

Günther Schefbeck

## Schwerpunkt «Elektronische Rechtsetzung»

---

Zum bereits neunten Mal findet im Rahmen von IRIS ein Workshop zum Schwerpunkt «Elektronische Rechtsetzung» statt. Die inhaltliche Ausrichtung orientiert sich am Generalthema von IRIS 2016, also am Thema «Netzwerke». Die breite Anwendbarkeit des Netzwerkkonzepts erlaubt es, in seinem Rahmen die sozialen Netzwerke, in welche Rechtsetzung eingebettet ist, ebenso zu thematisieren wie die IT-Netzwerke, welche Rechtsetzungsprozesse unterstützen. Auch das Recht selbst kann netzwerkanalytisch betrachtet werden.

---

Category: Articles

Region: Austria

Field of law: E-Democracy

Collection: Conference Proceedings IRIS 2016

Citation: Günther Schefbeck, Schwerpunkt «Elektronische Rechtsetzung», in: Jusletter IT IRIS

## Inhaltsübersicht

1. Die Themenstellung
2. Die Beiträge
  - 2.1. Netzwerktheorie(n) und Rechtsetzung (Günther Schefbeck)
  - 2.2. Big Data und Liquid Democracy – Chancen und Risiken (Reinhard Riedl)
  - 2.3. Parliaments in the Digital Era – Innovation, Challenges, and Prospects (Fotis Fitsilis/Dimitris Koryzis/Dimitris Spiliotopoulos/Günther Schefbeck)
  - 2.4. Bundesgesetzgebung im elektronischen Netzwerk – Neuerungen im «E-Recht» (Wolfgang Engeljehring)
  - 2.5. Das Wörterbuch rechtsterminologischer Unterschiede Österreich-Deutschland (Rudolf Muhr/Marlene Peinhopf)
  - 2.6. Normative Modellierung mit SysML (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 neunten 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 Workshop, 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 Workshop, 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 Workshop 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 Workshop auf die Transparenz von Rechtsetzungsprozessen und ihre Unterstützung durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien gerichtet gewesen. Die kooperativen Dimensionen von Rechtsetzungsprozessen und ihre Unterstützung durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sind im Mittelpunkt des achten Workshop gestanden, das Generalthema von IRIS 2015 – «Kooperation» – aufgreifend.

[Rz 3] Entsprechend dem Generalthema von IRIS 2016 befasst sich der diesjährige Workshop schwerpunktmäßig mit dem Konzept bzw. den Konzepten des «Netzwerks». Darunter kann ein Computernetzwerk, wie es zur technischen Unterstützung des Rechtsetzungsprozesses erforderlich ist, ebenso fallen wie die sozialen Netzwerke, in welche Rechtsetzungsprozesse eingebettet sind. Auch das Rechtssystem selbst kann mit den Methoden der Netzwerkanalyse betrachtet werden, und dies gilt ebenso für die Vernetzung von Rechtssystemen, wie sie im europäischen Mehrebenensystem zur Regel geworden ist. In der ersten Session wird daher zunächst der Blick auf die Anwendbarkeit der Netzwerktheorie(n) auf die verschiedenen Dimensionen der Rechtsetzung gerichtet, um dann auf Partizipationsnetzwerke im Rechtsetzungsprozess einerseits und auf die digitalen Interaktionsmuster von Parlamenten andererseits einzugehen. Die zweite Session beschäftigt sich mit den aktuellen Entwicklungen des von elektronischen Netzwerken unterstützten Rechtsetzungsprozesses in Österreich, mit der rechtssprachlichen Vernetzung des österreichischen und des deutschen Rechtssystems sowie mit neuen Ansätzen normativer Modellierung.

