

Nikolaus Forgó / Markus Holzweber

Vom EDV-Versuchsprojekt «Verfassungsrecht» zum Rechtsinformationssystem des Bundes

Mit dem EDV-Versuchsprojekt Verfassungsrecht wurde in Österreich zu Beginn der 1970er Jahre ein interdisziplinäres Projekt gestartet, das den Einsatz des Computers am Beispiel des Verfassungsrechtes ausloten sollte. Die dort geleisteten Vorarbeiten wurden im Rechtsinformationssystem des Bundes aufgenommen und weiterentwickelt. Der Prozess ist mit dem beruflichen Wirken Friedrich Lachmayers eng verbunden.

Category: Articles
Region: Austria

Citation: Nikolaus Forgó / Markus Holzweber, Vom EDV-Versuchsprojekt «Verfassungsrecht» zum Rechtsinformationssystem des Bundes, in: Jusletter IT next: 11. September 2014 – Lachmayer

Inhaltsübersicht

- 1 Computereinsatz in Österreichs Verwaltung: eine Erfolgsgeschichte?
- 2 Die Anfänge des Computereinsatzes
- 3 Computer und Recht
- 4 Das EDV-Versuchsprojekt «Verfassungsrecht»
 - 4.1 Die Österreichische Rechtsdokumentation
 - 4.2 Der Anfang des EDV-Versuchsprojektes
 - 4.3 Die Mitarbeiter
 - 4.4 Die Zusammenarbeit
 - 4.5 Das Ergebnis
 - 4.6 Erwartungen an das Versuchsprojekt
 - 4.7 Eine Bewertung des Versuchsprojektes
 - 4.8 Das Versuchsprojekt als Tor in die Zukunft?

1 Computereinsatz in Österreichs Verwaltung: eine Erfolgsgeschichte?

[Rz 1] Die Mühlen der Bürokratie wie auch jene der Justiz mahlen sprichwörtlich langsam und gründlich. Da mag das Auftreten einer neuen Technologie wirken wie ein Kometeneinschlag. Der Computer veränderte, wie wir aus der Rückschau bereits erkennen können, innerhalb einer vergleichsweise kurzen Zeit ein jahrhundertlang gepflegtes und eingespieltes System in der öffentlichen Verwaltung. Die unter Maria Theresia 1750 eingeführte Kanzleiordnung blieb über zwei Jahrhunderte bis 1973 aufrecht. 1974 wurde sie neu aufgelegt.¹ Diese Ordnung organisierte in ihrer ursprünglichen Form die Dokumentation der Geschäftsfälle in Papierform. Unter Maria Theresia wurden die Geschäftsfälle nach Sachgebieten getrennt und in chronologisch geführten Journalen nummeriert verzeichnet. In diesen Journalen wurde der jeweilige Status eingetragen, sodass man Bürgern und anderen Verwaltungsebenen Auskunft zum letzten Stand der Bearbeitung geben konnte. Ergänzt wurden diese Journale durch Indices, wiederum auf Basis von Karteikarten, die einen direkten Zugriff auf die Geschäftsfälle ermöglichten. «Aus heutiger Sicht kann man von einem umfangreichen Reorganisations-Projekt sprechen, das sich der gesamten damaligen Papier-basierten Technik bediente und die Arbeitsabläufe auf Basis dieser Technik gestaltete.»²

[Rz 2] Die Papierdokumentation wurde erst 1985 aufgegeben und der Übergang zum elektronischen Dokumentationssystem mit dem elektronischen Kanzleinformationssystem geschaffen. Zug um Zug wurde das Papier zurückgedrängt, nicht nur in der Verwaltung, sondern auch in der Justiz. Mit dem Elektronischen Rechtsverkehr wurde schließlich die Gleichwertigkeit der elektronischen Eingaben mit konventionellen Eingaben auf Papier erreicht. Eine Vorbildfunktion auf österreichischer Ebene hatte der im Jahr 1990 eingeführte Elektronische Rechtsverkehr als eine Art «Datenhighway zu den Gerichten»³, der mit dem E-Government-Label der Europäischen Kommission ausgezeichnet wurde.

[Rz 3] Vorläufer des Elektronischen Aktes wurden ab 1997 eingeführt. 1997 erfolgten die ers-

¹ Vgl. KORSCHY, IT-Anwendungen in der österreichischen Justiz und Verwaltung — Anfänge und Ausblick, in: Forgó/Holzweber/Reitbauer (Hrsg.), Informationstechnologie in Recht und Verwaltung, Anfänge und Auswirkungen des Computereinsatzes in Österreich, Wien 2011, 135.

² MAKOLM, Recht — Organisation — Technik: E-Government als Motor der Veränderung, in: Verwaltung im Umbruch. Gesammelte Vorträge, Wien, Graz 2007, 61-73, hier 62.

³ TRAUNMÜLLER, Electronic Government. Ein terminologischer Sprachvergleich zwischen dem Deutschen und dem Spanischen, Dipl.-Univ., Wien 2002, 16.

ten E-Governmentanwendungen für den Bürger: Help.gv als Serviceportal für Bürger und Wirtschaft, die Bürgerkarte in Folge der eEurope-Initiative — die auf eine elektronische Bereitstellung aller öffentlichen Dienste abzielt —, FinanzOnline als Service für Bürger und Unternehmer ab 2003, der elektronische Akt in der Zentraleitung des Bundesministeriums für Finanzen ab 2004, und das Unternehmensserviceportal ab 2010.

[Rz 4] Vor allem zu nennen ist hier schließlich auch das Rechtsinformationssystem des Bundes, <https://www.ris.bka.gv.at>, mit dessen Entwicklung die Biographie des Verfassers eng verbunden ist. Seit dem Kundmachungsreformgesetz 2004 (BGBl I Nr. 100/2003), das ein Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt enthält, ist das Rechtsinformationsgesetz des Bundes gesetzlich näher beschrieben (vgl. insb. §§ 6 ff. Bundesgesetzblattgesetz). Das Gesetz differenziert zwischen der Kundmachung zu verlautbarenden Rechtsvorschriften einerseits und sonstigen Informationen über das Recht der Republik Österreich (§ 13 Bundesgesetzblattgesetz) andererseits. Zwar sind beide unter <https://www.ris.ka.gv.at> kundzumachen, nur erstere sind jedoch authentisch. Bundesgesetze werden somit in Österreich seit 2004 (ausschließlich) elektronisch authentisch kundgemacht. Hinzu treten eine Vielzahl «sonstiger» Rechtsinformationen, die über das Portal vorgehalten werden und deren Umfang (immer noch) systematisch ausgebaut wird. Österreich ist damit (nach wie vor) in Europa beispielgebend.⁴ So ist — beispielsweise — Deutschland weiterhin von einer authentischen elektronischen Kundmachung seiner Bundesgesetze weit entfernt und auch Portal, das (wenigstens) die höchstgerichtliche Judikatur einheitlich erfasst und zugänglich macht, fehlt weiterhin.

[Rz 5] All diese Neuerungen firmierten neudeutsch unter dem Begriff des «E-Government», das eine einfache Kommunikation zwischen Bürger und Behörde möglich machen soll. Die damit intendierte Interaktion zwischen Staat und Bürgern — die mit einer größeren Sicherheit und gleichzeitig einer Beschleunigung des Verwaltungsablaufes einhergehen sollte — wurde mit dem österreichischen E-Government Gesetz vom 27. Februar 2004 rechtlich weiter eingefasst. Es ist daher sicherlich richtig zu sagen, «dass nach mehr als 200 Jahren Theresianischer Kanzleiordnung der elektronische Akt den Papierakt ersetzt hat.»⁵

[Rz 6] Auch diese Entwicklung hat jedoch, wie hier skizziert werden soll, nicht schlagartig Platz gegriffen, sondern hat vielmehr Jahrzehnte gedauert, reicht in ihren Anfängen bis in die 1950er Jahre zurück und ist mit der beruflichen Biographie Friedrich Lachmayers eng verknüpft.

2 Die Anfänge des Computereinsatzes

[Rz 7] Die Anfänge des Computereinsatzes in der österreichischen Verwaltung begannen in den 1950er Jahren bzw. am Anfang der 1960er Jahre, so etwa an den Universitäten, in der Kommunalverwaltung, im Steuerwesen und in der Sozialversicherung.

