässt (Methode des „distinguishing“); soll aber für den neuen Fall einer einschlägigen Vorentscheidung nicht gefolgt werden, bedarf dies einer besonderen – überzeugenden – Begründung (Methode des „overruling“).

Mit dem „Falllösungskreislauf“ verzahnt ist der „Gesetzgebungskreislauf“: Bemühungen zur Verbesserung der generellen Rechtsvorschriften (insbesondere von Gesetzen) können auch Reaktionen auf die Rechtsanwendung – die bestehende Falllösungspraxis – umfassen. Die Gesetzgebung reagiert auf Judikatur – judikaturaffirmativ – durch Klarstellungen in deren Sinne, oder – im Kontrast dazu – judikaturkritisch durch Novellierungen, die bestehende Rechtsprechungslinien konterkarieren. Reagiert die Gesetzgebung auf in Lehre oder Öffentlichkeit kritisierte Judikatur nicht, kommt sie in die Lage, sich das in der Falllösungspraxis entwickelte Normverständnis zurechnen lassen zu müssen.¹⁶

Für beide Kreisläufe relevant ist als dritter Kreislauf ein zwischen den verschiedenen Normschichten der Rechtsordnung bestehendes Austauschverhältnis: Bei diesem „Normschichtenkreislauf“ geht es um Import bzw. Export von normativen Inhalten. Top-down erfolgt dies etwa im Wege der verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen, der gesetzeskonformen Auslegung von Verordnungen und Individualrechtsakten, aber auch durch völkerrechtskonforme oder unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts. Bei dieser Art von Austausch wirkt die konforme Auslegung insofern auf die konformitätserheischende – vorgeordnete – Normschicht zurück, als nur bei Klarheit über deren Inhalt die andere Normschicht in Konformität dazu gehandhabt werden kann. Kritik am solcherart fixierten Verständnis der vorgeordneten Normschicht kann eine Reaktion der dafür zuständigen Gesetzgebung oder dafür eingerichteter besonderer Gerichte – Verfassungsgerichte, Europäischer Gerichtshof – zur Folge haben. Bottom-up kann es etwa zur Übernahme von Rechtsinstituten, Rechtsprinzipien oder von Denkmustern kommen. So basiert das für die verfassungsrechtliche Grundrechtsdogmatik zentrale Verhältnismäßigkeitsprinzip auf dem im Polizeirecht entwickelten Verhältnismäßigkeitsdenken; der Europäische Gerichtshof hat aus den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten der Union etwa Grundrechte im Unionsrecht entwickelt. Als Kreislauf lässt sich diese Wechselbeziehung dann erkennen, wenn (wie beim Verhältnismäßigkeitsprinzip) der Import in die vorgeordnete Normschicht eine ausgestaltende bzw. weiterentwickelnde Reaktion auf die Herkunftsnormschicht zur Folge hat.

Angesichts des kreislaufartigen Charakters des rechtlichen Geschehens lässt sich auch das rechtsdogmatische Bemühen um das Verständnis der Rechtsnormen kreislaufmäßig fassen. Es würde zu kurz greifen, der Lehre die Entwicklung der Dogmatik zuzurechnen und die Rechtsanwendung in konkreten Fällen (lediglich) als Nutzer der Lehre zu

betrachten.¹⁷ Dogmatik wird vielmehr gemeinsam von Lehre, Rechtsanwendung und auch Legistik unternommen. Indem sie jeweils die Elaborate der anderen Beteiligten nutzen und – in durchaus kreislaufförmigen Reaktionen – darauf aufbauen, entwickeln sie kooperativ das Verständnis der Rechtsvorschriften (weiter). Das Ziel dieser Bemühungen liegt vor allem darin, das Recht und seine Anwendung konsistent zu halten. Die Lehre orientiert ihre systematisierend-darstellende Absicht an der zutreffenden Abbildung und kritischen Diskussion des generellen Rechts¹⁸ sowie der Fallentscheidungen, die Rechtsanwendung entwickelt ihre Lösungen vor allem für neuartige Fallkonstellationen unter Berücksichtigung der in der Lehre entfaltenen weiterführenden Argumentationen, und die Legistik bezieht beides in ihre Überlegungen zur Weiterentwicklung des generellen Rechts ein.¹⁹

Jurisprudenz

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass rechtsdogmatische Bemühungen nicht losgelöst von den Erkenntnissen anderer Fachwissenschaften erfolgen können. Eine auf der Metaebene zur Rechtsdogmatik angesiedelte Jurisprudenz versteht sich als Versuch, die interdisziplinäre Dimension des Zusammenwirkens zwischen Rechtsdogmatik und anderen (Rechts-)Wissenschaften zu vertiefen und zu optimieren. Diese Optimierung weist jedenfalls in drei Richtungen: Zum einen verbessert es den Standard der Ermittlung von Sachverhalten, wenn Sachverständige mit fachwissenschaftlichem Hintergrund an Stelle einer Beurteilung von Faktenzusammenhängen auf der Basis des auch von Juristen geteilten Alltagswissens treten. Diese Dimension wirkt heute insofern wenig spektakulär, als die Rechtsanwendung diesen Standard ohnehin in allen Bereichen im Wesentlichen erreicht hat. Problematisch erschiene ein Rückfall auf alltägliches Faktenwissen oder ein Rückschritt im Niveau der Auseinandersetzung mit Sachverständigengutachten.²⁰ Zum anderen könnte die fachwissenschaftliche Betrachtung bei der Auswahl zwischen verschiedenen möglichen Deutungen einer Norm (Normhypothesen) insofern eine Rolle spielen, als die fachwissenschaftliche Erhebung und Beurteilung der jeweiligen Folgen der Deutungsalternativen im dogmatischen Diskurs Beachtung findet. Aus fachwissenschaftlich fundierten Folgenanalysen könnte insofern ein Argument für die rechtsdogmatische Argumentation gewonnen werden, als im Interesse der Erzielung oder – gegenteilig – der Vermeidung identifizierter Folgen aus bestimmten Auslegungsgesichtspunkten heraus der einen oder anderen Normdeutung der Vorzug gegeben wird. Schließlich kann etwa die rechtspolitologische, rechtssoziologische oder rechtspsychologische Beschäftigung mit den institutionalisierten rechtlichen Verfahren, den daran Beteiligten sowie deren Verfahrensweisen das Wissen betreffend die Einbettung und das Funktionieren des von der Rechtsdogmatik erfassten Geschehens – insbesondere auch die juristische Argumentation – verbessern. So könnte im Interesse des Grundsatzes eines fairen Verfahrens das fachwissenschaftlich erweiterte Wissen um die Funktionsweise der Rechtsdogmatik zur Verbesserung der gesetzlichen Vorgaben für die Verfahrensgestaltung führen oder den in der Rechtsanwendungspraxis an juristische Argumentationen angelegten Standard beeinflussen. Sozialwissenschaftliche Analysen von Wahlergebnis-

sen und Wählerverhalten könnten zur Änderungen im Wahlrecht, die fachwissenschaftliche Beschäftigung mit den besonderen Situationen familienrechtlicher Konflikte könnte zur besonderen Ausgestaltung des diesbezüglichen Verfahrensrechtes, oder die organisationswissenschaftliche Analyse der fachlichen Anforderungen an eine Regulierungsbehörde könnte zu einer diese berücksichtigende Regelung ihrer Zusammensetzung führen.

Das Zusammenwirken zwischen Rechtsdogmatik und anderen Rechtswissenschaften bzw. Fachwissenschaften lässt sich vertieft reflektieren und dann theoretisch erfassen, wenn die Voraussetzungen für die Berücksichtigung von außerhalb der Rechtsdogmatik gewonnenen wissenschaftlichen Wissens durch die Rechtsdogmatik systematisch und eingehend erfasst werden. Jurisprudenz bezeichnet damit eine Perspektive, die bereit ist, in die rechtsdogmatische Diskussion Erkenntnisse anderer Wissenschaften aufzunehmen und damit eine Verfeinerung gegenüber dem im Alltagswissen repräsentierten Wissensstandard zu erzielen. Dann kann Jurisprudenz mehr bedeuten als eine – von „-prudenz“ apostrophierte – Kombination von Wissen, Klugheit und Intuition im Umgang mit Rechtsvorschriften, die sich einer intersubjektiven Aufbereitung zumindest teilweise entzieht. Sie bedeutet vielmehr eine auf die Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse angelegte Perspektive der Reflexion, die auf die Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Rechtsordnung abzielt und sich mit den Tiefendimensionen Normativität und Funktionalität eingehend beschäftigt.

Jurisprudenz und Legistik

Besonders bedeutsam erscheint dieses Verständnis von Jurisprudenz für die Gesetzgebung. Dort können wissenschaftliche Erkenntnisse und wissenschaftlich fundierte Konzepte erfasst und in generelle Rechtsvorschriften eingebaut werden. Dabei lässt sich auch die dogmatische Auseinandersetzung mit diesen Vorschriften bei der Rechtsanwendung kanalisieren. Hierzu ist es für die Legistik freilich erforderlich, die rechtsdogmatische Methodik für die Anwendung von Rechtsvorschriften zu berücksichtigen. Nur der Versuch der Antizipation der rechtsdogmatisch reflektierten Anwendung genereller Rechtsnormen wird es ermöglichen, die Umsetzung der in materielle, organisationsrechtliche und verfahrensrechtliche Normen aufgenommenen fachwissenschaftlichen Ergebnisse sicherzustellen.

Anmerkungen

- 1 Auf Hinweise in Fußnoten wurde daher – von einigen Ausnahmen abgesehen – verzichtet.
- 2 Vgl. dazu etwa Rüthers/Fischer, *Rechtstheorie*⁵, 2010, Rz. 303 ff.
- 3 Vgl. dazu z. B. Engisch, *Einführung in das juristische Denken*¹⁰, 2005; Larenz/Canaris, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*³, 1995.
- 4 Siehe etwa Joerden, *Logik im Recht*, 2005, 204 ff.
- 5 Vgl. Walter, *Entstehung und Entwicklung des Gedankens der Grundnorm*, in: ders. (Hrsg.), *Schwerpunkte der Reinen Rechtslehre*, 1992, 47.
- 6 Kurz einführend Schülein/Reitze, *Wissenschaftstheorie für Einsteiger*³, 2005, 229.

- 7 Daran ändert es auch nichts, wenn man die Grundnorm – als normative Denk Voraussetzung oder als fundamentaler Anwendungsbefehl – in die historisch erste Verfassung hineinprojizieren wollte.
- 8 Vgl. etwa Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, 2007, Rz. 1359.
- 9 Traditionell erfasst werden danach die sprachlich-grammatikalische, die systematische, die historische und die teleologische Auslegung von Rechtsvorschriften, vgl. etwa Kramer, Juristische Methodenlehre³, 2010, 53 ff.; Bydliński, G., Grundzüge der juristischen Methodenlehre², 2011; vgl. auch Beaucamp/Treder, Methoden und Technik der Rechtsanwendung, 2011, 34 ff. Diese Auslegungstechnik lässt sich letztlich nicht umfassend vom Gesetzgeber regeln, sie ist vielmehr mit der Erfassung von Rechtsnormen in sprachlichen Texten vorgegeben und insofern bei deren Erlassung mitgedacht, vgl. Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1972, 85 ff.
- 10 Die Falllösungspraxis ergibt sich vornehmlich aus der Rechtssprechung, aber auch aus der Lehre, die Entscheidungen diskutiert und selbst – hypothetische – Lösungen präsentiert.
- 11 „Die Qualität der juristischen Begründung ist für die Qualität der von ihr getragenen Rechtserfassung konstitutiv“, siehe Neumann, Theorie der juristischen Argumentation, in: Kaufmann/Hassemmer/Neumann (Hrsg.), Einführung in die Rechtstheorie der Gegenwart⁷, 2004, 333, 342.
- 12 Zur Rationalität durch rechtsförmige Verfahren vgl. Alexy, Die Idee einer prozeduralen Theorie der juristischen Argumentation, in: ders., Recht, Vernunft, Diskurs, 1995, 94.
- 13 Grundlegend zu diesem hermeneutischen Begriff Gadamer, Wahrheit und Methode⁶, 1990, 270, insb. 277 ff., 299 ff. Für den Bereich des Rechts vgl. etwa Rütters/Fischer (FN 2), insb. Rz. 786 ff.; Kramer (FN 9), 306 ff. (unter Hinweis insb. auf Esser, Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung: Rationalitätsgrundlagen richterlicher Entscheidungspraxis², 1972); Pavcnik, Auf dem Weg zum Maß des Rechts, 2011, 173 ff. (Das Hin- und Herwandern des Blickes: Zur Natur der Gesetzesanwendung).
- 14 Zum pointiert auf Rechtsprinzipien fokussierten Rechtsverständnis von Dworkin vgl. etwa Ripstein (Hrsg.), Ronald Dworkin, 2007.
- 15 Vergleichbares betrifft den Umgang mit anderen Beweismitteln, etwa einer Zeugenvernehmung oder der Durchführung eines Ortsaugenscheins. Auch diesbezüglich bestehen evidentente Zusammenhänge etwa zur Soziologie, Psychologie oder Geographie.
- 16 Die gegenteilige Auffassung müsste – was aber angesichts des Gesetzgebungskreislaufes samt seiner dialogischen Reaktionsmöglichkeit nicht erfolgversprechend erscheint – überzeugend das Argument entkräften können, dass in einer solchen Situation die Gesetzgebung das Gesetz novellieren würde, wenn es die Kritik teile.
- 17 In diese Richtung argumentiert jüngst Jestaedt, Phänomen Bundesverfassungsgericht. Was das Gericht zu dem macht, was es ist, in: ders./Lepsius/Möllers/Schönberger, Das entgrenzte Gericht, 2011, 77, 130 ff., m. w. H.
- 18 Hinweise auf die Lehre in Rechtsanwendungs-Entscheidungen erklären sich vielleicht auch aus der übersichtlichen Darstellung von Judikatur in der Lehre, weshalb ein solcher Verweis – argumentationsökonomisch gesehen – eine umfangreiche Judikatur-Aufbereitung in der Entscheidung erspart.
- 19 Systematisch ausgerichtet agiert dabei – wie sich dem Umgang mit Argumentationen aus Fallrecht und Lehre in den Judikaten und den von der Legistik bearbeiteten Gesetzesmaterialien entnehmen lässt – nicht nur die Lehre.
- 20 Dies könnte erfolgen, wenn in einem Verfahren die Frage der Nachvollziehbarkeit (Schlüssigkeit) von Gutachten der Nachprüfbarkeit rechtlich entzogen wird.

Bildung – Ausbildung – Einbildung

Von
Karl GARNITSCHNIG

Bildung

Der systematische Ort, an dem definiert werden kann, was Bildung ist und wie wir uns bilden können, sind die Weisen, in denen wir mit unserer „Lebenswelt“ in Beziehung sind. Gebildet wird man, wenn man sich mit Personen, Ereignissen und Sachen in Beziehung setzt, denn dabei suchen wir sie zu erfassen und erweitern so unser Bewusstsein. Bildung wird also durch die Art und Weise, mit der wir in unserem Handeln mit Menschen, Sachverhalten, Informationen in Beziehung treten und welche spezifischen Fähigkeiten bzw. Kompetenzen dazu gebraucht werden, um sie zu erfassen und aktiv zu gestalten, definiert. Um diese zu beschreiben, lassen sich wiederum systematisch unterschiedliche Zugänge denken. Wenn es auch noch gelingt, so viel Zusammenhänge zwischen Ereignissen und Gegenständen in einen Zusammenhang zu bringen, damit wir unsere Welt erklären und verstehen können, dann machen wir uns fähig, uns selbst zu bilden. Unter diesen Bedingungen wissen Personen nicht bloß, dass etwas so oder so ist, sondern auch warum. Hat eine Person nur viel Wissen, kann es aber nicht erklären, wäre sie bloß informiert, vielleicht sogar ein Vielwischer. Man könnte meinen, wenn Einzelwissen, sei es auch auf vielen Gebieten, nicht Bildung ist, dann im Gegensatz zur Vielwisserei vernetztes Wissen. Aber auch das reicht nicht aus. Es ist ein Wissen gemeint, das nicht isoliert ist, sondern Zusammenhänge zwischen Dingen und Sachverhalten, Motiven, Werten usw. herzustellen vermag und darüber hinaus durch Intuition zu neuen Ideen und Einsichten kommen kann. Ein Mensch, der vernetzt zu denken vermag, mag brillant sein, aber er ist noch nicht im Sinn von Bildung ein Wissender. Halbwissen wäre, wenn man die Mondphasen kennt oder das Fallgesetz oder die Verfassungsrechte, aber nicht erklären kann, wie die Mondphasen entstehen, wie das Fallgesetz zu deuten ist oder wie die Verfassungsrechte mit dem demokratischen Gleichheitsrecht verbunden ist, auf dessen Basis unsere Rechtsprechung beruhen sollte.

Wissen hängt also damit zusammen, ob eine Sache, ein Sachverhalt, ein Ereignis auch erklärt bzw. verstanden wird. Gebildet ist jemand aber erst dann, wenn er sich mit dem Gewussten in Beziehung setzt, also reflektiert, welche Bedeutung es für sein Handeln hat. Dann bildet er sich an einer Sache, einem Ereignis, einer Person, es verändert sein Handeln, seine Motive. Es stellt sich also die Frage, was man als Ziel von Bildungsprozessen ansieht.

Es war Wilhelm von Humboldt, der das Ziel von Bildung in der höchstmöglichen Ausformung unseres Menschseins gesehen hat, und verbindet es mit der Aufgabe unseres Daseins schlechthin: „Die letzte Aufgabe unsres Daseyns: dem Begriff der Menschheit in unsrer Person, sowohl während der Zeit unsres Lebens, als auch noch über dasselbe hinaus, durch die Spuren des lebendigen Wirkens, die wir zurücklassen, einen so großen Inhalt, als möglich, zu verschaffen, diese Aufgabe löst sich allein durch die Verknüpfung unsres Ichs mit der Welt zu der allgemeinsten, regesten und freiesten Wechselwirkung. Diess allein ist nun auch der eigentliche Massstab zur Beurtheilung der Bearbeitung jedes Zweiges menschlicher Erkenntniss.“ (Humboldt 1960, S. 235 f.)

Humboldt weitet dieses Ziel auf die Gesellschaft insgesamt aus. „Was verlangt man von einer Nation, einem Zeitalter, von dem ganzen Menschengeschlecht, wenn man ihm

seine Achtung und seine Bewunderung schenken soll? Man verlangt, dass Bildung, Weisheit und Tugend so mächtig und allgemein verbreitet, als möglich, unter ihm herrschen, dass es seinen innern Werth so hoch steigern, dass der Begriff der Menschheit, wenn man ihn von ihm, als dem einzigen Beispiel, abziehen müsste, einen großen und würdigen Gehalt gewönne.“ (a. a. O., S. 236)

Dies muss aber jeder für sich leisten, soll es gesellschaftlich, ja menschheitlich real werden. Humboldt formuliert diesen Gedanken wieder in einer kaum zu übertreffenden Art. „Zu dieser Absicht aber muss er [der Mensch, KG] die Masse der Gegenstände sich selbst näher bringen, diesem Stoff die Gestalt seines Geistes aufdrücken und beide einander ähnlicher machen. In ihm ist vollkommene Einheit und durchgängige Wechselwirkung, beide muss er also auch auf die Natur übertragen; in ihm sind mehrere Fähigkeiten, ihm denselben Gegenstand in verschiedenen Gestalten, bald als Begriff des Verstandes, bald als Bild der Einbildungskraft, bald als Anschauung der Sinne vor seine Betrachtung zu führen. Mit allen diesen, wie mit ebensoviel verschiedenen Werkzeugen, muss er die Natur aufzufassen versuchen, nicht sowohl um sie von allen Seiten kennen zu lernen, als vielmehr um durch diese Mannigfaltigkeit der Ansichten die eigene inwohnende Kraft zu stärken, von der sie nur anders und anders gestaltete Wirkungen sind. Gerade aber diese Einheit und Allheit bestimmt den Begriff der Welt.“ (a. a. O., S. 237)

Ein/e Jurist/in, Richter/in oder Anwalt/Anwältin ist also noch nicht am Recht gebildet, wenn er/sie die Paragraphen kennt, sie auch richtig anzuwenden vermag, aber Recht nicht daraufhin reflektiert, welche Bedeutung es für die Gesellschaft und die Individuen in ihr hat. Recht also wieder in die Realität zurückführt, die es zu regeln beansprucht. Schon der römische Jurist Publius Iuventius Celsus wusste: „*Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem*“ (*Die Gesetze zu kennen heißt nicht, sich an ihren Wortlaut zu halten, sondern an ihren Sinn und Zweck*) (D.1.3.17), und „*Unjuristisch ist es, ohne das Gesetz als Ganzes zu beachten, anhand irgendeines seiner Teile zu urteilen oder zu gutachten*“. (D.1.3.24) Es kommt also immer und bei allem auf den Zusammenhang an. Wenn sich Richter/innen, was in der Regel geschieht, bloß an die jeweiligen Eingaben der Parteien oder die Gutachten halten, die sie häufig nicht wirklich verstehen, weshalb langjährige Gutachter nur ein Extrakt, ohne jede Deutung und wie sie zu ihren Ergebnissen gekommen sind, wiedergeben. Es ist bei psychologischen oder psychiatrischen Gutachten in der Regel eine von außen gemachte ein-, zwei- oder vielleicht dreistündige Befragung oder noch einfacher Testung, bei der man eine Person, einen Menschen nicht kennenlernen kann, weil die Situation selbst künstlich ist. Darüber hinaus kann man sich fragen, ob es überhaupt möglich ist, einen Menschen zu kennen oder ob man das überhaupt anstreben soll. Jedenfalls gibt es eine breite Tradition, die sagt, man solle sich vom Menschen, wie immer man das begründet, wissenschaftlich, ethisch oder religiös, kein Bild machen (Frisch 1998, S. 374). Psychiatrische Personen erscheinen oft normaler als relativ gesunde Personen, weil sie es schon mehrfach gelernt haben, wie sie sich in Befragungs- und Testsituationen verhalten müssen. Dies aber merken Gutachter oft nicht, speziell dann, wenn sie bloß Tests als Grundlage des Gutachtens vorgeben.

Gute Richter/innen setzen sich zu den Sachverhalten und zu den Personen in Beziehung, über die sie urteilen sollen. Bei einem Interview mit einem mir als gut bezeichneten Rich-

ter brachte dieser ein Beispiel aus seiner Praxis und bedeutete mir, dass dies seine Kollegen unterließen. Es handelte sich um einen verhältnismäßig einfachen Sachverhalt, einen Verkehrsunfall. Erst als er selbst die Unfallstelle ansah, konnte er die Polizeiakten und die Eingaben der Streitparteien verstehen oder richtig lesen und konnte zu einem sicheren, nicht angefochtenen Urteil kommen. Er hat sich selbst mit der Sache in Beziehung gesetzt, hat die Sache ernst genommen und damit erst die einzelnen involvierten Personen.

Jedes Wort, jeder Begriff ist allgemein und lässt viele Deutungen zu. Begriffe ohne Wahrnehmungen sind leer und Wahrnehmungen ohne Begriffe sind blind, hat schon Immanuel Kant (1956, S. 63) gewusst. Nun gibt es aber auch Begriffe wie z. B. „Recht“, „Norm“ oder Sachverhalte, die über Normen geregelt werden, wie z. B. „Bildung“ oder „Ausbildung“. Solche Begriffe versteht man erst in Kontexten, in denen sie stehen. Sprache kann überhaupt zu Missverständnissen führen, obwohl sie unser Verständigungsmittel schlechthin ist. Daher ist es problematisch, Deutungen als Kampfmittel bzw. als Grundlage für Urteile zu benutzen. Ein Beispiel möge dies demonstrieren: Einem Polizisten wurde während einer Diensthandlung vorgehalten, er wäre betrunken. Er klagte daraufhin diese Person. Bei der Verhandlung verteidigte er sich mit den Worten: „Im Dienst trinke ich nichts. Dabei wird mich niemand erwischen.“ Der erste Satz scheint zunächst völlig klar zu sein. Der zweite Satz kann aber unterschiedlich gedeutet werden, wodurch der erste Satz seine Eindeutigkeit verliert. Wird der zweite Satz nicht als Bestätigung des ersten Satzes gedeutet, sondern hängt man sich am „Ich lasse mich nicht erwischen“ auf, kann der erste Satz als Lüge gedeutet werden. Er trinke, lasse sich aber nicht erwischen, so dass der Schein gewahrt ist, als trinke er nicht. Man kann die beiden Sätze aber auch so deuten: Es wird ihn deshalb niemand erwischen, weil er eben nichts trinke.

Ein weiteres Beispiel: Da behauptet eine Mutter, der Hund, den der Vater halte, gefährde das Kind auf Leib und Leben. Der Vater sieht dies aus der Luft gegriffen an, das Kind spiele immer wieder mit dem Hund. In diesem Fall macht sich die Richterin nicht die Mühe, diesen Sachverhalt zu prüfen, sondern urteilt jeweils gegen den Vater. Wer so richtet, richtet auf der Basis von Halbbildung. Die Richterin hat sich nicht mit der Sache ins Verhältnis gesetzt, urteilt blind oder auf der Basis von irgendwelchen Annahmen, die aber mit der Realität nicht übereinstimmen müssen. Ich höre schon, wie manche Richter sagen, wie soll das möglich sein, das würde zu viel Zeit kosten. Ich meine im Gegenteil: Richter/innen würden zu mehr Sachkenntnis und Verstehen von Personen kommen, weniger in Stress geraten, weil sie die handelnden Personen ernst nehmen, und ich vermute, dass sie damit weniger angefochtene Urteile haben. Es ist bedeutend befriedigender, sich mit den Streitparteien in Beziehung zu setzen, als auf die teilweise diskriminierenden Eingaben der Rechtsanwälte der Streitparteien zu achten. Was z. B. sind die echten Motive der Eltern bei Obsorgeverhandlungen und wie mag es dem Kind oder den Kindern gehen?

Menschen, Staatsbürger fühlen sich von Richter/innen und öffentlichen Stellen nur zu oft missachtet bis verachtet. Wer wirklich gebildet ist, müsste in Wertschätzung und Anerkennung jedem einzelnen anderen begegnen. Dies tut er aus dem Wissen, dass Wertschätzung und Anerkennung Zugehörigkeit ermöglichen und dies Zugang zu Wissen. Anerkennung des Menschen ist Bedingung für Bildung schlechthin und müsste Grund-

lage jeder Rechtsprechung sein. Sich verschließen gegenüber Sachverhalten oder vielleicht sogar Gebieten von Sachverhalten führt zu Unbildung. Rechtsprechung hat nun einmal nach Aussagen von kompetenten Personen zu 95 Prozent mit der Feststellung von Sachverhalten zu tun. Daher müsste man sich ständig weiterbilden, ständig lernen, was gar nicht anders möglich ist, wenn man sich verantwortungsvoll mit Menschen, Situationen, Sachverhalten in Beziehung setzt.

Gebildet ist letztlich erst jemand, der/die in der Lage ist, sich selbst zu bilden. Er/Sie weiß, sich selbst so zu reflektieren, wo er/sie im Prozess des sich Bildens steht und welche weiteren Schritte er/sie machen will und kann. Dazu gehört auch das Wissen und die Praxis, zu höherer Bewusstheit über sich selbst zu kommen. Speziell wer selbst keiner Kontrolle mehr unterworfen ist, müsste sich selbst in der Weise reflektieren, was er/sie an zusätzlichem Wissen und an höherer Bewusstheit braucht. Ungebildet wäre der Mensch, der sich nicht mehr weiterbildet, wenn er einen bestimmten Status erreicht hat.

