

E-Recht: Auf dem Weg von der Workfloworganisation zum elektronischen Gesetz

Günther Schefbeck

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

Schlagworte: e-government, e-democracy, Gesetzgebungsverfahren, Legistik, Rechtsdokumentation, XML, elektronische Signatur

Abstract: Im Rahmen des Projekts „E-Recht“ ist seit dem Jahr 2001 ein elektronischer Workflow eingerichtet worden, der den Gesetzgebungsprozess in allen seinen Stadien bis zur Kundmachung einer Rechtsvorschrift unterstützt. Von 1. Jänner 2004 an soll die Kundmachung der Rechtsvorschriften im Bundesgesetzblatt authentisch in elektronischer Form erfolgen. Ergänzend zu den nächsten technischen Entwicklungsschritten – insbesondere dem Einsatz von XML für die Speicherung und späterhin wohl auch für die Produktion der Dokumente des Rechtsetzungsprozesses sowie der Verwendung elektronischer Signaturen für ihre Authentifizierung – werden als Begleitmaßnahmen auch eine Anpassung und Präzisierung der Legistischen Richtlinien und eine entsprechende Vereinfachung der Layoutvorschriften erforderlich sein, um die Chancen nutzen zu können, welche die neuen Technologien bieten.

1. Hintergrund

Das Verfahren der (Bundes-)Gesetzgebung und die Kundmachung von (Bundes-)Gesetzen hat sich seit Anbeginn der Republik (und in der Sache seit Beginn der Ära der konstitutionellen Monarchie) nur wenig verändert. Einer Papierkundenkultur entsprechend, basieren Gesetzgebungsprozess und Gesetzeskundmachung auf papierförmigen Dokumenten, die in allen wesentlichen Stadien dieses Prozesses angelegt, in einem in der Regel unterschriftlich authentifizierten Original archiviert sowie gleichfalls papierförmig vervielfältigt und auf diese Weise der allgemeinen Benutzung anheimgestellt werden.

Die neuen Informationstechnologien haben seit den 1970er Jahren zunächst die Rechtsdokumentation revolutioniert und in weiterer Folge die Benutzung von Rechtsvorschriften grundlegend verändert: Das gedruckte Bundesgesetzblatt hat nur noch im Hinblick auf seine exklusive Authenti-

zität Bedeutung, für die praktische Benutzung von Rechtstexten werden längst überwiegend elektronische Medien wie insbesondere das Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes oder die RDB verwendet. Analog dazu werden die Materialien des vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens sowie die parlamentarischen Materialien in der auf dem parlamentarischen Webserver angebotenen elektronischen Form verbreitet.

Dessen ungeachtet beruht, ein geradezu klassisches Beispiel für die „Ungleichzeitigkeit des Gleichzeitigen“, das formale Gesetzgebungsverfahren nach wie vor in nahezu allen seiner Schritte auf dem Medium Papier. Dafür dürfte es psychologische ebenso wie sachliche Gründe geben: In einem staatlichen Kernbereich, dem der Rechtsetzung, ist die Neigung zum Festhalten an Traditionen verständlicherweise besonders groß, ist doch Rechtssicherheit ein Grundpfeiler der staatlichen Ordnung und wird diese Rechtssicherheit in der Erfahrung auch der für den Rechtsetzungsprozess Verantwortlichen eben durch Papierurkunden vermittelt. Auf der Sachebene ist, daran anknüpfend, folglich naturgemäß die Frage zu stellen, ob die neuen Informationstechnologien tatsächlich heute bereits so weit entwickelt sind, dass sie ein gleichwertiges Maß an Rechtssicherheit zu gewährleisten vermögen, ob beispielsweise die elektronische Signatur die eigenhändige Unterschrift ersetzen kann.

Den wohl entscheidenden Einbruch in die Papierurkundenkultur hat die am Beginn der XXI. GP des Nationalrates wahrgenommene Notwendigkeit zur Budgeteinsparung vermittelt: Unter anderen vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen wurde auch die Absicht erklärt, die Druckkosten für das Bundesgesetzblatt einzusparen und zu diesem Zweck die papierförmige durch eine elektronische Kundmachung zu ersetzen. Bald wurde klar, dass, um dieses Ziel zu erreichen, nicht erst am Ende des Gesetzgebungsprozesses angesetzt werden konnte, sondern dieser Prozess in seiner Gesamtheit auf eine veränderte zumindest technische Grundlage gestellt werden musste, um an seinem Ende einen authentisch in elektronischer Form als Bundesgesetz publizierbaren Gesetzesbeschluss des Nationalrates zur Verfügung zu haben.

Da für diese Veränderungen sowohl auf Regierungs- als auch auf parlamentarischer Ebene anzusetzen war, wurde unter Federführung von Min.-Rat Univ.-Prof. Dr. *Friedrich Lachmayer*, ein gemeinsames Projektteam des Bundeskanzleramtes und der Parlamentsdirektion eingerichtet, das dem Informationsaustausch und der Koordination der beiderseitigen Bemühungen dienen sollte. Sowohl im Bundeskanzleramt, das seinerseits die Aktivitäten auf Regierungsebene koordiniert, als auch in der Parlamentsdirektion wurden durch Projektgruppen die erforderlichen Veränderungsschritte eingeleitet; dabei wurde der Schwerpunkt zunächst auf die Organisation eines elektronischen Workflows gelegt, erst danach der Fokus

auf notwendige Veränderungen in der Gestaltung der – in diesem Workflow zu transportierenden – Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens gerichtet.

An diesem Punkt des Gesamtprojekts scheint es angemessen, nach einem kurzen Rückblick auf das bisher Erreichte einen Überblick über die noch zu lösenden Probleme zu geben.¹

2. Workfloworganisation

Als „Workflow“ kann die elektronische Schiene verstanden werden, auf welcher die Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens vom Anstoß eines solchen Verfahrens in einem Bundesministerium über das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren, das Verfahren im Ministerrat, das Verfahren in Nationalrat und Bundesrat bis hin zur Kundmachung im Bundesgesetzblatt transportiert werden. Die Durchgängigkeit dieser Schiene erscheint als Voraussetzung für die Effizienz der elektronischen Unterstützung des Gesetzgebungsprozesses; ist diese Durchgängigkeit nicht gewährleistet, sind Brüche in der Dokumentenbearbeitung und jedenfalls ein daraus resultierender Mehraufwand, unter Umständen sogar eine Gefährdung der inhaltlichen Authentizität der am Ende des Prozesses stehenden Dokumente die Folge.

In dieser Hinsicht dient das ansonsten vorbildhafte (weil zunächst europaweit einzige) System zur elektronischen Unterstützung des Gesetzgebungsprozesses, das seit 1998 in der Schweiz eingerichtet worden ist, als warnendes Beispiel. Bedingt durch unterschiedliche technische Anforderungen, die auf Regierungs- und Parlamentsebene an die Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens gerichtet wurden, wurde dort ein Formatbruch zugelassen, der zur Folge hatte, dass die für die Veröffentlichung im Bundesblatt in den vorparlamentarischen Dokumenten des Gesetzgebungsverfahrens enthaltenen Layoutformate auf parlamentarischer Ebene verloren gingen und nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens die Dokumente für die Kundmachung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts neu formatiert werden mussten.

In Österreich wurde daher als zentrale Anforderung an die Organisation des technischen Workflows von Anfang an seine Eignung für den durchgängigen Dokumententransport ohne Formatverluste formuliert. Diese Anforderung wird durch die gewählte Lösung mittels Schnittstellen erfüllt, die zwischen Bundeskanzleramt und Parlamentsdirektion den Dokumententransfer gewährleisten. Die Einrichtung dieser Schnittstellen ist deshalb erforderlich geworden, weil die Parlamentsdirektion für die Gestaltung ihres

¹ Die Ausführungen repräsentieren naturgemäß die persönliche Meinung des Autors.

elektronischen Workflows auf einer vorhandenen Datenbankapplikation aufsetzen konnte, während das Bundeskanzleramt für die Gestaltung des Workflows auf Regierungsebene erst eine neue Softwarelösung finden musste.

Grundlage für eine elektronische Workfloworganisation ist zunächst eine elektronische Nachmodellierung organisatorischer Abläufe, die freilich auch mit einer Veränderung dieser Abläufe verbunden sein kann, weil die mit der Modellierung verbundene Organisationsanalyse Ablaufmängel aufzudecken vermag. Der parlamentarische Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens ist bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre in der primär Dokumentationszwecken dienenden Oracle-Datenbankapplikation „Parlamentarische Materialien“ elektronisch modelliert worden; dieses Modell war nun, im Jahre 2001, nur noch um spezifische Workflowfunktionen anzureichern, also um Funktionen, welche die Akteure des Gesetzgebungsprozesses, die Parlamentarier ebenso wie die sie unterstützenden Mitarbeiter der Parlamentsdirektion, befähigen, ihre Rollen in diesem Prozess in elektronisch unterstützter Form wahrzunehmen. Unterstützung in der Anwendung dieser Funktionen geben E-Learning-Programme.

Auf Regierungsebene hingegen wurde 2001 die von der Firma Fabasoft angebotene Workflowsoftware (die auch bereits als Softwarelösung für den „elektronischen Akt“ herangezogen worden war) eingesetzt, um den vorparlamentarischen ebenso wie den nachparlamentarischen Abschnitt des Gesetzgebungsverfahrens zu modellieren. Dieser Workflow wird auf einem zentralen Server im Bundeskanzleramt verwaltet, auf den auch die Parlamentsdirektion Zugriff hat, um von hier die elektronischen Dokumente von Regierungsvorlagen abzurufen und nach Ende des parlamentarischen Verfahrens die elektronischen Dokumente von Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates zu übermitteln. Der Server des Rechtsinformationssystems des Bundeskanzleramtes dient dem Workflowsystem als Archivserver.

Die am Ende des Verfahrens der Bundesgesetzgebung stehende Kundmachung im Bundesgesetzblatt sollte nach der Intention des Bundeskanzleramtes ab 1. Jänner 2003 in elektronisch authentischer Form erfolgen. Da die diesbezügliche Regierungsvorlage² jedoch infolge des vorzeitigen Endes des XXI. GP nicht mehr beschlossen worden ist, ist nunmehr der 1. Jänner 2004 als Termin für den Paradigmenwechsel hin zur elektronischen Kundmachung ins Auge gefasst worden.

Auch wenn nach der ursprünglichen Absicht von 1. Jänner 2002 an Regierungsvorlagen ausschließlich elektronisch dem Parlament übermittelt werden sollten³, konnten, wie die praktische Erfahrung zeigt, im Laufe des

² 1280 BlgNR XXI. GP.

³ Z 7 des Ministerratsbeschlusses vom 6. Juni 2001, http://www.austria.gv.at/regierung/VD/projekt_erecht.pdf; das Datum ist aus dem systematischen Zusammenhang (insbe-

Jahres 2002 lediglich 8 % aller Regierungsvorlagen dem Parlament als sogenannte „sichere E-Rechts-Dokumente“ im Rahmen des elektronischen Workflows zur Verfügung gestellt werden. Dies bedeutet, dass in 92 % der Fälle durch die Parlamentsdirektion im Wege der Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH aufgrund des papierförmigen Originals einer Regierungsvorlage ein elektronisches Dokument zu erstellen war, das in der Folge, wie in der Vergangenheit, in Form eines Papierausdrucks durch den zuständigen Referenten im jeweiligen Ressort auf seine inhaltliche Richtigkeit zu kollationieren war.

Überdies zeigt die Erfahrung, dass sich auch unter den erwähnten 8 % der im Jahre 2002 eingebrachten Regierungsvorlagen, die als „sichere E-Rechts-Dokumente“ zur Verfügung gestellt worden sind, kein einziges befunden hat, das in seinen Layoutformatierungen den dafür vorgesehenen Vorschriften entsprochen hätte. Dieser Umstand lenkt den Blick notwendigerweise auf die Gestaltung der Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens und wirft die Frage auf, ob es nicht Probleme der Dokumentgestaltung sind, die zumindest wesentlich dazu beitragen, dass sich der bereits eingereichte elektronische Workflow bisher im vorparlamentarischen Stadium des Gesetzgebungsprozesses erst unzureichend durchgesetzt hat.

3. Dokumentgestaltung

Ebenso wie das Gesetzgebungsverfahren selbst ein formalisiertes, rechtsförmiges Verfahren darstellt, so genügen auch die Dokumente dieses Verfahrens hohen formalen Anforderungen. Diese Anforderungen haben nur zum kleineren Teil eine gesetzliche Grundlage, zum größeren Teil sind sie in den vom Ministerrat beschlossenen Legistischen Richtlinien grundgelegt (deren in Geltung stehende Fassung aus dem Jahr 1990 stammt⁴ und 1998 durch ein EU-Addendum ergänzt worden ist⁵; hinsichtlich der Regierungsvorlagen anzuschließenden Erläuterungen sind nach wie vor die Legistischen Richtlinien 1979 anzuwenden⁶). Freilich zeigt die praktische Erfahrung, dass die Einhaltung der Legistischen Richtlinien durch die Legisten der verschiedenen Ressorts, ungeachtet ihrer Verbindlicherklärung durch den Ministerrat, unterschiedlich ausgeprägt ist.

Auf der anderen Seite werden zusätzliche, über die Legistischen Richtlinien hinausgehende formale Gestaltungskonventionen traditionell von der Österreichischen Staatsdruckerei bzw. nunmehr der Wiener Zeitung Digi-

sondere mit Z 6) zu erschließen, das in Z 7 genannte Datum „1. Jänner 2001“ beruht auf einem Redaktionsversehen.

⁴ [Http://www.austria.gv.at/regierung/VD/leg.htm](http://www.austria.gv.at/regierung/VD/leg.htm).

⁵ [Http://www.austria.gv.at/regierung/VD/addendum.htm](http://www.austria.gv.at/regierung/VD/addendum.htm).

⁶ [Http://www.austria.gv.at/regierung/VD/leg1.htm](http://www.austria.gv.at/regierung/VD/leg1.htm).

tale Publikationen GmbH beachtet und haben den Weg zurück in die Layoutvorschriften gefunden, die seitens des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes unter Anschluss eines Kataloges von Word-Formatvorlagen für die elektronische Gestaltung von Rechtstexten zusammengestellt worden sind⁷. In diesem Katalog sind somit, der heterogenen Natur der formalen Gestaltungsvorschriften für Rechtstexte entsprechend, Formatierungsvorschriften, die der Wiedergabe des strukturellen Aufbaus von Rechtstexten dienen, mit solchen Formatierungsvorschriften vermengt, die lediglich für die gewohnte Layoutdarstellung in der Druckausgabe des Bundesgesetzblattes von Bedeutung sind.

Das Format Word hat im Laufe des vergangenen Jahrzehnts in der Textverarbeitung im gesamten öffentlichen Bereich weite Verbreitung gefunden und wird auch für die Erstellung von Rechtstexten benutzt. Es weist jedoch mehrere Nachteile auf, die es zumindest als Speicherformat für die elektronische Unterstützung des Gesetzgebungsprozesses ungeeignet erscheinen lassen: Bei Word handelt es sich um ein proprietäres Format, das somit für die Authentifizierung von Dokumenten durch sichere elektronische Signaturen nicht in Betracht kommt; überdies zeigt schon die Erfahrung des vergangenen Jahrzehnts, dass Word nicht für eine Langzeitspeicherung von Dokumenten geeignet ist, da die Abwärtskompatibilität von Folgeversionen nicht uneingeschränkt gewährleistet ist, beispielsweise weil im Hintergrund laufende Makros nicht nachgeführt werden. Gerade für Rechtsvorschriften sind aber unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit sowohl die Möglichkeit der Authentifizierung als auch die sichere Gewährleistung der Langzeitspeicherung unabdingbare Forderungen.

Für die elektronische Unterstützung des Verfahrens der Bundesgesetzgebung ist daher als Speicherformat von Anfang an XML vorgesehen worden⁸, das als offener Standard den beiden skizzierten Zwecken zu dienen vermag. Als Arbeitsformat soll allerdings an Word festgehalten werden, was mit einer von den Legisten entwickelten Vertrautheit mit diesem Textverarbeitungsprogramm begründet wird. Die in Word erstellten Dokumente sollen nach XML konvertiert und in diesem Format abgespeichert werden; eine solche Speicherung in dem strukturorientierten Format XML wird freilich nur dann möglich sein, wenn ein Dokument in Word korrekt formatiert ist, andernfalls muss das jeweilige Dokument nachbearbeitet werden.

Die Verschiebung des Termins für den Beginn der authentischen elektronischen Kundmachung im Bundesgesetzblatt hat es dem Bundeskanzleramt ermöglicht, auf die Entwicklung einer Übergangslösung, welche die

⁷ <http://www.austria.gv.at/regierung/VD/layoutrichtlinien02.doc>.

⁸ Z 5 des Ministerratsbeschlusses vom 6. Juni 2001, siehe Fn 3.

Kundmachung der Rechtsvorschriften in Form einer jeweils direkt von Word aus zu erstellenden PDF-Datei ermöglicht hätte, zu verzichten und die elektronische Kundmachung von vornherein auf Basis der XML-Lösung (also mittels einer von dem in XML gespeicherten Original aus erstellten PDF-Datei) vorzusehen; die XML-Lösung soll zur Jahresmitte 2003 verfügbar sein.

Somit stellt sich einerseits die Frage, ob die dargestellten, bisher wahrgenommenen Probleme einer mangelnden Verfügbarkeit korrekt formatierter elektronischer Texte von Regierungsvorlagen durch die ins Auge gefasste Vorgangsweise gelöst werden können; andererseits ist aber auch die Frage aufzuwerfen, ob es diese Vorgangsweise erlaubt, die Möglichkeiten, welche das neue Medium XML bietet, tatsächlich zu nutzen.

Um eine Beantwortung dieser beiden Fragen zu ermöglichen, seien hier die wesentlichsten Vorteile von XML für die elektronische Unterstützung des Gesetzgebungsprozesses überblickshaft zusammengefasst:

a) XML erlaubt als offener Standard die Verwendung sicherer elektronischer Signaturen und damit die Authentifizierung elektronischer Dokumente im Sinne des Signaturgesetzes.

b) XML wird international als ein für die Langzeitarchivierung von Dokumenten in besonderem Maße geeignetes Speicherformat bewertet. Exakt formuliert, ist XML ja kein Dateiformat, sondern eine durch das WWW-Konsortium standardisierte Metasprache, mit deren Hilfe Dokumente beschrieben bzw. Texte durch Auszeichnungen strukturiert werden können. Gemeinsam mit dem Textinhalt können Metadaten abgespeichert werden, die für spätere Recherchen erforderlich sind. Hinsichtlich der Darstellung der gespeicherten Daten ist XML in alle Richtungen offen, sodass wechselnde Darstellungsformate verarbeitet werden können. Die sichere Signierbarkeit der in XML gespeicherten Dokumente erlaubt überdies – unter Beachtung der Notwendigkeit regelmäßiger Nachsignierung – eine dem Erfordernis der „Revisionsicherheit“, also der Sicherung gegen inhaltliche Veränderung der Dokumente, genügende Archivierung.

c) Aufgrund der Strukturorientierung von XML müssen in XML gespeicherte Dokumente dem für den jeweiligen Dokumenttyp vorgegebenen Strukturschema entsprechen. Diese Eigenschaft von XML erlaubt somit nicht nur eine automationsunterstützte Prüfung der korrekten Formatierung von Dokumenten bei ihrer Konvertierung nach XML, sondern macht sie sogar notwendig. Erstmals steht damit ein Instrument zur Verfügung, das es ermöglicht, die Einhaltung der Legistischen Richtlinien bei der formalen Gestaltung von Rechtstexten automationsunterstützt zu überprüfen bzw. zu erzwingen.

d) Als mittelfristige Perspektive und zugleich revolutionärstes XML innewohnendes Potential kann die Möglichkeit gesehen werden, mit Hilfe

der strukturorientierten Funktionalitäten von XML die „Kunsttexte“ von Rechtsvorschriften automationsunterstützt zu erstellen, also abändernde Bestimmungen ohne zusätzlichen intellektuellen Aufwand in die Ausgangstexte zu integrieren. Damit können sowohl die im RIS veröffentlichten nicht authentischen „geltenden Fassungen“ von Rechtsvorschriften generiert als auch im parlamentarischen Verfahren auf Ausschuss- und Plenarebene beschlossene Abänderungen eingearbeitet, also die Erstellung der Ausschussberichte und der Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates vereinfacht und beschleunigt werden. Voraussetzung dafür ist eine „blockhafte“ Strukturgestaltung novellierender Rechtsvorschriften, da nur für XML als eigenständige Strukturelemente erkennbare Textblöcke automationsunterstützt ausgetauscht werden können. Die in den Legistischen Richtlinien grundlegende Novellierungstechnik muss daher, um diesen Vorteil nutzen zu können, eine Veränderung bzw. Einschränkung auf die Novellierung ganzer Strukturelemente von Rechtsvorschriften erfahren; damit würde zugleich auch der insbesondere seit dem „Denksporterkenntnis“ des Verfassungsgerichtshofes⁹ viel kritisierten Unverständlichkeit vieler Gesetzesnovellen entgegen gewirkt.

e) Schließlich sollte es der Einsatz von XML für die Strukturierung der parlamentarischen Materialien zu Gesetzesvorschlägen auch ermöglichen, die darin enthaltenen, für die historische Gesetzesinterpretation so bedeutsamen Erläuterungen automationsunterstützt mit den jeweiligen normativen Texten zu verknüpfen. Das würde nicht nur dem politischen Diskurs auf der parlamentarischen Ebene dienlich sein, sondern vor allem das Verständnis der nach der parlamentarischen Beschlussfassung in Geltung getretenen Rechtsvorschriften fördern, da dann zumindest von jedem Paragraphen (besser noch von jedem Absatz) eines Bundesgesetzes aus, auch in der Schichtendarstellung, unmittelbar auf die jeweils darauf bezüglichen Erläuterungen zugegriffen werden könnte. Mehr noch als im Falle der Kunsttexterstellung erscheint hier natürlich das Problem der Rückdokumentation aufgeworfen und der Ansatz daher auf eine langfristige Perspektive hin angelegt.

Kann somit, um zum Versuch einer Beantwortung der ersten der beiden aufgeworfenen Fragen zu schreiten, im Lichte der dargestellten Vorzüge und Möglichkeiten von XML damit gerechnet werden, dass künftighin die Einbringung von Regierungsvorlagen im Nationalrat durchwegs oder zumindest überwiegend in Form „sicherer E-Rechts-Dokumente“, also von Dokumenten, deren korrekte inhaltliche und formale Gestaltung gewährleistet ist und die unmittelbar in den parlamentarischen Workflow übergeführt werden können, erfolgen wird?

⁹ VfSlg 12.420/1990.

Aus gegenwärtiger Sicht muss befürchtet werden, dass bei wirksamer Nutzung der XML innewohnenden Kapazität zur Prüfung der Texte von Gesetzesvorschlägen auf ihre korrekte formale Gestaltung sogar vermehrt Zuflucht zur papierförmigen Einbringung von Regierungsvorlagen, unter Umgehung des Workflows, genommen werden könnte, weil eine Speicherung unkorrekt formatierter Dokumente – die gegenwärtig, wie erwähnt, den Regelfall darstellen – in XML nicht möglich wäre.

Wenn fehlerhaft formatierte Dokumente, mit der soeben skizzierten möglichen Konsequenz, nicht in XML gespeichert werden können, dann bedeutet dies, dass die Fehlerhäufigkeit signifikant reduziert werden muss. Nun werden Fehler bekanntermaßen durch Messung an einem Fehlerkalkül als solche identifiziert, was wiederum bedeutet, dass eine Reduktion der Fehlerhäufigkeit auf zweierlei Weise erreicht werden kann: entweder durch verbesserte Beachtung der im geltenden Fehlerkalkül verankerten Kriterien oder durch Veränderung des Fehlerkalküls. Im konkreten Fall erscheint die Veränderung des Fehlerkalküls, also der für die formale Gestaltung von Rechtstexten geltenden Vorschriften, als der zweckmäßigere Weg.

Nähere Betrachtung der derzeit geltenden Layoutvorschriften und des ihnen angeschlossenen Kataloges von derzeit rund 100 Formatvorlagen – die indes tatsächlich noch immer nicht ausreichen, um alle empirisch nachweisbaren Layoutdifferenzierungen abzubilden – lässt sie nämlich als viel zu komplex erscheinen, um dem Legisten – jedenfalls jenem, der nicht ausschließlich und kontinuierlich legistisch tätig ist – ihre Beherrschung zu ermöglichen.

Das traditionelle Erscheinungsbild der im Bundesgesetzblatt kundgemachten Rechtsnormen ist durch eine historisch gewachsene Druckerkultur bestimmt. Ohne die Nützlichkeit vieler der in dieser Kultur entwickelten Layoutkomponenten für die leserfreundliche Gestaltung des gedruckten Bundesgesetzblattes anzweifeln zu wollen, muss doch auch in diesem Zusammenhang auf die mit dem medialen Paradigmenwechsel verbundenen Erfordernisse hingewiesen werden, die ja bereits in den vergangenen Jahren auch einige Veränderungen im Layout des Bundesgesetzblattes, wie etwa die Ablösung der Zwei- durch die Einspaltigkeit, erzwungen haben. Vor allem aber muss bedacht werden, dass die Benutzerpraxis den Paradigmenwechsel tatsächlich längst vorweggenommen hat: Die weitaus überwiegende Mehrheit der regelmäßigen Benutzer von Rechtstexten ist durch deren Darstellung in elektronischen Systemen wie RIS und RDB längst an ein stark vereinfachtes Layout ohne die Darstellungskonventionen des gedruckten Bundesgesetzblattes gewöhnt, und überdies bieten selbst gedruckte Textausgaben von Rechtsvorschriften in der Regel ein gegenüber jenem des Bundesgesetzblattes vereinfachtes Layout.

Das Layout des Bundesgesetzblattes auch in seiner voraussichtlich ab 1. Jänner 2004 authentischen elektronischen Form im Vergleich zur bisherigen Druckausgabe beibehalten zu wollen, dürfte somit nicht mit Bedürfnissen der Rechtsanwender zu rechtfertigen sein. Der Paradigmenwechsel hin zur authentischen elektronischen Kundmachung von Rechtsvorschriften erschiene vielmehr als der am besten geeignete Zeitpunkt für die Einführung einer den Erfordernissen des elektronischen Mediums entsprechenden vereinfachten Darstellung der Rechtsnormen, als jener Zeitpunkt, zu dem die Benutzerakzeptanz dafür am größten sein wird.

Eine Neufassung der Gestaltungsvorschriften für die Rechtsnormen des Bundesrechts wird sich daher an deren Struktur zu orientieren haben und auf lediglich dem Layout dienende Gestaltungskonventionen (und die zugehörigen Formatvorlagen) verzichten können. Eine klarer herausgearbeitete und einheitlich durchgehaltene, in den Bezeichnungskonventionen für die Strukturelemente der Rechtsvorschriften grundlegende und in der inhaltlich-logischen Gestaltung der Rechtstexte ihren Niederschlag findende Strukturierung wird sehr viel mehr, als dies auch die ausgefeiltesten ästhetischen Attribute in den Darstellungskonventionen vermöchten, der Rechtsklarheit und damit der Rechtserkenntnis dienen. Für die Bürgerinnen und Bürger dürften klar und einheitlich strukturierte Rechtsvorschriften somit sehr viel mehr von Nutzen sein als komplex differenzierte, für das Bundesgesetzblatt und die ihm vorangehenden Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens geltende Darstellungskonventionen.

Als vordringlichste Aufgabe, die zu bewältigen sein wird, um eine effiziente elektronische Unterstützung des Gesetzgebungsprozesses zu gewährleisten, erscheint somit die Neugestaltung der Legistischen Richtlinien im Hinblick auf eine präzisere Formulierung der Strukturvorschriften für Rechtsnormen sowie der novellierungstechnischen Vorschriften. Als dabei einzuhaltende Richtschnur sollte eine Begrenzung der inhaltlichen Struktur von Bundesgesetzen auf höchstens vier Hierarchieebenen (Paragraph, Absatz, Ziffer und litera) und eine zwingend auf einer dieser vier Ebenen ansetzende blockhafte Novellierungstechnik, als Voraussetzung für die mittelfristig anzustrebende automationsunterstützte Einarbeitung abändernder Bestimmungen, dienen.

Ausgehend von den so präzisierten und modifizierten Legistischen Richtlinien, kann in weiterer Folge der Katalog der Formatvorlagen angepasst und vereinfacht werden; dieser Katalog sollte somit nur noch Formatvorlagen umfassen, die von struktureller Relevanz sind, während die ausschließlich layoutbezogenen Formatvorlagen entfallen könnten. Der Formatvorlagenkatalog sollte damit in seiner Komplexität so weit reduziert sein, dass er für die Legisten mit vertretbarem Aufwand erlernbar und in der Praxis anwendbar ist.

Die strukturorientierte Neufassung der Legistischen Richtlinien und Vereinfachung des Formatvorlagenkatalogs sollte im Verein mit elektronisch unterstützten Schulungsmaßnahmen die legistisch tätigen Bediensteten der Zentralstellen des Bundes in die Lage versetzen, das Workflowsystem zur elektronischen Unterstützung des Gesetzgebungsprozesses mit korrekt formatierten und somit verarbeitbaren Dokumenten zu speisen. Nur auf diese Weise kann dieses System effizient genutzt und vermieden werden, dass der papierförmige Dokumentenfluss weiterhin die primäre Schiene des Gesetzgebungsprozesses bleibt und der elektronische Workflow lediglich als – mit Mehraufwand verbundene – zusätzliche Ebene dieses Prozesses erscheint. Und nur auf diese Weise können – um die zweite aufgeworfene Frage zu beantworten – die Voraussetzungen für die Nutzung aller mit der XML-Lösung verbundenen neuen technischen Möglichkeiten erfüllt werden.

In weiterer Folge wird die elektronische Gestaltung der Dokumente des Rechtsetzungsprozesses sinnvollerweise nicht mehr in Word mit anschließender Konvertierung nach XML, sondern in einem für diesen Zweck eingerichteten XML-Editor erfolgen, der die Erstellung korrekt strukturierter und damit zugleich formatierter Texte vereinfachen sollte.

Ergänzend zur XML-Lösung selbst bedarf es schließlich auch einer den Kriterien des Signaturgesetzes entsprechenden sicheren Signaturlösung. Von den verschiedenen denkmöglichen Varianten einer solchen Lösung erscheint aus gegenwärtiger Sicht eine auf Bürger- bzw. Dienstkartenfunktionalität aufbauende Lösung am zweckmäßigsten, im deren Rahmen allen am Gesetzgebungsprozess beteiligten Personen eine Chipkarte mit Signaturfunktion, ein Kartenlesegerät und ein „Secure Viewer“ zum Betrachten signierter Dokumente zur Verfügung zu stellen sein wird.

Damit wäre zugleich auch die wesentlichste technische Voraussetzung für die authentische elektronische Einbringung von Verhandlungsgegenständen und weiteren Dokumenten des parlamentarischen Verfahrens erfüllt. Die rechtliche Voraussetzung wird nach der herrschenden Interpretation des Geschäftsordnungsgesetzes, welche das derzeit darin festgeschriebene Erfordernis der „schriftlichen“ Einbringung solcher Dokumente im Sinne einer papierförmigen Einbringung versteht, durch eine GOG-Novelle zu schaffen sein. Zweckmäßigerweise wird eine Entflechtung dieser Frage von anderen, in der politischen Diskussion zu einer Geschäftsordnungsreform thematisierten Fragen anzustreben sein, um sie aus parteipolitischen Gegensätzen nach Möglichkeit herauszuhalten.

Nachdem mit der Einrichtung des „E-Rechts“-Workflows somit der erste und grundlegende Schritt zur elektronischen Unterstützung des Gesetzgebungsprozesses gesetzt worden ist, stehen weitere Schritte bevor, wenn die Inhalte dieses Workflows dem von ihm vorgezeichneten Weg gerecht

werden sollen. Diesen Weg zu gehen, scheint lohnend: mittel- und langfristig wird das Projekt „E-Recht“ dazu beitragen können, die Transparenz nicht nur des Rechtsetzungsprozesses, sondern auch der Rechtsordnung nachhaltig zu verbessern.