

LEXWAS-Begutachtung - Konzept und einsatzfähiger Prototyp eines online Begutachtungsverfahrens in der Sozialversicherungslegistik

Martin Zach, Wolfgang Zuser, Thomas Grechenig

*Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz
Abteilung II/A/3
martin.zach@bmsg.gv.at*

*Technische Universität Wien
Arbeitsgruppe Industrielle Software
Institut für Automation
{wolfgang.zuser, thomas.grechenig}@inso.tuwien.ac.at*

Schlagworte: Begutachtungsverfahren, Legistik, XML, eRecht, ELAK

Abstract: Das System „LEXWAS Begutachtung“ dient der webbasierten, automatisierten Abwicklung des Begutachtungsverfahrens im Rahmen der Erstellung eines Gesetzesentwurfes.

1. Einleitung

Die allgemeine Tendenz zu immer höherer Geschwindigkeit und stetiger Beschleunigung bei ständig knapper werdenden Ressourcen prägt zunehmend auch die politischen Prozesse. So ist es nicht verwunderlich, dass dieser Druck auch im Bereich der Gesetzgebung als einem zentralen Instrument der Umsetzung politischer Vorhaben spürbar wird.¹

Um die (inhaltliche wie formale) Qualität legistischer Arbeit zu sichern, bedarf es daher zuverlässiger Werkzeuge zur Unterstützung der legistischen Arbeit. Diese Werkzeuge müssen eine effiziente Abwicklung der einzelnen Arbeitsschritte bei gleichzeitiger einfacher

¹ Vgl den mittlerweile zum geflügelten Wort gewordenen Ausspruch „speed kills“. 2004 waren etwa im Bereich der Legistik in der gesetzlichen Sozialversicherung immerhin 6 Novellen zu verzeichnen, darunter die sog „Pensionsharmonisierung“. Ein Arbeitsumfang, bei dem durchaus zurecht von einer „Hochleistungslegistik“ gesprochen werden kann.

Handhabung sicherstellen. Ziel muss es vor allem aber sein, die legistische Arbeit von rein manipulativen Tätigkeiten möglichst zu entlasten, um die vorhandenen Kapazitäten auf die inhaltliche Arbeit konzentrieren zu können.

2. Das Begutachtungsverfahren

2.1. Die bisherige Vorgangsweise der Abwicklung eines Begutachtungsverfahrens

Ein zu begutachtender Normtext, das „legistische Vorhaben“ (Gesetz, Verordnung oder eine Novelle dazu), wird an zahlreiche Institutionen und Organisationen zur Stellungnahme übermittelt². Dies erfolgt derzeit meist als Druckwerk in schriftlicher Form. Vorzugsweise soll die Benachrichtigung vom Vorhandensein (der Dauer etc) einer neuen Begutachtung durch eine über das System eRecht³ erstellte E-Mail erfolgen. Der Text selbst wird über einen Link zum eRecht System bereitgestellt.

Die begutachtenden Stellen verfassen entsprechende schriftliche Stellungnahmen und übersenden diese der aussendenden Stelle innerhalb der bestimmten Frist (teilweise ebenfalls per E-Mail). Die Legisten erstellen schließlich aus den (per Post oder per E-Mail) eingelangten Stellungnahmen ein Exzerpt im Sinne einer Zusammenfassung der Hauptinhalte der eingelangten Stellungnahmen.

Die Stellungnahmen bestehen aus allgemeinen Anmerkungen zum Vorhaben als Gesamtes wie auch aus konkreten Anmerkungen auf Ebene der einzelnen Strukturelemente. Die Stellungnahmen haben für die politischen Entscheidungsträger (und damit für den Legisten) keinen bindenden Charakter, sie sind aber ein wesentliches Instrument, dem Vorhaben eine möglichst breite politische und gesellschaftliche Akzeptanz zu verschaffen.

² Konkret geht es um bis zu 170 zur Begutachtung einzuladende Institutionen.

³ Das System bietet einen elektronischen Workflow der Rechtserzeugung. Siehe *Engeljehring, W.*, Projekt E-Recht in Österreich (2004), <http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/> sowie die „Legistik“-Homepage des BKA <http://www.bundeskanzleramt.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3513&Alias=BKA>.