Ausbildung

Kehren wir wieder zur Argumentation oder zum roten Faden zurück und definieren wir Ausbildung auf der Basis von Bildung. Nehmen wir wieder das Wort zunächst positiv und fragen wir: Wann ist wirklich jemand ausgebildet in dem Sinn, dass er dann weiß und kann, was zu seiner Profession gehört? Wohl erst dann, wenn er Wissen und Können sich so weit angeeignet hat, dass er in der Lage ist, weiteres professionelles Wissen und Können zu schaffen. Er muss also ein bewusst reflektiertes Wissen und Können erworben haben, er muss in der Lage sein, Vorstellungen, Bilder, Ideen zu entwickeln, wie etwas innerhalb der Profession weiter geführt werden kann. Wie etwa können die liberalen Freiheitsrechte, die politischen Teilhaberechte und die sozialen Wohlfahrtsrechte verbessert werden, dass es zu einer gerechten Gesellschaft kommt (vgl. Rawls, 1979., S. 251). Rechtsprechung unter diesen Aspekten würde jeweils ihren Sinn im Auge behalten, und so könnte sie zu einer freieren und gerechteren Gesellschaftsentwicklung beitragen. Zur Zeit geschieht, hat man den Eindruck, genau das Gegenteil. Wer alles nach seinem Sinn beurteilt, dem werden auch neue Ideen zufließen und er wird Neues schaffen können.

Diese Aussagen folgen einem vollständigen Erkenntnisprozess, der bei der Wahrnehmung der Wirklichkeit beginnt, sich von dieser durch das Vorstellungsvermögen lösen kann und in die Lage kommt, Ideen zu entwickeln, die wieder in die Realität umgesetzt werden können, um durch soziale Phantasie eine bessere Gesellschaft auf der Basis von Intuitionen, wie die Menschheit zur höchstmöglichen Ausformung kommen kann, zu entwerfen. Bei der Umsetzung in die Praxis wird Wissen im Gewissen geprüft (Steiner 1981, vgl. dazu auch Fischer 1975), ob das Wissen tatsächlich zur Beförderung und Entwicklung der Menschen führt. Auf diese Weise könnten Gesetze evaluiert werden.

In der Rechtssphäre müsste darauf geachtet werden, ob Gesetze so entworfen und in der Rechtsprechung und im Strafvollzug so angewandt werden, dass das Humane in jedem und durch jeden gefördert werde. So gedacht wären Richter, Rechts- und Staatsanwälte usw. erst dann im Recht ausgebildet, wenn sie es in dieser Weise verstehen und handhaben würden. Dies dürfte in einem demokratischen Staat keine Utopie sein.


Wissen Theorie		Gewissen Praxis
Intuition		Sinn-Entwurf
Inspiration		Konzepte für Lebensbereiche
Imagination		Durcharbeiten der Konzepte
Idee		Werte
Vorstellungen		Regeln, Normen, Maximen
Begriffe 2. Ordnung		Zusammenhänge
Begriffe – Wahrnehmung		Soziale/moralische Phantasie

Tabelle 1: Vollständiger Erkenntniszyklus¹

Der vollständige Erkenntniszyklus bindet Theorie und Praxis zusammen. Man weiß, was man tut, und tut es, weil man es weiß. Etwas, was nicht selbst erfahren wurde, ist nutzlos, wirkungslos. Bedenkt man ferner, dass unser Wissen nie zu einem Ende kommt, wird laufende Weiterbildung, bis wir uns in alle Formen von Bewusstsein und Erfahrung vertieft haben, die Lust jedes ernsthaften Menschen sein, der in sich zur Höherentwicklung des Menschseins beitragen möchte. Außerdem werden wir die Richtigkeit, Zweckmäßigkeit und Wahrheit unserer Vorstellungen und Ideen nur erfahren, wenn wir sie in die Praxis umsetzen, ja unser Leben auf ihrer Basis riskieren. Erst dann bekommen wir Einsicht in unser Denken und Vorstellen.

Einbildung

Will man seine Ideen und Vorstellungen, wie die Menschheit in sich höher entwickelt werden kann und damit die Menschheit insgesamt, verwirklichen, muss man sich diese als Bedingung sehr klar einbilden im Sinne von verinnerlichen, weil man diese Ideen im alltäglichen Tun nur zu leicht verliert. Will man konsistent handeln, braucht man eine emotional bzw. gefühlsmäßig gestützte Klarheit und Wachheit, die es ermöglicht, sich selbst treu zu bleiben. Verbindet man nämlich die idealsten Ideen nicht mit starken Emotionen und Gefühlen, vergisst man sie nur allzu leicht im alltäglichen Getriebe. Bildet man sich die Ideen nicht so ein, dass sie zur zweiten Natur werden, können sie bei der Umsetzung kaum je nach Situation gleichbleibend gehandhabt werden. Jede Situation, in der man zu handeln aufgefordert ist, ist einmalig, und daher kann man nicht schablonenhaft handeln. Jede Konkretisierung einer Idee bedarf also der sozialen bzw. moralischen Phantasie (siehe oben „Vollständiger Erkenntniszyklus“). Daher brauchen wir im Sinne von Joseph Beuys eine weitere Kunstform, nämlich die „Sozialkunst“ (Beuys/Ende 1989). Damit uns die Phantasie nicht durchgeht, ist eine Klarheit und Bewusstheit gefragt, wie eine Idee in einer konkreten Situation umgesetzt werden muss, soll es in ihrem Sinne geschehen.

Soweit wäre „Einbildung“ in einem positiven Sinn Bedingung für ein sozial konstruktives Handeln. Das Negative an der Einbildung wäre der Schein. Man glaubt sich etwas eingebildet zu haben, ist aber davon gar nicht überzeugt oder hat es nur so schwach in seinem Bewusstsein, dass eine Person immer wieder inkonsistent handelt. Sie fasst die Zusammenhänge nur partiell und handelt so, als wäre sie eine schwache Persönlichkeit. Das sind für demagogische Politiker/innen die beliebtesten Bürger, wenn man diese überhaupt dann so nennen soll. Dann gibt es noch jene, die nur für sich Macht wollen und die Menschenwürde anderer missachten. Die Instrumentalisierung von Menschen ist so alltäglich, dass sie schon gar nicht mehr auffällt.

Den Sachverhalt inkonsistenten Handelns trifft man nur zu häufig an. So mag ein Richter durchaus vertreten, dass sich Personen in wechselseitiger Anerkennung und Wertschätzung begegnen sollen, aber er agiert bei Verhandlungen, mag sein ohne böse Absicht und ohne es möglicherweise selbst zu bemerken, ziemlich autoritär und parteilich, abgesehen von Rechtsanwältinnen, denen jedes Mittel bis zur Verächtlichmachung recht ist, um für sich Kapital herauszuschlagen (im wörtlichen und übertragenen Sinn). (Beobachtungen des Autors bei Gerichtsverhandlungen) Im Strafvollzug dürften Missachtung der Menschenwürde bis hin zu Menschenrechtsverletzungen auch in Österreich alltägliche Praxis sein (nach Berichten von ehemaligen und gegenwärtig einsitzenden Strafgefangenen).

Die Frage nach der Konsistenz stellt sich auch für die Gesetzgebung in der Berücksichtigung des Gleichheitsgrundsatzes. Ein eklatantes, sehr viele Staatsbürger betreffendes Beispiel möge genügen: Vermietern ist es erlaubt, bei einer bestimmten Höhe der Inflationsrate die Mieten um sogar 10 Prozent anzuheben, während die Anhebung der Löhne und Gehälter weit zurückbleibt. Dies führt manche in die Armutsfalle. Die Liste von Unrecht ließe sich fortsetzen. Wo bleibt da die Bildung, wohlverstandene Ausbildung und wahrhafte Einbildung bei so manchem Politiker und Juristen. Die Konsistenz von Gesetzen ist nicht nur in sich, innerhalb der Gesamtheit der Gesetze zu prüfen, sondern auch im Sinne dessen, wozu Recht geschaffen wurde und wird. Wird also wirklich im Sinne der Menschenrechte Recht geschaffen, gesprochen und vollzogen?

Dank

Ich danke den Veranstaltern der Legistikgespräche für die Themenstellung, die mir als Erziehungswissenschaftler, Staatsbürger und Mensch erlaubte, diese Aussagen auf der Basis einer Analyse der Begriffe „Bildung“, „Ausbildung“ und „Einbildung“ zu treffen. Beispiele der Unbildung, Halbbildung und Scheinbildung als die Gegenwörter lassen sich in allen Bereichen finden. Zum Abschluss seien noch alle bedankt, die mit Anerkennung und Wertschätzung einander und auch der Umwelt, die ja im eigentlichen Sinn auch unsere Mitwelt ist, begegnen. Sie nehmen das Sich-Bilden als einen nicht abschließbaren Prozess ernst. Wir sind ständig gefragt, unsere Gesellschaft auch in der Rechtssphäre so einzurichten, dass die Menschen in ihrer ihre Potentiale bis zur für sie höchstmöglichen Form entwickeln können. Diesen Prozess zu befördern ist Bildung zur Potenz. So stehen wir vor der Aufgabe und Herausforderung, unsere Gesellschaft dauernd zu verändern.

Literatur

- Beuys, Joseph/Ende, Michael: Kunst und Politik: Ein Gespräch. Wangen: Freie Volkshochschule Argental, 1989
- Fischer, Franz: Darstellung der Bildungskategorien im System der Wissenschaften. Aus dem Nachlaß herausgegeben, eingeleitet und mit Nachworten versehen von Dietrich Benner und Wolfdietrich Schmied-Kowarzik. – Ratingen, Kastellaun: Henn, 1975
- Frisch, Max: Tagebuch 1946–1949. In: *Gesammelte Werke in zeitlicher Folge. Zweiter Band*. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1998
- Humboldt, Wilhelm von: Werke in fünf Bänden. Hrsg. von Andreas Flitner und Klaus Giel. I: Schriften zur Anthropologie und Geschichte. Stuttgart: Cotta, 1960
- Kant, Immanuel: Kritik der reinen Vernunft. Hamburg: Meiner, 1956
- Rawls, John: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1979
- Steiner, Rudolf: Philosophie der Freiheit. Grundzüge einer modernen Weltanschauung. Seelische Beobachtungsergebnisse nach naturwissenschaftlicher Methode. Dornach/Schweiz: Rudolf Steiner Verlag, 1981

Anmerkung

- 1 Das Konzept ist entwickelt aus der Philosophie der Freiheit von Rudolf Steiner.

Fragen der Landeslegistik aus vergleichender Sicht

Von
Karl IRRESBERGER

1. Vorbemerkung: Bundeskanzleramt und Landeslegistik

Wie kommt ein Bundesbediensteter, ein Ministerialbeamter dazu, über Landeslegistik zu referieren? Muss das nicht von Landeslegisten – die ja hier im Publikum zahlreich und prominent vertreten sind – als unerbetene Einmischung mit Entschiedenheit zurückgewiesen werden?

Wenn dieses Unterfangen daher überhaupt gerechtfertigt werden kann, dann allenfalls

- damit, dass es auf einen Vorschlag der Kärntner Veranstalter zurückgeht,
- damit, dass es ausschließlich in bester Absicht geschieht,
- damit, dass der Vortragende (Leiter der Abteilung „Allgemeine Legistik, Rechtsinformation, Länderangelegenheiten, Verwaltungsorganisation“ im Bundeskanzleramt) einen beruflichen Bezug sowohl zur Legistik (des Bundes) als auch zur Rechtsetzung der Länder hat.

Dem Bundeskanzleramt werden jährlich

- an die 300¹ Gesetzesbeschlüsse der Landtage,
- weniger als 200² Regierungsvorlagen der Landesregierungen,
- rund 200³ Entwürfe zu Landesgesetzen und
- mehr als 300⁴ Entwürfe zu Verordnungen der Landesregierung oder des Landeshauptmannes

übermittelt.

Aus der Sicht der Länder und aus rechtlicher Sicht sind die Zwecke dieser Übermittlungen unterschiedlich:

- Die Übermittlung der Gesetzesbeschlüsse der Landtage ist zur verfassungskonformen Gesetzwerdung im Hinblick auf das Einspruchsrecht der Bundesregierung nach Art. 98 B-VG, teilweise auch auf das Zustimmungsrecht der Bundesregierung nach einzelnen Verfassungsbestimmungen (v. a. Art. 97 B-VG: Mitwirkung von Bundesorganen an der Landesvollziehung) erforderlich.
- Die Übermittlung der Gesetzesentwürfe dient vor allem dem Zweck, Probleme bei der Behandlung der daraus hervorgehenden Gesetzesbeschlüsse durch die Bundesregierung vorherzusehen und zu vermeiden: Die Bundesregierung könnte ja einen Einspruch erheben oder die Zustimmung verweigern. Wichtig ist, dass die Bundesregierung, wenn dem Bund vorher Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde, Einspruch gegen Gesetzesbeschlüsse nicht mehr wegen jeder Verletzung von Bundesinteressen, sondern nur mehr wegen Eingriffs in Bundeskompetenzen erheben kann (Art. 98 Abs. 2 B-VG).
- Die Übermittlung der Gesetzesentwürfe dient zusätzlich, die Übermittlung der Verordnungsentwürfe und der Regierungsvorlagen dient primär oder ausschließlich den Zwecken des Konsultationsmechanismus. Hier geht es um die Einhaltung einer staatsrechtlichen Vereinbarung⁵, deren Verletzung finanzielle Folgen haben könnte. Die Vereinbarung trat 1999 in Kraft. Vorher wurden dem Bund Regierungsvorlagen nur ganz ausnahmsweise, Verordnungen allenfalls direkt dem zuständigen Bundesministerium zur Stellungnahme übermittelt.

- Die Übermittlung der Gesetzesentwürfe und Verordnungsentwürfe dient im allgemeinen auch den Zwecken eines Begutachtungsverfahrens; bei Gesetzesentwürfen war das schon vor Einführung des Konsultationsmechanismus der Fall. Ein Begutachtungsverfahren hat vor allem den Vorteil, dass es berücksichtigungswürdige Einwände und Anregungen hervorbringt und erkennen lässt, ob vonseiten der eingebundenen Stellen „Gegenmaßnahmen“ gegen die beabsichtigte Rechtsetzung zu erwarten sind. Jedenfalls ist es geeignet, den bei den eingebundenen Stellen vorhandenen Sachverstand zu mobilisieren und die Treffsicherheit der beabsichtigten Regelung zu erhöhen.

In allen Fällen fungiert das Bundeskanzleramt als Schaltstelle und übermittelt diese Schriftstücke sogleich den Bundesministerien, deren Wirkungsbereich betroffen erscheint. Dass das Bundeskanzleramt hier aufseiten des Bundes als zentrale Empfangsstelle dient, wurde auf Wunsch der Länder eingeführt, für die es nicht immer leicht ist, das für eine bestimmte Angelegenheit zuständige Bundesministerium zu identifizieren.

Das Bundeskanzleramt ist auf Ministerialebene seit jeher für Angelegenheiten der Bundesverfassung wie auch der (allgemeinen Angelegenheiten der) Legistik zuständig. Dass es diese Kompetenzen bei der Begutachtung einbringt, ist sozusagen natürlich. Es ist aber nicht selbstverständlich. Denn einerseits werden dabei Ressourcen des Bundes für etwas eingesetzt, dessen Nutzen aus Sicht des Bundes wie auch der Länder wohl eher gering ist. Andererseits können über legistische Fragen unterschiedlichen Meinungen bestehen, und tatsächlich haben zu etlichen Fragen die legistischen Dienste verschiedener Länder andere Ansichten als der Bund oder zumindest das Bundeskanzleramt. Diese Diversität wird vom Bundeskanzleramt respektiert, und es macht seine legistischen Bemerkungen im Sinne eines Dienstes an der Qualität des österreichischen Rechts an sich. Dieser Dienst reicht vom großen legistischen Thema der Verständlichkeit und Adressatengerechtigkeit bis zu zahllosen Hinweisen auf handwerkliche Details wie Zitatfehler, Beistrichsetzung, Sprachlogik und Sprachregeln sowie Novellierungstechnik.

Ergänzend ist anzumerken, dass das Bundeskanzleramt sich an der Begutachtung nur im Fall von Gesetzesentwürfen inhaltlich beteiligt. In Hinsicht auf Regierungsvorlagen und Verordnungsentwürfe der Länder nimmt es grundsätzlich nur seine Aufgabe als Schaltstelle im Konsultationsverfahren wahr und schickt die Schriftstücke an die inhaltlich betroffenen Bundesministerien weiter; eine inhaltliche Prüfung findet nur in der Minderzahl der Fälle statt, in denen das Bundeskanzleramt auch das in der Sache führend zuständige Bundesministerium ist.

Wenn nun ein Land ein Schriftstück der genannten Arten an das Bundeskanzleramt übermittelt, kann es unterschiedliche Reaktionen erhalten:

- Bei Gesetzesbeschlüssen der Landtage verständigt das Bundeskanzleramt den Landeshauptmann von dem Beschluss der Bundesregierung. Dieser enthält, auch wenn er zustimmend ist, öfters kritische oder wohlmeinende Bemerkungen zum Gesetzesbeschluss; solche legistischer Art befinden sich eher selten darunter, am ehesten Hinweise auf Redaktionsversehen (die vielleicht noch bei der Kundmachung berichtigt werden können).

- In Begutachtungsverfahren kommt meist eine Reaktion, und zwar eine zusammenfassende Stellungnahme des Bundes; diese wird vom „führend zuständigen“ Bundesministerium abgegeben und berücksichtigt Stellungnahmen anderer Bundesministerien; wenn sie legistische Bemerkungen erhält, stammen diese meist vom BKA-VD.
- Die für das Konsultationsverfahren, das finanzielle Auswirkungen für die „gegenbe teiligten“ Gebietskörperschaften in den Blick nimmt, spezifische Reaktion ist die Auslösung des Konsultationsmechanismus durch den Bundesminister für Finanzen; sie ist selten.
- In Konsultationsverfahren über Regierungsvorlagen kommt meist gar keine Reaktion; für eine umfassende Auseinandersetzung ist die einwöchige Stellungnahmefrist zu kurz; gelegentlich gibt aber das führend zuständige Bundesministerium eine Stellungnahme ab, wenn gewichtige Bedenken bestehen.

2. Rahmenbedingungen der Landeslegistik

Einheitlichkeit ist in der Legistik ein wichtiges Thema. Hauptsächliche Mittel zur Herstellung von Einheitlichkeit sind Regulierung und Zentralisierung, wobei Zentralisierung auch andere Gründe haben kann. Dementsprechend verlassen sich manche Länder auf die Wirkkraft ihrer legistischen Richtlinien, andere begnügen sich mit der eines eigenen Gesetzgebungsdienstes.

2.1. Zentraler Gesetzgebungsdienst

In mehreren Ländern besteht teilweise eine (mehr oder minder) zentralisierte Legistik in Form eines Gesetzgebungs- und Verfassungsdienstes. Dies kann für die Länder Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg gesagt werden. Hier liegt die Gesetzesredaktion schwerpunktmäßig beim Gesetzgebungs- bzw. Verfassungsdienst, der jedenfalls auch das Begutachtungsverfahren durchführt und zumeist auch die Antragstellung in der Landesregierung vorbereitet.

2.2. Legistische Richtlinien

Das Bedürfnis nach Einheitlichkeit und die teilweise unterschiedlichen Ansätze haben teilweise in eigenen legistischen Richtlinien ihren Ausdruck gefunden.

Vorauszuschicken ist aber, dass die legistischen Richtlinien oder auch die legistische Praxis der Länder in größerem oder geringerem Maße auf den legistischen Richtlinien des Bundes beruhen, wenn auch nicht immer auf deren jüngster Fassung.

Auf Bundesebene gibt es bekanntlich keine Konzentration der Redaktion von Gesetzen in einem Ministerium. Dementsprechend sind legistische Richtlinien das Mittel zur Herstellung der Einheitlichkeit und zur Einführung von Neuerungen. Sie können die Form von Ministerratsbeschlüssen oder bloßer Rundschreiben haben. In kodifizierter Form entstanden die Legistischen Richtlinien 1970, die Legistischen Richtlinien 1979 und die

Legistischen Richtlinien 1990 (mit EU-Addendum von 1995) sowie Richtlinien für die Wiederverlautbarung.

Für die Landeslegistik und unsere heutigen Betrachtungen sind diese Richtlinien insofern von Bedeutung, als die Länder deren Inhalte und Neuerungen in ihren eigenen legislativen Richtlinien oder doch in ihrer Praxis ganz oder zum Teil übernommen haben oder eben nicht.

Auf Landesebene bestehen folgende legislativen Richtlinien:

- B: keine [hält sich nach den legislativen Richtlinien des Bundes oder der Steiermark?].
- K: Legistik-ABC. Richtlinien für die Formulierung von Rechtsvorschriften (1995).
- N: NÖ Legistische Richtlinien 1987, Stand: 22. Mai 2006.
Vorgänger: NÖ Legistische Richtlinien 1973, NÖ Legistische Richtlinien 1980.
- O: Legistische Richtlinien. 1. Aufl. Linz 1997.⁶
- S: keine (?)
- St: Legistisches Handbuch des Landes Steiermark. 2005, Version 4: 2010;
Vorgänger: Richtlinien für die Legistik 1990.
- T: Tiroler Legistische Richtlinien 1980. Richtlinien für die Gestaltung von Rechtsvorschriften.⁷
- V: Legistische Richtlinien des Landes Vorarlberg. Stand 1. Jänner 2009, geändert am 1. Juni 2009, 1. Juni 2010, zuletzt geändert am 1. Juli 2011.
- W: ≈ Legistik-Handbuch. 2011.

3. Markante eigene Wege

Ähnlichkeiten und Unterschiede der Legistiken der Länder untereinander und zum Bund sind teils durch die Haltung zu den Richtlinien des Bundes bestimmt, teils durch das Einschlagen eigener Wege.

Das Beschreiten eigener Wege ist besonders von den Ländern Niederösterreich und Vorarlberg zu konstatieren.

3.1. Niederösterreich

Niederösterreich schlug mit der Umwandlung des niederösterreichischen Landesgesetzbuches in eine Loseblattausgabe einen Sonderweg ein, der auch mit legislativen Innovationen anderer Art verbunden war. So gibt es in Niederösterreich keine Sammelnovellen, keine Langtitel und ein paar Besonderheiten in der Formulierung von Novellierungsanordnungen.

Außerdem versuchte man dem zentralen Postulat der Verständlichkeit besser gerecht zu werden. Das Vorzeigeprojekt sind die NÖ Bauordnung und die NÖ Bautechnikverordnung. Hier wurde nicht nur an Formulierungen, Syntax und optischer Gliederung gearbeitet, sondern auch versucht, den Regelungsinhalt durch Fettschreibung von Schlüsselwörtern oder -passagen, vereinzelt auch durch graphische Illustrationen, besser erschließ-

bar zu machen. Das Ergebnis war aber offenbar nicht überzeugend genug, um im NÖ Landesrecht breitere Wirkung zu entfalten.

3.2. Vorarlberg

Vorarlberg stellt in seinen legislativen Richtlinien als einen von vier allgemeinen Grundsätzen den folgenden auf:

„Ein Gesetz sollte kurz und nicht zu ausgetüftelt sein. Es sollte aber so präzise sein, dass die betroffenen Personen im Wesentlichen wissen, was auf sie zukommt. (Verständlichkeit)“

Damit steht weitgehende Vermeidung legislativer „Technizität“ in Zusammenhang: Es gibt kaum Titel-Abkürzungen, wenige Begriffsbestimmungen, weniger Verweisungen, kaum Verweisungen mit Fundstellen- und Fassungsangaben, wenige Schlussbestimmungen.

Ein sehr grober Vergleich ergibt, dass die 136 Vorarlberger Landesgesetze einen um 30 Prozent geringeren Textumfang haben als etwa die 259 steiermärkischen.⁸

Bemerkenswert (und textsparend) ist auch die Haltung zur Verweisungstechnik (dazu unten).

4. Ausgewählte Einzelthemen

In Einzelheiten gibt es verschiedene Unterschiede, die zu zahlreich oder zu geringfügig sind, um näher betrachtet werden zu können.

Hier werden daher einige interessante Unterschiede herausgegriffen.

4.1. Gesetzestitel, insbesondere Kurztitel und (Titel-)Abkürzung

Wie beim Bund können Rechtsvorschriften bei den Ländern Langtitel, Kurztitel und (Titel-)Abkürzungen haben.

Hier hebt sich Niederösterreich durch den Verzicht auf Langtitel ab. Novellen haben als Titel „Änderung des ...-Gesetzes“.

Die systematische Vergabe von Kurztiteln und Titel-Abkürzungen⁹ ist ein eher junges Phänomen. In Bezug auf Abkürzungen nahmen immerhin auch die legislativen Richtlinien des Bundes bis 1979 eine reservierte Haltung ein (BKA-Zl. 64.671 2b/1948: „ist nur bei besonders wichtigen Gesetzen und Verordnungen mit einem besonders grossen Anwendungsgebiet vorzusehen“; 1970 [Nr.5]: „sind nur einigen wenigen Gesetzen mit besonders weitem Anwendungsbereich (wie etwa ABGB, AVG, VStG, ASVG) vorzubehalten“).

Bei Kurztitel und Titel-Abkürzung sind vielfach Hinweise auf das Land enthalten, um dessen Rechtsvorschrift es sich handelt. Manche Länder vergeben systematisch solche Kurztitel („Burgenländisches ... gesetz – „Bgl. ... G“) und Abkürzungen mit Länderattributen, andere unsystematisch.

Systematisch geht vor allem Kärnten vor: So haben von 174 Kärntner Landesgesetzen mehr als 130 einen Kurztitel, der mit „Kärntner ...“ beginnt, und sogar mehr als 150 eine Titel-Abkürzung, die mit „K-“ beginnt. Dies geht so weit, dass z. B. das Klagenfurter Stadtrecht 1998 mit „**K**-KStR 1998“ abgekürzt wird.

Eine Sonderstellung nimmt hier das Land Vorarlberg ein, das fast ausnahmslos den Bedarf nach einem Landesattribut leugnet.

Manche Länder kürzen bereits im Kurztitel das Landesattribut ab: „NÖ“, „Oö.“, andere erst in der Abkürzung: „Bgl.“, „K-“, „S.“, „Stmk.“/„St“, „T-“ (vereinzelt), „V-“ (vereinzelt), „Wr.“/„W-“/„W“.

Insgesamt ist die Einbringung des Landesattributs in den Titel ein jüngerer und noch im Zunehmen begriffenes Phänomen; früher begnügte man sich eher mit der Spezifikation „Landes-“, die zur Unterscheidung von Bundesgesetzen diente.

4.2. Gliederung

4.2.1. Paragraphenbezeichnungen und Überschriften

Von einer Paragraphenüberschrift ist strenggenommen nur zu sprechen, wenn eine Überschrift eindeutig einem Paragraphen zuzuordnen ist. Das ist dann der Fall, wenn die Paragraphenbezeichnung (zentriert) über der Überschrift gesetzt ist (so die Satzkonvention des Reichs-, des Staats- und des Bundesgesetzblattes in der Zeit von ca. 1870 bis 1923, ebenso der Landesgesetzblätter von Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Tirol und Vorarlberg) oder an deren Beginn steht (wie in etlichen Rechtsvorschriften des Bundes aus der Zeit von 1923 bis 1970, z. B. der Straßenverkehrsordnung 1960, BGBl. Nr. 159). Steht die Paragraphenbezeichnung am Beginn des Paragraphentextes und die Überschrift darüber, so kann die Überschrift mehrere der nachfolgenden Paragraphen unter sich begreifen und tut dies in der traditionellen Legistik auch, z. B. in den Stammfassungen (1925) der Verwaltungsverfahrensgesetze. Erst in den zwei bis drei letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts ist es im Bundesrecht zum Standard geworden, dass jeder Paragraph mit einer Überschrift versehen wird (hier gingen die NÖ Legistischen Richtlinien voran). Dass diese dennoch nicht Teil des Paragraphen ist, wird in Novellierungsanordnungen durch den Wortlaut „§ ... samt Überschrift lautet:“ berücksichtigt. Salzburg hat hier eine besondere Gliederungskonvention: Überschriften stehen über den zentrierten Paragraphenbezeichnungen. Fast ausnahmslos hat jeder Paragraph eine solche Überschrift, aber eben nur fast – vereinzelt gilt eine Überschrift für mehrere Paragraphen, z. B. „Übergangsbestimmungen zu Novellen“.