[Rz 8] Tabelliermaschinen, die in der Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter ab 1950 oder in der Forstlichen Bundesversuchsanstalt ab 1953 eingesetzt wurden, markieren den Anfang

⁴ Vgl. zu den Anfängen der Diskussion zum RIS im Internet etwa die Beiträge in Feldner/Forgó/Kremnitzer/Philapitsch (Hrsg.), Chaos Control. Das Internet als dunkle Seite des Rechts, Wien 2001.

⁵ DECSI, «Verwaltungsforschung in Österreich. Verwaltungsreformen am Beispiel des elektronischen Aktes, Dipl.-Arb., Wien 2008, 72.

des elektronischen Zeitalters. In der Privatwirtschaft stellten vorrangig große Unternehmen wie VOEST oder Alpine Montan Gesellschaft in Donawitz Teile der Produktion auf automatisierte Verfahrensweisen um.⁶

[Rz 9] Im Bereich der Universitäten nahm das Mathematische Labor der Technischen Hochschule in Wien eine Vorreiterrolle ein. Die erste elektronische Rechenanlage Mitteleuropas, die mit einer eigenen Anlage an das Fernschreibnetz angeschlossen war, wurde 1956 in diesem Labor der Technischen Hochschule unter der Leitung der Professoren Rudolf Inzinger und Adalbert Duschek in Betrieb genommen. «Sie ist die einzige in Österreich, die derart vielfache Verwendungsmöglichkeiten besitzt. 240.000 mathematische Operationen können mit dieser Anlage in einer Stunde durchgeführt werden», berichtete die Tageszeitung Die Presse.⁷ Mittels Fernschreiber konnten externe Geräte ein «Rechenproblem» an das Gerät in Wien schicken und die Lösung wiederum per Fernschreiber empfangen.

[Rz 10] Die erste EDV-Anlage in einer öffentlichen Verwaltungsstelle wurde am 13. Jänner 1959 an das damalige Zentralbesoldungsamt ausgeliefert. Diese Anlage war die erste innerhalb Europas, die bei einer öffentlichen Verwaltungsstelle in Betrieb genommen wurde.⁸ Das elektronische Verfahren im Hintergrund sollte die Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge für die im Bund zu entlohnenden Personen sicherstellen.

[Rz 11] Unter der Leitung von Roderich Walter waren bereits einige Jahre zuvor, schon ab 1953, Überlegungen angestellt worden, wie das bestehende System in ein maschinelles übergeleitet werden könnte. Man suchte nach Möglichkeiten und Wegen, das Hollerithverfahren — ein erstmals 1879 im Rahmen der Volkszählung in den USA eingesetztes Verfahren zur Datenspeicherung auf Lochkarten — einzuführen. Allerdings erschien der Einsatz von konventionellen Lochkartenmaschinen wegen des als zu gering eingeschätzten Rationalisierungseffekts als wenig effektiv. Es brauchte eine Lösung, die die zunehmenden Datenmengen verarbeiten konnte. Das Besoldungsverfahren war durch Verbesserungen des Dienst- und Besoldungsrechts sowie durch weitere Anpassungen im Steuerrecht und im Sozialversicherungswesen «immer komplizierter geworden» und stellte das Personal vor «nahezu unlösbare Probleme.»⁹ Die Lösung dieser erwarteten Probleme wurde in der elektronischen Datenverarbeitung gesehen, an die große Erwartungen gerichtet wurden.

[Rz 12] Die Computeranlage, ein Univac calculating tabulator (UCT), wurde vom Leiter des Zentralbesoldungsamtes persönlich in Empfang genommen. «In den späten Abendstunden dieses Tages war die Singerstraße zwischen Franziskanerplatz — Grünangergasse und Riemergasse verkehrspolizeilich gesperrt. Vor dem Barockportal des Amtsgebäudes standen modernste Spezialfahrzeuge mit der lange erwarteten Fracht. Hofrat Dr. Walter überwachte — umgeben von seinen engsten Mitarbeitern und in Anwesenheit des Generalrepräsentanten der Lieferfirma — die Entladung der empfindlichen Geräte persönlich.»¹⁰

[Rz 13] Die Anlage bestand aus vier Teilen, die auf mehrere Räumlichkeiten aufgeteilt wurde. In einem Raum wurden die Angaben der Bezugsblätter auf kleine Lochkarten übertragen. Ein

⁶ Wien Bibliothek, Tagblattarchiv, Mappe Automatisierung, Nr. 650.011, Die Presse vom 21. April 1957.

⁷ Wien Bibliothek, Tagblattarchiv, Mappe Automatisierung, Nr. 650.011, Die Presse vom 5. Februar 1956.

⁸ NONHOFF, IT-Weichenstellung für die Zukunft der Bundesverwaltung, in: Traunmüller u.a. (Hrsg.), Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government. Festschrift Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien 2004, 482-498, hier 482.

⁹ Die Automation in der Finanzverwaltung, Wien 1975, 16.

¹⁰ 10 Jahre Leiter des Zentralbesoldungsamtes, Herrn Wirkl. Hofrat Dr. Roderich Walter, Wien 1962, 20.

Zusatzgerät «übersetzte» den gestanzten Text in die gewohnten Buchstaben und bedruckte die Karten. In einem weiteren Raum befanden sich vier Prüfgeräte, die jede Karte ausschieden, auf der sich eine Fehllochung eingeschlichen hatte. Die (im Regelfall weiblichen) Bediensteten an diesen Prüfgeräten mussten die Daten erneut eingeben, damit das Prüfgerät diese Angaben mit jenen auf der Lochkarte vergleichen konnte.¹¹ Ein Hilfsgerät — die sogenannte Sortieranlage — mischte und entmischte die Lochkarten und führte der Zentralanlage nur jene Daten zu, die bei dem Hauptverarbeitungsvorgang gerade gebraucht wurden.

[Rz 14] Die Anlage im Zentralbesoldungsamt konnte in der Stunde rund 36.000 Lochkarten verarbeiten. Auf dem Magnettrommelspeicher des Rechengertes, das mit 1200 Transistoren ausgerüstet war, konnten bis zu 50.000 Buchstaben, Ziffern oder Sonderzeichen gleichzeitig gespeichert werden. Der Speicher beinhaltete neben Daten auch die entsprechenden Programme. «Die Magnettrommel dreht sich in der Minute etwa 17.500mal um ihre Achse. Das Schnellschreibegerät der Anlage ist imstande, in der Stunde 36.000 Zeilen zu drucken, wobei jede einzelne Zeile bis zu 130 Anschläge aufweisen darf. Mit Hilfe der Sortiermaschine können bis zu 48.000 Lochkarten in der Stunde nach zehn numerischen oder 13 alphabetischen Begriffen geordnet werden. Der Beschrifteter versieht die Lochkarten mit normaler Schrift. In der Stunde können 6.000 Lochkarten beschriftet werden.»¹²

[Rz 15] Finanzminister Reinhard Kamitz würdigte die Anschaffung der EDV-Anlage anlässlich einer Feierlichkeit am 5. November 1959 folgendermaßen: «Ich glaube, es ist ein denkwürdiger Augenblick heute, wenn wir uns vergegenwärtigen, daß die Automation in die Rechenstuben einer Behörde Einzug hält; wir sind, soviel mir bekannt ist, eine der ersten Verwaltungen in Europa¹³, die sich dieses modernen Systems des Elektronengehirns bedient. [...] Ich glaube, daß die Automation jener Vorgang ist, der in der Zukunft den Menschen, nicht wie man vielfach glaubt zu einer erhöhten rein mechanischen Tätigkeit bringt, sondern im Gegenteil seine Verantwortung sein Denken und seine Konzeption in eine höhere Stufe heben wird — und uns alle reicher machen wird, je mehr wir die Gelegenheit haben, solche Methoden der modernen Produktion anzuwenden.»¹⁴

[Rz 16] Wie viele EDV-Anlagen am Ende der 1950er bzw. Anfang der 1960er Jahre in Österreich in Betrieb waren, wissen wir nicht. Die Zahlen beruhen weitgehend auf Schätzungen. 1963 wurde die Gesamtzahl der EDV-Anlagen in Österreich mit 66 angegeben, 1965 mit 150 und 1968 sollen es mehr als 300 gewesen sein. Erste Erhebungen durch die Bundesregierung haben erst im Jahr 1969 stattgefunden. In einem Bericht heißt es, dass «von Experten» die Zahl der Computeranlagen in Österreich auf «rund 300»¹⁵ geschätzt werde. Trotz dieses Mangels an exaktem Zahlenmaterial wird deutlich, dass hier ein schneller und entscheidender Wandel begann. Schon damals wurde die zahlenmäßige Steigerung in den 1960er Jahren als «kybernetische Revoluti-

¹¹ Vgl. Interview mit Ludwig Oswald am 23. August 2011.

¹² Wien Bibliothek, Tagblattarchiv, Mappe Automatisierung, Nr. 650.011, Arbeiterzeitung vom 6. November 1959.

¹³ Josef Schlager spricht im österreichischen Parlament überhaupt von der ersten Anlage in der öffentlichen Verwaltung Europas. «Mit der Lieferung der Anlage am 13. Jänner 1959 besaß Österreich die erste elektronische Datenverarbeitungsanlage bei einer öffentlichen Verwaltungsstelle in Europa.» Stenographische Protokolle, XIV. GP, 83. Sitzung vom 1. Februar 1978, 7978.

¹⁴ 10 Jahre Leiter des Zentralbesoldungsamtes, Herrn Wirkl. Hofrat Dr. Roderich Walter, Wien 1962, 28.

¹⁵ Vgl. ÖStA, AdR, BKA, GZ 53496/2a/69: Bericht der Bundesregierung über den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen in der Bundesverwaltung, 6.

on»¹⁶ bezeichnet.

3 Computer und Recht

[Rz 17] Das Potential des Computers zur Steigerung der Effizienz wurde auch in der öffentlichen Verwaltung bald erkannt. Seit 1965 nahm auch der Rechnungshof bei seinen Berichten immer wieder Bezug auf die Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung.¹⁷ Die Vorteile lagen auf der Hand: Raumersparnis, Personalsparnis und Qualitätsverbesserung. Nahm beispielsweise das Strafregister in der Bundespolizeidirektion Wien zu diesem Zeitpunkt zwei Stockwerke an Platz in Anspruch, sollten die Daten künftig auf 19 Magnetbändern gespeichert werden können.¹⁸

[Rz 18] Im Österreich am Ende der 1960er bzw. am Anfang der 1970er Jahre standen Anwendungsgebiete im Bereich der Abrechnung bzw. Verrechnung, der Ablauforganisation und der statistischen Darstellung im Vordergrund. Es waren somit «klassische» Arbeiten, Zähl- und Abrechnungsarbeiten, für die der Computer als geeignet erschien. Gleichzeitig wurden Überlegungen angestellt, den Computer für höherwertige Aufgaben zu nutzen. 1969 berichtete Sektionschef Edwin Loebenstein, dass die computergerechte Gesetzgebung in Österreich bereits begonnen habe und verwies auf den Einsatz von Lochstreifen und Magnetbandsetzmaschinen in der Staatsdruckerei: «Die computergerechte Gesetzgebung wurde schon begonnen, es gibt aber noch viele Schwierigkeiten.»¹⁹

[Rz 19] Mit dem Einsatz des Computers in der Verwaltung stieg das Bedürfnis, diesen auch im Rahmen der Vollziehung von Gesetzen einzubinden. «Erstmalig» wurde 1961 die Bundesabgabenordnung «unter Bedachtnahme auf moderne maschinelle und elektronische Geräte neu formuliert erstmals den Erfordernissen der Zeit angepasst.»²⁰ Im Bundesgesetz vom 6. März 1969, mit dem die Bundesabgabenordnung neuerlich abgeändert wird (BGBl. 33/1969), wurde im § 96 BAO, BGBl. 134/1969 ausdrücklich geregelt, dass «Ausführungen, die in Lochkartentechnik oder in einem ähnlichen Verfahren hergestellt werden, weder der Unterschrift noch der Beglaubigung bedürfen.»²¹ In ähnlicher Weise wurden im § 50 des Verwaltungsstrafgesetzes (BGBl. 275/1971) die rechtliche Grundlage für den automatisierten Ablauf der Einhebung bzw. Verrechnung von Organmandaten im Bereich der Bundespolizeidirektion Wien geschaffen.²²

[Rz 20] Als weitere Gesetze, bei denen die Automation früh eine wesentliche Rolle in der Ausgestaltung des Gesetzestextes eingenommen hat, sind zu nennen das Bundesgesetz mit dem das Kriegsopferversorgungsgesetz 1957 neuerlich abgeändert wird (BGBl. 56/1969), das Bundesgesetz über die Gewährung von Schulbeihilfen und Heimbeihilfen (BGBl. 72/1971), das Strafregis-

¹⁶ HÖLLRIGL, Weitere Entwicklungsmöglichkeiten für die Automatisierung im Kataster, in: Zweite Fachtagung für Vermessungswesen in Wien 1967: «Automation und Rationalisierung im Grundkataster», Wien 1968, 54.

¹⁷ Vgl. Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes, Verwaltungsjahr 1965, 1. Teil (= 63 Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, XI. GP), Absatz 4/8.

¹⁸ Vortrag Dr. Helmut Ambrosi, in: ÖJZ 14/15 (1968), 388-390, hier 388.

¹⁹ ÖStA, AdR, 01/BMJ, Zl. 10401-6/70: Protokoll über die am 17. März 1970 abgehaltene Sitzung, betreffend EDV-Versuchsprojekt Verfassungsrecht, 3.

²⁰ Stenographische Protokolle, IX. GP, 70 Sitzung vom 28. Juni 1961, 2922.

²¹ ÖStA, AdR 133, EDV-Allgemein: GZ 45.373-2a/70, Schreiben Edwin Loebensteins vom 23. September 1970.

²² Vgl. MUTZ, Zwingt der EDV-Einsatz zum Überdenken herkömmlicher Begriffe?, in: Winkler (Hrsg.), Rechtstheorie und Rechtsinformatik, Wien 1975, 168.

tergesetzt (BGBl. 277/1971) und das Bundesgesetz über die Tilgung von Verurteilungen und die Beschränkung der Auskunft (BGBl. 78/1972).

[Rz 21] Es galt dabei aber auch die grundsätzliche Frage zu klären, ob der Computer überhaupt in der Verwaltung eingesetzt werden könne oder nicht. Das Bundeskanzleramt hielt in einer Stellungnahme aus dem Jahr 1970 fest, dass der Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung «für die vielfältigsten Aufgaben sowohl der Hoheitsverwaltung als auch der Privatwirtschaftsverwaltung zweckmäßig und notwendig»²³ sei. War dieser Grundsatz nun einmal festgehalten, so musste in der Folge erhoben werden, wie und ob die elektronische Datenverarbeitung in konkreten Vorhaben eingesetzt werden kann.

[Rz 22] Es wurde erwartet, dass die neuen technischen Entwicklungen verstärkt Einzug in die Verwaltung halten würden und «schließlich auch die Gerichtsbarkeit»²⁴ erfassen werde. Da neben einer Reihe von inhaltlichen und organisatorischen Fragestellungen auch zahlreiche Verfahrensvorschriften zu beachten waren, musste auch diesen Rechnung getragen werden. So sah der Leiter des Verfassungsdienstes, Edwin Loebenstein, nur zwei grundsätzliche Möglichkeiten im Umgang mit der EDV: «Soweit sich diese Bestimmungen beim Einsatz von EDV nicht einhalten lassen, muß entweder auf den Einsatz solcher Anlagen verzichtet werden oder die bestehenden Rechtsvorschriften sind den Erfordernissen anzupassen.»²⁵

[Rz 23] Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes regte daher an zu prüfen, wie weit die Aufgaben der Verwaltung in «rechtlich einwandfreier Weise mittels EDV»²⁶ bewältigt werden können: Wie stand es zum damaligen Zeitpunkt mit den dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen? Mussten ergänzende gesetzliche Regelungen geschaffen werden?

[Rz 24] Mit dem zunehmenden EDV-Einsatz stellten sich Fragen der rechtlichen Zulässigkeit ebenso wie Fragen der computergerechten Abfassung bzw. der Formalisierbarkeit von Gesetzesspassagen. Voraussetzung für jegliche elektronische Verarbeitung von juristischen Texten ist die Formalisierung von Rechtstexten und die Offenlegung der verschiedenen Strukturen (normative Struktur, Kasuistik, verbale Dimension), wie sie etwa von Friedrich Lachmayer und Leo Reisinger in der Mitte der 1970er Jahre angestrengt wurden.²⁷ Dabei nahmen sie in Anspruch, «die verschiedenen Schichten eines Gesetzesentwurfs»²⁸ zu berücksichtigen. Sowohl die «normative Struktur», als auch die «Kasuistik», wie auch die «verbale Dimension» sollten besondere Aufmerksamkeit erfahren.²⁹ Die theoretische Basis dieser Untersuchung geht von der Problemstellung aus, dass der Gesetzgeber aus dem Raum des «potentiellen Rechts» verschiedene mögliche Varianten auszuwählen hat und die geeignetste «geltendes Recht» werden lassen kann.³⁰

[Rz 25] Mit einem Analysewerkzeug wäre es im Idealfall möglich, dem Gesetzgeber aus dem Spektrum an potentiellen Versionen von z.B. Gesetzesentwürfen anhand von zu bestimmenden Kriterien auswählen zu lassen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen abzuschätzen. Eine

²³ Österreichisches Staatsarchiv [ÖStA], Archiv der Republik [AdR], Bundesministerium für Justiz [BMJ], Zivillegislative 1945-1974, Sektion I/B, EDV-Allgemein, Karton 133, Nr. 45.373-2a/70.

²⁴ Vgl. ÖStA, AdR 133, EDV-Allgemein: GZ 45.373-2a/70, Schreiben Edwin Loebensteins vom 23. September 1970.

²⁵ Vgl. ÖStA, AdR 133, EDV-Allgemein: GZ 45.373-2a/70, Schreiben Edwin Loebensteins vom 23. September 1970.

²⁶ ÖStA, AdR 133, EDV-Allgemein: JMZ 10.584-6/71, darin Schreiben VD/Präs. 31/71.

²⁷ Vgl. LACHMAYER U. REISINGER, Legistische Analyse der Struktur von Gesetzen, Wien 1976.

²⁸ LACHMAYER/REISINGER, Legistische Analyse der Struktur von Gesetzen, Wien 1976, 10.

²⁹ Vgl. LACHMAYER/REISINGER, Legistische Analyse der Struktur von Gesetzen, Wien 1976, 11.

³⁰ Vgl. LACHMAYER/REISINGER, Legistische Analyse der Struktur von Gesetzen, Wien 1976, 12.

echte «Entscheidungshilfe»³¹ für den Gesetzgeber bereitstellen zu können, das war also das Ziel der Untersuchung von Lachmayer und Reisinger.

[Rz 26] Friedrich Lachmayer betont in diesem Zusammenhang auch den Beitrag der Reformbürokratie, die «in Österreich seit den Tagen von Joseph II. in dieser oder einer anderen Form vorhanden ist, den Paradigmenwechsel vom Papier zum Computer als wesentlich eingeschätzt und damit gefördert hat.»³²

4 Das EDV-Versuchsprojekt «Verfassungsrecht»

[Rz 27] Das EDV-Versuchsprojekt «Speicherung und Wiederauffindung von Rechtsstoff-Verfassungsrecht (EDV-Versuchsprojekt Verfassungsrecht)» stand am Anfang einer wissenschaftlichen und organisatorischen Auseinandersetzung der Aufbereitung und Zugänglichmachung von juristischem Material. Im Zentrum stand dabei die Frage, wie am Beispiel eines abgegrenzten Rechtsgebietes der Computer im Rechtsbereich eingesetzt werden kann.

4.1 Die Österreichische Rechtsdokumentation

[Rz 28] In der Administrativen Bibliothek — einer seit 1849 existierenden Spezialbibliothek für Gesetzgebung und Verwaltung — wurde durch das Bundeskanzleramt die Österreichische Rechtsdokumentation eingerichtet.³³ Unter dieser Dokumentation wurde «die Sammlung, Aufbewahrung, Klassifizierung, Auswahl, Verbreitung und Nutzbarmachung aller österreichischen juristischen Informationen»³⁴ verstanden. Seit dem 1. Jänner 1969 wurde die Zeitschrift «Österreichische Rechtsdokumentation» vom Bundeskanzleramt herausgegeben. Datenverarbeitungsanlagen sollten nicht nur für Verwaltungsarbeiten — im Fall der Österreichischen Rechtsdokumentation als Hilfe für die Erstellung von Drucksatzvorlagen — herangezogen werden, «sie sollen auch Informationen liefern können.»³⁵ In einer Aktennotiz des Justizministeriums wird hervorgehoben, dass des spätere Justizminister Christian Broda bereits noch unter der Regierung Klaus «die Anwendung der EDV auf diese Dokumentation und ihre Ausdehnung auf die Rechtssprechung urgieret»³⁶ habe. Als Zielvorstellung stand bereits damals eine «Vollautomatisierung»³⁷ des Drucks der Rechtsquellen fest. Die erste dokumentierte Besprechung fand im Bundeskanzleramt am 10. Dezember 1969 statt. Einem sehr weiten Interessentenkreis wurden Informationen über den Aufbau der Österreichischen Rechtsdokumentation gegeben und ein Einblick in die Zukunft: «Um es gleich vorwegzunehmen: Ziel ist die Einrichtung einer zentralen Datenbank für juristi-

³¹ LACHMAYER/REISINGER, Legistische Analyse der Struktur von Gesetzen, Wien 1976, 13.

³² LACHMAYER/HOLZWEBER, Vom EDV-Versuchsprojekt Verfassungsrecht zum E-Recht, in: Forgó/Holzweber/Reitbauer (Hrsg.), Informationstechnologie in Recht und Verwaltung — Anfänge und Auswirkungen des Computereinsatzes in Österreich (Wien 2011), 77-85, hier 79.

³³ Vgl. Resolution (68)11 des Europarates vom 29. Juni 1967.

³⁴ WEBER, Maschinelle Erstellung von Fundstellennachweisen, dargestellt am Beispiel der Österreichischen Rechtsdokumentation, in: Lang/Bock (Hrsg.), Wiener Beiträge zur elektronischen Erschließung der Information im Recht, Wien 1973, 210.

³⁵ Stenographische Protokolle, XIII. GP, 66. Sitzung vom 20. März 1973, 6227.

³⁶ ÖStA, AdR 130, EDV-Allgemein: Zl. 12553-3b/73: Einsatz der EDV in Rechtserzeugnis, 2.

³⁷ ÖStA, AdR 130, EDV-Allgemein: Zl. 125533b/73: Einsatz der EDV in Rechtserzeugnis, 3.

sche Informationen unter Heranziehung einer EDV-Anlage. Der Einbau in ein künftiges europäisches Rechtsdokumentationssystem soll durch eine kompatible Datenverarbeitung gewährleistet sein.»³⁸

[Rz 29] Ausgehend von Datenbank-Entwicklungen in den USA wurden auch in Europa in einigen Ländern Versuche mit juristischen Datenbanken angestellt. Das Ziel bestand darin, dass mit Hilfe von einzelnen Suchbegriffen die zur Lösung einer bestimmten Problemstellung benötigten Gesetzesstellen, Entscheidungen und Literaturstellen gefunden werden können. Erste Versuche mit Datenbanken wurden in Europa bereits vor 1970 angestellt. Das erste Rechtsinformationssystem Europas, das belgische CREDOC wurde 1967 von der belgischen Organisation der Notare entwickelt.³⁹ 1969 wurde in Berlin das Versuchsprojekt JURADAT gestartet und in Rom ein System des Corte Suprema di Cassazione. 1969 wurde hier ein Univac 9300 installiert. Allerdings, so Gerhard Stadler: «Es hat eigentlich kein System funktioniert.»⁴⁰

4.2 Der Anfang des EDV-Versuchsprojektes

[Rz 30] Am 1. Februar 1970 entschied das Bundesministerium für Justiz, dass an einem Juristischen Informationssystem mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung gearbeitet werden solle.⁴¹ Maßgeblich waren daran IBM und der Leiter der Administrativen Bibliothek des Bundeskanzleramtes, Dr. Otto Simmler beteiligt.⁴² An der 1970 durchgeführten Ausschreibung beteiligten sich neben der IBM auch UNIVAC, Honeywell Bull und Siemens.

[Rz 31] Anfang Jänner 1970 ersuchte Dr. Otto Simmler das Bundesministerium für Justiz um die Nennung geeigneter Mitarbeiter zur «laufenden fachjuristischen Dokumentationsberatung»⁴³ für die versuchsweise elektronische Datenverarbeitung eines Rechtsgebietes. Er lud Interessenten aus den Bereichen Verwaltung, Recht und Universitäten zu einer ersten Besprechung ein. Diese fand am Dienstag, dem 17. März 1970 im Amtsgebäude am Wiener Minoritenplatz 3, 2. Stock, in den Räumlichkeiten des Prüfungssekretariats statt. Eingeladen waren neben den leitenden Beamten der administrativen Bibliothek des Bundeskanzleramtes auch Vertreter des Ministeriums für Justiz, der österreichischen Universitäten, Rechtsanwaltskammern und der obersten Gerichtshöfe

[Rz 32] Otto Simmler, der im Nachhinein als «Genie im Anbahnen und Auftreiben von Projekten»⁴⁴ bezeichnet wurde, übernahm den Vorsitz. Das Ziel des Projektes bestand darin, anhand eines überschaubaren Datenbestandes aus dem Bereich des Verfassungsrechts die Möglichkeiten eines «automatisierten juristischen Informations- und Dokumentationssystems»⁴⁵ aufzuzeigen.

[Rz 33] In dieser ersten Sitzung wurde auch darüber debattiert, welche Probleme im Rahmen ei-

³⁸ SCHÄFER, Österreichische Rechtsdokumentation im Werden, in: Soziale Sicherheit 1970, 27.

³⁹ Vgl. BING, Internationale Entwicklungen im Bereich juristischer Informationssysteme, in: Haft/Seegers (Hrsg.), Rechtsinformatik in den achtziger Jahren, München 1984, 14.

⁴⁰ Interview mit Gerhard Stadler am 11. Juni 2010.

⁴¹ SCHUSTER, Elektronische Datenverarbeitung in der Justiz, in: ÖRZ 1971/5, 74.

⁴² Interview mit Werner Robert Svoboda am 30. September 2009.

⁴³ ÖStA, AdR 133, EDV-Allgemein: Zl. 13310132-8/70: Schreiben von Simmler am 28. Jänner 1970 an das Bundesministerium für Justiz.

⁴⁴ Interview mit Friedrich Lachmayer am 12. August 2010.

⁴⁵ SVOBODA, Das Wiener System, in: Winkler (Hrsg.), Rechtstheorie und Rechtsinformatik, Voraussetzungen und Möglichkeiten formaler Erkenntnis des Rechts, Wien/New York 1973, 217.

ner solchen Rechtsdatenbank zu erwarten sind. Simmler sprach von einem großen Zeitaufwand und der bislang unzureichenden Qualität der Klarsichtlesegeräte. Auch bestehe, so Simmler, ein großer Unterschied zwischen der Benutzersprache und «den Worten, die der Text verwendet.»⁴⁶ Das Interesse des Benutzers nahm einen großen Stellenwert ein. Es ging also nicht nur darum, eine natürliche Sprache in eine maschinelle zu transformieren, sondern auch darum, diese dann wieder dem Benutzer in einer adäquaten Form zugänglich zu machen. Synonymlisten und Wörterbücher wären — so der Tenor der Sitzungsteilnehmer — unbedingt erforderlich.⁴⁷

4.3 Die Mitarbeiter

[Rz 34] Ein wesentlicher Faktor für das Gelingen bzw. Scheitern von IT-Projekten liegt, wie man früh erkannte, im Personalbereich. Mit dem EDV-Versuchsprojekt Verfassungsrecht begab man sich in Österreich auf ein neues Terrain. Die Komplexität und Neuartigkeit der Materie zwang zu Interdisziplinarität unter Einbeziehung von Drittmittelgebern. Bundeskanzler Kreisky gab die entscheidenden Player am Projekt wie folgt an: «Das EDV-Versuchsprojekt Verfassungsrecht ist von der Republik Österreich, das heißt im Bundeskanzleramt mit Unterstützung der Firma IBM-Österreich, bei der Administrativen Bibliothek und Österreichischen Rechtsdokumentation im Bundeskanzleramt unter regelmäßiger Mitwirkung des Verfassungsdienstes [...] durchgeführt worden.»⁴⁸

[Rz 35] An diesem Versuchsprojekt waren acht Personen maßgeblich beteiligt. Neben vier Mitarbeitern des Bundeskanzleramtes (u.a. Friedrich Lachmayer und Gerfried Mutz, die vor allem die praktischen Aspekte forcierten) brachten vor allem Universitätsassistenten «externes Wissen»⁴⁹ mit ein. Es waren dies: Friedhelm Frischenschlager, Werner Robert Svoboda, Anton Joli, RA Koch, Nora Ostermann, Karl Beinhauer, Waltraut Brun/Kotschy und Gerhart Stadler. «Es waren nicht immer alle gleichzeitig dabei.»⁵⁰ Neben den Universitätsassistenten waren noch rund 20 freie Mitarbeiter, rund zehn Kanzleikräfte und zwei Mitarbeiter der administrativen Bibliothek (Rudolf Kofler und Herbert Weber) dem Projekt zugeteilt. Die Stimmung wurde als gut beschrieben, es war eine «junge und hungrige Mannschaft»⁵¹. Dementsprechend hoch war die Arbeitsfreude: Wir sind keinen Tag vor sieben Uhr nach Hause gekommen, unsere Frauen haben gesagt, jetzt sind wir mit Beamten verheiratet und sehen euch weniger als zuvor.»⁵² Zusammenfassend war die Mannschaft «personell gut bestückt.»⁵³

[Rz 36] Von IBM begleiteten Friedrich Bock⁵⁴ (Vertriebsleiter in der Geschäftsstelle Behörden

⁴⁶ ÖStA, AdR, 01/BMJ, Zl. 10401-6/70: Protokoll über die am 17. März 1970 abgehaltene Sitzung, betreffend EDV-Versuchsprojekt Verfassungsrecht, 2.

⁴⁷ ÖStA, AdR, 01/BMJ, Zl. 10401-6/70: Protokoll über die am 17. März 1970 abgehaltene Sitzung, betreffend EDV-Versuchsprojekt Verfassungsrecht, 2.

⁴⁸ Stenographische Protokolle, XIII. GP, 66. Sitzung vom 20. März 1973, 6179.

⁴⁹ LACHMAYER/HOLZWEBER, Vom EDV-Versuchsprojekt Verfassungsrecht zum E-Recht, in: Forgó/Holzweber/Reitbauer (Hrsg.), Informationstechnologie in Recht und Verwaltung — Anfänge und Auswirkungen des Computereinsatzes in Österreich (Wien 2011) S. 77-85, hier 77.

⁵⁰ Interview mit Gerhard Stadler am 11. Juni 2010.

⁵¹ Interview mit Herbert Weber am 17. November 2010.

⁵² Interview mit Herbert Weber am 17. November 2010.

⁵³ Interview mit Gerhard Stadler am 11. Juni 2010.

⁵⁴ Sohn des Vizekanzlers Fritz Bock (1966-1968).

und öffentliche Dienstleistungen), Ludwig Brüstle (Systemberater für Informationssysteme), Karl Dietrich (für die Realisierung der linguistischen Anforderungen), Helmut Hnojsky (für die Implementierung des Thesauruskonzeptes), Hans Lang (Landeskoordinator der IBM für Informationserschließung), Herbert Schuster (Verkaufsorganisation) und Friedrich Semturs (Systemberater für Informationssysteme) das Versuchsprojekt. «Die Zusammenarbeit von Juristen und Technikern ist fast ein habituelles Problem. Die Juristen scheinen in der Mehrzahl gleichsam Textmenschen zu sein, während die Techniker besser mit Mathematik und struktureller Visualisierung umgehen können. Nicht der Gegensatz ist wichtig, sondern die Synthese.»⁵⁵

[Rz 37] Es waren relativ hochrangige Mitarbeiter von IBM direkt an diesem Projekt beteiligt.⁵⁶ Dies allein lässt schon die Bedeutung dieses Projekts für IBM erahnen, bzw. auch die Möglichkeiten, die man sich nach einem erfolgreichen Abschluss erhoffte.

[Rz 38] Zusätzlich zu dieser geforderten Interdisziplinarität kam ein bedeutender Drittmittelgeber: Mit IBM wurde der Global Player am Computermarkt beauftragt. 1970/71 hatte IBM 54,5% Marktanteil, Honeywell und Univac folgten mit etwa 8,7%, Siemens hatte zu diesem Zeitpunkt 1,1%.⁵⁷ Friedrich Lachmayer spricht rückblickend von einer gleichberechtigten Zusammenarbeit zwischen IBM und dem Bundeskanzleramt und einer «Win-win-Situation».⁵⁸

4.4 Die Zusammenarbeit

[Rz 39] Die tagtägliche Arbeit passierte in der Administrativen Bibliothek. Zusätzlich zur Tätigkeit am Versuchsprojekt hatten die Mitarbeiter noch die klassische bibliothekarische Arbeit zu erledigen.⁵⁹ In der Administrativen Bibliothek waren jeweils vier Mitarbeiter in einem Zimmer untergebracht. Auf Magnetbandschreibmaschinen wurden in der Bibliothek die «schwer lesbaren»⁶⁰ Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes und weiteren Texte geschrieben, korrigiert, noch einmal erfasst, wieder korrigiert und letztlich die Bänder an IBM übergeben. Die Programmierarbeit wurde bei IBM erledigt. IBM stellte die damals «jüngste Hardware»⁶¹ zur Verfügung. Problematischer war damals die Software, da Stairs als reines Batchsystem konzipiert war. Somit konnten Korrekturen nicht online durchgeführt werden und es mussten die aktualisierten Daten immer neu eingegeben werden.⁶² Stairs wurde im Rahmen des Versuchsprojekts von IBM Österreich mit dem System FAIR (Full automatic information retrieval) erweitert, das damals als das «modernste und wirkungsvollste System»⁶³ beschrieben wurde. Jon Bing bezeichnete Stairs noch

⁵⁵ LACHMAYER/HOLZWEBER, Vom EDV-Versuchsprojekt Verfassungsrecht zum E-Recht, in: Forgó/Holzweber/Reitbauer (Hrsg.), Informationstechnologie in Recht und Verwaltung — Anfänge und Auswirkungen des Computereinsatzes in Österreich (Wien 2011), 77-85, hier 77.

⁵⁶ Interview mit Waltraut Kotschy am 13. September 2011.

⁵⁷ Vgl. PETER, Das IBM-System. Zur Lage der abhängig Arbeitenden in den achtziger Jahren: Disziplinierung durch Programmierung, Frankfurt/Main 1975, 43.

⁵⁸ LACHMAYER/HOLZWEBER, Vom EDV-Versuchsprojekt Verfassungsrecht zum E-Recht, in: Forgó/Holzweber/Reitbauer (Hrsg.), Informationstechnologie in Recht und Verwaltung — Anfänge und Auswirkungen des Computereinsatzes in Österreich (Wien 2011), 73-80, hier 73.

⁵⁹ Interview mit Sebastian Pfistershammer am 9. Juli 2010.

⁶⁰ Interview mit Friedrich Bock am 12. Oktober 2011.

⁶¹ Interview mit Gerhard Stadler am 11. Juni 2010.

⁶² Interview mit Rudolf Kofler am 6. Oktober 2011.

⁶³ ÖStA, AdR 130, EDV-Allgemein, 12565-3b/73, 4.

1984 als eines der «Arbeitspferde»⁶⁴ juristischer Informationssysteme.

[Rz 40] Die Zusammenarbeit mit IBM wurde als sehr gut beschrieben. Zwar habe man lediglich Rechenzeit «um Mitternacht»⁶⁵ erhalten, aber die Programmier- bzw. Systemanalytiker, Ludwig Brüstle und sein Team, wurden als sehr kompetent beschrieben. Dass man sich auch gemeinsam und formlos zu Mitternacht zusammensetzen konnte, beschrieb Gerhard Stadler als ein «Aufeinandertreffen von amerikanischer Businesskultur und hierarchischer Beamtenkultur.»⁶⁶

[Rz 41] Der theoretische bzw. methodische Ansatz bestand in der Beschlagwortung von Dokumenten. Man habe die Judikatur genommen und «diese rückwärts mit Schlagwörtern versehen und beschlagwortet». Diese Schlagwörter und dann auch die Gesetzesstellen, die Verfassungsbestimmungen und Leitsätze wurden händisch von etwa 20 freiberuflichen Mitarbeitern eingegeben. Deren Tätigkeit umfasste neben der Auflistung von formalen Angaben und dem Spruch die «Gliederung der Entscheidung in thematische Einheiten, das Herausstreichen redundanter Stellen des Sachverhaltes und der Entscheidungsgründe, die Vergabe von Schlüsselwörtern und Leitsätzen sowie die Erfassung der vom VfGH zitierten Rechtsvorschr, GMaterialien, Een und Literatur.»⁶⁷

[Rz 42] Bei den Entscheidungen wurden bereits veröffentlichte und neue Entscheidungen in das System aufgenommen. Jeder Mitarbeiter erhielt pro verarbeiteter Entscheidung 50 Schilling. Manche Mitarbeiter kamen dabei auf 10.000 Schilling Zusatzverdienst im Monat. Das war im Verhältnis sehr viel, denn Gerhard Stadlers Anfangsgehalt als Universitätsassistent betrug um die 5.000 Schilling.⁶⁸

[Rz 43] Die Arbeit der dem Projekt zugeteilten Universitätsassistenten bestand darin, die eingegebenen Daten zu testen auf ihre logische Konsequenz und in Bezug auf die Beschlagwortung zu vereinheitlichen.

[Rz 44] Das für die Mitarbeiter oftmals mühsame Lesen und Beschlagworten von Entscheidungen hatte jedoch lange Zeit keinen nennenswerten Erfolg. «So vergingen eineinhalb Jahre und das Ende ist immer näher gerückt.»⁶⁹

[Rz 45] Jedenfalls setzte sich die Einsicht durch, ein Klassifikationsschema sei zu schaffen, ein hierarchisch strukturiertes logisches System, wobei alle Rechtsbegriffe einem Klassifikationsschema folgten und jeder andere Begriff damit in Beziehung gesetzt wurde. «Tisch ordne ich bei Vermessung ein, dann hat Tisch einen bestimmten Bezug zu Vermessungswesen.»⁷⁰ So entstand ein Begriffscluster, der EDV-mäßig erfasst werden konnte. Diese Informationen wurden bestimmten Kategorien des dafür entwickelten «Wiener Kategorienschemas» zugeordnet. Die Grundlagen lagen in der Fachgebietseinteilung der Österreichischen Rechtsdokumentation. Die Strukturierung der Dokumente nach Informationstypen wurde als deren «größter Nutzen»⁷¹ angesehen. Je nach Bedeutung konnte man dann die Klassifikation verfeinern. Sebastian Pfistershammer hatte diese

⁶⁴ BING, Internationale Entwicklungen im Bereich juristischer Informationssysteme, in: Haft/Seegers (Hrsg.), Rechtsinformatik in den achtziger Jahren, München 1984, 18.

⁶⁵ Interview mit Gerhard Stadler am 11. Juni 2010.

⁶⁶ Interview mit Gerhard Stadler am 11. Juni 2010.

⁶⁷ STADLER, Der Computer als Entscheidungshilfe des Richters, in: ÖRZ 1974/9-10, 155.

⁶⁸ Interview mit Gerhard Stadler am 11. Juni 2010.

⁶⁹ Interview mit Herbert Weber am 17. November 2010.

⁷⁰ Interview mit Herbert Weber am 17. November 2010.

⁷¹ ÖStA, AdR 129, EDV-Allgemein: Zl. 12569-3b/72, Aufgaben Abt. 3b, 3.

Idee geboren und schließlich auch akribisch das bereits vorhandene Material zugeordnet und mit Friedrich Semturs von IBM an der Umsetzung gearbeitet.⁷²

4.5 Das Ergebnis

[Rz 46] Das Ende des Projektes markierte eine Abschlussveranstaltung im Palais Dietrichstein. Vor dieser Präsentation arbeitete IBM noch bis drei Uhr nachts am EDV-System. Dieses ist (auch das also kein neues Phänomen) — so die Erinnerung von Herbert Weber — auch prompt abgestürzt und die Präsentation konnte erst mit zwei Stunden Verspätung begonnen werden.⁷³ Von IBM bekam Staatssekretär Veselsky zwei Magnetbänder mit den Ergebnissen des Versuchsprojektes überreicht.

[Rz 47] Der im Zuge dieses Projekts gespeicherte Dokumentenumfang betrug für den Bereich Rechtsvorschriften 5,4 Millionen Zeichen, für die Verfassungsgerichtshofentscheidungen 22,5 Millionen Zeichen und für die Literatur 1 Million Zeichen. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes und die Rechtsquellen wurden im Volltext gespeichert, die Literatur wurde hingegen nur durch Hinweise erfasst — hierbei wurde auch nur die aktuelle Literatur aufgenommen und von einer Rückwärtsspeicherung Abstand genommen, weil die Indices sehr gut aufgearbeitet waren⁷⁴ — und bei den Entscheidungen wurden Kurzfassungen erstellt. Bei der Aufnahme der Literatur stellte sich u.a. auch die Frage nach der optimalen Einspeicherung der Daten: «Die benutzerfreundlichste Methode ist zugleich die arbeitsaufwendigste, die rationellste Methode ist hingegen wieder alles andere als benutzerfreundlich».⁷⁵

[Rz 48] Als Testdatenbanken standen folgende Dokumente zur Verfügung:

- Das Bundes-Verfassungsgesetz samt Novellen und Nebengesetze
- Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes
- Literatur der Jahre 1970-72
- Register der Österreichischen Rechtsdokumentation

[Rz 49] Das schließlich als Wiener System bezeichnete Ergebnis verwendete eine Verweisdokumentation. Unter Verweis verstand man die «ausdrückliche Bezugnahme»⁷⁶ eines Dokuments auf ein anderes. Eine solche ausdrückliche Bezugnahme findet sich dann, wenn im zitierenden Dokument eindeutige Charakteristika des zitierten Dokuments enthalten sind. Das sind z.B. ein in einer Entscheidung zitiertes Gesetz mit Titel und Fundstellenangaben oder ein zitierter Aufsatz mit Autor und Titel und Fundstellen. Jene Beziehungen wurden nicht erfasst, die sich aus dem alleinigen inhaltlichen Zusammenhang ergeben, wenn etwa in einer Entscheidung ein Begriff verwendet wurde, der in einer früheren Entscheidung näher erläutert wurde.⁷⁷

[Rz 50] Im Wiener System wurden die Verweisungen von Gerichtsentscheidungen auf sämtliche juristisch relevanten Dokumentarten — auch zwischen Gerichtsentscheidungen und Literaturangaben — berücksichtigt. Diese Verweissuche — der Zusammenhang zwischen Zitata und zi-

⁷² Interview mit Herbert Weber am 17. November 2010.

⁷³ Interview mit Herbert Weber am 17. November 2010.

⁷⁴ Vgl. Interview mit Gerhard Stadler am 11. Juni 2010.

⁷⁵ ÖStA, AdR 129, EDV-Allgemein: Zl. 12569-3b/72, Aufgaben Abt. 3b, 6.

⁷⁶ REISINGER, Rechtsinformatik, Berlin 1977, 178.

⁷⁷ ÖStA, AdR 129, EDV-Allgemein: Zl. 12569-3b/72, Aufgaben Abt. 3b, 4.

tiertem Dokument — bot den Vorteil, dass man Beziehungen darstellen konnte: «Geht man von einem einschlägigen Ausgangsdokument aus, wird durch eine Verweisdokumentation nicht nur das Auffinden der von diesem Dokument zitierten Dokumente usw. in die Vergangenheit ermöglicht, sondern man kann auch zu denjenigen Dokumenten Zugang finden, die dieses Dokument zitieren und damit einschlägige Dokumente bis zu den zeitlich aktuellsten Dokumenten herauf bekommen.»⁷⁸

[Rz 51] Als «Besonderheit des Wiener Systems» würdigte Leo Reisinger die Möglichkeit der Gesetzesfortschreibung bei Novellierungen. Im Wiener System wurden die Stammgesetze und alle Novellen ausgewertet, wobei die Novellen als selbstständige Dokumente behandelt werden. «Ist im System das Stammgesetz gespeichert und wird nun eine Novelle dieses Gesetzes ins System aufgenommen, generiert das System automatisch aufgrund der mitgespeicherten Steuerzeichen ein sogenanntes Kunstdokument [...], das die ins Stammgesetz eingearbeitete Novelle enthält.»⁷⁹ Das System hält somit die Gesetzesversion am aktuellen Stand und bewahrt gleichzeitig jede novellierte Fassung separat auf.

4.6 Erwartungen an das Versuchsprojekt

[Rz 52] Die im Vorfeld in der Presse kolportierten Erwartungen, die die Arbeiten als Sensation bezeichnet haben, konnten nicht eingehalten werden: Der Kurier titelte am 1. Mai 1971: «Gerichtsurteile durch Computer». Schon in wenigen Jahren sollen Gesetzesbrecher in Österreich indirekt von einem Computer verurteilt werden. Als Vorarbeit zu dieser «Paragraphenautomatisierung» wurde die im Bundeskanzleramt vorgenommene Speicherung der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes angesehen. «Spätestens in fünf bis sechs Jahren, so schätzen Experten, werden österreichische Richter vor schwierigen Entscheidungen den Computer zu Rate ziehen.»⁸⁰ Aus diesem Paragraphenautomaten wurde der «Verfassungscomputer», bei dem die «Frage nach einem bestimmten Rechtsproblem [genüge], um alle im Computer dazu gespeicherten Daten zu erhalten. In kürzester Zeit können daher ohne zeitraubende Sucharbeit alle Informationen zu einem Verfassungsrechtsproblem zugesammengetragen werden.»⁸¹

[Rz 53] Gab hier die Presse eine Erwartungshaltung wider, so wurden auf politischer Ebene ganz andere Überlegungen angestellt. In den Erinnerungen von Herbert Weber kam es nach der Präsentation mit Sektionschef Loebenstein zu einem unerwarteten Disput. Auf den Hinweis des Teams auf die 2000 Erkenntnisse und die Bedeutung dieser Speicherung sagte Loebenstein: «Wieso, die kenne ich alle auswendig, dazu brauche ich keinen Computer, das weiß ich ja. Aber das können sie mir jetzt zeigen, was sich der Verfassungsgerichtshof zwischen den Zeilen gedacht hat, was er nicht in das Erkenntnis hineingeschrieben hat, das möchte ich wissen.»⁸² In diese Richtung argumentierte später auch Werner Robert Svoboda, wenn es ausführte, dass es für die Beantwortung einer Frage wichtig sein könne, «ob z.B. der VfGH eine generelle Norm historisch interpretiert oder als verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt.»⁸³

⁷⁸ ÖStA, AdR 129, EDV-Allgemein: Zl. 12569-3b/72, Aufgaben Abt. 3b, 7.

⁷⁹ REISINGER, Rechtsinformatik, Berlin 1977, 181.

⁸⁰ Kurier vom 1. Mai 1971, 1.

⁸¹ Arbeiterzeitung vom 13. Dezember 1972, 2.

⁸² Interview mit Herbert Weber am 17. November 2010.

⁸³ ÖStA, AdR 132, EDV-Allgemein, Werner Robert Svoboda, Die Strukturierung der Verfassungsgerichtshof-

[Rz 54] Auch für die Mitarbeiter war das System nicht der Weisheit letzter Schluss. Man habe sehr wohl erkannt, dass das System machbar ist, technisch umgesetzt werden kann und im Retrieval gute Ergebnisse bietet, aber der Aufwand stand in keinem Verhältnis dazu. Letztendlich stand die Methode dem Projekt im Wege, denn aus Kapazitätsgründen konnte das Projekt für das gesamte österreichische Rechtssystem nicht realisiert werden. Es war mit einem abgegrenzten Rechtsgebiet — der Verfassungsgerichtshof war immerhin der kleinste der drei Höchstgerichte — möglich. Gerhard Stadler berichtet zwar, dass für einen Testdurchgang auch einige Fälle des Obersten Gerichtshof in die Entscheidungssammlung aufgenommen wurden und eine Suche möglich war.⁸⁴ Aber der Aufwand stand auch hier in keiner Relation zum Ergebnis.

[Rz 55] Im Rahmen einer Prüfung des Versuchsprojektes wurde festgehalten, dass eine umfassende Normendokumentation weitere Forschungen voraussetzen würde und mit dem gegenwärtig zur Verfügung stehenden Personal nicht durchführbar wäre. «Selbst wenn das Problem der Datenerfassung lösbar wäre [...], würde eine Speicherung ohne intellektuelle Auswertung [...], wegen der Inhomogenität der österreichischen Rechtsordnung und des Ursprungs der geltenden Rechtsvorschriften in verschiedenen Verfassungsordnungen nur von sehr geringem praktischen Wert sein.»⁸⁵ Auch im Falle einer elektronischen Dokumentation der rechtswissenschaftlichen Literatur wurde skeptisch angemerkt, ob «aber den bei der notwendigen eingehenden intellektuellen Analyse der Dokumente auflaufenden hohen Kosten ein vergleichbarer Nutzen für die Praxis entspricht.»⁸⁶ Allein das EDV-Versuchsprojekt Verfassungsrecht hat IBM «Millionen (Schilling)»⁸⁷ gekostet, die weiteren angedachten EDV-Projekte sind an diesen hohen Kosten gescheitert. «Es war kein Geschäft für IBM»⁸⁸, so Friedrich Bock, der die Kosten mit etwa zehn Mann-Jahre beziffert, die Rechenzeiten noch nicht eingerechnet. Als langfristiger Ertrag für IBM sind jedoch die daraus resultierenden Kontakte mit den Behörden zu werten.

4.7 Eine Bewertung des Versuchsprojektes

[Rz 56] Zusammenfassend war das EDV-Versuchsprojekt ein erstes großangelegtes Forschungsprojekt auf interdisziplinärer Ebene mit Aspekten einer «Public-Private-Partnership». Im Bericht zur Elektronischen Datenverarbeitung im Bundesbereich wurde das Versuchsprojekt Verfassungsrecht als Erfolg verbucht. «Das Versuchsprojekt hat diesen Zweck im Wesentlichen erfüllt. Es hat die Grenzen und die Möglichkeiten des EDV-Einsatzes in der Rechtsdokumentation aufgezeigt. Das Projekt hat international und national weite Anerkennung gefunden.»⁸⁹ Sebastian Pfistershammer erinnerte sich an einen Besuch einer Delegation des brasilianischen Parlaments,

Entscheidungen im Wiener System, 8.

⁸⁴ Interview mit Gerhard Stadler am 11. Juni 2010.

⁸⁵ HELLWIG, EDV-Koordination im Bundeskanzleramt: Impulse von Dr. Winter, die noch heute im E-Government wirken, in: Traunmüller u.a. (Hrsg.), Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government. Festschrift Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien 2004, 129 f.

⁸⁶ HELLWIG, EDV-Koordination im Bundeskanzleramt: Impulse von Dr. Winter, die noch heute im E-Government wirken, in: Traunmüller u.a. (Hrsg.), Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government. Festschrift Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien 2004, 130.

⁸⁷ Interview mit Werner Kofler am 6. Oktober 2011.

⁸⁸ Interview mit Friedrich Bock am 12. Oktober 2011.

⁸⁹ Elektronische Datenverarbeitung im Bundesbereich. EDV-Bericht 1973, Bedarfsprognose für 1973-1978, Wien 1975, 59.

in deren Bericht das System sehr gelobt wurde und als das damals fortgeschrittenste bezeichnet wurde.⁹⁰ Auch am Münchner Rechtsinformatikkongress im Jahre 1973 wurde das Wiener System als das derzeit «beste Modell für Rechtsinformation»⁹¹ bezeichnet. «Die Bedeutung des nunmehr abgeschlossenen Versuchsprogramms liegt darin, dass hier ein grundlegendes System für die Erfassung allen Rechtswissens geschaffen wurde. Die erzielten Ergebnisse liegen weit über dem internationalen Niveau der Rechtsdokumentation. Österreich nimmt hier gegenwärtig eine internationale Spitzenposition ein.»⁹²

[Rz 57] In Österreich arbeitete IBM gemeinsam mit öffentlichen Einrichtungen und wissenschaftlichen Institutionen schon zu Beginn der 1970er Jahre an einer praktischen Lösung des Retrievalproblems. Der Ansatz des EDV-Versuchsprojekts unterscheidet sich im Wesentlichen von anderen EDV-Projekten in der öffentlichen Verwaltung. Hier wurde im Rahmen einer wissenschaftlichen Aufarbeitung überlegt und voraus gedacht, wie ein solches Retrievalsystem aussehen könnte. «Da war die historische Chance, dass Theorie betrieben wird»⁹³, so Arthur Winter. Dieser Theorie kam jedoch die Praxis nicht nach. Viele Projekte in der öffentlichen Verwaltung — etwa Finanzonline — kommen hingegen von der Praxis, werden implementiert und umgesetzt und erst im Nachhinein findet eine wissenschaftliche Reflexion statt. Österreich habe schließlich mit dem Versuchsprojekt Verfassungsrecht einen «international beachtenswerten Beitrag zur Rechtsinformatik»⁹⁴ geleistet.

4.8 Das Versuchsprojekt als Tor in die Zukunft?

[Rz 58] Auch war den Mitarbeitern am System klar, dass man die Dokumente nicht im Nachhinein in das System einpflegen soll, sondern schon bei der Entstehung des Dokuments. «Also nicht so wie wir: immer wenn ein Dokument aufgetaucht ist, haben wir es eingetippt, wir sind immer nachgehechelt.»⁹⁵ Auch Sektionschef Loebenstein regte an, dass man bereits bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen und zwar schon beim ersten Entwurf darauf Bedacht nehmen möge, dass der Einsatz «von EDVA späterhin erleichtert werden soll, auch wenn im gegenwärtigen Stadium noch nicht an den Einsatz der EDVA gedacht ist.»⁹⁶ Man musste also bereits im Prozess der Rechtserzeugung ansetzen, die bislang «in relativ umständlicher Weise, meist mit unzulänglichen technischen Mitteln»⁹⁷ durchgeführt wurde. Anton Orlicek beschreibt dies in eindrucksvoller Art und Weise: «Es sind dies Schreibebeiten jeglicher Art, oftmaliges Umschreiben bereits geschriebener Texte, Korrekturarbeiten, wie handschriftliche Verbesserungen, Streichungen, Einfügen von Textteilen durch Ausschneiden und Einkleben von Papierfahnen, immer

⁹⁰ Interview mit Sebastian Pfistershammer am 9. Juli 2010.

⁹¹ STADLER, Rechtsordnung und Rechtsinformationssystem, in: Stadler-Richter, Die Evolution des öffentlichen Rechts, Felix Ermacora zum 50. Geburtstag, Wien 1974, 203.

⁹² SCHÄFER, Die erste Rechtsdatenbank in Österreich und ihre allgemeine Bedeutung für die Rechtsinformation, in: Soziale Sicherheit 1973, 35.

⁹³ Interview mit Arthur Winter am 23. Februar 2010.

⁹⁴ SCHÄFER, Die erste Rechtsdatenbank in Österreich und ihre allgemeine Bedeutung für die Rechtsinformation, in: Soziale Sicherheit 1973, 35.

⁹⁵ Interview mit Gerhard Stadler am 11. Juni 2010.

⁹⁶ Vgl. ÖSTA, AdR 133, EDV-Allgemein: GZ 45.373-2a/70 Schreiben von Loebenstein vom 23. September 1970.

⁹⁷ ORLICEK, Integrierte Textverarbeitung bei der Publikation von Gesetzestexten, in: Bundesministerium für Justiz, Sozialintegrierte Gesetzgebung, Wien 1980, 193.

wieder sich wiederholendes Überprüfen von Texten, oftmaliges Vervielfältigen in kleinen und kleinsten Auflagen, Handsetz- und Maschinensetzarbeiten, Druckarbeiten mit allen Nebenarbeiten.»⁹⁸ Von der Leitungsebene bis zu den Mitarbeitern am Projekt wird eine zukunftsbejahende Haltung deutlich.

[Rz 59] Dieser methodische Ansatz, der bereits im Rechtserzeugungsprozess ansetzt und der damit verbundene Anspruch einer ökonomisch sinnvollen und fehlervermeidenden Herangehensweise, der im EDV-Versuchsprojekt Verfassungsrecht noch nicht verwirklicht werden konnte, konnte Jahre später mit dem Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) und der authentischen elektronischen Publikation des Bundesgesetzblattes eingelöst werden. Von den Anfängen habe man später sehr wohl profitiert, weil «das Wissen um das potentielle Gelingen da war.»⁹⁹ In der Person von Friedrich Lachmayer war dieses Wissen vorhanden und somit auch eine Kontinuität zu beiden Projekten gegeben, denn er leitete 1971 und 1972 die normentheoretische Arbeitsgruppe des EDV-Versuchsprojekts Verfassungsrecht. Von 1989 bis 2003 war er Leiter des EDV-Projektes «Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS)».

Nikolaus Forgó, