

Günther Schefbeck

Workshop «Elektronische Rechtsetzung»

Collection: Conference Proceedings IRIS 2015

Category: Articles

Field of law: E-Democracy

Region: Austria

Citation: Günther Schefbeck, Workshop «Elektronische Rechtsetzung», in: Jusletter IT 26.
Februar 2015 – IRIS

Inhaltsübersicht

- 1 Die Themenstellung
- 2 Die Beiträge
 - 2.1 Rechtsetzung zwischen Konflikt und Kooperation (Günther Schefbeck)
 - 2.2 Kooperation im Rechtsetzungsprozess aus legistischer Sicht (Renate Krenn-Mayer)
 - 2.3 Crowdsourcing and cooperative law-making (Dimitris Spiliotopoulos/Dimitris Koryzis/Fotis Fitsilis/Günther Schefbeck)
 - 2.4 Signaturbasierte Kooperation im parlamentarischen Prozess (Wolfgang Engeljehring)
 - 2.5 Elektronische Werkzeuge zur kollaborativen Strukturierung und Formulierung von Rechtsvorschriften (Wolfgang Kahlig)
 - 2.6 Kooperatives Wissensmanagement in der Rechtsetzung (Hannes Stefko)

1 Die Themenstellung

[Rz 1] «Elektronische Rechtsetzung» steht zum einen für die informationstechnische Unterstützung von Rechtsetzungsprozessen — also von hochformalisierten Geschäftsprozessen, die durch verfassungs- und verfahrensrechtliche Regeln gesteuert werden, welche eine tief in die Papierkultur zurückreichende Tradition aufweisen —, zum anderen für neue Umgebungen, in denen sich Rechtsetzung vollzieht, und zwar nicht nur technische, sondern auch soziale Umgebungen, die durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien geprägt sind. Österreich nimmt in der elektronischen Rechtsetzung im europäischen Rahmen eine Vorreiterrolle ein; umso mehr erscheint es geboten, die jeweils aktuellen Entwicklungen zu beobachten und zur Grundlage für den weiteren Ausbau legistikspezifischer Anwendungen zu machen. Aus diesem Grund richtet der Workshop «Elektronische Rechtsetzung» den Blick über die Grenzen — über die Grenzen Österreichs, vor allem aber auch über die Grenzen der heute operativen Systeme.

[Rz 2] Der Perspektive auf eine weiter wachsende Bedeutung der neuen Technologien für die Unterstützung der Dynamik des normativen Systems entsprechend, widmet sich bereits zum achten Mal im Rahmen des IRIS ein Workshop dem Thema «Elektronische Rechtsetzung». Der erste Workshop dieser Art, im Jahr 2008, hat das Hauptaugenmerk auf elektronische Anwendungen zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Partizipation im Rechtsetzungsprozess gerichtet. Im Mittelpunkt des zweiten Workshops, im Jahr 2009, sind die neuen Ansätze des Wissensmanagement und insbesondere der semantischen Technologien in ihrer Anwendbarkeit auf den Rechtsetzungsprozess gestanden. Der dritte Workshop, im Jahr 2010, hat sich besonders mit der Frage auseinandergesetzt, welche Anforderungen an die Gestaltung legistischer Arbeitsumgebungen zu richten sind und wie solche Umgebungen künftig beschaffen sein könnten. Im Rahmen des vierten Workshops, im Jahr 2011, ist die Beschäftigung mit diesem Thema fortgeführt, der Schwerpunkt aber auf die Diskussion der Möglichkeiten der semantischen Modellierung für Rechtsetzung und Rechtsfolgenabschätzung gelegt worden. Der fünfte Workshop hat sich entsprechend dem Generalthema, unter welchem IRIS 2012 gestanden ist, nämlich «Transformation juristischer Sprachen», schwerpunktmäßig mit der Sprache der Rechtsetzung befasst. Der sechste Workshop hat sich der zeitgemäßen Gestaltung legislativer Konsultationsprozesse sowie der Entwicklung semantischer Werkzeuge zur Substituierung oder Ergänzung solcher Prozesse durch automationsunterstütztes «crowdsourcing» in den Sozialen Netzwerken des «Web 2.0» gewidmet, damit das Thema des ersten Workshops von 2008 aufgreifend und es weiter entwickelnd. Neben grundsätzlichen Überlegungen und abstrakten Konzepten sind aktuelle Projekte und deren Ansätze für konkrete Applikationen vorgestellt worden, damit dem Generalthema von IRIS

2013, «Abstraktion und Applikation», gerecht werdend. Entsprechend dem Generalthema von IRIS 2014 — «Transparenz» — ist der thematische Fokus des siebenten Workshops auf die Transparenz von Rechtsetzungsprozessen und ihre Unterstützung durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien gerichtet gewesen.

[Rz 3] Entsprechend dem Generalthema von IRIS 2015 — «Kooperation» — ist der thematische Fokus des Workshops diesmal auf die kooperativen Dimensionen von Rechtsetzungsprozessen und ihre Unterstützung durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien gerichtet. Auf eine einleitende Darstellung dieser Dimensionen folgen in der ersten Session Überlegungen zur Intraorgankooperation auf administrativer Ebene in der legislativen Vorbereitung von Rechtsaktsentwürfen und zur Kooperation zwischen Rechtsetzungsorganen und Zivilgesellschaft in unterschiedlichen Formen von legislativem «crowdsourcing». In der zweiten Session wird zunächst ein aktuelles Projekt des österreichischen Parlaments vorgestellt: die Einführung der «Parlamentssignatur» wird auch die kooperativen Prozessstrukturen der Bundesgesetzgebung berühren. Die beiden weiteren Beiträge behandeln technische Werkzeuge und Methoden zur Unterstützung der Kooperation zwischen Legistik und Systemanalyse bzw. zwischen Legistik und Zivilgesellschaft in der Konzipierung, Strukturierung und Formulierung von Rechtsvorschriften.

2 Die Beiträge

2.1 Rechtsetzung zwischen Konflikt und Kooperation (Günther Schefbeck)

[Rz 4] Kommt dem Recht auch die Funktion der (antizipativen) Regelung von (insbesondere Verteilungs)Konflikten zu und ist der Rechtsetzungsprozess daher einerseits naturgemäß konflikthaft, also vom Aufeinanderprallen konfligierender Interessen geprägt, so ist er doch andererseits zugleich nicht minder kooperativ: er ist bestimmt von Intraorgankooperation (ist doch die Legislative im demokratischen Verfassungsstaat regelmäßig kollegial organisiert und bereits die legislative Vorbereitung von Rechtsaktsentwürfen Ergebnis eines oft komplexen kooperativen Prozesses auf administrativer Ebene), von Interorgankooperation (insbesondere zwischen Regierung und Parlament, die Habermas in legislativer Perspektive als «parlamentarischen Komplex» zusammenfasst) wie auch von Kooperation zwischen den legislativen Organen bzw. den Akteuren des politischen Systems auf der einen und der (organisierten und nicht organisierten) Zivilgesellschaft auf der anderen Seite. Der Begriff der «kooperativen Rechtsetzung» ist insbesondere auf diese letztere Form der Kooperation angewandt worden, weil sie in den Augen der puristischen Staatsrechtslehre allzu verdächtig von der «gouvernementalen» Rechtsetzung durch die dazu verfassungsmäßig berufenen Organe abzuweichen schien. Alle Dimensionen kooperativer Rechtsetzung haben durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien nicht nur neue Instrumente, sondern neue Qualität erhalten, und das Potential ist noch nicht ausgeschöpft.

2.2 Kooperation im Rechtsetzungsprozess aus legislativer Sicht (Renate Krenn-Mayer)

[Rz 5] Für den Rechtserzeugungsprozess ist es typisch, dass viele Akteure in den unterschiedlichsten Rollen daran beteiligt sind. Der weit überwiegende Teil der Rechtsvorschriften — auch der parlamentarisch erzeugten — wird in der Verwaltung vorbereitet, wo die Begutachtungs-

entwürfe und Regierungsvorlagen nach feststehenden und komplexen legislativen Regeln entstehen. Letztere erfordern und determinieren Kooperation mit Personen und Institutionen innerhalb und außerhalb der Verwaltung. Im österreichweit überwiegend verbreiteten System der Fachlegistik liegt die legislative Arbeit dieser Phase in den Händen jener juristischen Fachleute in Ministerien und Ämtern der Landesregierungen, die auf die jeweilige Materie spezialisiert sind. Ihre Tätigkeit soll hier unter dem Aspekt der Kooperation näher betrachtet werden, dies vor dem Hintergrund von Praxiserfahrung im Land Steiermark:

[Rz 6] Bis der erste Regelungsentwurf das Haus verlässt, ist die legislative Arbeit von amtsinterner Kooperation zwecks Inhaltsfestlegung, Informationsbeschaffung und Qualitätssicherung geprägt. Nicht zuletzt durch die verpflichtende Wirkungsfolgenabschätzung mit Blick auf die spätere Evaluierung von Regelungsvorhaben ist dieser interne Kooperationsbedarf markant gestiegen. Legistinnen und Legisten müssen häufig in einem extrem engen Zeitplan die Kooperationschritte abwickeln, die Rechtstexte und Begleittexte formulieren und weiterentwickeln, d.h. versionieren. Sie sind dazu mit einem ganzen Arsenal von älteren und neueren IT-Anwendungen gerüstet, teils Standardsoftware, teils Spezialsoftware, abhängig von der Gebietskörperschaft bzw. der Dienststelle, für die sie arbeiten. Auf die spezifische Kommunikation in der Legistik sind diese Anwendungen nur teilweise zugeschnitten, Kompatibilität, Benutzeroberflächen und Benutzerfreundlichkeit lassen bei den Legistinnen und Legisten viele Wünsche offen.

2.3 Crowdsourcing and cooperative law-making (Dimitris Spiliotopoulos/Dimitris Koryzis/Fotis Fitsilis/Günther Schefbeck)

[Rz 7] «Is crowdsourcing the future for legislation?», Brian Heaton recently asked in an article focusing on experiments in the U.S. allowing citizens to propose and edit legislation online. In Europe, the Finnish crowdsourcing experiment in writing a new law on off-road traffic has gained much attention, both with regard to the legislative and the educative experiences. European projects like «+Spaces» and «wegov» have contributed to the theoretical and technical foundations of legislative crowdsourcing. However, if crowdsourcing is defined as «an open call for anyone to participate in an online task» (Brabham), the traditional arguments against participatory democracy come into being again: in particular, the argument that those citizens ready to participate in a deliberative legislative process will not represent the «silent majority», so that participatory democracy may lead to distortions in the representation of societal interests. That is why the «non-moderated crowdsourcing» approach seems to be appropriate or even required to complement legislative crowdsourcing in the narrower sense: «non-moderated crowdsourcing» means systematic automatized listening to the discourses going on in civil society, in particular in the Social Networks of the Web 2.0. European projects like «SocIos» and — with special regard to policy making — NOMAD have shown the high potential of exploiting the Social Networks. Thus, the conclusion has to be that, if crowdsourcing is the future for legislation, and there is some indication for this assumption, it will be a well assorted mix of crowdsourcing approaches that will make the best possible use of the «wisdom of the crowds» and will improve the participatory legitimization of legislation.

2.4 Signaturbasierte Kooperation im parlamentarischen Prozess (Wolfgang Engeljehring)

[Rz 8] Mit dem neuen § 23a GOG wird die Möglichkeit der elektronischen Vervielfältigung und Verteilung von parlamentarischen Materialien rechtlich verankert. Die elektronische Vervielfältigung und Verteilung erfolgt grundsätzlich durch die Versendung eines E-Mail, in dem Verknüpfungen zu den auf der Webseite des Parlaments zur Verfügung gestellten Verhandlungsgegenständen enthalten sind. Zur Sicherung der Integrität und zur Gewährleistung der Authentizität parlamentarischer Materialien ist es erforderlich, diese durch eine elektronische Signatur («Parlamentssignatur») im Sinne einer Amtssignatur gemäß dem E-Government-Gesetz bzw. dem Signaturgesetz zu unterstützen. Die Parlamentssignatur ist eine fortgeschrittene elektronische Signatur, die auf einem qualifizierten Zertifikat beruht und von einer sicheren Signaturerstellungseinheit erstellt wird, deren Besonderheit durch ein entsprechendes Attribut im Signaturzertifikat ausgewiesen wird. Sie ist die elektronische Unterschrift einer natürlichen Person, die namens der Parlamentsdirektion handelt. Die Parlamentssignatur wird die Kooperation zwischen der Parlamentsverwaltung und den parlamentarischen Fraktionen, aber auch zwischen Parlament und Regierung auf eine neue technische Basis stellen. Sie bildet eine wichtige Stufe auf dem Weg zu umfassend elektronischer Rechtsetzung.