4.2.2. Ziffern und literae als Gliederungsebenen

Auf Bundesebene wurde die herkömmliche Untergliederung von Absätzen durch die Legistischen Richtlinien 1970 (Nr. 33) umgekehrt, sodass nicht mehr literae in Ziffern, sondern Ziffern (Zahlen) in literae untergliedert werden. Manche Länder (Kärnten, Tirol) halten an der alten Untergliederungsweise fest.

4.3. Sprache

Eine neuere sprachliche Entwicklung ist der Trend zum „geschlechtergerechten Sprachgebrauch“. Als unvermeidlicher Teil desselben wird gewöhnlich der Gebrauch von Paarformen („*Gendern*“) gesehen. Dies wird in Bgld., OÖ, Stmk. und Wien konsequent praktiziert, in Salzburg vereinzelt (Magistrats-Beamtinnen- und Magistrats-Beamtenengesetz 2002). Die Vorarlberger Richtlinien installieren ein Mischsystem aus Paarformen und dem herkömmlichen generischen Maskulinum, in der Praxis sind die Paarformen selten.

4.4. Verweisungstechnik (statisch, dynamisch oder ...?)

Der Verfassungsgerichtshof hat dynamische Verweisungen auf Akte einer fremden Normsetzungsautorität für unzulässig erklärt, auch wenn er verschiedene Phänomene („tatsächliche Anknüpfungen“ u. dgl.) davon ausnimmt. Hierunter leiden mehr als der Bund die Länder, wenn sie sich genötigt sehen, auf bestimmte bundesrechtliche Vorschriften zu verweisen, aber nicht auf deren künftige, „jeweils geltende Fassung“ verweisen dürfen.

Fast alle Bundesländer verwenden dabei verschiedene Techniken und Formulierungen der statischen Verweisung:

Unmittelbare Präzisierung des Zitats:

Herkömmliche Formulierung: „... [BG], BGBl. Nr. ..., in der Fassung des Gesetzes BGBl. Nr. ...“

Tiroler Formulierung: „... [BG], BGBl. Nr. ..., zuletzt geändert durch das Gesetz BGBl. Nr. ...“

„Kärntner“ Schlussbestimmung:

„(2) Soweit in diesem Gesetz auf Bundesgesetze verwiesen wird, sind diese in der nachstehend angeführten Fassung anzuwenden:

1. ...[BG], BGBl. Nr. ..., zuletzt geändert durch das Gesetz BGBl. Nr. ...“

„Salzburger Variante“ der „Kärntner“ Schlussbestimmung:

Grundvariante¹⁰:

„Die in diesem Gesetz enthaltenen Verweisungen auf bundesrechtliche Vorschriften gelten als solche auf die Fassung, die sie durch Änderungen bis zu der im Folgenden letztzitierten erhalten haben: ...“

Perfektionierte Variante¹¹:

„... gelten als solche auf die zitierte Stammfassung oder die Fassung, die sie durch Änderung bis zu der im Folgenden letztzitierten Änderung, diese einschließend, erhalten haben: ...“

Vorarlberger Lösung:

Bundesrechtsvorschriften werden ohne Fundstellen- und Fassungsangaben zitiert.

4.5. Einzelfragen der Novellierungstechnik

4.5.1. Gliederung von Novellen

Hier sei auf die Salzburger Dezimalgliederung von Novellen hingewiesen:

„2. Im § 4 werden folgende Änderungen vorgenommen:

2.1. Im Abs 1:

2.1.1. In der Z 1 lautet der zweite Satz: „Sonderzahlungen und anspruchsbegründende Nebengebühren bleiben dabei außer Betracht.“

2.1.2. In der Z 1 wird angefügt: „Bei freiwillig geleisteten höheren Pensionsbeiträgen (§ 80 Abs 3a und 7a L-BG) ist die Bemessungsgrundlage des tatsächlich geleisteten Pensionsbeitrages heranzuziehen.“¹²

4.5.2. Novellierung vollständiger Gliederungseinheiten

Die Legistischen Richtlinien 1979 (Nr. 69) schrieben vor:

„Bei der Neufassung einer Bestimmung ist die **Änderung** bloß **einzelner Sätze oder Ausdrücke** zu unterlassen, wenn die Regelung dadurch unübersichtlich oder schwer verständlich würde.“

(Ebenso die Tiroler Legistischen Richtlinien 1980, Nr. 52.)

Noch weiter gehen die Legistischen Richtlinien 1990:

„Grundsätzlich sind nur vollständige Gliederungseinheiten (§, Abs., Z, allenfalls bei älteren Rechtsvorschriften auch lit.) zu novellieren. Dies gilt nicht für Teile von Bestimmungen, die regelmäßig geändert werden (z.B. Beträge).“

Die Praxis folgt dem allerdings nicht streng, sondern novelliert auch bloße Sätze oder noch kleinere Textteile.

Gegenteilig die NÖ Legistischen Richtlinien 1997 (3.7):

„Novellen werden in Form von Austauschblättern verlaublich. Der geänderte Wortlaut wird auf dem Austauschblatt in Kursivdruck ersichtlich gemacht. Daher sind grundsätzlich nur die von einer Änderung betroffenen Textteile (Sätze, Worte, Zahlen) zu ändern. Diese Vorgangsweise erleichtert es dem Rechtsanwender, den Umfang der Änderung zu ersehen.“

4.5.3. Nachreihung bei Einfügung oder Entfall von Gliederungseinheiten ...

... unterhalb der Paragraphenebene

Eine ältere Linie sah und nahm bei Einfügung oder Entfall von Gliederungseinheiten (unterhalb der Paragraphenebene) eine Nachreihung (Erhöhung oder Herabsetzung der Bezeichnungen der nachfolgenden Gliederungseinheiten) vor (Bund 1979 Nr. 67, Tir. Nr. 50, NÖ 3.7).

Die neuere Linie (Bund 1990 RL 126, OÖ Nr. 105, Ktn.) bezeichnet einzufügende Absätze und Ziffern unter Verwendung von Buchstabensuffixen und nimmt durch Entfall entstehende Bezeichnungslücken in Kauf. So müssen keine Verweisungen angepasst werden und auch die Erschließung der bezughabenden Literatur und Judikatur wird nicht erschwert.

4.5.4. Verbot selbstständiger Novellenbestimmungen, „Inkorporierung“ von Inkrafttretens- und Übergangsbestimmungen

Eine geradezu revolutionäre Neuerung der Legistischen Richtlinien 1990 besteht darin, dass Inkrafttretens- und Übergangsbestimmungen keine selbstständigen Novellenbestimmungen sein dürfen, sondern in das zu ändernde Stammgesetz einzubauen sind (RL 41, 66 und 75). Ein ergänzendes Rundschreiben¹³ erläuterte, dass nicht das Inkrafttreten der Novelle als solcher, sondern vielmehr das Inkrafttreten der durch die Novelle geänderten Bestimmungen der Stammvorschrift normiert und dass das Inkrafttreten und Außerkrafttreten von Normen möglichst umfassend am Ende eines Gesetzes zusammengefasst geregelt werden solle.

Diese Technik haben nur die Länder Burgenland, [Oberösterreich¹⁴,] Salzburg und Steiermark rezipiert.

Steiermark hat dabei eine Abwandlung entwickelt, indem nicht die von der Änderung betroffenen Bestimmungen, sondern die Änderungen aufgezählt und in Kraft gesetzt werden; und zwar teils in der fortlaufenden Ordnung der Paragraphen, teils gruppiert nach der Art der Änderung (Einfügung, Neufassung):

Vgl. aus § 120a des Steiermärkischen Baugesetzes:

„(9) Die Änderung des Inhaltsverzeichnisses und des § 3 Z. 6, die Einfügung des § 4 Z. 30a und 40a, die Änderung des § 13 Abs. 12, die Einfügung des § 29 Abs. 6 bis 8 und die Änderung der Absatzbezeichnungen der bisherigen Abs. 6 und 7 des § 29, die Änderung des § 39 Abs. 2, die Einfügung des § 114 Abs. 2 bis 4, die Änderung des § 118 Abs. 1 Z. 6, der Entfall des § 118 Abs. 1 Z. 7 sowie die Einfügung des § 119g treten mit dem der Kundmachung folgenden Tag, das ist der 30. August 2008, in Kraft.

...

(11) Die Änderung des Inhaltsverzeichnisses, des § 15 Abs. 6, des § 17 Abs. 1, des § 18 Abs. 1 und 6, des § 19 Z. 2, des § 26 Abs. 1 Z. 1, des § 29 Abs. 2 und des § 33 Abs. 4 Z. 1 lit. b sowie die Einfügung des § 119i durch die Novelle LGBL. Nr. 49/2010 treten mit dem der Kundmachung folgenden Monatsersten, das ist der 1. Juli 2010, in Kraft.“

Interessant ist dabei auch die „Inkorporierung“ des vom Tag der Kundmachung abhängigen Inkrafttretensdatums, das erst bei der Kundmachung vom Landeshauptmann eingesetzt wird.

4.6. Textgegenüberstellungen

Die Erstellung von Textgegenüberstellungen zu Novellen (zum Zweck der Vergleichung der geltenden und der vorgeschlagenen Fassung) ist aufwändig und bei Legisten entsprechend unbeliebt. Manche Länder verzichten auf eine Gegenüberstellung; manche halten sich an das Muster des Bundes; manche stellen der geltenden Fassung den Novellenentwurf einschließlich Novellierungsanordnungen gegenüber. Eine neue Technik (Tirol, Vorarlberg) bietet einen zweiseitigen, aber fortlaufenden Text, in dem entfallende Textteile durch Durchstreichung und eingefügte Textteile durch Unterstreichung gekennzeichnet sind.

5. Nachbemerkung: Bundeskanzleramt und Landeslegistik

Auf dem Verwaltungsreform-Gipfel zwischen den Regierungsspitzen des Bundes und der Länder wurde am 21. Oktober 2011 die fast gänzliche Abschaffung des Verfahrens nach Art. 98 B-VG beschlossen.¹⁵ Ein Einspruchsrecht der Bundesregierung wird (die entsprechende Änderung der Bundesverfassung vorausgesetzt) nur bei Abgabengesetzen der Länder bestehen. Mit dem 98er-Verfahren entfällt auch einer der beiden rechtlichen Gründe für die Durchführung eines Begutachtungsverfahrens über Rechtsetzungsvorhaben der Länder. Der andere Grund, der Konsultationsmechanismus, besteht zwar weiter; gleichwohl werden Bundeskanzleramt und Länder die Rolle des Begutachtungsverfahrens über Rechtsetzungsvorhaben der Länder zu überdenken haben. In der Leistungsrechnung des Bundes wird sich das Ergebnis dieses Überdenkens in einer zusätzlichen Kürzung des Personaleinsatzes niederschlagen, und das Bundeskanzleramt wird sich aus den Begutachtungsverfahren zu Rechtsvorschriften der Länder zurücknehmen, insbesondere sich nicht mehr mit legistischen Aspekten beschäftigen (können).

Anmerkungen

- 1 2011: 324, 2010: 265, 2009: 313, 2008: 298 Gesetzesbeschlüsse.
- 2 2011: 225, 2010: 166, 2009: 186, 2008: 182 Regierungsvorlagen.
- 3 2011: 221, 2010: 183, 2009: 209, 2008: 212 Gesetzesentwürfe.
- 4 2011: 269, 2010: 328, 2009: 323, 2008: 334 Verordnungsentwürfe.
- 5 BGBl. Nr. 35/1999.
- 6 Die oberösterreichischen Legistischen Richtlinien 1997 sind eine Bearbeitung der Legistischen Richtlinien des Bundes, und zwar der Legistischen Richtlinien 1990, unter Einbeziehung des EU-Addendums sowie der Wiederverlautbarungsrichtlinien.
- 7 Die Tiroler Legistischen Richtlinien 1980 sind eine Bearbeitung der Tiroler Legistischen Richtlinien 1979 des Bundes. Bei der Bearbeitung wurden vor allem Richtlinien weggelassen, die nur für die Bundesebene in Betracht kommen.
- 8 Die Steiermark wurde als Vergleichsobjekt herangezogen, da ihre Rechtsvorschriften im RIS, wie die Vorarlbergs, so dokumentiert sind, dass jedes Gesetz und jede Verordnung in je einer Datei wiedergegeben ist, was den quantitativen Vergleich erleichtert. Dieser ergibt, dass die vorarlbergischen Dateien rund 717.000 Wörter, die steirischen Dateien rund 1.103.000 Wörter (automatisch gezählt von Microsoft Word, jeweils einschließlich Metadaten und Anmerkungen) enthalten.
- 9 Für diese Abkürzungen verwenden die Legistischen Richtlinien den Ausdruck „Buchstabenkürzung“.
- 10 Z. B. § 43 des Salzburger Mindestsicherungsgesetzes, LGBl. Nr. 63/2010.
- 11 Abgaben-Behörden- und -Verwaltungsstrafgesetz – ABehStraG, LGBl. Nr. 118/2009.
- 12 Aus dem 2. Landes-Pensionsreformgesetz, LGBl. Nr 95/2005, Art. I.
- 13 Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 12. Dezember 1991, GZ 602.271/11-V/2/91, betreffend Legistische Richtlinien 1990; Gestaltung der Regelung des zeitlichen Geltungsbereiches. Später als Anhang zu den Legistischen Richtlinien 1990 abgedruckt.
- 14 Oberösterreich hat zwar die betreffenden Bestimmungen der Legistischen Richtlinien 1990 übernommen, wendet diese aber in der Praxis nicht an.
- 15 Mittlerweile Teil der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012 (RV 1618 BlgNR. 24 GP).

Verwaltungsreformbestrebungen

Von
Klaus HEISSENBERGER

Einleitung

Der Begriff **Verwaltungsreform** ist wegen seiner Komplexität schon schwer zu definieren bzw. einzugrenzen.

Im Allgemeinen versteht man darunter die „Neugestaltung bzw. den Umbau der öffentlichen Verwaltung“. Dabei ist die Struktur der Aufbau- und auch die Ablauforganisation der Angriffspunkt einer Verwaltungsreform. Gibt man den Begriff „Verwaltungsreform“ in die Suchmaschine Google ein, so erhält man ca. 720.000 Treffer. Eine Vielzahl von Organisationen, Behörden, Wissenschaftler, Parlamente, Politiker und Journalisten hat sich mit dieser Frage auseinander gesetzt.

So hat sich z. B. der Rechnungshof mehrfach mit dem Thema Verwaltungsreform beschäftigt. Der Rechnungshof selbst geht von einer sehr weiten Begriffsdefinition aus: „Kernelemente einer umfassenden Staats- und Verwaltungsreform ist umfassende Aufgabenkritik, eine von der Politik vorgegebene strategische Ausrichtung der einzelnen staatlichen Ebenen und Aufgabenbereiche, eine sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften mit eindeutigen Verantwortungszuweisungen und eine Durchforstung aller Rechtsvorschriften mit dem Ziel einer Rechtsbereinigung.“¹

Der Rechnungshof hat im Jahr 2007 206 Vorschläge und Empfehlungen aufgegriffen und vorgelegt. Davon wurden rund 38 Prozent der Vorschläge umgesetzt und für ca. 22 Prozent der Vorschläge die Umsetzung zugesagt.²

Zahlreiche neue Vorschläge (315) wurden wieder veröffentlicht, wobei die umgesetzten Vorschläge in die Neuaufnahmen nicht mehr übernommen wurden.

Im **Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode** ist an mehreren Stellen von Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung bzw. Reform im Kapitel „Leistungsfähiger Staat“ von vorrangig umsetzbaren Verfassungsreformen (obwohl zurzeit die Koalition der Regierungsparteien SPÖ und ÖVP über keine Zwei-Drittel-Mehrheit verfügt) die Rede. Die Einführung einer **mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit**, die Einführung von **Landesverwaltungsgerichten**, die **Bestandsgarantie für die Gemeinden**, die Ermöglichung von die Landesgrenzen überschreitenden Gemeindebehörden, die **Verfassungsautonomie der Länder**, der Rechnungshof und die Volksanwaltschaft sowie das Streben nach einer neuen Zuständigkeitsverteilung werden ausdrücklich angeführt. Dabei soll eine **zeitgemäße Kompetenzverteilung** ebenso angestrebt werden wie der **Abbau von Doppelgleisigkeiten** der Verwaltung, die Neustrukturierung im Schul- und Bildungsbereich bis hin zu einer Reform der Finanzverfassung und einer Verfassungsvereinigung. Dem **Abbau und der Verhinderung von Überregulierungen** ist ein eigener Punkt gewidmet.

Für den Bereich „Verwaltung und öffentlicher Dienst“ wird von modernen und zeitgemäßen Rahmenbedingungen sowie von einem allgemein anwendbaren Dienstrechtsgesetz ausgegangen.

Deregulierung von Bundesrechtsvorschriften

In den letzten Jahren wurde von den **Ländern eine Reihe von Vorschlägen** zur Deregulierung von Bundesrechtsvorschriften vorgebracht. Mit diesen Vorschlägen soll immer das **Ziel der Entlastung der Bürger** von unnötigen Rechtsvorschriften, die **Verwaltung zu vereinfachen** und damit auch die **Kosten zu senken** und letztendlich den **Wirtschaftsstandort Österreich** zu halten und zu stärken, verfolgt werden. Im Sinne des **Rechtsstaatlichkeitsprinzips** soll auch durch Deregulierung der Zugang der Bürger zum Recht vereinfacht bzw. überhaupt wieder ermöglicht werden.

Am 1. Juli 2010 hat Landeshauptmann **Dr. Erwin Pröll den Vorsitz der Landeshauptleutekonferenz** für ein halbes Jahr übernommen. Im Vorfeld dieser Vorsitzführung wurde in der ersten Hälfte des Jahres 2010 auf Initiative von Niederösterreich eine Umfrage mit dem Titel **„Deregulierung von Bundesrecht und Überschießende Umsetzung von EU-Regelungen“** in allen Bundesländern durchgeführt.

Dazu wurden als erster Schritt im Mai 2010 alle Gruppenleiter³ des Amtes der NÖ Landesregierung aufgefordert, **Vorschläge zur Deregulierung** von Bundesrechtsvorschriften einzubringen. Die Gruppenleiter wurden ersucht, Vorschläge betreffend die Deregulierung von Bundesrechtsvorschriften (Gesetze, Verordnungen, Erlässe, Förderrichtlinien) zu erstatten.

Dabei sollten die Gesichtspunkte

- **Aufhebung ganzer Rechtsvorschriften** oder **Aufhebung von einzelnen Bestimmungen** in Rechtsvorschriften (z. B. Entfall von Anzeige- und Bewilligungsverfahren, Entfall von Melde- und Berichtspflichten),
- **Vereinfachung von Rechtsvorschriften** (z. B. Ersatz von Bewilligungs- durch Anzeigeverfahren, Vereinfachungen von Überprüfungen, Neugestaltung von Parteienrechten, Straffung von Verfahrensabläufen, Zusammenführung von Rechtsvorschriften),
- **Auslagerung von Aufgaben im Bereich der Bundesverwaltung**

in ein Formular eingetragen werden.

Als zweiter Punkt wurde die Frage nach einer **überschießenden Umsetzung von EU-Recht** im Bundes- und Landesrecht gestellt.

Die Ergebnisse aus den Abteilungen des Amtes der NÖ Landesregierung wurden in der Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst in Listen zusammengeführt.

- a) Liste Deregulierung von Bundesrecht (92 Vorschläge)
- b) Liste überschießende Regelung/Umsetzung (17 Vorschläge)

Im Juli 2010 wurden diese Listen über die **Verbindungsstelle der Bundesländer** an alle Bundesländer versandt. Dabei wurde ersucht, die Listen bis Mitte August 2010 zu ergänzen. Der Zeitpunkt 10. August 2010 wurde im Hinblick auf die am 1. September 2010 stattfindende außerordentliche LAD-Konferenz und die am 6. September 2010 stattfindende außerordentliche Landeshauptleutekonferenz so kurz terminisiert.

Nach Übermittlung der Ergänzungen der Stellungnahmen der einzelnen Bundesländer über die Verbindungsstelle der Bundesländer wurden die Vorschläge in neue Listen eingetragen.

Bei dieser Umfrage kam folgendes Ergebnis zustande:

335 Gesetzesänderungsvorschläge zur Deregulierung von Bundesrecht

30 Maßnahmen zu den überschießenden EU-Regelungen/Umsetzungen

Zum Inhalt dieser Vorschläge ist darauf hinzuweisen, dass diese gesammelt und keiner Bewertung seitens der Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst zugeführt wurden.⁴

Diese um die Ergänzungsvorschläge der Bundesländer überarbeiteten Listen wurden am **1. September 2010 von der LAD-Konferenz** beschlossen und als Beschlussempfehlung der LH-Konferenz vorgelegt.

Am 6. September 2010 fand im Palais Niederösterreich in Wien die Landeshauptleutekonferenz unter dem Vorsitz von Landeshauptmann Dr. Erwin Pröll statt. Dabei wurde folgender **Beschluss** gefasst:

„Die Landeshauptleutekonferenz fordert den Bund auf, die Bundesrechtsvorschriften mit dem Ziel einer möglichst weitgehenden Deregulierung umgehend zu durchforsten und entsprechend zu ändern. Die Vorschläge der Länder sind dabei als wesentliche Grundlagen heranzuziehen.

Die Vorschläge der Bundesländer zielen darauf ab, die Bürger von überbordenden Rechtsvorschriften zu entlasten, den Wirtschaftsstandort Österreich zu stärken sowie die Verwaltungskosten in den Bundesländern zu reduzieren.

Die Landeshauptleutekonferenz fordert den Bund auf, sich bei den Deregulierungsmaßnahmen an diesen Parametern zu orientieren.

Weiters lehnt die Landeshauptleutekonferenz sachlich nicht gerechtfertigte überschießende EU-Umsetzungen ab. Der Bund wird aufgefordert, die Bundesrechtsordnung – unter Berücksichtigung der Vorschläge der Länder – unter diesem Gesichtspunkt zu überprüfen und zu vereinfachen. Auch in diesem Fall gelten die vorhin genannten Parameter.

Die Länder erklären schon heute ihre Bereitschaft, bei der Umsetzung an themenbezogenen gemeinsamen Arbeitsstrukturen mit dem Bund mitzuwirken, um insbesondere ihre Erfahrungen aus der Praxis einfließen zu lassen.

Die Landeshauptleutekonferenz ersucht den Bund, jährlich über den Umsetzungsstand der Deregulierungsmaßnahmen im Sinne der Beilage 1a und 1b⁵ zu berichten.

Erste Deregulierungsmaßnahmen des Bundes werden seitens der Länder im nächsten Budgetbegleitgesetz erwartet.“

In der Folge fanden am 28. und 29. September 2010 im Bundesministerium für Finanzen **Gespräche über diese Deregulierungsmaßnahmen** statt.⁶ Dabei wurden Gespräche mit allen betroffenen Bundesministerien zu den einzelnen Gruppen bzw. Vorschlägen geführt.

Das Bundesministerium für Finanzen hat nach den stattgefundenen Gesprächen eine überarbeitete Liste mit folgenden Spalten „ab 2011“, „ab 2012“, „ab 2013“, „zu klären“,

„abgelehnt“ zur Verfügung gestellt. Diese Liste wurde mit Schreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer am 12. Oktober 2010 an die Länder übermittelt. In diesem Schreiben hat die Verbindungsstelle diese Listen an alle Landeshauptleute und Landesamtsdirektoren übermittelt und gleichzeitig im Auftrag von Niederösterreich die Landesamtsdirektoren ersucht, im Rahmen der Begutachtungsverfahren darauf hinzuwirken, dass in den Stellungnahmen der Länder zu den einzelnen Gesetzesentwürfen der Beschluss der Landeshauptleutekonferenz im Hinblick auf die Deregulierungsvorschläge berücksichtigt wird.

Folgende Bundesministerien waren von den Vorschlägen betroffen⁷:

Bundeskanzleramt (28), Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (13), Bundesministerium für Finanzen (28), Bundesministerium für Gesundheit (41), Bundesministerium für Inneres (18), Bundesministerium für Justiz (4), Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (86), Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (2), Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (4), Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (43), Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (65), Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und Bundesministerium für Gesundheit (1), Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (1), Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend und Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (1)

Die Vorschläge zur Deregulierung hatten folgende Zielsetzungen:

Anzahl	Vorschlag
110	Entfall von Verfahren
7	Verwaltungsverfahrenvereinfachung durch Umwandlung des Bewilligungsverfahrens in ein Anzeigeverfahren
114	Vereinfachung von Verfahren
23	Vereinfachung durch Zuständigkeitsänderung
36	Auslagerung der behördlichen Tätigkeit an Private
45	Sonstige Vereinfachung

Einige Vorschläge im Detail:

Z. B. Abschaffung der Genehmigungspflicht und Überprüfungspflicht für mobile Behandlungsanlagen im AWG 2002; Entfall der zusätzlichen Kundmachung in „geeigneter Form“ nach § 42 AVG; Entfall und Liberalisierung der Bedarfsprüfung im Apothekengesetz; Entfall der Zulassungsverfahren für Gruppenpraxen im Ärztegesetz 1998; Privatisierung der Überwachung im Biozid-Produkte-Gesetz; Auslagerung der Stiftungsaufsicht an Wirtschaftsprüfer im Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz; Entfall des

Schutzes jurist. Personen im DSG 2000; Ausdehnung der Standardüberwachung „Videoüberwachung“ auf Amtsgebäude; Schaffung eines einheitlichen Dienst- und Besoldungsrechtes von Lehrpersonen; Ausdehnung der Arten von Betriebsanlagen in der Gewerbeordnung 1994, die keiner Genehmigung bedürfen; Genehmigung von Sondertransporten im Kraftfahrgesetz 1967 durch die ASFINAG; Entfall der Bedarfsprüfung für selbständige Ambulatorien im Krankenanstalten und Kuranstaltengesetz; Entfall der bescheidmäßigen Radfahrbewilligung in der StVO 1960; Entfall der Übermittlung der Umweltverträglichkeitserklärungen an das Bundesministerium im UVP-G 2000; Typengenehmigungen im Wasserrechtsgesetz 1959 etc.

Im Mai 2011 waren 18 Punkte der Deregulierungsliste erfüllt, 4 Punkte waren teilweise erfüllt. Dabei ist zu erwähnen, dass die zu diesem Zeitpunkt erfüllten Vorhaben im Rahmen der Budgetbegleitgesetze 2011 umgesetzt wurden. Vollständigkeitshalber ist auch in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass einzelne Punkte aus dieser 335 Punkte umfassenden Liste nach Beschluss der LH-Konferenz aus verschiedensten Motiven von einzelnen Ländern „zurückgezogen“ wurden.

Als nächster Schritt wurden 27 Arbeitsgruppen „Deregulierung“ gebildet, bei denen die einzelnen Ansprechpartner auf alle Bundesländer aufgeteilt wurden. In der Zwischenzeit wurden etliche Arbeitsgruppensitzungen abgehalten und Zwischenberichte erstellt. Dazu wurden vom Bundesministerium für Finanzen⁸ überarbeitete Listen, gegliedert nach den einzelnen Bundesministerien, übermittelt.

Die Landesamtsdirektorenkonferenz hat sich in Vorbereitung der Landeshauptleutekonferenz mit diesem Thema am 20. September 2011 beschäftigt. Dabei wurde von Niederösterreich⁹ ein Zwischenbericht erstattet. Für einzelne Deregulierungsvorhaben¹⁰ waren zu diesem Zeitpunkt noch keine gemeinsamen Ländervertreter gefunden.

Die Landeshauptleutekonferenz befasste sich in ihrer Tagung am 11. Oktober 2011 mit dem Thema der Zwischenevaluierung. LAD Dr. Seif berichtete, dass vom Bund eine Zwischenbilanz zu den Deregulierungsvorschlägen aus Sicht der einzelnen Ressorts vorgelegt wurde.¹¹

Die Landeshauptleutekonferenz fasste dazu folgenden Beschluss:

Die Landeshauptleutekonferenz erinnert an ihre Forderung aus dem September 2010, die Bundesrechtvorschriften mit dem Ziel einer möglichst weitgehenden Deregulierung umgehend zu durchforsten und entsprechend zu ändern. Die damals vorgelegten Vorschläge der Länder zielten darauf ab, die Bürger von überbordenden Rechtsvorschriften zu entlasten, den Wirtschaftsstandort Österreich zu stärken sowie die Verwaltungskosten in den Bundesländern zu reduzieren.

Die Landeshauptleutekonferenz ersucht die Bundesregierung, sich diesem gemeinsamen Ziel verstärkt zu widmen und damit sicherzustellen, dass der mit den Ländern im Oktober 2010 vereinbarte Zeitplan zur Umsetzung dieser Deregulierungsmaßnahmen eingehalten wird. Dies wäre auch ein wesentlicher Beitrag zur Stabilität der öffentlichen Haushalte.

Dieser Beschluss wurde an den Bundeskanzler und an die Bundesministerin für Finanzen übermittelt.

Im Vergleich mit den Verhandlungen im September 2010 stellt sich die Situation nunmehr wie folgt dar.

Nach den übermittelten Unterlagen der oben angeführten Bundesministerien sind **51 Punkte als erledigt, 102 Punkte in Arbeit, 113 Punkte als abgelehnt, 15 Punkte als zurückgezogen und 64 Punkte** als noch zu klären zu betrachten.

Aus Sicht des Landes Niederösterreich fehlt von den **51** angeführten umgesetzten Punkten **bei 30 Punkten** noch die legistische Umsetzung. Die 113 abgelehnten und 15 zurückgezogenen Punkte (insgesamt **128 Punkte**) sind aus Sicht des Landes Niederösterreich noch **zu diskutieren**.

Beispiele für umgesetzte Punkte:

Ersatzlose Aufhebung der Bestimmungen über integrierte Betriebe in der GewO 1994; Änderungen in der Reisegebührenvorschrift (RGV); Verfahren betreffend Neubildung/Zusammensetzung der Verwaltungskörper im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz; Anhebung der Kleinbetragsgrenze von € 5,- auf € 20,- in der Bundesabgabenordnung; Abschaffung des Zivildienstausweises im Zivildienstgesetz 1996; Entfall der Festsetzung des Entgelts durch den Landeshauptmann im Hausbesorgergesetz; völlige Auslagerung der wiederkehrenden Begutachtung im Kraftfahrzeuggesetz 1967; Anzeigepflicht für Erdwärmeanlagen in wasserechtlich besonders geschützten Gebieten etc.

Beim **Bund-Länder-Gipfeltreffen** im Bundeskanzleramt am 21. Oktober 2011 wurde festgelegt, die **Deregulierungsvorschläge zu prüfen und auch umzusetzen**.

Anmerkungen

- 1 Der Rechnungshof, Verwaltungsreform, Reihe 2007/1, Seite 8.
- 2 Der Rechnungshof, Verwaltungsreform II, Reihe 2009/1, Seite 11 ff.
- 3 Gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes der NÖ Landesregierung gliedert sich das Amt in 11 Gruppen und 58 Abteilungen – Stand: September 2011.
- 4 So waren in einzelnen Punkten der Deregulierungsliste Vorschläge enthalten, die schon zum Zeitpunkt der Erhebung nicht mehr aktuell waren. Dies war jedoch nur ein sehr geringer Prozentsatz.
- 5 Diese Beilagen enthalten die 335 Gesetzesänderungsvorschläge zur Deregulierung von Bundesrecht bzw. die 30 Maßnahmen zu den überschießenden EU-Regelungen/Umsetzungen.
- 6 An diesen Gesprächen nahmen unter der Leitung des Herrn Landesamtsdirektors von Niederösterreich ein Bezirkshauptmann, Mitarbeiter der Landesamtsdirektion/Verwaltungs- und Bildungsmanagement und der Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst sowie Mitarbeiter aller Ministerien (Sektionschefs, Kabinettschefs) sowie Mag. Schützenhöfer (Büroleiter Staatssekretär Dr. Lopatka) und Mag. Ortner (Büroleiter Staatssekretär Schieder) daran teil. Dabei wurden Gespräche mit allen betroffenen Bundesministerien zu den einzelnen Gruppen bzw. Vorschlägen geführt.
- 7 Vgl. Seif, Deregulierung von Bundesrechtsvorschriften – eine NÖ Initiative 2010, S. 306 f. in: Rosner/Bußjäger (Hrsg.), FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011).
- 8 Die überarbeiteten Listen wurden von Mag. Ortner (Büroleiter von Staatssekretär Schieder) übermittelt.
- 9 LAD Dr. Seif hat zu dem Punkt Verwaltungsreform berichtet.
- 10 Deregulierungsvorhaben betreffend Gelegenheitsverkehrsgesetz, Luftfahrtgesetz, Seilbahngesetz.
- 11 Mit Wirksamkeit 1. 1. 2011 wurden 38 Deregulierungsmaßnahmen vereinbart. 18 Punkte davon wurden erfüllt, 3 Punkte teilweise erfüllt, 17 Punkte sind noch offen.

Reformbedarf der Gerichtsbarkeit öffentlichen Rechts

Von
Gerhard BAUMGARTNER

Wie Sie alle wissen, hat sich vor zwei Wochen die Spitze der Bundesregierung gemeinsam mit den Landeshauptleuten auf eine Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit verständigt, deren Kern die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten bildet. Dieser Konsens hatte sich zuvor bereits auf Grund der Beratungsergebnisse der LH-Konferenz vom 11. Oktober 2011 in Kaprun abgezeichnet.

Ich möchte im Folgenden darlegen, warum eine solche Reform notwendig ist und wie die Neuregelung – soweit man das heute beurteilen kann – aussehen könnte.¹ Das Thema meines Referats ist allerdings bewusst nicht auf die im Vordergrund der Reformdiskussion stehende Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit beschränkt, zumal sich auch im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit ein erheblicher Reformbedarf zeigt.

Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit

A) Das neue Modell der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die auf politischer Ebene nunmehr beschlossene Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit lehnt sich – soweit ersichtlich – im Wesentlichen an den im Frühjahr 2010 seitens des Bundeskanzleramtes vorgelegten Begutachtungsentwurf an, mit dem die Einrichtung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgeschlagen wurde.² Dennoch wurden als Ergebnis der Debatte auch wesentliche Elemente der Reform neu konzipiert. Wie sieht das neue Modell der Verwaltungsgerichtsbarkeit³ nun aus?

In Hinkunft soll es in jedem Bundesland an Stelle der Unabhängigen Verwaltungssenate (UVS) ein Verwaltungsgericht 1. Instanz geben. Für den Bund sind zwei Verwaltungsgerichte 1. Instanz vorgesehen („9+2“-Modell), ein „allgemeines“ Verwaltungsgericht und ein Verwaltungsgericht für Finanzen, das an die Stelle des Unabhängigen Finanzsenates (UFS) treten soll.⁴ Zugleich wird der Instanzenzug an Verwaltungsbehörden – abgesehen von einer Ausnahme im Bereich der Gemeinden⁵ – zur Gänze abgeschafft. Der Asylgerichtshof (AsylGH), der laut Begutachtungsentwurf noch unverändert bestehen bleiben sollte, wird nunmehr in das allgemeine System integriert und soll – ebenso wie das Bundesvergabeamt – im Verwaltungsgericht des Bundes aufgehen.⁶

Im Gegenzug zur Einrichtung von Verwaltungsgerichten 1. Instanz sollen über hundert Behörden des Bundes und der Länder, die bisher mit Rechtsprechungsaufgaben betraut waren, aufgelöst werden.⁷ Außerdem wird erwartet, dass infolge der Übertragung von Aufgaben auf die Verwaltungsgerichte entsprechende Kapazitäten in den Bundesministerien und in den Ämtern der Landesregierungen frei werden. Zu denken ist hier insbesondere an die Einsparung von Ressourcen, die derzeit für die Durchführung von zweit- und drittinstanzlichen Administrativverfahren bereitgestellt werden.

Die Verwaltungsgerichte 1. Instanz sollen prinzipiell⁸ in der Sache selbst entscheiden. Ihre Entscheidungen wären zwar weiterhin beim VwGH bekämpfbar; dieser hätte allerdings ein weitreichendes Ablehnungsrecht. Als Alternative ist auch die Einführung eines Revisionsmodells, wie es seinerzeit von der Expertengruppe für Staats- und Verwaltungsreform als Variante vorgeschlagen worden war, nach wie vor im Gespräch.⁹ Während beim Ablehnungsmodell der VwGH eine Beschwerde unter bestimmten Voraussetzun-

gen ablehnen kann, hat beim Revisionsmodell das Verwaltungsgericht eine Revision an den VwGH unter bestimmten Voraussetzungen zuzulassen. Dessen ungeachtet kann der VwGH die Behandlung einer zugelassenen Revision ablehnen, wenn er die Voraussetzungen als nicht gegeben erachtet. Es kann aber auch die Nichtzulassung der Revision durch das Verwaltungsgericht beim VwGH angefochten werden.¹⁰

Das beschriebene Rechtsschutzmodell wird mit einem grundsätzlichen Systemwechsel verbunden sein. Denn außer in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde wird es künftig nur noch eine einzige Verwaltungsinstanz geben; jede Verwaltungsbehörde ist „erste und letzte Instanz“ und gegen die von ihr erlassenen Bescheide (bzw. wegen einer Verletzung der Entscheidungspflicht durch diese Verwaltungsbehörde) kann als einziges Rechtsmittel Beschwerde beim jeweils zuständigen Verwaltungsgericht erhoben werden.¹¹

Im Bereich der Gemeindeverwaltung soll es also – sofern es bei den ursprünglichen Überlegungen bleibt – zwar weiterhin einen innergemeindlichen Instanzenzug geben,¹² das außerordentliche Rechtsmittel der Vorstellung wird aber entfallen und durch die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ersetzt. Dieses Vorhaben wurde vom Österreichischen Gemeindebund bereits im Begutachtungsverfahren vehement kritisiert, vor allem weil die Verwaltungsgerichte auch in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs zur Entscheidung in der Sache berufen sind. Diese Entscheidungsbefugnis – so der Gemeindebund – stelle einen schweren Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden dar. Außerdem würde der Entfall der Vorstellung mit einem Verlust an Beratungs- und Unterstützungsleistungen für die Gemeinden einhergehen. Die auf Grund des neuen Rechtsschutzmodells befürchteten Kosten der Gemeinden haben den Gemeindebund außerdem dazu bewegt, den Konsultationsmechanismus „auszulösen“.¹³

Von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Landesverwaltungsgerichten und dem (allgemeinen) Bundesverwaltungsgericht 1. Instanz, nicht zuletzt auch deswegen, weil diese Zuständigkeitsverteilung erhebliche Kostenfolgen für die jeweilige Gebietskörperschaft nach sich zieht. Der Begutachtungsentwurf sieht eine Verteilung der Zuständigkeiten auf die Verwaltungsgerichte nach dem Modell der Generalklausel (Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder) mit taxativen Ausnahmen (Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte des Bundes) vor. Danach soll das Verwaltungsgericht des Bundes über Beschwerden in Angelegenheiten entscheiden, die in unmittelbarer Bundesverwaltung vollzogen werden, wobei es nicht darauf ankommt, ob die betreffenden Agenden in Art. 102 Abs. 2 B-VG genannt sind oder ob sich ihre Besorgung in unmittelbarer Bundesverwaltung aus anderen Bestimmungen ergibt.¹⁴ Die Landesverwaltungsgerichte sind demgegenüber insbesondere zuständig für Beschwerden gegen Bescheide im Rahmen der Landesvollziehung und der mittelbaren Bundesverwaltung (Art. 131 B-VG idF Entwurf). Wie die Erläuterungen zum damaligen Ministerialentwurf festhalten, fallen aber auch Angelegenheiten, die weder in unmittelbarer noch in mittelbarer Bundesverwaltung besorgt werden, unter die Generalklausel und damit in die Kompetenz der Verwaltungsgerichte der Länder. Dies betrifft etwa die Sicherheitsverwaltung, aber auch den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden oder sonstiger Selbstverwaltungskörper.¹⁵

Der Ministerialentwurf sieht sinnvoller Weise vor, dass durch einfaches Gesetz bestimmte Zuständigkeiten von den Landesverwaltungsgerichten zum (allgemeinen) Bundesverwaltungsgericht und umgekehrt von den Bundesverwaltungsgerichten zu den Landesverwaltungsgerichten übertragen werden können (Art. 131 Abs. 4 B-VG idF des Entwurfs). Demnach soll in den Rechtssachen, die in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte des Bundes fallen, durch Bundesgesetz mit Zustimmung aller Länder eine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder vorgesehen werden können. Auf der anderen Seite soll in Rechtssachen in den Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes, die nicht in unmittelbarer Bundesverwaltung besorgt werden, die Möglichkeit bestehen, durch Bundesgesetz eine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes des Bundes (nicht jedoch des Verwaltungsgerichtes des Bundes für Finanzen) vorzusehen.¹⁶ Außerdem soll es möglich sein, für Rechtssachen in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers einfachgesetzlich eine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts des Bundes zu begründen.

Eine Übertragung von Angelegenheiten der Landesvollziehung in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts des Bundes ist nach dem Konzept des Ministerialentwurfs jedoch nicht gestattet. Dies könnte sich insofern als problematisch erweisen, als nach dem beschriebenen Zuständigkeitsmodell die Angelegenheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung, soweit sie in Vollziehung Landessache sind¹⁷, in die Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte fallen würden und auch nicht in die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts übertragen werden könnten. An Stelle des Umweltsenates würden daher in Hinkunft neun Landesverwaltungsgerichte entscheiden, wobei der Entwurf keine Möglichkeit vorsieht, für die derzeit vom Umweltsenat geprüften UVP-Verfahren die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts des Bundes zu etablieren. Dieser Umstand ist m. E. zu Recht auf Kritik gestoßen, zumal die vorgeschlagene Regelung den Besonderheiten des Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahrens nicht gerecht wird. Außerdem ignoriert sie den rechtspolitischen Kontext, in den die Zuständigkeit des Umweltsenats als zur Entscheidung in Angelegenheiten der Landesvollziehung eingerichtete Rechtsmittelbehörde des Bundes eingebettet ist.¹⁸ Im Zuge der Erstellung der Regierungsvorlage sollte daher zumindest die im Ministerialentwurf enthaltene Ermächtigung zur Übertragung von Kompetenzen an das Bundesverwaltungsgericht dahingehend erweitert werden, dass auch Angelegenheiten der Landesvollziehung durch einfaches Bundesgesetz der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts überantwortet werden können.¹⁹

B) Argumente für die Reform

1. Anforderungen der EMRK und der EU-Grundrechtecharta

Die Sinnhaftigkeit einer Reform des derzeitigen Systems lässt sich zum einen mit den Anforderungen der EMRK und der EU-Grundrechtecharta (EU-GRC)²⁰ begründen.²¹ Denn bei gleichzeitiger Geltung der EMRK und der EU-GRC sind nur mehr wenige Rechtsbereiche vorstellbar, für die das Gebot der Entscheidung durch ein unabhängiges und unparteiisches, auf Gesetz beruhendes Gericht ohne Bedeutung ist.²³ Art. 47 EU-GRC dehnt nämlich die Gewährleistungen des Art. 6 Abs. 1 EMRK auf alle Arten von

Rechtsstreitigkeiten aus, die im Unionsrecht grundlegende Rechte betreffen²⁴; eine Beschränkung auf zivilrechtliche Angelegenheiten und strafrechtliche Anklagen ist nicht vorgesehen.²⁵ Die EU-Mitgliedstaaten werden daher künftig in weiten Teilen ihrer Rechtsordnungen Institutionen vorsehen müssen, die den Anforderungen des Art. 6 EMRK entsprechen (Tribunale).²⁶ Mit der Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz könnte Österreich diese Verpflichtung zweifelsfrei erfüllen.²⁷

Bemerkenswerterweise hat dieses Argument durch die jüngste Judikatur der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts etwas an Überzeugungskraft verloren. Ursprünglich hatte der VwGH noch die Auffassung vertreten, dass er auf Grund seiner Bindung an den von der belangten Behörde angenommenen Sachverhalt den Anforderungen an ein Tribunal iSd Art. 6 EMRK und Art. 47 EU-GRC nicht genüge.²⁸ Anlass zu dieser Feststellung boten mehrere Beschwerden gegen Bescheide des BMVIT nach dem 3. Abschnitt²⁹ des UVP-G. Der VwGH machte deutlich, dass in Angelegenheiten, in denen unionsrechtlich die Durchführung einer UVP geboten ist, ein Tribunal iSd Art. 6 EMRK und Art. 47 EU-GRC zu entscheiden habe, das über volle Sachverhaltskognition verfügt. Da der VwGH diesem Erfordernis nicht gerecht werde, sei die Beschränkung der Zuständigkeit des Unabhängigen Umweltsenates auf Angelegenheiten des ersten und zweiten Abschnittes des UVP-G unangewendet zu lassen. Im Ergebnis konstruierte der VwGH damit eine Zuständigkeit des Unabhängigen Umweltsenates zur Entscheidung über Berufungen gegen Bescheide des BMVIT in Angelegenheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem 3. Abschnitt des UVP-G, die so im Gesetz gar nicht vorgesehen ist.³⁰

Dieser Position ist der VfGH – ich meine zu Recht – mit einer ausführlich begründeten Entscheidung entgegengetreten, mit der er den infolge der eben erläuterten Judikatur des VwGH³¹ erlassenen Bescheid der BMVIT betreffend die Bewilligung der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand wegen Verletzung der Beschwerdeführerin im Recht auf den gesetzlichen Richter aufgehoben hat. Der VfGH betont, dass für die Auslegung des Gerichtsbegriffs der EU-GRC Art. 6 EMRK maßgeblich ist. Aus dem Gleichklang der in beiden Grundrechten explizit genannten Anforderungen an ein Gericht (unabhängig, unparteiisch, auf Gesetz beruhend bzw. zuvor durch Gesetz errichtet) sei abzuleiten, dass auch jene Anforderungen an ein Gericht, die nicht ausdrücklich Niederschlag im Text gefunden haben, sondern in der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6 EMRK entwickelt wurden, für die Auslegung des Art. 47 Abs. 2 EU-GRC maßgeblich sind. Zu dieser gehören im Besonderen die Entscheidungsbefugnisse und die Kontrolldichte, sohin die Kognitionsbefugnis des Gerichts. In der Folge stellt der Gerichtshof die Entwicklung der Rechtsprechung des EGMR zur Frage der Kontrollbefugnis des VwGH in Tatsachenfragen umfassend dar, wobei er zum einen die unterschiedlichen Anforderungen bei Entscheidungen über „criminal charges“ und „civil rights“ hervorhebt³² und zum anderen die mit dem Urteil *Zumtobel* im Jahr 1993 eingeschlagene Judikaturlinie des EGMR³³ nachzeichnet. Dieser Rechtsprechung des EGMR sei der VfGH stets gefolgt, wobei er in jüngerer Zeit, ohne auf die Unterscheidung zwischen Kernbereich und Randbereich des Zivilrechts Bezug zu nehmen³⁴, wiederholt angenommen habe, dass die – in verfassungskonformer Weise wahrgenommene – nachprüfende Kontrolle des VwGH in Streitigkeiten über ein „civil right“ des Anforderungen an ein unabhängiges und unpar-

teiliches Tribunal nach Art. 6 EMRK genügt.³⁵ Im Ergebnis erfülle der VwGH somit bei verfassungs- und konventionskonformer Wahrnehmung seiner gesetzlichen Befugnisse zur Sachverhaltskontrolle die Anforderungen an ein Gericht iSd Art. 6 EMRK. Daraus leitet der VfGH folgerichtig ab, dass der VwGH auch für die korrespondierende grundrechtliche Garantie im Recht der Union als Gericht mit hinreichender Kontrollbefugnis in Tatsachenfragen anzusehen ist und daher ein Gericht iSd Art. 47 EU-GRC darstellt.³⁶ Diese Auffassung werde auch durch die vor Inkrafttreten der EU-GRC ergangene Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache *Upjohn*³⁷ und in der Rechtssache *Connect Austria*³⁸ bestätigt.³⁹ Schließlich betont der VfGH, dass die vom VwGH postulierte Annahme eines Vorranges des Unionsrechts zur Folge gehabt hätte, dass die Zuständigkeit des Unabhängigen Umweltsenates in mehrfacher Weise im Widerspruch zur Bundesverfassung gestanden wäre. Ein Vorrang des EU-Rechts vor österreichischem Verfassungsrecht komme jedoch erst dann in Betracht, wenn eine unionsrechtskonforme Rechtslage nicht durch die Nichtanwendung von einfachgesetzlichen Rechtsvorschriften herbeigeführt werden kann, ohne dass es gleichzeitig der Annahme eines Vorranges des Unionsrechts gegenüber Verfassungsrecht bedarf.⁴⁰

Mittlerweile liegt auf Grund von Beschwerden gegen einen Bescheid der BMVIT betreffend die Genehmigung eines Abschnittes der A 5 Nordautobahn nach dem UVP-G eine weitere Entscheidung des VwGH vor, in der sich der Gerichtshof eingehend mit der Zulässigkeit der Beschwerde im Hinblick auf die Erschöpfung des Instanzenzuges auseinandersetzt.⁴¹ Zunächst erinnert der VwGH unter Hinweis auf seine Vorjudikatur⁴² daran, dass er schon in der Vergangenheit Beschwerden betreffend die Genehmigung von Bundesstraßenvorhaben gem. § 23a Abs. 1 UVP-G für zulässig erachtet und in der Sache behandelt hat. Allerdings habe der VwGH in Bezug auf Eisenbahnvorhaben gem. § 23b Abs. 1 UVP-G jüngst die Ansicht vertreten, dass im Lichte der Judikatur des EuGH zum Grundsatz effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes und zum Erfordernis der (gerichtlichen) Überprüfbarkeit von Entscheidungen einer nationalen Behörde die Rechtsschutzbestimmung des Art. 10a UVP-RL dahin auszulegen sei, dass die Kognitionsbefugnis des nachprüfenden Gerichts eine umfassende zu sein habe, was insbesondere eine volle Tatsachenkognition mit einschließe. Da im Anwendungsbereich der UVP-RL eine gerichtliche Kontrollinstanz, die mit voller Tatsachenkognition ausgestattet ist, vom VwGH nicht ersetzt werden könne, sei der Umweltsenat auf Grund des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts auch zur Entscheidung über Berufungen gegen Bescheide des BMVIT nach dem 3. Abschnitt des UVP-G zuständig, soweit dies unionsrechtlich geboten ist.⁴³ Aus dem zwischenzeitlich ergangenen Erkenntnis des VfGH⁴⁴ ergebe sich jedoch, dass die vom VfGH vertretene Auffassung, wonach der VwGH auch in Verfahren betreffend die UVP-Genehmigung nach dem 3. Abschnitt des UVP-G ohne vorherige Befassung des Umweltsenates zuständig ist, verfassungsrechtlich geboten sei. Denn bei anderer Auslegung würden die Verfahrensparteien in dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf den gesetzlichen Richter verletzt bzw. würden die Zuständigkeitsbestimmungen des UVP-G in verfassungswidriger Weise angewendet. Dieser Auffassung des VfGH schließt sich der erkennende Senat ausdrücklich an, wobei er festhält, dass auf Grund des Erkenntnisses des VfGH in diesem Fall keine Entscheidung durch einen verstärkten

Senat (§ 13 VwGG) erforderlich war.⁴⁵ Die Beschwerde gegen den Bescheid der BMVIT nach dem 3. Abschnitt des UVP-G wurde sohin für zulässig erachtet, weil der Instanzenzug erschöpft war.⁴⁶

Mit dieser Entscheidung des VwGH scheint die Kontroverse der beiden Höchstgerichte über die Tribunalqualität des VwGH bzw. den Umfang der Zuständigkeiten des Umweltsenates zumindest vorerst beendet. Bemerkenswert bleibt, dass es weder der VwGH noch der VfGH für notwendig erachtet haben, die hier relevanten unionsrechtlichen Fragen dem EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens vorzulegen. Obwohl sie (zunächst) zu diametral unterschiedlichen Ergebnissen kamen, hatten offenbar beide Gerichtshöfe keine Zweifel⁴⁷ an der Auslegung der einschlägigen europarechtlichen Vorschriften.⁴⁸

Freilich ist mit der Feststellung, dass der VwGH die Anforderungen an ein Gericht iSd Art. 6 EMRK bzw. des Art. 47 EU-GRC zu erfüllen vermag, noch nicht gesagt, dass aus grundrechtlicher Sicht die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz nicht geboten ist. Denn in manchen Bereichen, in denen die Tribunalgarantie des Art. 6 EMRK gilt, stellt nach wie vor der VwGH die einzige „gerichtliche Instanz“ dar.⁴⁹ Außerdem ist zu beachten, dass nach Art. 6 EMRK bzw. Art. 47 EU-GRC im „gerichtlichen Verfahren“ grundsätzlich auch eine öffentliche mündliche Verhandlung stattzufinden hat. Die daraus resultierenden Konsequenzen hat der Vizepräsident des VwGH anschaulich dargelegt, indem er gemeint hat:

„Es ist daher gar nicht so selten, dass Streitigkeiten, die in der ordentlichen Gerichtsbarkeit wegen ihres Streitwertes vom Bezirksgericht entschieden und nie den Weg zum OGH finden würden, als öffentlich-rechtliche Causen von einem Fünf-Richter-Senat des Verwaltungsgerichtshofes nach öffentlicher mündlicher Verhandlung entschieden werden müssen, um den Anforderungen des Art. 6 EMRK Rechnung zu tragen.“⁵⁰

Deutlicher kann man die ungenügende Adaption der österreichischen Behördenorganisation an die Erfordernisse des Art. 6 EMRK und die daraus resultierende Insuffizienz des derzeitigen Rechtsschutzsystems kaum beschreiben.