2.2. Vorhandene elektronische Hilfs- und Arbeitsmittel in der Bundeslegistik

Als Standard-Textverarbeitungssoftware im Bereich der Legistik des Bundes kommt MS-Word zum Einsatz, zumal auch die anschließenden legistischen Expertensysteme (vgl vor allem das bereits genannte „eRecht“-System) auf die Verwendung spezifischer Word-Formatvorlagen⁴ aufbauen.

Für den internen Aktenlauf dient im Bundesbereich nunmehr der „ELAK“⁵ (Elektronischer Akt im Bund). Die Einbringung des legistischen Vorhabens in den Ministerrat und der weitere Ablauf über das Parlament bis hin zur Kundmachung (externer Workflow) erfolgt im System „eRecht“.⁶

2.3. Anforderungen an ein neues System

Die Fachlegisten sollen bei der oben geschilderten Arbeit der Kompilation bestmöglich unterstützt werden. Es war nahe liegend zu versuchen, diese Phase des Begutachtungsverfahrens, welche weitgehend manipulative und wenig „intellektuelle“ Arbeit erfordert, zu automatisieren.⁷ Die *Stellungnahmen sollen automationsunterstützt zusammengefasst werden*, wobei dies auf der für den jeweils zu begutachtenden Normtext spezifischen Gliederungsebene erfolgt: Die jeweiligen Stellungnahmen zu den einzelnen Paragraphen (neues Gesetz / neue Verordnung) bzw zu den einzelnen Ziffern (einer Novellen) sind unter Angabe des jeweiligen Urhebers zusammenzufassen.

Durch die Automatisierung dieses im gesamten legistischen Prozess doch eher kleinen Bereiches soll ein größtmöglicher (inhaltlicher wie zeitlicher) Vorteil erzielt werden. Ein erster *Überblick über* die eingelangten *Stellungnahmen* soll *unmittelbar nach dem Ende der Begutachtungsfrist* möglich sein.

Unter Beachtung der gegebenen Rahmenbedingungen (siehe oben 2.2.) war eine Lösung zu finden, um die bereits bestehende

⁴ Vgl zu den spezifischen Formatvorlagen ebenfalls die Legistik Homepage des BKA - FN 1.

⁵ Siehe <http://www.bka.gv.at/DesktopDefault.aspx?TabID=4107&Alias=BKA>.

⁶ Sowohl der „ELAK“ als auch das System „eRecht“ basieren technisch auf demselben Softwareprodukt.

⁷ Bei einer umfangreicheren Novelle konnte die Zusammenstellung und Aufbereitung der Stellungnahmen durchaus ein bis zwei Arbeitswochen in Anspruch nehmen.

Kommunikationsschiene über eRecht (Information und Bereitstellung des zu begutachtenden Textes) um eine ebensolche unmittelbare *elektronische Antwortmöglichkeit (interaktives System)* zu ergänzen.

Die Nutzung des Systems sollte für die LegistInnen (Administration) wie natürlich für die begutachtenden Stellen einfach und selbsterklärend gestaltet sein.

2.4. Bestehende Lösungsansätze

Im Rahmen der Arbeiten an einer Neukodifikation des ASVG wurde mit „LEXWAS-Autor“ in einem Vorgängerprojekt bereits ebenfalls prototypisch eine Applikation zur Unterstützung der legistischen Arbeit realisiert. In diesem Projekt war es um die bestmögliche Gestaltung eines *legistischen Einzelarbeitsplatzes* gegangen, wobei insbesondere die Strukturierung des zu verfassenden legistischen Textes weitestgehend vom System zu unterstützen war. LEXWAS-Autor verwendet daher unmittelbar das Format XML⁸. Den Arbeitsplatz bildet ein entsprechend adaptierter XML-Editor.

Auf diesem Vorgängerprojekt – insbesondere auf den positiven Erfahrungen aus dem unmittelbaren Einsatz des Formats XML – sollte aufgebaut werden.

3. Der Prototyp

3.1. Wesentliche Funktionalitäten

Im vorliegenden webbasierten Prototyp, der in einer Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz (BMSG) und der TU Wien (Arbeitsgruppe Industrielle Software am Institut für Automation - INSO) entwickelt wurde, wurden oben angeführte Anforderungen zur weitgehenden Automatisierung des Begutachtungsprozesses umgesetzt. Es wurden ua folgende Funktionen verwirklicht:

- Benutzer und Begutachtungen verwalten: Benutzer können angelegt und per E-Mail zu Begutachtungen eingeladen werden.

