

Der elektronische Rechtserzeugungsprozess (e-Recht)

Helmut Weichsel¹

*Bundeskanzleramt, IT-Angelegenheiten
A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
helmut.weichsel@bka.gv.at*

Schlagnote: Rechtserzeugung, Begutachtungsentwurf, Regierungsvorlage, Bundesgesetzblatt, Workflow, Rechtsinformationssystem, elektronische Kundmachung

Abstract: Das Projekt „e-Recht“, das vom Bundeskanzleramt koordiniert und in allen Bundesministerien eingesetzt wird, bedeutet eine grundlegende Reform bei der Texterstellung im Rahmen des Rechtserzeugungsprozesses in Österreich. Die Konzeption geht davon aus, dass vom Entwurf bis zur Kundmachung einer Rechtsnorm ein elektronischer Ablauf vorgegeben ist. Neben dem Workflow kommen zur Unterstützung der Bearbeiter auch MS Word Makros zum Einsatz. Die Begutachtungsentwürfe und Regierungsvorlagen zu Gesetzen und Verordnungen werden im Rahmen des Rechtsinformationssystems der Republik Österreich im Internet veröffentlicht.² Eine rechtlich authentische elektronische Kundmachung der Bundesgesetzblätter ist ab dem Jahr 2003 vorgesehen.

1. Entstehung und Ziele des Projekts

Die Anwendung „elektronischer Rechtserzeugungsprozess“ (e-Recht) bedeutet eine grundlegende Reform bei der Texterstellung im Rahmen des Rechtssetzungsprozesses in Österreich. Die Vorstellung geht davon aus, dass vom Entwurf bis zur Kundmachung einer Rechtsnorm ein elektronischer Ablauf vorgegeben ist. Diese Applikation wurde vom Bundeskanzleramt koordiniert und wird in allen Bundesministerien eingesetzt.

Die ersten Gespräche über eine Reform der Produktion von Rechtstexten fanden bereits im Jahr 1999 statt. Unter der Leitung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst wurde der damaligen Ablauf des Rechtserzeugungsprozesses, bei dem es keine durchgehende elektronische Schiene gab, dokumentiert.

¹ Der Autor hat das Projekt e-Recht auch in seiner Diplomandenseminararbeit besprochen, die bei Anfrage gerne zugesandt wird.

² <http://www.ris.bka.gv.at/begutachtung/>.

Auf Grund der vorangegangenen Gespräche mit allen beteiligten Stellen³ wurden im Jahr 2000 die Ziele, die mit einer Reform des Rechtserzeugungsprozesses umgesetzt werden sollten, definiert:

- Technische Neugestaltung
- Keine Doppelerfassung und somit Fehlerminimierung
- Versionenverwaltung
- Veröffentlichung der Begutachtungsentwürfe und Regierungsvorlagen im Rechtsinformationssystem der Republik Österreich⁴
- Rechtlich authentische elektronische Kundmachung (ab dem Jahr 2003 vorgesehen)

Referenzapplikationen für das zu entwickelnde e-Recht-System waren die Dokumentation des österreichischen Sozialversicherungsrechts (SOZDOK)^{5, 6} sowie die amtlichen Verlautbarungen der österreichischen Sozialversicherung^{7, 8}, die beide im Internet zur Verfügung stehen und für die der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger verantwortlich ist.

Ein wesentlicher Bestandteil dieses Systems sind WinWord Formatvorlagen, mit deren Hilfe die Texte (zB Normtexte, Gesetzesmaterialien) strukturiert werden. Diese Formatvorlagen richten sich nach den Legistischen Richtlinien und den Layout-Richtlinien des Bundes.⁹ Auf Grund dieser eindeutigen Strukturierung erfolgt eine Konvertierung von MS Word nach XML und daran anschließend die Publikation im Internet.

Die Erfahrungen mit dem SOZDOK Projekt machten deutlich, dass die Anwendung e-Recht aus zwei Hauptkomponenten bestehen wird:

- Workflow für den „Transport“ der Dokumente

³ Die Gespräche fanden mit den Bundesministerien, Parlament und der damaligen Print Media Austria AG statt.

⁴ <http://www.ris.bka.gv.at>.

⁵ <http://www.sozdok.at>.

⁶ Siehe dazu: *Souhrada*, SOZDOK NEU – Dokumentation des Sozialversicherungsrechts im Internet, in: *Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer*, Auf dem Weg zur ePerson – Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik, Verlag Österreich, 2001, S 131-141.

⁷ <https://www.avsv.at>.

⁸ Siehe dazu den Beitrag von *Souhrada* in diesem Tagungsband.