2. Zersplitterung der Behördenstruktur

Es war nicht zuletzt das von Art. 6 EMRK geforderte Gebot der Entscheidung durch ein Tribunal, das dazu geführt hat, dass wir uns heute mit einer selbst für Fachleute kaum mehr überschaubaren Vielzahl von Sonderbehörden und einer dementsprechenden Aufsplitterung der behördlichen Zuständigkeiten konfrontiert sehen. Der Umstand, dass mit der Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz mehr als 100 Behörden aufgelöst werden könnten⁵¹, spricht hier eine deutliche Sprache.⁵²

Zur Rechtfertigung der derzeitigen Struktur werden Kostenargumente bemüht. Es wird darauf hingewiesen, dass bei vielen der in Rede stehenden Sonderbehörden die Mitglieder nur nebenberuflich tätig sind und die Kosten der Behörde daher relativ gering seien. Will man hier zu einer realistischen Kosteneinschätzung gelangen, darf man jedoch nicht außer Acht lassen, dass solche Behörden häufig bei bestehenden Dienststellen (z. B. einem Bundesministerium, einem Amt der Landesregierung) eingerichtet sind und deren Ressour-

cen, insbesondere auch Personalressourcen, in Anspruch nehmen. Die durch die Mitnutzung dieser Ressourcen entstehenden Aufwendungen müssen daher als Kosten für die Tätigkeit der betreffenden Sonderbehörden veranschlagt werden. Im Falle der Auflösung dieser Sonderbehörden würde daraus ein gewisses Einsparungspotenzial bei jenen Dienststellen resultieren, deren Ressourcen diesen Behörden bislang zur Verfügung standen.⁵³

Bei den zur Auflösung vorgeschlagenen Behörden handelt es sich außerdem zu einem guten Teil um Behörden, die – auch um den Anforderungen des Art. 6 EMRK zu genügen – als Kollegialbehörden (Art. 133 Z 4 B-VG) eingerichtet wurden⁵⁴, sich aber inhaltlich mit Fragen beschäftigen, die durchaus auch von einem Einzelmitglied eines Verwaltungsgerichts entschieden werden könnten. Eine solche Verschiebung in Richtung monokratische Entscheidungsstrukturen würde sich tendenziell ebenfalls kostendämpfend auswirken.⁵⁵

Schließlich müssen bei der Beurteilung der Kosten der in Aussicht genommenen Reform auch jene Ersparnisse berücksichtigt werden, die in den Ämtern der Landesregierungen und in der Ministerialverwaltung überall dort realisiert werden könnten, wo derzeit in der Instanz Bescheide erlassen werden.⁵⁶

Aus der Sicht der Länder scheinen diese Kosteneinsparungseffekte aber nicht auszureichen, um die Initialkosten aus Anlass der Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten zu schultern. Teil der Einigung über eine Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit waren daher auch finanzielle Zugeständnisse des Bundes für den Zeitraum 2012–2014.⁵⁷ Die Zusage des Bundes endet also mit dem Auslaufen des aktuellen Finanzausgleichs.⁵⁸ Die bis dahin gewonnenen Erfahrungen über die mit der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit verbundenen Kosten bzw. Kosteneinsparungen können dann in den Verhandlungen über einen neuen Finanzausgleich berücksichtigt werden.⁵⁹

3. Strukturelle Überlastung des VwGH und Verfahrensdauer

Eine weitere strukturelle Schwäche des derzeitigen Systems stellt die dauernde und strukturelle Überlastung des VwGH und die daraus resultierende Verfahrensdauer in verwaltungsrechtlichen Causen dar.

2010 betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer vor dem VwGH rund 23 Monate; mit Ende dieses Jahres waren über 8.000 Beschwerden unerledigt. Die Zahl der länger als drei Jahre anhängigen Verfahren ist wieder im Steigen begriffen.⁶⁰ Die Verfahrensdauer vor dem VwGH stellt für den Rechtsschutz suchenden Bürger und für die auf rasche Entscheidungen drängende Wirtschaft ein massives Problem dar.⁶¹ Die genannten Zahlen machen aber auch deutlich, dass das im Wesentlichen auf einer im 19. Jahrhundert getroffenen Systementscheidung⁶² beruhende österreichische Modell einer einstufigen⁶³ nachprüfenden Verwaltungsgerichtsbarkeit unter den heutigen rechtlichen, ökonomischen und sozialen Bedingungen an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gelangt ist.⁶⁴ Es ist daher nur folgerichtig, zu fordern, dass dem VwGH hinkünftig Verwaltungsgerichte 1. Instanz vorgeordnet werden, die einen Großteil der anfallenden Rechtssachen endgültig entscheiden. Unter Zuhilfenahme eines weitreichenden Ablehnungsrechts oder eines Revisionsmodells⁶⁵ könnte sich dann der VwGH, seiner Rolle als Höchstgericht entsprechend, auf die Beurteilung grundsätzlicher Rechtsfragen konzentrieren.

Die damit angestrebte Beschleunigung des Rechtsschutzes in Verwaltungssachen ist auf Grund des in Art. 6 EMRK (und nunmehr auch in Art. 47 Abs. 2 GRG)⁶⁶ enthaltenen Rechts auf eine Entscheidung innerhalb einer angemessenen Frist auch grundrechtlich geboten. Zwar ist die Angemessenheit der Verfahrensdauer an Hand der Umstände des konkreten Einzelfalls zu beurteilen⁶⁷ und es führt auch nicht die Verfahrensdauer schlechthin zu einer Konventionsverletzung, sondern nur eine Verzögerung, die auf Versäumnisse staatlicher Organe zurückzuführen ist. Der Rechtsprechung des EGMR kann folglich keine fixe Obergrenze für die Angemessenheit einer Verfahrensdauer entnommen werden, bei deren Überschreitung jedenfalls eine Verletzung des Art. 6 Abs. 1 EMRK anzunehmen wäre.⁶⁸ Verfahren, die länger als fünf Jahre dauern, wurden jedoch nur in seltenen Fällen als angemessen beurteilt.⁶⁹ Dass die kritisierten Verfahrensverzögerungen auf eine länger andauernde Belastung einzelner Gerichte zurückzuführen sind, wird dabei nicht als Rechtfertigungsgrund anerkannt. In einem solchen Fall liegt vielmehr ein struktureller Mangel der Gerichtsorganisation vor, zu dessen Beseitigung der Gesetzgeber aufgerufen ist.⁷⁰ Denn der Gesetzgeber ist verpflichtet, das Verfahrensrecht und die Organisation so zu gestalten, dass alle Garantien des Art. 6 EMRK, insbesondere jene der angemessenen Verfahrensdauer, vom Rechtsschutzsystem erfüllt werden können.⁷¹

C) Zur Bedeutung der einfachgesetzlichen Begleitregelungen

Soll die in Aussicht genommene Reform des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzsystems Erfolg haben, darf das Augenmerk freilich nicht bloß auf den verfassungsrechtlichen Rahmen für die neue Verwaltungsgerichtsbarkeit gelegt werden. Ob die mit diesem Reformvorhaben verbundenen Erwartungen erfüllt werden können, wird nämlich auch ganz wesentlich davon abhängen, ob die Gestaltungsmöglichkeiten, die ein neuer verfassungsrechtlicher Rahmen bieten würde, im Sinne der Reformziele – Verfahrensbeschleunigung, „verstärktes Bürgerservice“ und Entlastung des VwGH⁷² – genutzt werden.

Beispielhaft sei hier etwa der dem Parlament unterbreitete Vorschlag erwähnt, dem VwGH ungeachtet seiner grundsätzlich bloß kassatorischen Entscheidungsbefugnis auch die Möglichkeit zur reformatorischen Entscheidung einzuräumen. Von dieser Möglichkeit soll der VwGH insbesondere dann Gebrauch machen, wenn der zur Beurteilung stehende Sachverhalt ohne weitere Verfahrensschritte entscheidungsreif ist.⁷³ In diesem Fall entfielen die Verpflichtung des Verwaltungsgerichts 1. Instanz zur Erlassung einer neuerlichen Entscheidung, die dann womöglich erneut beim VwGH bekämpft wird. Die Sachentscheidung des VwGH würde sohin nicht nur einen zusätzlichen Verfahrensaufwand des Verwaltungsgerichts 1. Instanz vermeiden, sondern darüber hinaus auch weitere Rechtsmittelkaskaden von vornherein abschneiden und somit zu seiner eigenen Entlastung beitragen. Eine Realisierung dieses Vorschlages könnte das Verfahrensgeschehen daher beschleunigen und helfen, die Kosten sowohl des Staates als auch der Parteien zu verringern. Darüber hinaus könnte eine solche Regelung auch einen Beitrag zur Einrichtung eines Rechtsschutzsystems leisten, das dem grundrechtlichen Gebot der Entscheidung in angemessener Frist gerecht zu werden vermag.⁷⁴

Reformbedarf der Verfassungsgerichtsbarkeit

Reformbedarf ist nicht bloß in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern auch im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit zu verorten. Grund dafür sind die Erfahrungen mit der Neugestaltung des höchstgerichtlichen Rechtsschutzes in Asylsachen⁷⁵ im Zusammenhang mit der Einrichtung eines AsylGH.⁷⁶ Im ersten Jahr nach Schaffung des AsylGH, im Jahr 2009, betrug die Zahl der Beschwerden gegen Entscheidungen des AsylGH nach dem neuen Art. 144a B-VG rund 3.500 Fälle (so genannten U-Fälle).⁷⁷ Im Jahr 2010 wurden ca. 3.000 Asylfälle an den VfGH herangetragen; dies entspricht etwa 60 Prozent des gesamten Aktenanfalles.⁷⁸ Oder anders formuliert: Zum Haupttätigkeitsgebiet des VfGH ist – jedenfalls was die Zahl der Beschwerden anlangt – die Einzelfallentscheidung in Asylsachen geworden. Die ursprüngliche Hoffnung, dass im Jahr 2011 die aus der Aufarbeitung der vom AsylGH übernommenen Rückstände resultierende Belastung des VfGH enden würde, hat sich leider nicht erfüllt. Zwar hat die Einrichtung des AsylGH wesentlich zu einem Abbau des so genannten „Rucksacks“ an Asylverfahren beigetragen.⁷⁹ Die Statistik des Jahres 2010 weist allerdings noch immer einen Rückstand von rund 7.000 Altverfahren aus.⁸⁰ Es ist daher zu befürchten, dass der VfGH noch über Jahre hinaus mit einer hohen Belastung durch Asylfälle zu kämpfen haben wird. Auch der Umstand, dass im verfassungsgerichtlichen Verfahren die Erfolgchancen in Asylsachen wegen des auf Verfassungsfragen beschränkten Prüfungsmaßstabes des VfGH deutlich geringer sind als im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, hält die Betroffenen nicht davon ab, diese Rechtsschutzmöglichkeit in Anspruch zu nehmen.⁸¹ Auf Grund dieser Erfahrungen mit der Neugestaltung des Rechtsschutzes im Asylrecht wurde wiederholt gefordert, den AsylGH in das zuvor angesprochene neue System der Verwaltungsgerichtsbarkeit einzugliedern und dadurch den VfGH von Beschwerden in Asylsachen zu entlasten.⁸²

Es ist jedoch nicht allein der durch die neue Zuständigkeitsordnung in Asylsachen verursachte Beschwerdeanfall beim VfGH, der Anlass zum Nachdenken über die Organisation des Gerichtshofes gibt. Denn es zeigt sich generell ein deutlicher Anstieg der vom VfGH zu entscheidenden Fälle.⁸³ War der VfGH Anfang der Achtzigerjahre noch mit rund 1.000 neuen Fällen pro Jahr konfrontiert, so ist diese Zahl schon in den Jahren vor Einführung der Asylgerichtsbarkeit auf durchschnittlich mehr als das Doppelte gestiegen.⁸⁴ Die steigende Arbeitsbelastung des VfGH spiegelt sich auch in der Zahl der ständigen Referenten wider: Während man in den Sechzigerjahren noch mit vier ständigen Referenten das Auslangen fand, bedurfte es in den Achtzigerjahren bereits acht ständiger Referenten, um den Aktenanfall zu bewältigen.⁸⁵ Es verwundert daher nicht, dass offenbar beabsichtigt ist, in Hinkunft sämtliche Mitglieder des VfGH zu ständigen Referenten zu wählen.⁸⁶ Diese Maßnahme bzw. die damit verknüpfte Forderung des Gerichtshofes nach einer entsprechenden budgetären Vorsorge liegt zwar in erster Linie in der Belastung mit Asylfällen begründet. Angesichts der generellen Entwicklung der Belastungssituation dürfte sie aber Ausdruck eines grundsätzlich neuen Verständnisses der Arbeitsweise des VfGH sein, wonach alle Richter ausschließlich oder zumindest nahezu hauptberuflich in dieser Funktion tätig sein sollen.⁸⁷ Faktische Zwänge führen sohin tendenziell zu einer Abkehr vom Konzept der Bundesverfassung (Art. 147 Abs. 2 B-VG), wonach die Tätig-

keit am VfGH grundsätzlich als Nebentätigkeit gedacht ist.⁸⁹ Der Umstand, dass auf Grund des Zusammenspiels von europäischem und innerstaatlichem Recht sowie infolge der steigenden Komplexität der vom Gesetzgeber zu regelnden Lebenssachverhalte die Fälle, die der VfGH zu entscheiden hat, tendenziell juristisch schwieriger und aufwändiger werden, dürfte ebenfalls zu dieser Entwicklung beitragen. Auf diesen Befund mit der Forderung nach Umwandlung des VfGH zu einem mit Berufsrichtern besetzten Gericht zu reagieren, würde der Sache freilich keinen guten Dienst erweisen.⁹⁰ Stattdessen sollte er zum Anlass genommen werden, die Verfassungsgerichtsbarkeit wieder auf ihre zentralen Aufgaben zurückzuführen.

Von dieser Einsicht scheinen auch die Überlegungen zur Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit geleitet, zumal der AsyLGH die Basis des Verwaltungsgerichts des Bundes bilden soll und in diesem neuen Gericht aufgehen wird.⁹¹ Folglich werden in Zukunft auch Entscheidungen in Asylsachen wieder beim VwGH bekämpfbar sein. Allerdings bleibt zu befürchten, dass die dadurch angepeilte Entlastung des VfGH nicht in dem Maße erfolgen wird, dass man von einer Rückkehr zum status quo ante⁹² sprechen kann. Denn es ist nicht auszuschließen, dass die in den vergangenen Jahren entwickelte Praxis der Anrufung des VfGH in Asylsachen gleichsam zu einer Art „Gewöhnungseffekt“ geführt hat und daher in Hinkunft oftmals beide Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts zwecks Überprüfung einer asylrechtlichen Entscheidung befasst werden. Überdies könnte die Hoffnung, dass einer Beschwerde gegen eine asylrechtliche Entscheidung aufschiebende Wirkung zuerkannt wird⁹³, Betroffene motivieren, ihren Fall auch an den VfGH heranzutragen.

Schlussbemerkung

Die geplante Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz stellt einen richtigen und dringend notwendigen Reformschritt dar. Ob die mit diesem Reformvorhaben verbundenen Erwartungen erfüllt werden können, wird freilich davon abhängen, ob die Gestaltungsmöglichkeiten, die der neue verfassungsrechtliche Rahmen bietet, im Sinne der Reformziele – Verfahrensbeschleunigung, „verstärktes Bürgerservice“ und Entlastung des VwGH⁹⁴ – genutzt werden. Ob das neue Rechtsschutzsystem schon 2013 oder erst am Ende des dafür in Aussicht genommenen Zeitraums, also 2015, wirksam wird, ist demgegenüber zweitrangig.⁹⁵ Gleichwohl wäre eine möglichst rasche Umsetzung der Reform angesichts der drängenden Probleme des derzeitigen Rechtsschutzsystems zweifelsohne wünschenswert.⁹⁶

Anmerkungen

1 Dieser Vortrag vom 4. 11. 2011 basiert auf dem Beitrag *Baumgartner*, Verwaltungsreform und Staatsorganisation, in *Lienbacher/Pürgy* (Hrsg.), Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung (2012, in Vorbereitung) und entwickelt die dortigen Überlegungen zum Reformbedarf der Gerichtsbarkeit öffentlichen Rechts weiter. Die Vortragsform wurde in der Schriftfassung im Wesentlichen beibehalten. Spätere Entwicklungen, wie insbesondere die Regierungsvorlage zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (RV 1618 BlgNR 24. GP), konnten – von einigen Hinweisen im Anmerkungsapparat abgesehen – nicht mehr berücksichtigt werden.

- 2 Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird und einige Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen aufgehoben werden (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010), 129/ME 24. GP. Zur Vorgeschichte der Reform siehe nunmehr RV 1618 BlgNR 24. GP 3.
- 3 Siehe dazu auch die auf den Entwurf der Expertengruppe im BKA (94/ME 23. GP) Bezug nehmenden Beiträge in *Holoubek/Lang* (Hrsg.), Die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2008).
- 4 Gem. Art. 129 B-VG i d F RV (RV 1618 BlgNR 24. GP) ist das Verwaltungsgericht des Bundes als „Bundesverwaltungsgericht“ und das Verwaltungsgericht des Bundes für Finanzen als „Bundesfinanzgericht“ zu bezeichnen.
- 5 In den angesprochenen Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde wäre von Verfassungs wegen ein zweigliedriger administrativer Instanzenzug vorgesehen. Es würde sich dabei um einen innergemeindlichen, zwischen den Organen der Gemeinde verlaufenden Instanzenzug handeln; ein Instanzenzug an Organe außerhalb der Gemeinde kommt hier von vornherein nicht in Betracht. Aber auch dieser innergemeindliche Instanzenzug kann vom Materiengesetzgeber ausgeschlossen werden. An die Stelle des derzeit vorgesehenen Vorstellungsverfahrens vor der Aufsichtsbehörde würde das Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht treten (129/ME 24. GP 6 f.).
- 6 Nach Art. 151 Abs. 49 B-VG i d F RV (1618 BlgNR 24. GP) wird der AsylGH mit 1. Jänner 2014 zum Verwaltungsgericht des Bundes; die Mitglieder des AsylGH werden (ex constitutione) zu Mitgliedern des Verwaltungsgerichtes des Bundes.
- 7 Zur Auflösung dieser Sonderbehörden (auf der Basis des Vorentwurfs 94/ME 23. GP) *Kopetz*, Abschaffung aller „Sonderbehörden“, JRP 2007, 239 ff.
- 8 Art. 130 Abs. 4 B-VG i d F des Entwurfs; vgl. dazu 129/ME 24. GP 8 f. sowie die kritische Stellungnahme des Präsidiums des VwGH (11/SN-129/ME).
- 9 Zusage der RV (1618 BlgNR 24. GP) zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 soll der Zugang zum VwGH nunmehr in Form eines Revisionsmodells gestaltet werden (siehe zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen Art. 133 Abs. 4 B-VG i d F RV). Dieses – dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren bisher fremde – Revisionsmodell soll sich an der Revision nach §§ 500 ff. ZPO orientieren, wobei die Einzelheiten des Verfahrens der Revisionszulassung einfachgesetzlich zu regeln sein werden (RV 1618 BlgNR 24. GP 16 f.). Dazu jüngst *Muzak*, Die zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Regierungsvorlage zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, ZfV 2012/2, 14 (18 ff.).
- 10 Siehe die beiden Varianten zu Art. 133 B-VG im Entwurf der Expertengruppe, 94/ME 23. GP; siehe dazu auch aaO 17 (Erläuterungen zu Art. 133 B-VG).
- 11 129/ME 24. GP 3.
- 12 Der Ministerialentwurf sieht allerdings vor, dass dieser Instanzenzug vom Materiengesetzgeber ausgeschlossen werden kann (Art. 115 Abs. 2 iVm Art. 118 Abs. 4 B-VG i d F 129/ME 24. GP).
- 13 Siehe dazu 2/SN-129/ME 24. GP.
- 14 129 ME/24. GP 9 mwH. Eine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts des Bundes besteht demnach auch dann, wenn die Vollziehung durch Bundesbehörden erfolgt, die gem. Art. 102 Abs. 4 B-VG mit Zustimmung der Länder für andere als die im Art. 102 Abs. 2 B-VG bezeichneten Angelegenheiten errichtet wurden.
- 15 129 ME/24. GP 10.
- 16 129/ME 24. GP 10.
- 17 Art. 11 Abs. 1 Z 7 B-VG; vgl. etwa *Jahnel*, Umweltverträglichkeitsprüfung, in *Bachmann et al.* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht⁸ (2010) 353 (355).
- 18 Näher dazu die Stellungnahme des Umweltsenats zum ME, 25/SN-129/ME 24. GP. Die dort (unter 2.) eingemahte Entpolitisierung der Kontrolle vermögen freilich auch Landesverwaltungsgerichte zu gewährleisten.
- 19 Art. 131 Abs. 4 B-VG i d F RV (1618 BlgNR 24. GP) sieht nunmehr vor, dass in den Angelegenheiten der Art. 11 (somit auch in den Angelegenheiten des Art. 11 Abs. 1 Z 7 B-VG [Umweltverträglichkeitsprüfung]), 12, 14 Abs. 2 und 3 und 14a Abs. 3 und 4 B-VG durch BG eine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte des Bundes vorgesehen werden kann. Ein solches BG darf allerdings nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden. Darüber hinaus kann in Rechtssachen in den Angelegenheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken und in Rechtssachen in den Angelegenheiten des Art. 11 Abs. 1 Z 7 B-VG, soweit es sich um die Landesgrenzen überschreitende Vorhaben oder um Vorhaben handelt, denen erhebliche Bedeutung zur Sicherung des einheitlichen Wirtschaftsgebietes (Art. 4 Abs. 1 B-VG) zukommt, bundesgesetzlich die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes vorgesehen werden (Art. 131 Abs. 4a i d F RV). Die Zustimmung der Länder ist dafür nicht erforderlich. Der vorgeschlagene Art. 131 Abs. 4a B-VG i d F RV soll es etwa ermöglichen, eine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts des Bundes für Beschwerden gegen Bescheide, die 380 kV-Leitungen oder mittlere und große Kraftwerke mit über 50 MW zum Gegenstand haben, zu begründen.

- Schließlich können die Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte des Bundes, soweit es sich um Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder (Art. 15 Abs. 1 B-VG) handelt, mit Zustimmung der BReg durch LG erweitert werden (Art. 131 Abs. 5 B-VG idF RV).
Vgl. zu den genannten Zuständigkeitsübertragungen RV 1618 BlgNR 24. GP 15 f.
- 20 Vgl. auch 129/ME 24. GP 2.
 - 21 Hinzu kommt, dass das sekundäre Unionsrecht auf verschiedensten Gebieten (z. B. im Datenschutzrecht) Entscheidungen durch unabhängige Behörden bzw. Tribunale verlangt. Vgl. *Lienbacher*, Allgemeines zur Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz, JRP 2011, 328 (330), der in diesem Zusammenhang von einer „Europäisierung der Verwaltung“ spricht.
 - 22 Zum Anwendungsbereich der EU-GRC (Art. 51 leg. cit.) vgl. etwa *Eilmansberger*, Die Anwendung der EU-Grundrechte durch nationale Gerichte (und Behörden), *ecolex* 2010, 1024 (1025 f. mwH); *Schima*, Grundrechtsschutz in der EU: Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon, *ecolex* 2010, 1020 (1021 f. mwH); *Raschauer N.*, Rechtsschutz im Lichte der europäischen Grundrechtecharta, in *Lienbacher/Wielinger* (Hrsg.), Öffentliches Recht: Jahrbuch 2010 (2010) 169 (170 ff.). Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Entscheidung EuGH 19. 1. 2010, *Küçükdeveci*, Rs. C 555/07, Slg. 2010, I-00365.
 - 23 Es sind dies jene Rechtsbereiche, in denen nicht über „civil rights“ oder „criminal charges“ entschieden wird und die darüber hinaus nicht vom Anwendungsbereich des Art. 47 EU-GRC erfasst sind. Vgl. auch *Thienel*, Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit dringend nötig, *Die Wiener RichterIn/Der Wiener Richter (WR)* Nr. 69 Ausgabe 5/2010, der in diesem Zusammenhang auf die dynamische Judikatur sowohl des EGMR als auch des EuGH hinweist.
 - 24 Vgl. *Eser*, Artikel 47, in *Meyer* (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union³ (2011) Rz. 10, 16; *Thienel*, WR Nr. 69 Ausgabe 5/2010.
 - 25 Vgl. *Grabenwarter*, Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, DVBl 2001, 1 (8, 10); *Borowsky*, Artikel 52, in *Meyer* (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union³ (2011) Rz. 32; *Eser*, Artikel 47, in *Meyer* (Hrsg.), Charta³ Rz. 22, 26; *Raschauer N.* in *Lienbacher/Wielinger* (Hrsg.), Jahrbuch 2010, 174. Vgl. zuletzt auch VfGH 28. 6. 2011, B 254/11 Rz. 58 ff.
 - 26 Siehe dazu auch *Klingenbrunner/Raptis*, Die Justiziabilität der Grundrechte-Charta nach dem Reformvertrag von Lissabon, JRP 2008, 139 (144 f.).
 - 27 Vgl. *Keisler*, EU könnte Verwaltungsgerichte erster Instanz notwendig machen (<http://derStandard.at> 17. 5. 2011).
 - 28 VwGH 30. 9. 2011, 2010/03/0051, 2010/03/0055 (Angertalbrücke), wbl. 2011, 53 (mit Anmerkung *Wiederin*); vgl. ferner *Potacs*, Kein EU-Rechtsschutz durch den österreichischen Verwaltungsgerichtshof?, ZÖR 66 (2011) 119 (130 ff.); *Kneibls*, VwGH 2010/03/0051 und andere vom 30. September 2010 – kritische Anmerkungen, ZfV 2011, 147; *Posch*, Vorauseilender Gehorsam? Zur Begründung der Zuständigkeit des Umweltsenats qua Vorrang des Unionsrechts, JRP 2011, 185. Ebenso VwGH 30. 9. 2010, 2009/03/0067, 2009/03/0072 (Brenner Basistunnel).
 - 29 Im 3. Abschnitt des UVP-G ist die UVP für Bundesstraßen (§ 23a) und Hochleistungsstrecken (§ 23b) geregelt.
 - 30 VwGH 30. 9. 2011, 2010/03/0051, 2010/03/0055 (Angertalbrücke); ebenso VwGH 30. 9. 2010, 2009/03/0067, 2009/03/0072 (Brenner Basistunnel). In der zuletzt genannten Entscheidung fasst der VwGH seine Position in folgendem Rechtssatz zusammen: „In Angelegenheiten, in denen unionsrechtlich die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung geboten ist, hat ein Tribunal im Sinne des Art 6 MRK mit voller Kognition – vor einem Rechtszug an den Verwaltungsgerichtshof – zu entscheiden, sodass die nach den österreichischen Rechtsvorschriften gegebene Beschränkung der Zuständigkeit des Umweltsenats als Berufungsbehörde auf ‚Angelegenheiten des ersten und zweiten Abschnittes‘ des UVPG 2000 in § 40 Abs 1 UVPG 2000 und in § 5 USG 2000 unangewendet zu bleiben hat und der Umweltsenat auch zur Entscheidung über Berufungen gegen Bescheide der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie in Angelegenheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem dritten Abschnitt des UVPG 2000 – soweit diese unionsrechtlich geboten ist – zuständig ist.“
 - 31 VwGH 30. 9. 2010, 2009/03/0067, 2009/03/0072 (Brenner Basistunnel). Siehe zur Vorgeschichte des VfGH-Erk die Anmerkung von *Ennöckl*, RdU 2011/119, 187 (191) mwH zur Literatur.
 - 32 Demnach lässt der EGMR in Strafverfahren eine kassatorische Entscheidungsbefugnis mit einer eingeschränkten Kontrollbefugnis in Tatsachenfragen, wie sie dem VwGH zukommt, in ständiger Rechtsprechung nicht genügen (EGMR 23. 10. 1995, *Schmautzer*, Appl. 15.523/89; EGMR 23. 10. 1995, *Gradinger*, Appl. 15.693/90; EGMR 20. 12. 2001, *Baischer*, Appl. 32.381/96; EGMR 9. 6. 1998, *Incal*, Appl. 22.678/93).
 - 33 EGMR 21. 9. 1993, *Zumtobel*, Appl. 12.235/86, ÖJZ 1993, 782; EGMR 25. 11. 1994, *Ortenberg*, Appl. 12.884/87, ÖJZ 1995, 225; EGMR 26. 4. 1995, *Fischer*, Appl. 16.922/90 sowie jüngst EGMR 10. 12. 2009, *Koottummel*, Appl. 49.616/06. Siehe ferner EKMR 13. 10. 1993, *Geyer*, Appl. 16.789/90, ÖJZ 1994, 520.

- 34 Zu diesem Aspekt *Faber*, Das Ende des „Kernbereichs“ der civil rights? Ein Streiflicht auf das Brenner Basistunnel-Erkenntnis des VfGH, ÖJZ 2011/108, 1038 f.; kritisch *Kerschmer*, Zivilrecht in der Verwaltung: Wo bleibt hier die Gewaltenteilung? (<http://diepresse.com> 4. 12. 2011).
- 35 VfGH 28. 6. 2011, B 254/11 Rz. 60 ff. unter Hinweis auf VfSlg 18.446/2008, 18.309/2007, 18.927/2009. Zu den zitierten Erk. vgl. *Faber*, ÖJZ 2011/108, 1038.
- 36 VfGH 28. 6. 2011, B 254/11 Rz. 65 ff. Der VfGH geht dabei offensichtlich davon aus, dass im Zusammenhang mit Art. 47 EU-GRC die Anforderungen für Verfahren über „civil rights“ und nicht die (strengeren) Maßstäbe für Strafverfahren maßgeblich sind. Eine nähere Begründung für diese Sichtweise bleibt der Gerichtshof allerdings schuldig.
- 37 EuGH 21. 1. 1999, Rs. C-120/97, *Upjohn*, Slg. 1999, I-00223 Rz. 37. Vgl. dazu *Potacs*, ZÖR 66 (2011) 132.
- 38 EuGH 22. 5. 2003, Rs. C-462/99, *Connect Austria*, Slg. 2003, I-05197 Rz. 39 ff.
- 39 VfGH 28. 6. 2011, B 254/11 Rz. 67.
- 40 VfGH 28. 6. 2011, B 254/11 Rz. 71 unter Hinweis auf *Madner*, Effektiver gerichtlicher Rechtsschutz, Anwendungsvorrang und zuständige gerichtliche Kontrollinstanz, ZfV 2011, 1 (7) und *Wiederin*, wbl. 2011, 57. Vgl. ferner *Posch*, JRP 2011, 194.
- 41 VwGH 24. 8. 2011, 2010/06/0002. Diese Entscheidung wurde allerdings vom Senat 6 gefällt, während die Beschlüsse zur Angertalbrücke und zum Brenner Basistunnel vom Senat 3 gefasst worden waren. Siehe zu dieser Entscheidung *Bachl*, VwGH folgt Auffassung des Verfassungsgerichtshofs – Keine Berufung an den Umweltsenat im Bereich des 3. Abschnittes des UVP-G 2000, <http://www.rechtsblog.at/umweltrecht/2011/10/03/vwgh-folgt-auffassung-des-verfassungsgerichtshofs-%e2%80%93-keine-berufung-an-den-unweltsenat-im-bereich-des-3-abschnittes-des-uvp-g-2000.html> (3. 10. 2011).
- 42 VwGH 25. 11. 2008, 2008/06/0026; VwGH 23. 9. 2010, 2009/06/0196, 0197.
- 43 Angesprochen ist damit die in FN 30 zitierte Judikatur.
- 44 VfGH 28. 6. 2011, B 254/11.
- 45 Der VwGH verweist dazu auf frühere Entscheidungen (VwSlg 14.827 A/1998; VwGH 8. 9. 2005, 2005/17/0029), in denen er bereits ausgesprochen hat, dass ein verstärkter Senat gem. § 13 Abs. 1 VwGG nicht erforderlich ist, wenn eine bestimmte von der bisherigen Judikatur des VwGH abweichende Auslegung auf Grund einer vom VfGH für geboten erachteten verfassungskonformen Auslegung erforderlich ist. Siehe demgegenüber *Kneibs*, ZfV 2011, 155.
- 46 Der VwGH betont freilich, dass er „in der vorliegenden Angelegenheit einer UVP-Genehmigung gem. § 23a Abs. 1 UVP-G“ in der Lage sei, im Lichte des Beschwerdevorbringens eine ausreichende Überprüfung gem. Art. 10a UVP-RL zu gewährleisten, sodass das Unionsrecht im vorliegenden Fall keine Verdrängung innerstaatlicher Normen des UVP-G gebiete.
- 47 Nach der Rechtsprechung des EuGH kann die Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte bei Auslegungsfragen entfallen, wenn die aufgeworfene Frage bereits vom EuGH entschieden worden ist (*acte éclairé*) oder wenn die richtige Auslegung des EU-Rechts derart offenkundig ist, dass keine vernünftigen Zweifel mehr offen bleiben (*acte claire*). Siehe insb. EuGH 6. 10. 1982, Rs. 283/81, *CILFIT*, Slg. 1982, 3415 ff. Rz. 9 ff. Im Schrifttum statt vieler *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht (2007) Rz. 850; *Ranacher/Frischhut*, Handbuch Anwendung des EU-Rechts (2009) 473 ff.
- 48 Siehe zu dieser Kritik auch *Bachl* (FN 41) und *Berger W.* (zitiert im Beitrag „Brennerbasistunnel: Konflikt zwischen Höchstgerichten führt ins Rechtsschutz-Nirwana“ [http://diepresse.com/home/recht/rechtallgemein/678770/Brennerbasistunnel_Konflikt-zwischen-Hoehchstgerichten-fuehrt-ins-17-7-2011]). Vgl. ferner *Potacs*, ZÖR 66 (2011) 132; *Ennöckl*, RdU 2011/119, 191 f.; *Kneibs*, ZfV 2011, 154; *Posch*, JRP 2011, 188 et passim.
- 49 Vgl. *Thienel*, WR Nr. 69, Ausgabe 5/2010.
- 50 So *Thienel*, WR Nr. 69, Ausgabe 5/2010.
- 51 Art. 151 Abs. 49 Z 8 B-VG iVm der nach Art. 152 B-VG angefügten Anlage (idF RV 1618 BlgNR 24. GP).
- 52 Vgl. auch *Thienel*, WR Nr. 69, Ausgabe 5/2010, der darauf hinweist, dass die österreichische Verwaltungsorganisation mittlerweile eine Formenvielfalt aufweist, die eher den barocken Traditionen Österreichs als einer effizienten Verwaltungsorganisation verpflichtet scheint. Zu den Argumenten pro und contra die Abschaffung der Sonderbehörden *Kopetz* JRP 2007, 245 ff.

- 53 Vgl. auch *Baumgartner*, Verwaltungsgerichte: Reform als Pflicht und Kür zugleich, *Die Presse* (Rechtspanorama) 22. 3. 2010, 10.
- 54 Zum Vorentwurf (94/ME 123. GP) *Stöger*, Das „9+1“-Modell der Verwaltungsgerichtsbarkeit, *JRP* 2007, 231 (233); *Kopetz*, *JRP* 2007, 240 ff. Siehe dazu auch *Thienel*, *WR* Nr. 69, Ausgabe 5/2010; *Lienbacher*, Sinn und Unsinn von Durchbrechungen verwaltungsgerichtlicher Kontrolle – ein Beispiel, in *Enmöckl* et al. (Hrsg.), *Über Struktur und Vielfalt im öffentlichen Recht, Festgabe für Bernhard Raschauer* (2008) 149 (149 f.).
- 55 Nach Art. 135 Abs. 1 B-VG idF des Entwurfs sollen die Verwaltungsgerichte grundsätzlich durch Einzelrichter entscheiden. Sowohl durch das Gesetz über die Organisation des Verwaltungsgerichts als auch durch Materiengesetz kann jedoch eine Senatszuständigkeit vorgesehen werden. Schließlich kann auch in einem LG betreffend den Vergaberechtschutz im Landesbereich (Art. 14b Abs. 3 B-VG) eine Senatszuständigkeit vorgesehen werden. Beim VwGH käme hingegen eine Entscheidung durch Einzelmitglied nicht in Betracht (siehe Art. 135 Abs. 1 letzter Satz B-VG idF des Entwurfs). Vgl. 129/ME 24. GP 12 f.
- 56 So richtig *Lienbacher*, *JRP* 2011, 331.
- 57 Wie aus den Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 hervorgeht, stellt der Bund den Ländern für die Finanzierung der Umstellungskosten der Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie der Errichtung einer Transparenzdatenbank und eines Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl in den Jahren 2012 bis 2014 jährlich 20 Mio. Euro in Form zusätzlicher Ertragsanteile zur Verfügung. Siehe RV 1618 BlgNR 24. GP 1, 4.
- 58 Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2014 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008) BGBl. I 103/2007 idF I 56/2011.
- 59 Bemerkenswert ist, dass der Bund im Vorblatt bzw. in den Erläuterungen zur RV einer Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 ausdrücklich anerkennt, dass durch die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie die Errichtung einer Transparenzdatenbank und eines Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl auch nach 2014 dauerhafte Personalkosten entstehen können, die im Rahmen des Finanzausgleichs zu berücksichtigen sind. Siehe RV 1618 BlgNR 24. GP 1, 4.
- 60 Tätigkeitsbericht des VwGH für das Jahr 2010, 7 f.
- 61 Vgl. *Baumgartner*, Staats- und Verwaltungsreform in der Regierungszeit von W. Schüssel, in *Khol* et al. (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 2010 (2011) 431 (437).
- 62 Die Einführung einer gerichtsförmigen Kontrolle der Verwaltung war ein typisches Anliegen der liberalen Strömungen des 19. Jahrhunderts und wesentlich für die Durchsetzung des rechtsstaatlichen Prinzips in vielen europäischen Staaten. In Österreich verhielt erstmals die Dezemberverfassung 1867 einen Verwaltungsgerichtshof, ein entsprechendes Gesetz wurde jedoch erst 1875 erlassen und trat am 2. Juli 1876 in Kraft. Quelle: www.vwgh.gv.at (21. 3. 2010). Vgl. zur Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit auch *Machacek* (Hrsg.), *Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und dem Verwaltungsgerichtshof*⁶ (2008) 130 ff.
- 63 Mit der Einführung des AsylGH wurde dieses Modell allerdings bereits etwas „aufgeweicht“.
- 64 Vgl. *Thienel*, *Wr. Richter* Nr. 69, Ausgabe 5/2010.
- 65 Siehe FN 9.
- 66 Zu dem in Art. 47 Abs. 2 EU-GRC verankerten Recht auf Verhandlung innerhalb angemessener Frist vgl. *Eser*, *Artikel* 47, in *Meyer* (Hrsg.), *Charta*³ Rz. 36.
- 67 Die Judikatur des EGMR stellt bei der Beurteilung der Angemessenheit der Verfahrensdauer auf vier Kriterien ab: die Bedeutung der Sache für den Beschwerdeführer, die Komplexität des Falles, das Verhalten des Beschwerdeführers und das Verhalten der Behörden. Vgl. *Grabenwarter*, *Europäische Menschenrechtskonvention*⁴ (2009) § 24 Rz. 69 f. Siehe auch VfSlg. 16.385/2001 mwH; VfSlg. 17.582/2005.
- 68 VfSlg. 16.385/2001, 17.582/2005.
- 69 Der VfGH verweist dazu auf *Thienel*, Die angemessene Verfahrensdauer (Art 6 Abs 1 MRK) in der Rechtsprechung der Straßburger Organe, *ÖJZ* 1993, 473.
- 70 VfSlg. 16.385/2001 unter Hinweis u. a. auf EGMR 13. 7. 1983, *Zimmermann und Steiner*, *EuGRZ* 1983, 482; EGMR 29. 5. 1986, *Deumeland*, *EuGRZ* 1988, 20; EGMR 29. 3. 1989, *Bock*, *A/150* (<http://www.eugz.info/PDF/EGMR4/EGMR04-19.pdf> [9. 2. 2012]). Zur Verfahrensdauer bei einem Verfassungsgericht (BVerfG) siehe EGMR 27. 7. 2000, *Klein*, *NJW* 2001, 213 f., Rz. 42 f.
- 71 So *Grabenwarter*, *Verfahrensgarantien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit* (1997) 393. Vgl. auch *ders.*, *Menschenrechtskonvention*⁴ § 24 Rz. 71; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*¹⁰ (2007) Rz. 1552.

- 72 129/ME 24. GP 1.
- 73 1094/A BlgNR 24. GP Umgesetzt werden soll dieser Vorschlag durch die Einfügung eines neuen § 42b VwGG. Die vorgeschlagene Bestimmung ist legislativ freilich nicht gegliedert und unklar begründet.
- 74 Zur Problematik kassatorischer Entscheidungsbefugnisse im Hinblick auf das Gebot der Entscheidung in angemessener Frist vgl. *Grabenwarter*, Verfahrensgarantien 393 f.
- 75 Kritisch *Heller*, Der Verfassungsgerichtshof (2010) Rz. 498; *ders.*, Das neue Asylsystem – eine erste Bewertung, in *BMI* (Hrsg.), Asyl – Migration – Integration, 7. Rechtsschutztag des BMI, 18. November 2009 (2010) 47 (52 ff.). Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist festzuhalten, dass die Einrichtung des AsylGH und die damit verbundene weitgehende Ausschaltung des VfGH keine Gesamtänderung der Bundesverfassung darstellt (VfSlg 18.613/2008).
- 76 BGBl. I 2/2008.
- 77 Tätigkeitsbericht des VfGH für das Jahr 2009, 5. Näher dazu *Heller*, Verfassungsgerichtshof Rz. 502.
- 78 Tätigkeitsbericht des VfGH für das Jahr 2010, 5.
- 79 Vgl. dazu die vom AsylGH herausgegebene „Bilanz 2 Jahre Asylgerichtshof. 01. 07. 2008-01. 07. 2010“.
- 80 Tätigkeitsbericht des VfGH für das Jahr 2010, 5. Der RH hatte schon 2009 darauf hingewiesen, dass die Vorgabe der BRG., die Verfahrensrückstände bis Ende 2010 abzubauen, für den AsylGH nicht zu erreichen sein wird. Vgl. RH, Bericht Reihe Bund 2009/14, 75.
- 81 Siehe dazu auch die Ausführungen des VfGH-Präsidenten anlässlich des Rechtsschutztages 2009 des BMI – *Holzinger*, Statement des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes, in *BMI* (Hrsg.), Asyl – Migration – Integration, 7. Rechtsschutztag des BMI, 18. November 2009 (2010) 27 (30). Zu den Chancen einer VfGH-Beschwerde in Asylsachen vgl. auch *Heller*, Verfassungsgerichtshof Rz. 514; ferner *Lienbacher*, JRP 2011, 332.
- 82 Vgl. *Baumgartner* in *Khol* et al. (Hrsg.), Jahrbuch für Politik 2010, 437 f.; *ders.* in *Lienbacher/Pürgy* (Hrsg.), Verwaltungsreform (in Vorbereitung).
- 83 Für einen Überblick über die Entwicklung der Arbeitsbelastung des VfGH siehe *Heller*, Verfassungsgerichtshof Rz. 658 ff.
- 84 Der Mittelwert der in den Jahren 2000 bis 2007 neu zugegangenen Fälle liegt – nach Abzug von 2252 Beschwerden im Jahr 2005 und 252 Beschwerden im Jahr 2006 (Serie von Beschwerden zum IESG) – bei über 2.300 neuen Fällen. Siehe dazu den Tätigkeitsbericht des VfGH für das Jahr 2010, 34.
- 85 Vgl. *Heller*, Verfassungsgerichtshof Rz. 658 ff.
- 86 Tätigkeitsbericht des VfGH für das Jahr 2010, 8.
- 87 Vgl. auch *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht (2009) Rz. 644.
- 88 Nach Art. 147 Abs. 2 B-VG sind lediglich Verwaltungsbeamte des Dienststandes, die zu Mitgliedern des VfGH ernannt werden, unter Entfall ihrer Bezüge außer Dienst zu stellen.
- 89 Vgl. z. B. *Mayer*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar⁴ (2007) 508; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰ Rz. 1051; *Öblinger*, Verfassungsrecht⁸ (2009) Rz. 986; *Machacek* (Hrsg.), Verfahren⁶ 26; *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht Rz. 644.
- 90 Zu den Vorteilen der „Nebenberuflichkeit“ *Heller*, Verfassungsgerichtsbarkeit Rz. 338, 370; *Berka*, Verfassungsrecht³ (2010) Rz. 1009.
- 91 Siehe FN 6.
- 92 Gemeint ist damit der Beschwerdeanfall beim VfGH in Asylsachen vor der Einführung des AsylGH und der Beseitigung des Rechtszuges zum VwGH.
- 93 Siehe derzeit § 88a iVm § 85 VfGG.
- 94 129/ME 24. GP 1.
- 95 Siehe dazu <http://DerStandard.at> 24. Oktober 2011: „Jablonek lobt Reform der Verwaltungsgerichte“.
- 96 Die RV sieht nunmehr ein Inkrafttreten der Reform mit 1. Jänner 2014 vor (Art. 151 Abs. 49 idF RV 1618 BlgNR 24. GP).

Zur Diskussion über den Entwurf
eines Kärntner Kundmachungs-
reformgesetzes 2012 aus der Sicht
der Kärntner Verwaltungsakademie

Von
Simon KORENJAK

1. Einleitung

Bereits seit 1. Jänner 2004 wird das Bundesgesetzblatt ausschließlich elektronisch im Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) herausgegeben.¹

Diese Form der Elektronisierung über das RIS sollte auch den Ländern für die authentische Kundmachung von Landesrecht ermöglicht werden. Doch lange Zeit standen diesem Ansinnen bundesverfassungsrechtliche Hürden im Wege.²

Mit der beabsichtigten Einfügung eines neuen Artikels 101a in das B-VG soll nun eine Ermächtigungsregelung für die Länder mit folgendem Wortlaut geschaffen werden:

„Artikel 101a. Die Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften kann im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes erfolgen.“³

Auf Basis dieses (noch zu beschließenden) Artikels 101a B-VG gibt es bereits einen **Diskussionsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2012**, der eine Änderung der Kärntner Landesverfassung, des Kärntner Kundmachungsgesetzes und des Kärntner Verwaltungsakademiegesetzes vorsieht.

Die Intentionen, die mit diesem Reformvorhaben verfolgt werden, können aus dem angeschlossenen Bericht des Amtes der Kärntner Landesregierung vom 8. Februar 2012 für Herrn Landeshauptmann Gerhard Dörfler entnommen werden.⁴

Im Folgenden wird kurz auf die Auswirkungen des vorliegenden Gesetzentwurfes auf die Kärntner Verwaltungsakademie Bezug genommen.

2. Landesgesetzblatt für das Land Kärnten

Die beabsichtigte Elektronisierung des Landesgesetzblattes sieht auch eine Mitwirkung der Kärntner Verwaltungsakademie als RIS-Dokumentationsstelle des Landes vor.

Nach Art. II (§ 1 Abs. 2) des Diskussionsentwurfes⁵ hat der Landeshauptmann dem Bundeskanzleramt Dokumente, die im Landesgesetzblatt zu verlautbarende Rechtsvorschriften enthalten, in einem § 3 Abs. 1 entsprechenden Format und mit einer elektronischen Signatur versehen, rechtzeitig zu übermitteln.

Nach Art. II (§ 1 Abs. 3) darf der Landeshauptmann für technische Hilfstätigkeiten, die der Vorbereitung der Kundmachung der zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im Rechtsinformationssystem des Bundes dienen, **Dritte** beauftragen.

Die Durchführung dieser Hilfstätigkeiten durch die Kärntner Verwaltungsakademie auf Veranlassung des Landeshauptmannes ist im Art. III (§ 2 Abs. 5 2. Satz und § 26 Abs. 1) des Diskussionsentwurfes⁶ geregelt.

3. Kärntner Landesrechtssammlung

Seit 1986 wird das „Kärntner Landesrecht“ in Form einer Loseblattsammlung herausgegeben. Diese Loseblattsammlung umfasst mittlerweile fünf Bände, wird zweimal jährlich aktualisiert und von Simon Korenjak (seit 1986) und Peter Novak (seit 2011)⁷ im Auftrag des Landes Kärnten herausgegeben. Seit 2011 erfolgt der Vertrieb der Kärntner Landesrechtssammlung über die Kärntner Verwaltungsakademie.

Der vorliegende Diskussionsentwurf sieht nun eine wesentliche Änderung des Kärntner Kundmachungsgesetzes⁸ betreffend die Kärntner Landesrechtssammlung vor.

Nach Art. II (§ 16 Abs. 1) hat das Land Kärnten für die Bereitstellung einer Kärntner Landesrechtssammlung zu sorgen.

Nach Art. II (§ 16 Abs. 2) hat die Bereitstellung der Kärntner Landesrechtssammlung – nach Maßgabe der personellen und organisatorischen Möglichkeiten – in elektronischer oder gedruckter Form zu erfolgen.

Mit In-Kraft-Treten dieser Novelle zum Kärntner Kundmachungsgesetz wird erstmals die Möglichkeit eingeräumt, die Kärntner Landesrechtssammlung in elektronischer Form bereitzustellen.

4. Kärntner Landesrechtsdokumentation im RIS

Nach Art. III (§ 25 Abs. 1)⁹ hat die Kärntner Verwaltungsakademie die im Landesgesetzblatt kundgemachten Landesrechtsvorschriften im Einklang mit der Rechtsentwicklung systematisch zu erfassen, nach Maßgabe der technischen und dokumentalistischen Anforderungen zu bearbeiten und die erstellten Daten dem Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) zur Aufnahme in die automationsunterstützte Landesrechtsdokumentation zu übermitteln.

Diese Regelung entspricht der bisherigen Rechtslage. Die vorgeschlagene Neuregelung bezüglich der Bereitstellung der Kärntner Landesrechtssammlung (s. Pkt. 3) würde aber der automationsunterstützten Landesrechtsdokumentation insofern eine neue Qualität zukommen lassen, als der bereits jetzt von der Kärntner Verwaltungsakademie erstellte INDEX zum Kärntner Landesrecht im RIS die Kärntner Landesrechtssammlung in ihrer bisherigen gedruckten Form ersetzen könnte.

5. Publikationen zum Thema „Elektronische Kundmachung“ in Auswahl

Das Thema „Elektronik und Legistik“ bildet seit mittlerweile zehn Jahren den Schwerpunkt der alljährlich stattfindenden Klagenfurter Legistik-Gespräche. Aus den in den „Bildungsprotokollen“¹⁰ publizierten Beiträgen dürfen im gegebenen Zusammenhang folgende Beiträge besonders hervorgehoben werden:

- Klaus HEISSENBERGER:
Das Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 2004 (Bd. 8)
- Christoph KLEISER:
Die elektronische Kundmachung des Bundesgesetzblattes (Bd. 10)
- Anita ÖSTERREICHER/Helga STÖGER:
Erfahrungen mit dem elektronischen Bundesgesetzblatt (Bd. 10)
- Edmund PRIMOSCH:
Problemaufriss zur elektronischen Kundmachung des Landes- und Gemeinderechts (Bd. 10)

- ❑ Friedrich LACHMAYER:
Elektronische Kodifikation (Bd. 10)
- ❑ Friedrich LACHMAYER:
Vom Legistik-Handbuch zur eLegistik (Bd. 12)
- ❑ Renate KRENN-MAYER/Christian FREIBERGER:
Legistisches Handbuch für die Steiermark – innovative Aspekte (Bd. 12)
- ❑ Günther SCHEFBECK:
E-Partizipation und elektronisches Begutachtungsverfahren (Bd. 15)
- ❑ Doris BURGSTALLER:
Legistische Richtlinien für die elektronische Erzeugung von kommunalen Rechtsvorschriften (Bd. 15)
- ❑ Thomas UEBE:
Die Kundmachung von Plänen (Bd. 18)
- ❑ Barbara GARTNER:
Die authentische Kundmachung genereller Normen im Internet –
Ein kurzer Überblick über die Rechtslage (Bd. 19)
- ❑ Rudolf KÖLLER:
Die elektronische Kundmachung von Landes- und Gemeinderecht im Internet –
Kurzdarstellung der technischen Umsetzbarkeit (Bd. 19)

6. Schlussbemerkungen

Der neue Art. 101a B-VG eröffnet die Möglichkeit, im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im Rahmen des RIS authentisch kundzumachen. Mit dem Kärntner Kundmachungsreformgesetz 2012 beabsichtigt der Kärntner Landesgesetzgeber, als erster von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Da seit der Elektronisierung des Bundesgesetzblattes im RIS mittlerweile bereits mehr als acht Jahre vergangen sind, stellt der beabsichtigte Systemwechsel weder juristisches noch technisches Neuland dar. Zur elektronischen Kundmachung von Rechtsvorschriften gibt es bereits genügend Erfahrungen und Literatur.

Nach Abklärung der Umstellungskosten sollte dieses Reformvorhaben möglichst rasch umgesetzt werden.

Für die Kärntner Verwaltungsakademie wird das In-Kraft-Treten des Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2012 eine sinnvolle Aufgabenbereinigung bedeuten.

PS: In der Drucklegungsphase dieses Beitrags ist noch das Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 22. März 2012 (siehe Anhang) eingetroffen, wonach von den Ländern für die rechtlich verbindliche Kundmachung des Landesgesetzblattes im RIS an das Bundeskanzleramt kein Entgelt zu zahlen wäre.

Anmerkungen

- 1 Kundmachungsreformgesetz 2004, BGBl. I Nr. 100/2003.
- 2 Note des BKA-VD vom 2. 4. 2004, Zl.: BKA-602.923/0017-V/6/a/2004, wonach die Kundmachung von Landesgesetzen im Rahmen des RIS aus verschiedenen Gründen verfassungsrechtlich nicht zulässig erscheint.
- 3 Regierungsvorlage zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (siehe Anhang Pkt. 2.1).
- 4 Bericht für Herrn Landeshauptmann Gerhard Dörfler vom 8. Februar 2012, Zahl: 01-VD-LG-1485/2-2012.
- 5 Siehe Art. II des Diskussionsentwurfes, mit dem das Kärntner Kundmachungsgesetz geändert wird, S. 140 ff.
- 6 Siehe Art. III des Diskussionsentwurfes, mit dem das Kärntner Verwaltungsakademiegesetz geändert wird, S. 147 f.
- 7 Vor Peter Novak fungierten Ralf Unkart bis 1991, Franz Sturm von 1992 bis 2003 und Edmund Primosch von 2004 bis 2010 als Mitherausgeber.
- 8 Siehe Anm. 5.
- 9 Siehe Anm. 6.
- 10 Die „Bildungsprotokolle“ sind eine Schriftenreihe der Kärntner Verwaltungsakademie, die auch unter der Adresse www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at unter Service und Publikationen zugänglich ist.

Anhang

Bericht der Abteilung 1 Verfassungsdienst des Amtes der Kärntner Landesregierung vom 8. Februar 2012, Zl.: 01-VD-LG-1485/2-2012, für Herrn Landeshauptmann Gerhard Dörfler.

Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 22. März 2012, GZ.: BKA-410.640/0007-I/13/2012, betreffend Informationen zur geplanten Option der rechtlich verbindlichen Kundmachung des Landesgesetzblattes im RIS.

AMT DER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG

Abteilung 1 (Kompetenzzentrum Landesamtsdirektion)
Verfassungsdienst



KÄRNTEN

Datum:	8. Feber 2012
Zahl:	01-VD-LG-1485/2-2012

(Bei Eingaben bitte Geschäftszahl anführen!)