⁸ Das Format XML kommt als Zielformat auch im eRecht System zum Einsatz (authentische Kundmachung der Rechtstexte) – die Eingabe erfolgt aber derzeit (noch?) über die vertraute Textverarbeitungssoftware.

Die einer Begutachtung zugrunde liegenden legislativen Texte (Gesetze oder Novellen) werden importiert und deren Struktur teilweise automatisiert übernommen.

- Kommentare eingeben/editieren: Begutachtende Stellen geben Kommentare ein oder bearbeiten bereits vorhandene, von Ihnen erstellte Kommentare. Die Kommentare können bei einem Gesetz – je nach Ausgestaltung – auf den Ebenen „Allgemein zum gesamten Gesetz“, „Artikel“, „Teil“, „Abschnitt“, „Unterabschnitt“ und „Paragraf“, bei einer Novelle auf den Ebenen „Allgemein zur gesamten Novelle“, „Artikel“ und „Ziffer“ zugeordnet werden.
- Kommentare einsehen: Fachlegisten können die Kommentare nach der Struktur des zu begutachtenden Textes jederzeit (sofern diese von der begutachtenden Stelle freigegeben wurden!) online einsehen.
- Begutachtung auswerten: Nach Beendigung der Begutachtung wird eine Zusammenfassung der eingelangten Kommentare mit oder ohne Originaltext, welcher Grundlage der Begutachtung war, erstellt (eRecht konform).

3.2. Technische Aspekte

Bei der Realisierung des Prototypen wurde von Normmaterial ausgegangen, welches bereits als strukturiertes Dokument vorliegt (XML)⁹. Die zurzeit in Verwendung befindliche Version von eRecht erfüllt die Voraussetzung für eine solche automationsunterstützte Weiterverarbeitung nur in beschränktem Ausmaß. Die Herstellung der geforderten strukturierten Dokumente wird beispielsweise durch das System „LEXWAS-Autor“ (oben Punkt 2.4) ermöglicht.

Die Zuordnung von Kommentaren zu den einzelnen Strukturelementen des Gesetzestextes erfolgt durch eine Erweiterung des in XML kodierten Textes mittels der Manipulationssprache XPATH. Damit werden Daten nicht unnötig konvertiert, was einerseits die Bearbeitungsgeschwindigkeit erhöht und andererseits potentielle Fehlerquellen in Zuge der Konvertierung ausschließt. Mithilfe von Extensible Stylesheet Language Transformation (XSLT) ist es darüber hinaus einfach möglich, die vorliegenden Stellungnahmen in eine Reihe gewünschter Ausgabeformate (e-Recht, Webansichten usw) umzuarbeiten.

⁹ Siehe oben Punkt 2.4.

3.3. Geplante Verbesserungen - Entwicklungspotentiale

Der bisherige Einsatz des Prototypen hat die Erwartungen der Legisten jedenfalls voll erfüllt (neue Qualität in der Bearbeitung, rascher Überblick). Der Nutzen aus Sicht der begutachtenden Stellen mag auf den ersten Blick nicht so offensichtlich sein, die Vorteile und Potentiale der Nutzung einer solchen Webapplikation (papierlose Bearbeitung möglich; Wegfall des Postlaufes, Bearbeitung von jedem Ort – zu jeder Zeit ...) werden aber zweifellos auch hier zu einer noch höheren Akzeptanz und Nutzung führen. In diesem Sinn sind ua folgende Punkte in einer ersten Weiterentwicklung vorgesehen:

- mehrere (rollenbasierte) Zugänge zum System – derzeit ist pro begutachtender Stelle nur ein Zugang vorgesehen;
- Bestätigungsmeldung nach Freigabe der Stellungnahme bzw nach Ende der Begutachtungsfrist unter Anschluss der im System vorhandenen Stellungnahme („das ist Ihre Stellungnahme ...“);
- Archivfunktion – auch nach dem Abschluss einer Begutachtung sollen die begutachtenden Stellen weiterhin Zugang zu den von Ihnen abgegebenen Stellungnahmen haben.

3.4. Weitere Einsatzmöglichkeiten

Das System soll auf Grund der positiven Erfahrungen der ersten Einsätze jedenfalls weiterhin zur Anwendung kommen. Auch eine Ausweitung des Einsatzbereiches scheint denkbar. Jedenfalls aber kann die Realisierung dieses Prototypen einen Anstoß geben, über die weitergehende Automatisierung im Bereich des Begutachtungsverfahrens in der Bundeslegistik nachzudenken.