## 2. Die Beiträge

### 2.1. Netzwerktheorie(n) und Rechtsetzung (Günther Schefbeck)

[Rz 4] Haben sich sozialwissenschaftliche und mathematisch-naturwissenschaftliche Netzwerktheorien zunächst eher parallel zu einander entwickelt, so ist einem abstrakten, mathematisch fundierten netzwerktheoretischen Ansatz, der grundsätzlich Anwendbarkeit auf alle in Graphen modellierbaren Phänomene beansprucht, aber insbesondere an Beispielen aus den durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ausgelösten sozialen Phänomenen illustriert worden ist, gerade deswegen seit den späten 1990er Jahren, also seit Beginn jener Ära, die CASTELLS als durch die «Netzwerkgesellschaft» geprägt beschreibt, große öffentliche Aufmerksamkeit zuteil geworden. Die Anwendung netzwerktheoretischer Ansätze auf die Rechtsetzung kann verschiedene Aspekte ins Blickfeld nehmen: grob gesprochen, zum einen die «äußeren» Strukturen des Rechtsetzungsprozesses und zum anderen die «inneren» Strukturen des Rechtsetzungsstoffes.

[Rz 5] Die netzwerktheoretisch basierte Analyse des Rechtsetzungsprozesses betrachtet die Beziehungen zwischen dessen Akteuren und gelangt dadurch zu einem Verständnis dessen informeller Strukturen, die sich von der klassischen Konzentration auf die formalisierten Verfahrensmuster abhebt. So können politikfeldspezifische Politiknetzwerke analysiert werden, die sich insbesondere im Bereich der Politikformulierung manifestieren, deren Einfluss aber nicht zuletzt angesichts der zunehmenden Beschleunigung des normativen Prozesses bis weit in den an sich hoch formalisierten und seinem Anspruch nach transparenten parlamentarischen Gesetzgebungsprozess hineinreicht.

[Rz 6] Wird das Recht selbst mit netzwerktheoretischen Mitteln analysiert, so kann dessen relationale Struktur sichtbar gemacht werden, wie sie sich in expliziten und impliziten Verweisungen zwischen generellen Normen, aber auch im Rekurs individueller auf generelle Normen manifestiert. Eine «power law»-Verteilung wird erkennbar, wenn zum Gegenstand der Analyse die Frequenz und

Intensität der internormativen Relationen gemacht wird und so jene Normen identifiziert werden, denen «preferential attachment»-Charakter zukommt, auf die also besonders häufig rekurriert wird. Diese Verteilung wiederum trägt zur Erklärung der Bildung und der Intensität der Involvierung spezifischer Politiknetzwerke im Rechtsetzungsprozess bei.

## **2.2. Big Data und Liquid Democracy – Chancen und Risiken (Reinhard Riedl)**

[Rz 7] Eine Kernidee der Liquid Democracy-Bewegung ist die Ambition, sämtliche Versionen eines Gesetzestexts in maschinenlesbarer Form allen zugänglich zu machen. Damit verbunden sind mehrere Ziele. Es soll unter anderem transparent werden, wer welche Gesetzesänderung vorgeschlagen hat, und es soll Akteuren möglich sein, Ihre eigene Version eines Gesetzesvorschlags als Gegenthese zu präsentieren. Ersteres würde die Analyse politischer Aktivitäten wesentlich einfacher machen. Letzteres könnte in der Vernehmlassung genutzt werden, um eine differenzierte Haltung einzunehmen, und würde auch die Möglichkeit geben, eine Ablehnung in der parlamentarischen Abstimmung präzise zu begründen. Das Ergebnis der Versionierung ist ein Versionengraph. Durch das Zusammennehmen solcher Versionsgraphen könnte eine reichhaltige Datensammlung geschaffen werden, aus der mittels verschiedener Big Data-Techniken Informationen über das politische Handeln der Akteure gewonnen werden können, z.B. wie arbeiten Bundesländer/Kantone bei Vernehmlassung zusammen, wie konsistent agieren Parteienvertreter im Parlament, etc. Dieser Informationsgewinn wird erkaufte durch die Erhöhung der Komplexität bei den Referenzen (da auf alle Versionen nun Bezug genommen werden kann) und die Nebenwirkungen der Erhöhung der Transparenz (alle Akteure wissen, dass ihr Handeln analysiert werden wird). In diesem Beitrag werden die daraus resultierenden Chancen und Risiken diskutiert.