Betreff:
Kärntner Kundmachungsreformgesetz 2012;

Bericht für Herrn Landeshauptmann Gerhard DÖRFLER

Auskünfte:	Dr. Barbara Gartner
Telefon:	050 536 – 10806
Fax:	050 536 – 10800
e-mail:	Abt1.Verfassung@ktn.gv.at

**An die
Kärntner Verwaltungsakademie**

**Burggasse 14/4
9021 Klagenfurt**

Mit dem Ersuchen um Kenntnisnahme.

Anlage:

Mit freundlichen Grüßen!
Für die Kärntner Landesregierung:
Dr. Glantschnig



Unterzeichner	Land Kärnten
Datum/Zeit-UTC	2012-02-08T07:45:45Z
Dieses Dokument wurde amtssigniert.	
Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur finden Sie unter: https://www.ktn.gv.at/amissignatur	
Der Ausdruck dieses Dokuments kann durch schriftliche, persönliche oder telefonische Rückfrage bei der erledigenden Stelle auf seine Echtheit geprüft werden. Die erledigende Stelle ist während der Amtsstunden unter ihrer Adresse bzw. Telefonnummer erreichbar.	

AMT DER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG

Abteilung 1 (Kompetenzzentrum Landesamtsdirektion)
Verfassungsdienst

Betreff:

Kärntner Kundmachungsreformgesetz 2012;

Bericht für Herrn Landeshauptmann Gerhard DÖRFLER

Datum:	8. Feber 2012
Zahl:	01-VD-LG-1485/2-2012

(Bei Eingaben bitte Geschäftszahl anführen!)

Auskünfte:	Dr. Barbara Gartner
Telefon:	050 536 – 10806
Fax:	050 536 – 10800
e-mail:	Abt1.Verfassung@ktn.gv.at

Bericht für Herrn Landeshauptmann Gerhard DÖRFLER

1. Kärntner Kundmachungsreformgesetz 2011

- 1.1. Seitens des Amtes der Kärntner Landesregierung bestehen seit mehreren Jahren Bestrebungen eine authentische Kundmachung von Landesrecht im Wege des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS) zu verwirklichen. Die Verwirklichung dieser Form der authentischen Kundmachung kann allerdings nur im Falle entsprechender bundesverfassungsgesetzlicher (und auch einfacher bundesgesetzlicher) Änderungen erfolgen.
- 1.2. Aufgrund dieser bundesverfassungsgesetzlichen Hürden und dem Umstand, dass mit der Nachfolgerin der Kärntner Landesdruckerei, der Firma „A-Print“, nicht zuletzt wegen der gesunkenen Abbonnentenzahlen, nur mehr befristete Verträge abgeschlossen werden konnten, wurde seitens der Abteilung 2V – Verfassungsdienst der Entwurf eines Kärntner **Kundmachungsreformgesetzes 2011** (Entwurf eines Gesetzes, mit dem die Kärntner Landesverfassung, das Kärntner Kundmachungsgesetz, die Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, das Klagenfurter Stadtrecht 1998, das Villacher Stadtrecht 1998, das Kärntner Verwaltungsakademiegesetz, die Kärntner Bauvorschriften und das Güter- und Seilwege-Landesgesetz geändert werden) ausgearbeitet, welcher vorsah, dass die Kundmachung von Rechtsvorschriften, sowohl auf Landes- als auch auf Gemeindeebene (Landesgesetzblatt, Kärntner Landeszeitung, Verordnungen der Kärntner Gemeinden), authentisch nur noch in elektronischer Form erfolgen sollte. Dies sollte nach dem **Gesetzesentwurf auf Basis der IT-Infrastruktur des Landes**

- und unter Mitwirkung der Kärntner Verwaltungsakademie** als der zur Führung dieses elektronischen Landesgesetzblattes und der elektronischen Amtsblätter der Gemeinden zuständigen Stelle erfolgen. Mangels des Vorliegens konkreter Zusagen des Bundes, zu welchem Zeitpunkt mit einer für die Kundmachung von Landesrechtvorschriften im RIS erforderliche Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes zu rechnen wäre, wurde damit der Weg der Kundmachung mittels eines eigenen Landesservers gewählt, wie dies hinsichtlich des Landesgesetzblattes in Salzburg seit dem Jahr 2005 erfolgt (Sbg. LGBl. Nr. 18/2005). Auf Gemeindeebene wurde etwa im Jahr 2010 ein elektronisch geführtes Amtsblatt für die Landeshauptstadt Graz, in welchem die Verordnungen und gesetzlich vorgesehenen Kundmachungen der Organe der Stadt vom Bürgermeister zu verlautbaren sind, eingerichtet (Strmk. LGBl. Nr. 42/2010).
- 1.3. Der Entwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes, Zl. -2V-LG-1374/13-2011, wurde vom 11. Januar 2011 bis 23. Februar 2011 einem **Vorbegutachtungsverfahren** unterzogen, um die mit dem Gesetzesentwurf verbundenen finanziellen Auswirkungen ermitteln zu können (siehe hierzu auch Bericht der Abteilung 2V – Verfassungsdienst vom 1. März 2011, Zl. -2V-LG-1374/24-2011, über die Ergebnisse des Vorbegutachtungsverfahrens; 3. Diskussionsentwurf und Ersuchen um Weisung).
- 1.4. Mit Schreiben vom **17. Februar 2011**, Zl. Vst-1866/19, erging ein **gemeinsames Ländersuchen der Verbindungsstelle der Bundesländer** an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, in welchem Initiativen, eine elektronische authentische Kundmachung des Landes- und Gemeinderechts im RIS zu ermöglichen, in Erinnerung gerufen wurden sowie ein Ersuchen um Bekanntgabe eines konkreten Zeitplans (wann mit entsprechenden Gesetzesänderungen zu rechnen wäre), allenfalls um Bekanntgabe entgegenstehender Hindernisse hierfür, an das BKA-VD gestellt wurde.
- 1.5. Mit Schreiben vom 28. März 2011 erteilte **Herr Landeshauptmann Gerhard DÖRFLER**, Bezug nehmend auf den Bericht der Abteilung 2V – Verfassungsdienst vom 25. März 2011, Zl. -2V-LG-1374/28-2011, die Weisung im Hinblick auf die von Bundesseite diesbezüglich geplante Initiative das **Vorhaben eines eigenen Kärntner Kundmachungsreformgesetzes vorerst nicht weiter zu verfolgen** und **bis zum Inkrafttreten einer bundeseinheitlichen Regelung** die Kundmachung wie bisher in Papierform sicherzustellen.
- 1.6. Seitens der Abteilung 1 (Kompetenzzentrum Landesamtsdirektion)/Verfassungsdienst wurde daraufhin mit der Firma „A-Print“ eine Drucklegung des Landesgesetzblattes für Kärnten zumindest bis zum Ende des Jahres 2012 vereinbart werden, wobei sich die

Firma „A-Print“ nach wie vor aufgrund einer sinkenden Abbonementenzahl mit dem Problem der Rentabilität der weiteren Drucklegung konfrontiert sieht.

2. Regierungsvorlage zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012

- 2.1. In der Sitzung der Bundesregierung vom 13. Dezember 2011 wurde der Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Finanz-Verfassungsgesetz 1948, das Finanzstrafgesetz, das Bundesgesetz, mit dem das Invalideinstellungsgesetz 1969 geändert wird, das Bundessozialamtsgesetz, das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, das Bundesgesetzblattgesetz, das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und einige Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen aufgehoben werden (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012) als Regierungsvorlage beschlossen (RV 1618 Blg. XXIV. GP StenProt. NR XXIV. GP). Dieser Gesetzesvorschlag wurde am 19. Januar 2012 in der 141. Sitzung des Nationalrates dem Verfassungsausschuss des Nationalrates zur weiteren Beratung zugewiesen.
- 2.2. Artikel 1 Z 47 des Gesetzesentwurfs sieht die **Einfügung eines neuen Artikel 101a in das Bundes-Verfassungsgesetz** vor, dem zufolge die Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes erfolgen kann. Damit wird die bislang fehlende bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung für die Länder geschaffen, sich zur Kundmachung ihrer im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften des **RIS** zu bedienen. Diese Ermächtigung umfasst jedoch **nur Kundmachungen im Landesgesetzblatt**, **nicht** jedoch auch eine etwaige Inanspruchnahme des RIS für die elektronische Kundmachungen von **Verordnungen der Gemeinden**.
- 2.3. Gemäß Art. 1 Z 84 (Art. 151 Abs. 49 Z 6) des Gesetzesentwurfs soll Art. 101a im Falle einer entsprechenden parlamentarischen Beschlussfassung mit Ablauf des Monats der Kundmachung in Kraft treten. Eine Beschlussfassung der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 wird seitens des Bundes bis zum zweiten Quartal des Jahres 2012 angestrebt.
- 2.4. Der Entwurf sieht zudem eine Erweiterung der Aufgabenstellung des RIS um allfällige Kundmachungen von in einem Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften vor (Art. 9 Z 6 des Entwurfs).

3. Kärntner Kundmachungsreformgesetz 2012

- 3.1. Aufgrund des Entwurfs einer Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 und der hierin enthaltenen Ermächtigung der Länder ihre im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften erlaubt sich die Abteilung 1/Verfassungsdienst Herrn Landeshauptmann Gerhard DÖRFLER und Herrn Landesamtsdirektor Dr. Dieter PLATZER einen ersten Diskussionsentwurf für ein Kärntner Kundmachungsreformgesetz 2012 vorzulegen (Anlage).

Der Entwurf des Kärntner Kundmachungsreformgesetzes sieht eine Änderung der Kärntner Landesverfassung (Art. I), des Kärntner Kundmachungsgesetzes (Art. II) und des Kärntner Verwaltungsakademiegesetzes (Art. III) vor.

- 3.2. In der **Kärntner Landesverfassung** ist, ähnlich wie der Bund dies in seinem Kundmachungsreformgesetz 2004, BGBl. I Nr. 100/2003, getan hat, eine Anpassung der *Inkrafttretensbestimmungen* erforderlich, da hinkünftig nicht mehr auf die „Herausgabe“ des Landesgesetzblattes sondern nur noch auf die Kundmachung im Landesgesetzblatt abgestellt wird (Art. 35 Abs. 3, Art. 37a Abs. 3). Zudem wird eine Verpflichtung vorgesehen, dass – in Anlehnung an Art. 49 Abs. 3 B-VG – Kundmachungen im Landesgesetzblatt *allgemein zugänglich* sein müssen und in ihrer kundgemachten Form *vollständig und auf Dauer ermittelt* werden können (Art. 35 Abs. 3b). Eine weitere wesentliche Neuerung bildet, dass eine verfassungsgesetzliche Ermächtigung eingefügt wird, dass – in Anlehnung an Art 1 Z 47 (Art. 101a) des Entwurfs der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 – Kundmachungen der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften *im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes* erfolgen dürfen (Art. 35 Abs. 3d). Weitere vorgeschlagene Änderungen betreffen geringere Adaptierungen im Bereich der Berichtigung von Kundmachungen und Verweise auf noch nicht kundgemachte Gesetzesbeschlüsse (Art. 35 Abs. 3a, Abs. 3b).

- 3.3. Im **Kärntner Kundmachungsgesetz** werden der **1. Abschnitt** (Landesgesetzblatt für Kärnten) und der 4. Abschnitt (Kärntner Landesrechtssammlung) sowie der Titel des Gesetzes neu gefasst. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass hinkünftig Kundmachungen der im **Landesgesetzblatt** zu verlautbarenden Rechtsvorschriften *elektronisch im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS)* zu erfolgen haben (§ 1 Abs. 1). Der Landeshauptmann hat hierzu dem Bundeskanzleramt Dokumente, die im Landesgesetzblatt zu verlautbarende Rechtsvorschriften enthalten, in einem *Format*, das Aufwärtskompatibilität gewährleistet, und mit einer entsprechenden elektronischen *Signatur* versehen sind, zu übermitteln (§ 1 Abs. 2). Des Weiteren sieht der Gesetzesentwurf vor, dass der Landeshauptmann *für technische Hilfstätigkeiten*, die der

Vorbereitung der Kundmachung der zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im RIS dienen, *Dritte beauftragen* darf (§ 1 Abs. 3). Hiermit ist in erster Linie an die Kärntner Verwaltungsakademie gedacht, sodass Art. III § 26 des Gesetzesentwurfs spiegelbildlich eine entsprechende Verpflichtung der *Kärntner Verwaltungsakademie* vorsieht, auf Veranlassung des Landeshauptmannes entsprechende technische Hilfstätigkeiten durchzuführen. Zu denken ist hierbei etwa an die Einpflegung von Metadaten im RIS, soweit diese seitens des Bundeskanzleramtes verlangt werden, sowie an die tatsächliche Übermittlung der kundzumachenden und bereits elektronisch signierten Dokumente an das BKA.

Der Gesetzesentwurf sieht des Weiteren vor, dass Dokumente nach Erstellung der *elektronischen Signatur* nicht mehr geändert werden dürfen und, sobald sie zur Abfrage im Internet freigegeben worden sind, auch nicht mehr gelöscht werden dürfen (§ 3 Abs. 2). Seitens der Abteilung 1/Verfassungsdienst wird vorgeschlagen, dass die Anbringung der elektronischen Signatur in der Praxis durch die Abteilung 1/Verfassungsdienst als jener Dienststelle, die für die Redaktion des Landesgesetzblattes verantwortlich ist, erfolgen soll. Kundmachungen im Landesgesetzblatt müssen zudem nach dem Gesetzesvorschlag jederzeit *ohne Identitätsnachweis und unentgeltlich zugänglich* sein, wobei der Landeshauptmann dafür zu sorgen hat, dass jede Person *gegen angemessenes Entgelt Ausdrücke* der im Landesgesetzblatt kundgemachten Rechtsvorschriften bei geeigneten Dienststellen des Landes, insbesondere beim Amt der Kärntner Landesregierung und den Bezirksverwaltungsbehörden erlangen kann.

Weitere vorgeschlagene Änderungen betreffen die Anfertigung beglaubigter Ausdrücke und Sicherungskopien zu Zwecken der *Archivierung* (§ 3 Abs. 3), wobei je eine Sicherungskopie und je ein beglaubigter Ausdruck am Jahresende an das *Kärntner Landesarchiv* abzuliefern sind. Darüber hinaus werden Bestimmungen betreffend eine sog. „Notkundmachung“, d.h. wenn und solange die Bereitstellung oder Bereithaltung der im Landesgesetzblatt kundzumachenden Rechtsvorschriften zur Abfrage im Internet nicht bloß vorübergehend nicht möglich ist (§ 6), vorgesehen. Als Inkrafttretenszeitpunkt der Rechtsvorschriften, wird, sofern nicht ausdrücklich anderes bestimmt wird, der Tag mit dessen Ablauf das Dokument zur Abfrage im Internet freigegeben wird, vorgesehen.

Der Gesetzesentwurf sieht darüber hinaus – in Anlehnung an § 13 BGBIG – vor, dass unter den Internetadressen www.ris.bka.gv.at und www.landesrecht.ktn.gv.at zusätzlich nicht authentische Informationen über das Recht des Landes Kärnten bereitgestellt werden dürfen.

- 3.4. Der Gesetzesentwurf sieht weiters eine Neufassung des **vierten Abschnitts** des Kärntner Kundmachungsgesetzes betreffend die **Kärntner Landesrechtssammlung** vor. Der Gesetzesentwurf sieht als wesentliche inhaltliche Neuerung (§ 16 Abs. 1) vor,

dass das Land Kärnten für die „Bereitstellung“ der Kärntner Landesrechtssammlung zu sorgen hat (Anm. bisher hatte das Land Kärnten für die „Herausgabe“ zu sorgen). Durch die geänderte Wortwahl soll klargestellt werden, dass auch ein *elektronisches Erscheinen* der Kärntner Landesrechtssammlung hinkünftig möglich wäre, was auch durch § 16 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs unterstrichen wird. Darüber hinaus soll gesetzlich klargestellt werden, dass die in der Kärntner Landesrechtssammlung enthaltenen Daten *nur der Information dienen* und nicht authentisch sind sowie für diese Daten nicht gehaftet wird. Die vorgeschlagene Änderung in Bezug auf die Bereitstellung der Kärntner Landesrechtssammlung soll im Ergebnis ermöglichen, dass der bereits jetzt von der Kärntner Verwaltungsakademie erstellte *INDEX zum Kärntner Landesrecht im RIS* die Kärntner Landesrechtssammlung in ihrer bisherigen, gedruckten Form ersetzt. Derzeit sind aufgrund eines Verlagsvertrages Herausgeber mit der Herausgabe der Kärntner Landesrechtssammlung (in gedruckter Form) beauftragt und die Kärntner Landesrechtssammlung kann kostenpflichtig im Abonnement bezogen werden. Die in der Kärntner Landesrechtssammlung enthaltenen Rechtsvorschriften sind allerdings aufgrund des Umstandes, dass diese nur halbjährlich erscheint, oftmals nicht mehr aktuell und stellen zudem aufgrund des im RIS vorhandenen Informationsangebotes über das Kärntner Landesrecht eine nicht erforderliche *Parallelität in der Informationsbereitstellung* seitens des Landes dar. Hinzu kommt, dass die Kärntner Landesrechtssammlung wegen dieses im RIS unentgeltlich zur Verfügung stehenden und stets aktuellen Informationsangebotes mit einer (beträchtlich) *sinkenden Abonnementzahl* konfrontiert ist. Der im RIS abrufbare *INDEX zum Kärntner Landesrecht* würde allerdings die geforderte systematische Gliederung nach Sachgebieten und Kennzahlen ebenfalls erfüllen, weshalb im Gesetzesentwurf entsprechende Änderungen hinsichtlich der Bereitstellung der Kärntner Landesrechtssammlung vorgeschlagen werden.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass am 15. September 2009, ZI.-2V-LG-1307/9-2009, eine Regierungsvorlage im Kollegium der Kärntner Landesregierung beschlossen wurde, welche einen gänzlichen Entfall des 4. Abschnitt des Kärntner Kundmachungsgesetzes und damit der Kärntner Landesrechtssammlung vorsah. Ein entsprechender Gesetzesbeschluss wurde jedoch bislang nicht im Kärntner Landtag beschlossen. Die vorgeschlagene Änderung des 4. Abschnitts würde insofern einen Mittelweg darstellen, als die Kärntner Landesrechtssammlung nicht gänzlich abgeschafft werden würde, sondern auch in Form des *INDEX zum Kärntner Landesrecht* bereitgestellt werden könnte.

- 3.5. Der Gesetzesentwurf sieht schließlich auch eine Änderung des **Kärntner Verwaltungsakademiegesetzes** vor. Die wesentliche inhaltliche Neuerung besteht darin, dass gem. § 26 des Entwurfs die Anstalt *auf Veranlassung des Landeshauptmannes*

technische Hilfstätigkeiten, die der Vorbereitung der Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften dienen, durchzuführen hat. Im Falle einer solchen Beauftragung gebührt der Anstalt für die Durchführung dieser Tätigkeiten ein angemessenes Entgelt.

Aus Sicht der Abteilung 1/Verfassungsdienst würde die Einbindung der Kärntner Verwaltungsakademie in die für die elektronische Kundmachung erforderlichen technischen Hilfstätigkeiten, wie z.B. der *Einpflegung der erforderlichen Metadaten* (z.B. Ausfüllen eines entsprechenden Standardformulars betreffend das Inkrafttreten der Rechtsvorschrift etc.) und *die Übermittlung der signierten Dokumente an das BKA* zur Bereitstellung im Internet, eine sinnvoll Ergänzung zu der bereits jetzt von der Kärntner Verwaltungsakademie wahrgenommenen RIS-Landesrechtsdokumentation (vgl. § 25 und 26 K-VwAG idgF) darstellen. Das Anbringen der elektronischen Signatur auf den Dokumenten sollte jedoch zuvor durch die Abteilung 1/Verfassungsdienst als der für die Redaktion des Landesgesetzblattes zuständigen Dienststelle vorgenommen werden.

4. Weitere Schritte und offene Punkte

- 4.1. Erforderlich im Falle einer Umstellung auf eine authentische elektronische Kundmachung im RIS wäre aus Sicht der Abteilung 1/Verfassungsdienst jedenfalls die Übernahme der (noch an die Bedürfnisse des Landes Kärnten zu adaptierenden) **e-Recht-Makro-Software** des Bundes. Diese Software würde nach dem der Abteilung 1/Verfassungsdienst bisher vorliegenden Informationsstand seitens des Bundes dem Land Kärnten zur Verfügung gestellt werden. In diesem Zusammenhang wird zudem darauf hingewiesen, dass seitens der Verbindungsstelle der Bundesländer geplant ist, in Kürze ein (allgemeines) Ersuchen an das Bundeskanzleramt um Bekanntgabe der, insbesondere organisatorischen, technischen und gegebenenfalls finanziellen, Rahmenbedingungen für die Länder für eine Inanspruchnahme der in der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle enthaltenen Ermächtigung zu richten.

- 4.2. Erforderlich wäre eine **Adaptierung** zumindest dahingehend, dass die **Software** an die – noch mitzuteilenden Layout-Erfordernisse (Schriftzug Landesgesetzblatt für Kärnten, gegebenenfalls Anbringung des Kärntner Landeswappens etc.) – angepasst werden würde. Eine solche Adaptierung der Software könnte nach Auskunft des Bundeskanzleramtes durch die **Firma „T-Systems“** erfolgen, welche für das BKA die e-Recht-Makro-Software entwickelt hat. Seitens der Abteilung 1/Verfassungsdienst wird daher vorgeschlagen, an die Firma T-Systems eine entsprechende **Anfrage zur Angebotslegung** zu richten, um die hieraus entstehenden Kosten eruieren zu können.

- 4.3. Des Weiteren wäre die **Einführung und Nutzung der e-Recht-Makro-Software in allen Abteilungen** des Amtes der Kärntner Landesregierung, welche mit der Erstellung von im Landesgesetzblatt kundzumachenden Verordnungen betraut sind, erforderlich. Dies deshalb, weil nur auf diese Weise sichergestellt werden könnte, dass die später kundzumachenden Rechtstexte von Anfang an das erforderliche Format aufweisen und nur so zeitintensive nachträgliche Umformatierungsarbeiten vermieden werden könnten. Ebenfalls erforderlich wäre eine Implementierung dieser Software im **Landtagsamt** des Kärntner Landtages, da sich andernfalls hinsichtlich der von der Abteilung 1/Verfassungsdienst an den Kärntner Landtag zu übermittelnden Gesetzesvorschlägen Probleme ergeben würden, die ebenfalls nur durch aufwändige nachträgliche Umformatierungsarbeiten korrigiert werden könnten.

5. Ersuchen um Weisung

Herr Landeshauptmann Gerhard DÖRFLER wird um Weisung ersucht, ob

- das **Gesetzesprojekt** eines „Kärntner Kundmachungsreformgesetz 2012“ im Sinne dieses Berichtes weiter verfolgt werden soll,
- in weiterer Folge eine formale **Anfrage an die Firma „T-Systems“** zur Legung eines Angebots betreffend die Adaptierung der Software e-Recht-Makros gestellt werden soll?

Dieser Bericht ergeht nachrichtlich auch an Herrn Landesamtsdirektor Dr. Dieter PLATZER, die Abteilung 1 (Kompetenzzentrum Landesamtsdirektion), die Abteilung 3 (Kompetenzzentrum Landesentwicklung und Gemeinden), an die Kärntner Verwaltungsakademie und an das Landtagsamt des Kärntner Landtages.

Anlage:

Mit freundlichen Grüßen!
Abteilung 1/Verfassungsdienst:
Dr. Glantschnig



Untersigner	Land Kärnten
Datum/Zeit-UTC	2012-02-08T07:44:21Z
Dieses Dokument wurde amtssigniert.	
Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur finden Sie unter: https://www.ktn.gv.at/amtssignatur	
Der Ausdruck dieses Dokuments kann durch schriftliche, persönliche oder telefonische Rückfrage bei der erledigenden Stelle auf seine Echtheit geprüft werden. Die erledigende Stelle ist während der Amtsstunden unter ihrer Adresse bzw. Telefonnummer erreichbar.	

6. Februar 2012

zu Zl. 01-VD-LG-1485/2-2012

DISKUSSIONSENTWURF

Gesetz vom
mit dem die Kärntner Landesverfassung,
das Kärntner Kundmachungsgesetz,
und das Kärntner Verwaltungsakademiegesetz,
geändert werden
(Kärntner Kundmachtungsreformgesetz 2012)

Der Landtag von Kärnten hat beschlossen:

Artikel I

Landesverfassungsgesetz, mit dem die Kärntner Landesverfassung geändert wird

Die Kärntner Landesverfassung – K-LVG, LGBl. Nr. 85/1996, zuletzt in der Fassung des Landesverfassungsgesetzes LGBl. Nr. .../....., wird wie folgt geändert:

1. Art. 35 Abs. 3, 3a und 3b lauten:

„(3) Soweit nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, treten Landesgesetze mit Ablauf des Tages ihrer Kundmachung im Landesgesetzblatt in Kraft und gelten für das gesamte Landesgebiet.

(3a) Abweichungen einer Kundmachung im Landesgesetzblatt vom Original der zu verlautbarenden Rechtsvorschrift und Fehler, die bei der inneren Einrichtung des Landesgesetzblattes (Nummerierung der einzelnen Kundmachungen, Seitenangabe, Angabe des Tages der Freigabe zur Abfrage im Internet und dergleichen) unterlaufen sind, sind durch Kundmachung des Landeshauptmannes zu berichtigen. Die Berichtigung einer Kundmachung ist unzulässig, wenn dadurch der materielle Inhalt der verlautbarten Rechtsvorschrift geändert werden würde.

(3b) Wurde in einem Gesetzesbeschluss des Landtages auf einen noch nicht kundgemachten Gesetzesbeschluss verwiesen, so hat der Landeshauptmann anlässlich der Kundmachung dieses Gesetzesbeschlusses im Landesgesetzblatt die Zitierung zu ergänzen.“

2. Nach Art. 35 Abs. 3b werden folgende Abs. 3c und 3d eingefügt:

„(3c) Die Kundmachungen im Landesgesetzblatt müssen allgemein zugänglich sein und in ihrer kundgemachten Form vollständig und auf Dauer ermittelt werden können.

(3d) Die Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften dürfen im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes erfolgen.“

3. Art. 37a Abs. 3 lautet:

„(3) Das wiederverlautbarte Landesgesetz und die sonstigen in der Kundmachung enthaltenen Anordnungen treten, soweit in der Kundmachung nicht anderes bestimmt ist, mit Ablauf des Tages der Kundmachung in Kraft.“

4. Nach Art. 73 Abs. 2f wird folgender Abs. 2g eingefügt:

„(2g) Art. 35 Abs. 3, Abs. 3a, Abs. 3b, Abs. 3c und Abs. 3d sowie Art. 37a Abs. 3 in der Fassung des Landesverfassungsgesetzes LGBl. Nr. .../..... treten am 1. Januar 2013 in Kraft.“

Artikel II

Das Kärntner Kundmachungsgesetz – K-KMG, LGBl. Nr. 25/1986, zuletzt in der Fassung des Landesgesetzes LGBl. Nr. .../....., wird wie folgt geändert:

1. Der Titel des Gesetzes lautet: „Gesetz zur Regelung des Kundmachungswesen (Kärntner Kundmachungsgesetz – K-KMG)“.

2. Der erste Abschnitt des Gesetzes lautet:

„1. Abschnitt**Landesgesetzblatt für das Land Kärnten****§ 1**

(1) Die in § 2 genannten Rechtsvorschriften sind im „Landesgesetzblatt für das Land Kärnten“ – im Folgenden kurz als „Landesgesetzblatt“ bezeichnet – kundzumachen. Die Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften hat elektronisch im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS) zu erfolgen. Die Kundmachungen im Landesgesetzblatt sind von dem Bundeskanzleramt unter der Internetadresse „www.ris.bka.gv.at“ nach Maßgabe des § 4 Abs. 1 zur Abfrage bereit zu halten.

(2) Der Landeshauptmann hat dem Bundeskanzleramt Dokumente, die im Landesgesetzblatt zu verlautbarende Rechtsvorschriften enthalten, in einem § 3 Abs. 1 entsprechenden Format und mit einer elektronischen Signatur versehen, rechtzeitig zu übermitteln.

(3) Der Landeshauptmann darf für technische Hilfstätigkeiten, die der Vorbereitung der Kundmachung der zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im Rechtsinformationssystem des Bundes dienen, Dritte beauftragen.

(4) Die Kundmachungen im Landesgesetzblatt sind nach Jahrgängen zu gliedern und innerhalb der Jahrgänge fortlaufend zu nummerieren. Jede Nummer des Landesgesetzblattes hat auf die Internetadresse gemäß Abs. 1 hinzuweisen.

(5) Die im Landesgesetzblatt kundgemachten Rechtsvorschriften können zusätzlich auch noch in anderer geeigneter Weise, insbesondere im Intranet der Behörden des Landes Kärnten oder in der Kärntner Landeszeitung, bekannt gemacht werden.

§ 2

(1) Im Landesgesetzblatt sind kundzumachen:

1. Landesgesetze (Art. 35 Abs. 2 K-LVG);
2. Wiederverlautbarungen von Landesgesetzen;
3. Staatsverträge des Landes einschließlich ihrer Übersetzung in die deutsche Sprache und Vereinbarungen des Landes mit anderen Ländern oder mit dem Bund einschließlich der diese Staatsverträge und Vereinbarungen betreffenden Erklärungen;

4. Verordnungen der Landesregierung, sofern durch Gesetz nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist;
5. Verordnungen des Landeshauptmannes, sofern durch Bundesgesetz nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist;
6. Kundmachungen über die Aufhebung verfassungswidriger Landesgesetze durch den Verfassungsgerichtshof und über Aussprüche des Verfassungsgerichtshofes nach Art. 139 B-VG;
7. Kundmachungen über die Aufhebung gesetzwidriger Verordnungen durch den Verfassungsgerichtshof und über Aussprüche des Verfassungsgerichtshofes nach Art. 139 B-VG;
8. Feststellungen des Verfassungsgerichtshofes nach Art. 138a und Art. 140a B-VG und Kundmachungen über die Aufhebung eines wiederverlautbarten Landesgesetzes nach Art. 139a B-VG und über Aussprüche des Verfassungsgerichtshofes nach Art. 139a B-VG;
9. Satzungen von Unternehmen des Landes, die der Genehmigung durch den Landtag bedürfen (Art. 65 K-LVG);
10. sonstige Kundmachungen, wenn dies durch Gesetz bestimmt ist;
11. Berichtigungen nach § 7a dieses Gesetzes.

(2) In das Landesgesetzblatt dürfen sonstige Kundmachungen der Landesregierung oder des Landeshauptmannes aufgenommen werden, an denen öffentliches Interesse besteht.

§ 2a

(1) Enthalten Verordnungen im Sinne des § 2 Abs. 1 Z 4 und Z 5 oder Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG Pläne oder andere Teile, deren Kundmachung im Landesgesetzblatt wegen ihres Umfanges oder ihrer technischen Gestaltung einen wirtschaftlich nicht vertretbaren Aufwand verursachen würde, kann an die Stelle ihrer Kundmachung im Landesgesetzblatt die Kundmachung durch Auflage zur öffentlichen Einsicht während der für den Parteienverkehr bestimmten Amtsstunden bei geeigneten Dienststellen des Landes oder der Gemeinden treten. Die Auflage zur öffentlichen Einsicht ist im Landesgesetzblatt zu verlautbaren.

(2) Die in Abs. 1 vorgesehene Kundmachungsform ist in der Verordnung selbst festzulegen. Bei Verordnungen des Landeshauptmannes im Sinne des § 2 Abs. 1 Z 5 ist die in Abs. 1 vorgesehene Kundmachungsform nur zulässig, sofern durch Bundesrecht nicht anderes bestimmt ist. Die Auflage der nach Abs. 1 kundgemachten Verordnungen hat für die Dauer der Geltung der kundgemachten Verordnung zu erfolgen.

(3) Bei Kundmachungen nach Abs. 1 durch Auflage zur öffentlichen Einsicht hat jede Person das Recht, beim Amt der Kärntner Landesregierung und bei jenen Dienststellen, bei welchen die Verordnungen zur öffentlichen Einsicht aufliegen, gegen angemessenes Entgelt Kopien zu erhalten, sofern geeignete technische Einrichtungen zu deren Herstellung vorhanden sind.

(4) Erklären Verordnungen im Sinne des § 2 Abs. 1 Z 4 und Z 5 ÖNORMEN für verbindlich, genügt anstelle einer Textwiedergabe dieser ÖNORMEN ihre Zitierung im Landesgesetzblatt unter Angabe der Normnummer, des Titels und des Ausgabedatums, sofern in den sie enthaltenen Rechtsvorschriften nicht anderes bestimmt ist. Werden ÖNORMEN in Verordnungen im Sinne des § 2 Abs. 1 Z 4 und Z 5 nur teilweise oder mit Abweichungen von der verlautbarten ÖNORM für verbindlich erklärt, so sind die verbindlich zu erklärenden Teile von den übrigen Teilen eindeutig abzugrenzen oder die Abweichungen eindeutig erkennbar zu machen.

(5) Werden in Verordnungen im Sinne des § 2 Abs. 1 Z 4 und Z 5 andere technische Normen oder Richtlinien für verbindlich erklärt, gilt Abs. 4 sinngemäß. Voraussetzung hierfür ist, dass diese Normen oder Richtlinien in deutscher Sprache abgefasst sind, von einer fachlich hierzu berufenen Stelle in Österreich herausgegeben oder vertrieben werden und von jeder Person bezogen werden können. Die Bezugsadresse ist in der Rechtsvorschrift genau zu bezeichnen.

(6) In Verordnungen im Sinne des § 2 Abs. 1 Z 4 und 5 für verbindlich erklärte ÖNORMEN und andere technische Normen und Richtlinien (Abs. 5) sind im Amt der Kärntner Landesregierung während der für den Parteienverkehr bestimmten Amtsstunden zur öffentlichen Einsicht aufzulegen.

§ 3

(1) Dokumente, die im Landesgesetzblatt zu verlautbarende Rechtsvorschriften enthalten, müssen ein Format aufweisen, das Aufwärtskompatibilität gewährleistet, sodass sichergestellt ist, dass die Rechtsvorschriften ungeachtet technischer Weiterentwicklungen

auch in Zukunft gelesen werden können. Sie müssen in einem zuverlässigen Prozess erzeugt worden und mit einer elektronischen Signatur versehen sein.

(2) Die Dokumente dürfen nach Erstellung der elektronischen Signatur nicht mehr geändert und, sobald sie zur Abfrage im Internet freigegeben worden sind, auch nicht mehr gelöscht werden.

(3) Von jedem Dokument sind mindestens zwei elektronische Sicherungskopien und zwei von der Kanzlei jener Dienststelle des Amtes der Kärntner Landesregierung, die für die Redaktion des Landesgesetzblattes für Kärnten zuständig ist, beglaubigte Ausdrücke zwecks Archivierung herzustellen. Je eine Sicherungskopie und je ein beglaubigter Ausdruck sind jeweils am Jahresende an das Kärntner Landesarchiv abzuliefern und von diesem zu archivieren.

§ 4

(1) Die Kundmachungen im Landesgesetzblatt müssen jederzeit ohne Identitätsnachweis und unentgeltlich zugänglich sein. Die Kundmachungen sind derart zur Verfügung zu stellen, dass jede Person vom Inhalt der Kundmachungen Kenntnis erlangen kann und sie von jeder Person unentgeltlich ausgedruckt werden können. Die Landesregierung hat hierbei für einen barrierefreien Zugang zur Information Sorge zu tragen.

(2) Der Landeshauptmann hat dafür Sorge zu tragen, dass jede Person gegen angemessenes Entgelt Ausdrücke der im Landesgesetzblatt kundgemachten Rechtsvorschriften sowie Ausdrücke oder Kopien der bis zum 31. Dezember 2012 erschienenen Landesgesetzblätter bei geeigneten Dienststellen des Landes, insbesondere beim Amt der Kärntner Landesregierung und den Bezirksverwaltungsbehörden, erhalten kann.

§ 5

(1) Wenn und solange die Bereitstellung oder Bereithaltung der im Landesgesetzblatt kundzumachenden Rechtsvorschriften zur Abfrage im Internet nicht bloß vorübergehend nicht möglich ist, hat deren Kundmachung in anderer dem Art. 35 Abs. 3c der Kärntner Landesverfassung entsprechenden Weise zu erfolgen.

(2) Die so kundgemachten Rechtsvorschriften sind sobald wie möglich im Landesgesetzblatt wiederzugeben. Die Wiedergabe der kundgemachten Rechtsvorschrift im elektronischen

Landesgesetzblatt hat einen Hinweis auf ihren bloßen Mitteilungscharakter, die Art der Kundmachung gemäß Abs. 1, den Zeitpunkt des Inkrafttretens und gegebenenfalls den Zeitpunkt des Außerkrafttretens der kundgemachten Rechtsvorschrift zu enthalten.

§ 6

(1) Der Landeshauptmann kann durch Kundmachung im Landesgesetzblatt Abweichungen einer Kundmachung im Landesgesetzblatt vom Original der zu verlautbarenden Rechtsvorschrift und Fehler, die bei der inneren Einrichtung des Landesgesetzblattes (Nummerierung der einzelnen Kundmachungen, Seitenangabe, Angabe des Tages der Freigabe zur Abfrage im Internet und dergleichen) unterlaufen sind, berichtigen.

(2) Die Berichtigung einer Kundmachung ist unzulässig, wenn dadurch der materielle Inhalt der verlautbarten Rechtsvorschrift geändert werden würde.

(3) Der Landeshauptmann hat, wenn in einem Gesetzesbeschluss des Landtages auf einen noch nicht kundgemachten Gesetzesbeschluss verwiesen wurde, anlässlich der Kundmachung dieses Gesetzesbeschlusses im Landesgesetzblatt die Zitierung zu ergänzen.

§ 7

(1) Rechtsvorschriften nach § 2 Abs. 1 treten, soweit nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist und sie nicht gemäß § 2a oder gemäß § 5 kundgemacht worden sind, mit Ablauf des Tages der Freigabe zur Abfrage im Internet in Kraft. Jede Nummer des Landesgesetzblattes hat diesen Tag zu enthalten.

(2) Rechtsvorschriften, die nach § 2a kundgemacht werden, treten, soweit nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, mit Ablauf des Tages ihrer Auflage zur öffentlichen Einsicht in Kraft.

(3) Rechtsvorschriften, die nach § 5 kundgemacht werden, treten, soweit nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, mit Ablauf des Tages ihrer Kundmachung in Kraft. Werden diese Rechtsvorschriften durch Herausgabe und Versendung eines Landesgesetzblattes für Kärnten in gedruckter Form kundgemacht, so treten sie, soweit nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, mit Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Landesgesetzblatt, das die Kundmachung enthält, herausgegeben wird. Jede Nummer des Landesgesetzblattes hat den Tag der Herausgabe zu enthalten. An diesem Tag hat, wenn die Herausgabe des Landesgesetzblattes in gedruckter Form erfolgt, auch die Versendung zu erfolgen.

(4) Rechtsvorschriften gelten, soweit nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, im gesamten Landesgebiet.

§ 7a

(1) Daten, die nur der Information über das Recht des Landes Kärnten dienen, können im Internet ebenfalls unter der Internetadresse „www.ris.bka.gv.at“ und der Internetadresse „www.landesrecht.ktn.gv.at“ zur Abfrage bereitgehalten werden oder elektronische Zugangspunkte zu Internetadresse, die derartige Informationen bieten, enthalten. Auf den Informationscharakter dieser Daten ist entsprechend hinzuweisen.

(2) Daten im Sinne des Abs. 1 sind insbesondere öffentlich zugänglich gemachte Dokumente, wie beispielsweise Gesetzesentwürfe und Erläuternde Bemerkungen zu diesen oder zu Gesetzesentwürfen eingegangene Stellungnahme. Anstelle der in Abs. 1 genannten Daten können unter den Internetadressen „www.ris.bka.gv.at“ und „www.landesrecht.ktn.gv.at“ auch elektronische Zugangspunkte zu Internetadressen, die derartige Materialien beinhalten, bereitgestellt werden.

(3) Nach Maßgabe der organisatorischen und personellen Möglichkeiten hat das Amt der Kärntner Landesregierung für jeden Jahrgang des Landesgesetzblattes zur Information der Benutzer ein Inhalts- und ein Stichwortverzeichnis, geordnet nach dem Inhalt der Titel der Kundmachungen im Landesgesetzblatt, anzulegen und dem Bundeskanzleramt zur Bereitstellung im Internet zu übermitteln.

(4) Daten im Sinne des Abs. 1 bis Abs. 3 dienen nur der Information und sind nicht authentisch. Auf den Informationscharakter dieser Daten ist entsprechend hinzuweisen. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit dieser nicht authentischen Daten wird nicht gehaftet.“

3. Der vierte Abschnitt des Gesetzes lautet:

„4. Abschnitt Kärntner Landesrechtssammlung

§ 16

(1) Das Land Kärnten hat für die Bereitstellung einer Kärntner Landesrechtssammlung zu sorgen.

(2) Die Bereitstellung der Kärntner Landesrechtsammlung hat – nach Maßgabe der personellen und organisatorischen Möglichkeiten – in elektronischer oder gedruckter Form zu erfolgen.

§ 17

(1) Die Kärntner Landesrechtssammlung hat eine systematisch nach Sachgebieten und Kennzahlen geordnete Wiedergabe oder ein Verzeichnis von Rechtsvorschriften, deren Geltungsbereich sich ausschließlich oder überwiegend auf das Land Kärnten erstreckt, zu enthalten.

(2) Die in der Kärntner Landesrechtssammlung enthaltenen Daten dienen nur der Information und sind nicht authentisch. Auf den Informationscharakter dieser Daten ist entsprechend hinzuweisen. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit dieser nicht authentischen Daten wird nicht gehaftet.“

Artikel III

Kärntner Verwaltungsakademiegesetz – K-VwAG, LGBl. Nr. 65/1998, zuletzt in der Fassung des Landesgesetzes LGBl. Nr./....., wird wie folgt geändert:

1. § 2 Abs. 5 lautet:

„(5) Die Anstalt hat die Daten der im Landesgesetzblatt kundgemachten Landesrechtsvorschriften zu erstellen und dem Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) zur Aufnahme in die automationsunterstützte Landesrechtsdokumentation zu übermitteln (Erstellung der Daten für die automationsunterstützte Landesrechtsdokumentation). Die Anstalt hat weiters auf Veranlassung des Landeshauptmannes technische Hilfstätigkeiten, die der Vorbereitung der Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS) dienen, durchzuführen.“

2. Der 7. Abschnitt lautet:

„7. Abschnitt

Landesrechtsdokumentation und elektronische Kundmachung

§ 25

Automationsunterstützte Landesrechtsdokumentation

(1) Die Anstalt hat die im Landesgesetzblatt kundgemachten Landesrechtsvorschriften im Einklang mit der Rechtsentwicklung systematisch zu erfassen, nach Maßgabe der technischen und dokumentalistischen Anforderungen zu bearbeiten und die erstellten Daten dem Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) zur Aufnahme in die automationsunterstützte Landesrechtsdokumentation zu übermitteln.

(2) Die Landesregierung hat sicherzustellen, dass der Anstalt die für die Bearbeitung der im Landesgesetzblatt kundgemachten Landesrechtsvorschriften erforderlichen Daten in automationsunterstützt erstellter Form bereitgestellt werden.

§ 26

Elektronische Kundmachung

(1) Die Anstalt hat auf Veranlassung des Landeshauptmannes technische Hilfstätigkeiten, die der Vorbereitung der Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS) dienen, durchzuführen.

(2) Im Falle einer Beauftragung gemäß Abs. 1 gebührt der Anstalt für die Durchführung dieser Tätigkeiten ein angemessenes Entgelt.“

Artikel IV

Die Artikel II und III dieses Gesetzes treten am 1. Januar 2013 in Kraft.

BUNDESKANZLERAMT  ÖSTERREICH

GZ • BKA-410.640/0007-1/13/2012
ABTEILUNGSMAIL • IKT@BKA.GV.AT
BEARBEITER • HERR MAG HELMUT WEICHSEL
PERS. E-MAIL • HELMUT.WEICHSEL@BKA.GV.AT
TELEFON • +43 1 53115-4211
IHR ZEICHEN •

Verteiler ganz

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungsmail

Informationen zur geplanten Option der rechtlich verbindlichen Kundmachung des Landesgesetzblattes im RIS

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Regierungsvorlage "Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012" (RV 1618 d.B. XXIV. GP; <http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/01618/index.shtml>) beinhaltet im Art 1 Z 47 die Einführung eines neuen Artikel 101a in das Bundes-Verfassungsgesetz.

„Artikel 101a. Die Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften kann im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes erfolgen.“

Es handelt sich dabei um einen schon seit längerer Zeit geäußerten Wunsch der Länder, insbesondere des Landes Kärnten, die Ermächtigung zu erhalten, das Landesgesetzblatt - analog zum Bundesgesetzblatt - rechtlich verbindlich im RIS kundmachen zu können.

Als Inkrafttreten dieser Bestimmung wurde gem. Art 1 Z 84 der RV der Ablauf des Monats der Kundmachung bestimmt.

Sollte sich nun ein Bundesland entscheiden, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, ergeben sich aus heutiger Sicht folgende Rahmenbedingungen.

- 1) Das Land übermittelt dem Bundeskanzleramt ein (amts-)signiertes PDF-Dokument mit dem Text des Landesgesetzblattes.
- 2) Ferner übermittelt das Land dem Bundeskanzleramt ein - nach Möglichkeit - formatiertes Word-Dokument mit dem Text des Landesgesetzblattes. Die Formatierung sollte jener des Bundesgesetzblattes entsprechen. Entscheidet sich das Land für diese Art der Formatierung, würde das Bundeskanzleramt dem Land das entsprechende Word Add-In für eine automatisationsunterstützte Formatierung kostenlos zur Verfügung stellen. Allfällige Adaptionen, wie beispielsweise das automatische Einfügen eines länderspezifischen LGBTI-Kopfes, müssten vom Land bezahlt werden.


- 3) Neben dem Text des Landesgesetzblattes ist auch die Erfassung von Metadaten (Zusatzinformationen wie beispielsweise das Kundmachungsdatum oder der Titel des Landesgesetzblattes) erforderlich. Die Abt. I/13 im Bundeskanzleramt wird eine entsprechende Anwendung zur Verfügung stellen, in der die Metadaten eingetragen werden können.
- 4) Die Übermittlung der Dokumente (Word und PDF) und die Erfassung der Metadaten erfolgt über das sog. "RIS-Journal". Es gibt die Möglichkeit des derzeit verwendeten händischen Uploads oder alternativ eine WEB-Service Schnittstelle, wobei in diesem Fall dem Bundeskanzleramt ein XML-file mit den Metadaten sowie das Word- und das PDF-Dokument geschickt werden müssen.

An das Bundeskanzleramt wäre von den Ländern für die rechtlich verbindliche Kundmachung des Landesgesetzblattes im RIS kein Entgelt zu zahlen.

Das Bundeskanzleramt ersucht Sie um Information, ob das Land beabsichtigt, von dieser Option Gebrauch zu machen. Sollte dies der Fall sein, wird ferner ersucht, den geplanten Zeitpunkt der elektronischen LGBl-Kundmachung im RIS bekannt zu geben.

22. März 2012
Für den Bundeskanzler:
LEDINGER

Elektronisch gefertigt

Signaturwert	Soq9PvnXZXindl8M3axA4sjZvtMH6MFEL+Ucij4iXlkGvPniMx8xxDzakZu71y6BoQ5kuc6zmgSjha/7jIS+dhuch1ixn0HFEWqJm0Ldlm6OMTZ1K4WhK3m61A7YGiuzOHh0F154omxjUFq5Dro11YEeq7ymLa6Sz671i6NPEAU=	
	Unterzeichner	serialNumber=962181618647,CN=Bundeskanzleramt,O=Bundeskanzleramt,C=AT
	Datum/Zeit-UTC	2012-03-23T14:45:06+01:00
	Aussteller-Zertifikat	CN=a-sign-corporate-light-02,OU=a-sign-corporate-light-02,O=A-Trust Ges. f. Sicherheitssysteme im elektr. Datenverkehr GmbH,C=AT
	Serien-Nr.	294811
	Methode	urn:pdfsigfilter:bka.gv.at:binaer:v1.1.0
Hinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert.	
Prüfinformation	Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur finden Sie unter: http://www.signaturpruefung.gv.at Informationen zur Prüfung des Ausdrucks finden Sie unter: http://www.bka.gv.at/verifizierung	

Anhang
Autorenverzeichnis
Teilnehmerliste
Tagungsprogramm

Univ.-Prof. Dr. Gerhard **Baumgartner**

Alpen-Adria-Universität Klagenfurt, Universitätsstraße 65, 9020 Klagenfurt
gerhard.baumgartner@aau.at

Univ.-Prof. Dr. Karl **Garnitschnig**

Universität Wien, Garnisonsgasse 3/2/17, 1090 Wien
karl.garnitschnig@univie.ac.at

Dr. Robert **Gmeiner**

Verbindungsstelle der Österreichischen Bundesländer, Schenkenstraße 4, 1010 Wien
robert.gmeiner@vst.gv.at

Hon.-Prof. HR Dr. Meinrad **Handstanger**

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

Dr. Klaus **Heissenberger**

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

DI Harald **Hoffmann**

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

MR Dr. Karl **Irresberger**

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

Dr. Daniela **Ivanov**

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

HR Dr. Christoph **Kleiser**

Verwaltungsgerichtshof, Judenplatz 11, 1014 Wien
christoph.kleiser@vwgh.gv.at

Direktor Dr. Simon **Korenjak**

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

Dr. Renate **Krenn-Mayer**

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

Mag. Dr. Edmund **Primosch**

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

SR Mag. Michael **Raffler**

Magistratsdirektion Wien, Rathaus, Stiege 8, 1230 Wien
raf@mdv.magwien.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

Dr. Wolfgang **Steiner**

Amt der OÖ Landesregierung, Landhausplatz 1, 4020 Linz
wolfgang.steiner@ooe.gv.at

9. Klagenfurter Logistik-Gespräche 2011

3. und 4. November 2011

Univ.-Prof. Dr. Gerhard **Baumgartner**
gerhard.baumgartner@aau.at

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

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

Mag. Simone **Gartner-Springer**
simone.gartner-springer@bmukk.gv.at

Mag. Anton **Geist**
home@antongeist.com

Dr. Gerold **Glantschnig**
gerold.glantschnig@ktn.gv.at

Mag. Rudolf **Haschmann**
rudolf.haschmann@bka.gv.at

Mag. Carmen **Hedenig**
carmen.hedenig@ktn.gv.at

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

Mag. Petra **Huber-Lintner LL.M**
petra-lintner@bmi.gv.at

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

Dr. Claudia Sabrina **Jäger**
claudia-sabrina.jaeger@bmukk.gv.at

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

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

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

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

Univ.-Prof. Dr. Friedrich **Lachmayer**
lachmayer@chello.at

Mag. Helga **Leustik**
helga.leustik@ktn.gv.at

Mag. Dr. Michaela **Ley-Schabus**
michaela.ley-schabus@ktn.gv.at

Mag. Kornelia **Loidl**
kornelia.loidl@lebensministerium.at

Mag. Johann **Muskovich**
johann.muskovich@bgld.gv.at

Mag. Agnes **Muthsam**
agnes.muthsam@bmg.gv.at

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

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

Dr. Robert **Poperl**
robert.poperl@bmask.gv.st

Mag. Dr. Edmund **Primosch**
edmund.primosch@ktn.gv.at

SR Mag. Michael **Raffler**
raf@mdv.magwien.gv.at

Dr. Michael **Rainer**
michael.rainer@bmask.gv.at

Dr. Marius **Roth**
marius.roth@zri.ch

GrpLtr Mag. Karl **Satzinger**
karl.satzinger@bmlvs.gv.at

Mag. Robert **Steinwender**
robert.steinwender@ktn.gv.at

MinR Ing. Mag. Michael **Theuritzbacher**
michael-theuritzbacher@bmlvs.gv.at

Mag. Dr. Thomas **Uebe**
thomas.uebe@ooe.gv.at

Mag. Michaela **Wegscheider**
michaela.wegscheider@ktn.gv.at

Dr. Brigitte **Windisch**
brigitte.windisch@bka.gv.at

Mag. Christoph **Zach**
christoph.zach@vst.gv.at

Mag. Günther **Zangerl**
guenther.zangerl@tirol.gv.at

9. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2011

3. und 4. November 2011

Tagungsort:

Landhaushof 1, Grüner Saal, 9020 Klagenfurt am Wörthersee
Eine Veranstaltung der **Kärntner Verwaltungsakademie** in Kooperation mit dem
Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst

Donnerstag, 3. November 2011, 13.00–18.30 Uhr

Begrüßung: Dr. Simon **KORENJAK**

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

1. Session: Legistische Ausbildung

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

- Legistikausbildung in Wien**
SR Mag. Michael **RAFFLER**, Magistrat der Stadt Wien
- Legistikausbildung in der Steiermark**
Dr. Renate **KRENN-MAYER**, Amt der Steiermärkischen Landesregierung
- Legistikausbildung in der Schweiz**
Dir. Dr. Marius **ROTH**, Universität Freiburg, Schweiz
- Ausbildung und Legistik am VwGH**
HR Dr. Christoph **KLEISER**, Verwaltungsgerichtshof, Wien
- Aktualisierung des juristischen Wissens durch elektronische Recherchen**
Mag. Anton **GEIST**, Universitätsbibliothek WU/WZRI Wiener Zentrum für Rechtsinformatik
- Bildung – Einbildung – Ausbildung**
Univ.-Prof. Dr. Karl **GARNITSCHNIG**, Universität Wien

ABENDPROGRAMM

Besuch der Ausstellung **Krainische Landesprivilegien 1338–1736**

Freitag, 4. November 2011, 9.00–13.00 Uhr**2. Session: Rechtspolitik**

Moderation: Dr. Edmund **PRIMOSCH**, Amt der Kärntner Landesregierung

- Reformbedarf der Gerichtsbarkeit öffentlichen Rechts**
Univ.-Prof. Dr. Gerhard **BAUMGARTNER**, Alpen-Adria-Universität Klagenfurt
- Aktuelle Verwaltungsreformbestrebungen**
Dr. Klaus **HEISSENBERGER**, Amt der Niederösterreichischen Landesregierung
- Fragen der Landeslegistik aus vergleichender Sicht**
Dr. Karl **IRRESBERGER**, Bundeskanzleramt – Verfassungsdienst
- Diskussion**
- Schlusswort und Ausblick**
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 Legistik® Gespräche 2007
158 Seiten, 2008
- Band 16: Effektivität und Effizienz der Ausbildung im NPM
134 Seiten, 2008
- Band 17: Klagenfurter Legistik® Gespräche 2008
158 Seiten, 2009
- Band 18: Klagenfurter Legistik® Gespräche 2009
208 Seiten, 2010
- Band 19: Klagenfurter Legistik® Gespräche 2010
170 Seiten, 2011

NOTIZEN

NOTIZEN

NOTIZEN