2.5 Elektronische Werkzeuge zur kollaborativen Strukturierung und Formulierung von Rechtsvorschriften (Wolfgang Kahlig)

[Rz 9] Die Klarheit und Verständlichkeit von gesetzlichen Regelungen ist eine der Grundvoraussetzungen für Vereinfachungen in der Verwaltung und für Einsparungen. Geeignet gewählte Legistikvorschriften können zur Verwirklichung beitragen. Ebenso Projekt-Management-Tools, wie etwa UML, die «Vereinheitlichte Modellierungssprache». In Gebieten des Informationsmanagements, des Prozessmanagements und der Rechtsinformatik ermöglichen Modellierungssprachen, die Anforderungen an ein Organisationssystem festzulegen, wie das Rechtssystem, sowie dessen Strukturen und seine inneren Abläufe auf einer höheren Abstraktionsebene darzustellen. Diese Sprachen versuchen eine Spezifikation für den Rechtsanwender und Bürger durch Darstellung in Diagrammform möglichst verständlich zu machen. Analog den natürlichen Sprachen definiert UML dabei Bezeichner für die meisten bei einer Modellierung wichtigen Begriffe und legt mögliche Beziehungen zwischen diesen Begriffen fest. UML definiert graphische Notationen für diese Begriffe und für Modelle statischer Strukturen und dynamischer Abläufe, die man mit diesen Begriffen formulieren kann. Abgeleitet aus den grafischen UML-Modellen hat sich in den letzten 10 Jahren die Handhabung von Ablaufdiagrammen als sehr praktisch dargestellt. Mit Hilfe von speziellen Tools können rechtliche Strukturen mit einfachen Modellelementen konstruiert werden. Wichtig erscheint, dass bei der Auflösung der Strukturen und Darstellung des Content eine enge Zusammenarbeit besteht zwischen hochqualifizierten Juristen und analytisch-technisch geprägten Systemingenieuren.

2.6 Kooperatives Wissensmanagement in der Rechtsetzung (Hannes Stefko)

[Rz 10] Bedingt durch formale Kommunikation und Notifikationen via E-Mails, erscheint deren tägliche Flut kaum mehr zu bewältigen; das kostet viel Geld und Ressourcen. Nun entfernen sich die ersten Firmen von der E-Mail-Kommunikation in Richtung einer kooperativen, wissensbasierten Kommunikation. Jeder Text eines Mitarbeiters wird in Absätzen auf einem zentralen Server abgelegt und an die notwendigen Teilnehmer kommuniziert. Die angesprochenen Teilnehmer teilen den gleichen Text über das IT-Netz und erweitern ihn beim ersten Ansehen um ihre persönliche Semantik (Regeln) automatisch. Nach dem Hinzufügen des eigenen Textes, der auch auf einem zentralen Server liegt, werden ausgewählte Kommunikationsteilnehmer mit Kommunikationsregeln bestimmt. Dieses System erzeugt ein Netz aus Text-Informationserstellern mit semantischen Regeln, die die Netzknoten abbilden, und Kommunikationsregeln, die die Netzanten und Netzweite darstellen. Erste Versuche haben gezeigt, dass relativ stabile Zellen aus 40—80 Teilnehmern entstehen, die untereinander auf hohem Niveau Informationen mit ähnlicher Semantik austauschen. Viele Teilnehmer dieser Zellen sind auch Mitglieder anderer Zellen. Die einzelnen Zellen sind die ideale Basis für ein Wissensmanagement, weil Information mit ähnlicher Semantik verwaltet wird. Sie ermöglichen dem Anwender, die richtige Information viel einfacher zu finden und die Menge von überflüssigen Informationen (E-Mails) auszuschalten.

[Rz 11] Der Ansatz ist auch auf das legislative System übertragbar: In Österreich wären kleine Zellen von 50—100 Personen aus der Zivilgesellschaft ideal. Sie würden Interessens-Gemeinschaften auf hohem Niveau darstellen, die durch Artikulieren der Interessen der Zivilgesellschaft die Legisten unterstützen könnten. Ein gemeinsames System für kooperatives Wissensmanagement mit Anwendern aus der Zivilgesellschaft und den Legisten wäre von Vorteil für die Rechtsetzung. Die einzelnen Zellen mit ihren Mitgliedern könnten die Gesetzentwürfe der Legisten bewerten und die neu entstandenen Sichten kommunizieren (regelbasierend). Die kommentierten Sichten würden von den Legisten und anderen Teilnehmern semantisch analysiert werden und eine Wissensbasis für weitere Modifikationen des Gesetzesentwurfs bilden. Dieser Schritt würde nicht nur für mehr Bürgernähe in der Rechtsetzung sorgen, er würde auch das konstruktive Mitwirken der Zivilgesellschaft am demokratischen System wesentlich erhöhen.

GÜNTHER SCHEFBECK, Abteilungsleiter, Parlamentsdirektion, Abteilung «Parlamentarische Dokumentation, Archiv und Statistik», Dr. Karl Renner-Ring 3, 1017 Wien, AT, guenther.schefbeck@parlament.gv.at