## **2.3. Parliaments in the Digital Era – Innovation, Challenges, and Prospects (Fotis Fitsilis/Dimitris Koryzis/Dimitris Spiliotopoulos/Günther Schefbeck)**

[Rz 8] Parliaments are traditional organisations in the sense that they heavily rely on tradition. Their institutional identity, their structure, their Rules of Procedure often remain stable over long periods of time. This stability and conservatism are in direct contradiction with the rapid progress in technology transformation in the last decades, particularly in the ICT domain. As parliaments struggle to maintain and enhance their institutional role within the new digital society, they tend to apply new technologies with a characteristic lag and in a rather unstructured way.

[Rz 9] At the same time, some European Parliaments have clearly identified the possibilities that emerge through application of the new technologies in the area of legal informatics, in digital democracy with public participation, as well as in the digital transformation and parliamentary communication domain. By participating in a series of networking activities through European funded research projects (FP7), the Hellenic Parliament and the Austrian Parliament have placed themselves in the forefront of parliamentary innovation among their European counterparts.

[Rz 10] The paper will first describe a range of technological challenges that modern parliaments face today. A range of innovative parliamentary actions and use cases will be presented that is closely related with parliamentary ICT research scientific activities, in a series of European funded

projects. The networking activities of the two Parliaments (Hellenic and Austrian) in the context of participation in these European research projects are going to be put into the focus. The nature of these networks as well as of the non-parliamentary actors (Universities, research institutes, Civil Society Organisations, private companies, other users, etc.) is going to be examined. In particular, data from the projects LEX-IS, +Spaces, NOMAD, ARCOMEM, and METALOGUE are going to be analysed. Finally, the paper will present the prospects that arise from the use of the latest ICT technologies in Parliaments in selected sub-topics like public consultation, crowdsourcing, content analysis, communication skills and tools usability. We shall examine limitations in the use of such ICT tools and shall propose potential areas of technological research and innovation for the development of the appropriate parliamentary applications.

#### **2.4. Bundesgesetzgebung im elektronischen Netzwerk – Neuerungen im «E-Recht» (Wolfgang Engeljehringer)**

[Rz 11] Nachdem mit 1. Jänner 2015 durch den neu eingefügten § 23a des Geschäftsordnungsgesetzes die elektronische Vervielfältigung und Verteilung der parlamentarischen Materialien und die Verwendung der elektronischen «Parlamentssignatur» ihre Rechtsgrundlage erhalten haben, sind mit Wirksamkeit von Jänner 2016 weitere Schritte in Richtung einer nicht nur umfassenden, sondern auch umfassend authentischen elektronischen Unterstützung des Verfahrens der Bundesgesetzgebung gesetzt worden: Insbesondere gilt nunmehr die elektronische Übermittlung der Regierungsvorlagen im «E-Rechts-Workflow» vom Bundeskanzleramt an die Parlamentsdirektion als authentisch. Das bedeutet unter anderem, dass das Erfordernis der Vergleichen der elektronisch übermittelten Version mit der bisher als authentisch geltenden Papierversion entfällt, und führt damit zu einer weiteren Verfahrensbeschleunigung. Die elektronische Verteilung der elektronisch signierten Regierungsvorlage durch ein Verknüpfungen zu den Dokumenten enthaltendes E-Mail ersetzt die papierförmige Verteilung. Aus den weiteren Neuerungen im «E-Recht» ist die Ausdehnung der elektronischen anstelle der papierförmigen Übermittlung auf die vom Nationalrat angenommenen Entschlüsse hervorzuheben. Diese und weitere beabsichtigte Maßnahmen sind auch im Zusammenhang mit der für die Zeit während des Umbaus des Parlamentsgebäudes bevorstehenden Unterbringung der parlamentarischen Klubs und der Einrichtungen der Parlamentsverwaltung in dislozierten Interimslokalen zu sehen, welche die durchgängige elektronische Vernetzung noch wichtiger erscheinen lässt.

#### **2.5. Das Wörterbuch rechtsterminologischer Unterschiede Österreich-Deutschland (Rudolf Muhr/Marlene Peinhopf)**

[Rz 12] In dieser Präsentation wird das «Wörterbuch rechtsterminologischer Unterschiede Österreich-Deutschland» vorgestellt und zur Diskussion gestellt.