⁹ <http://www.austria.gv.at/regierung/VD/legistik.htm>.

- MS Word Makros als Unterstützung bei der Verwendung der Formatvorlagen und als Basis für die XML Konvertierung

Nach einer Pilotphase, die im Herbst 2001 unter Beteiligung einiger Bundesministerien stattfand, steht e-Recht seit Beginn des Jahres 2002 allen Ressorts im Echtbetrieb zur Verfügung.

2. Darstellung des Ablaufs

Der Rechtserzeugungsprozess wurde im e-Recht System in mehrere Prozesse¹⁰ gegliedert. Jeder Prozess beinhaltet wiederum Aktivitäten und Arbeitsschritte, wobei folgende Prozesse zur Anwendung kommen:

- Erzeuge Vorhaben¹¹
- Begutachtungsverfahren
- Ministerratsvortrag
- Regierungsvorlage
- Parlamentsbeschluss (abhängig vom Rechtsquellentyp)
- Beurkundung und Gegenzeichnung (nur bei Bundesgesetzen)
- Genehmigung (abhängig vom Rechtsquellentyp)
- Zustimmung Parlament (nur bei bestimmten Verordnungen)
- Völkerrechtliches Inkrafttreten (nur bei Staatsverträgen)
- Kundmachung

Die Grundkonzeption des Projektes e-Recht liegt somit darin, dass von der Begutachtung bis zur (Internet-)Kundmachung einer Rechtsnorm ein durchgehender elektronischer Produktionsweg eingerichtet wurde.

Bevor ein Vorhaben angelegt werden kann, muss der gewünschte Rechtsquellentyp (Bundesgesetz, Verordnung, Kundmachung, Staatsvertrag) ausgewählt werden, da von diesem die vorgegebenen Prozesse abhängig sind.

Jedes Vorhaben, das im e-Recht System erfasst wird, kann aus folgenden Dokumenten bestehen:

¹⁰ Allgemein zur Prozessmodellierung im e-Government siehe die Beiträge von *Wimmer* und *Traumüller* in diesem Tagungsband.

¹¹ Der Begriff „Vorhaben“ bezeichnet den Entwurf einer Rechtsnorm.

- Entwurf
- Materialien (idR bestehend aus Vorblatt, Erläuterungen, Textgegenüberstellung)
- Anlagen (normative Anlagen)
- Stellungnahmen (jener Stellen, die zur Begutachtung eines Ministerialentwurfs eingeladen wurden)
- Schreiben (verschiedene Begleitschreiben, zB an das Parlament bei der Übermittlung einer Regierungsvorlage)
- Sonstige Dokumente

Die erforderlichen Dokumente werden in das e-Recht System importiert. Daneben müssen auch Metadaten (beispielsweise der Titel des Vorhabens) erfasst werden. Sie dienen der Suche nach Vorhaben innerhalb der Applikation und zur Dokumentation von bestimmten Abläufen (zB Tagesordnungsnummer einer Ministerratssitzung).

Da das Parlament kein Teilnehmer am e-Recht System ist, wurden eine Schnittstelle und ein genauer Ablauf für den Datenaustausch entwickelt. Die parlamentarischen Prozesse werden von einer eigenen EDV-Anwendung des Parlaments unterstützt.

3. Zugriffsrechte

Die e-Recht BenutzerInnen arbeiten in Gruppen, die jeweils einem Ministerium zugeordnet sind. In jedem Bundesministerium werden mehrere Gruppen definiert, die eine Zuständigkeit für einzelne Sachgebiete haben und somit ein Vorhaben im System anlegen können.

Alle Vorhaben sind durch Zugriffsberechtigungen vor Einsicht und Veränderung durch Unbefugte geschützt. Die Gruppe, die das Vorhaben erzeugt hat, hat alle erforderlichen Rechte (schreiben, lesen und suchen), um es bearbeiten zu können. Zusätzlich sind auch zwei Abteilungen im Bundeskanzleramt¹² in definierten Arbeitsschritten zur Einsichtnahme und Veränderung berechtigt. Andere Gruppen im zuständigen Bundesministerium oder in anderen Bundesministerien sind – mit Ausnahme der Verbindungsbeamten des Ministerratsdienstes in den einzelnen Ressorts – nicht berechtigt, auf das Vorhaben zuzugreifen.

MitarbeiterInnen in den Büros der Bundesminister haben einen lesenden Zugriff auf alle Vorhaben des Ministeriums.

¹² Es handelt sich dabei um den Ministerratsdienst und die BGBl-Redaktion.

4. Technische Umsetzung

Um die technischen Erfordernisse für die Verwendung der e-Recht Anwendung in den Bundesministerien so gering wie möglich zu halten, wurde das e-Recht als Web-basierende Applikation realisiert.

Alle österreichischen Bundesministerien haben über ein verwaltungsinternes Behörden-Intranet einen Zugriff auf das e-Recht¹³. Die Begutachtungsentwürfe und Regierungsvorlagen werden im Rahmen des Rechtsinformationssystems (RIS) auch im Internet¹⁴ veröffentlicht und stehen somit allen Interessierten zur Einsichtnahme bereit.

Im Bundeskanzleramt ist seit Mitte 2000 der elektronische Akt (ELAK) im Einsatz. Im Zuge der Vorbereitung auf die Durchführung des Projektes e-Recht stellte sich heraus, dass ein Workflow System ähnlich dem ELAK benötigt wird. Um Synergieeffekte nutzen zu können, wurde das e-Recht System auf Basis der ELAK Komponenten des Bundeskanzleramtes realisiert.

Bereits vor einigen Jahren wurden vom Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst Layout-Richtlinien erstellt, die ein einheitliches Layout der Rechtsnormen gewährleisten sollen. Neben dieser schriftlichen Unterlage wurden auch MS Word Formatvorlagen entworfen und den anderen Bundesministerien zur Verfügung gestellt.

Für das Projekt e-Recht ist die Verwendung dieser Formatvorlagen eine wesentliche Voraussetzung. Daher wurden WinWord Makros entwickelt, die die BenutzerInnen beim Einsatz der Formatvorlagen unterstützen. Diese Makros beinhalten ua folgende Funktionen:

- Automatisches Zuweisen von Formatvorlagen auf Grund von bestimmten Textstellen (mit bzw. ohne vorheriger Nachfrage beim Benutzer)
- Überprüfen der verwendeten Formatvorlagen auf ihre Gültigkeit und Erstellen eines Prüfberichts („Formatprüfung“)
- Diverse Tools (zB leere Absätze entfernen, Inhaltsverzeichnis generieren)

¹³ Das Behörden-Intranet (Corporate Network Austria – CNA) ist ein Hochleistungsnetzwerk, das von der Bundesrechenzentrum GmbH betrieben wird. Sie stellt dieses Angebot der Bundesverwaltung, den Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger, Interessenvertretungen und Unternehmen im Eigentum des Bundes zur Verfügung. Über dieses Netzwerk sind neben dem e-Recht ua das Rechtsinformationssystem abfragbar. <http://www.brz.gv.at/dt/fr4.htm>.

¹⁴ <http://www.ris.bka.gv.at/begutachtung/>.

Dadurch soll ein einheitliches Layout gesichert werden, das bisher häufig erst in der Druckerei, also am Ende des Rechtserzeugungsprozesses, gestaltet wurde. Da beabsichtigt ist, die Bundesgesetzblätter ab dem Jahr 2003 im Rahmen des Rechtsinformationssystems elektronisch und rechtlich authentisch kundzumachen, muss diese Funktion an den Beginn des Rechtserzeugungsprozesses, also zu den Legislativabteilungen, verlagert werden, da dann die Tätigkeiten der Druckerei wegfallen werden.

Im e-Recht-System ist in einer weiteren Ausbaustufe beabsichtigt, an bestimmten Stellen im Workflow vor dem Weiterleiten an die nächste Station eine Kennworteingabe einzuführen.

- Freigeben des Ministerialentwurfes für ein Begutachtungsverfahren
- Übermittlung des Ministerialentwurfes an das Bundeskanzleramt zur Behandlung in einer Sitzung des Ministerrates
- Übermittlung der Regierungsvorlage vom Verfassungsdienst an das Parlament
- Elektronische Signatur der rechtlich authentischen Bundesgesetzblätter (ab 2003 geplant) vor deren Veröffentlichung

In weiterer Folge sollen die WinWord Dokumente in die „Extensible Markup Language“ (XML) konvertiert werden. Dabei ist auch der Einsatz einer elektronischer Signatur über die XML-Dokumente vorgesehen.

5. e-Recht im Rahmen von e-Government

Mit der vorliegenden Anwendung e-Recht wurde eine wesentliche Komponente im Rahmen des e-Government in Österreich verwirklicht. Das Projekt, wie es derzeit zur Verfügung steht, soll jedoch nur ein erster Schritt sein. Sofern die rechtlichen Rahmenbedingungen vorhanden sind, werden ab 1. Jänner 2003 die BürgerInnen über das österreichische Bundesrecht (in Form der Bundesgesetzblätter) im Rahmen des Rechtsinformationssystems im Internet – nicht nur technisch sondern auch rechtlich authentisch – informiert werden.