[Rz 13] Das Wörterbuch ist der Versuch, substantielle Unterschiede zwischen zwei verschiedenen Rechtssystemen, die auf derselben Sprache basieren, zuverlässig zu beschreiben, indem die Methoden der Terminologiewissenschaft und die Prinzipien der Technologiearbeit der Europäischen Union angewendet wurden. Es zeigt sich, dass zahlreiche Unterschiede vorhanden sind und es notwendig ist, diese bei Übersetzungen und bei der Abhandlung von Rechtssachen zu berücksichtigen. Unterschiede in der Rechtssprache zweier Mitgliedsländer mit derselben Sprache führen nicht nur

zu rechtlichen Verständnisproblemen, sondern werfen auch Probleme für das Rechtssystem des nichtdominierenden EU-Landes auf, da dieses über den Umweg der EU-Gesetzgebung an jenes des Nachbarlands terminologisch und inhaltlich angepasst wird.

[Rz 14] Das vorliegende Rechtswörterbuch enthält 2.000 österreichische Rechtstermini, die sich in Form und/oder Inhalt von Termini des deutschen Rechtssystems unterscheiden. Das Wörterbuch enthält darüber hinaus (mit Ausnahme bestimmter spezifischer Fleischteile des Rinds und Schweins) englische und französische Übersetzungsvorschläge aller österreichischen Rechtsbegriffe, da diese beiden Sprachen neben Deutsch die wichtigsten Arbeitssprachen der EU sind. Insgesamt umfasst das Wörterbuch 7.960 österreichische, deutsche, englische und französische Rechtsbegriffe. Die Konzepte von 43 österreichischen und 492 deutschen Rechtsbegriffen haben keine terminologische Entsprechung im jeweils anderen Rechtssystem (sie sind als «fehlt» markiert).

[Rz 15] Die Erstellung des Wörterbuchs fand im Kontext der Terminologearbeit der EU statt, wo das Österreichische Deutsch nach dem Beitritt Österreichs im Jahre 1995 trotz der Pionierarbeit von H. Markhart nicht ausreichend repräsentiert war. Das vorliegende Wörterbuch ist daher auch als Modell für die Beschreibung derartiger Unterschiede zwischen Rechtssystemen anderer Mitgliedsländer der Europäischen Union und darüber hinaus anzusehen, die sich eine gemeinsame Sprache teilen. Innerhalb der EU sind 8 der 24 Amtssprachen sogenannte plurizentrische Sprachen. Es sind dies Deutsch, Englisch, Französisch, Griechisch, Niederländisch, Portugiesisch, Schwedisch und Spanisch. Für sie alle gilt, dass eine Sprache mehrere Rechtssysteme repräsentieren kann, die sich mehr oder weniger unterscheiden und damit eine potentielle Quelle von Verständnisproblemen sind.

[Rz 16] Das Generalthema der IRIS 2016 ist «Vernetzung». Das Wörterbuch vernetzt zwei Rechtssysteme und identifiziert substantielle Unterschiede zwischen ihnen zur gegenseitigen Orientierung.

## **2.6. Normative Modellierung mit SysML (Hannes Stefko)**

[Rz 17] Das Erstellen von Gesetzestexten stellt große Herausforderungen an die Legisten. Damit die normativen Texte so einfach wie möglich auch von den Mitgliedern der Zivilgesellschaft verstanden werden können, sollen sie klare Regeln beinhalten. Eine weitgehende Abgrenzung zu bestehenden Gesetzen sowie eine klare Definition der verwendeten Begriffe würden zusätzlich das Verständnis erhöhen und die Anwendung erleichtern. Mit der Modellierung von normativen Regeln, die im Gesetzestext abzubilden sind, könnten diese Ziele (flächendeckend) erreicht werden. Mit einer verbreiteten Modellierungssprache (SysML) wird der Modellierungsvorschlag eines bestehenden Gesetzestextes aus der StVO vorgestellt. Die Vorteile und neuen Möglichkeiten von modellierten Rechtsnormen werden aufgezeigt.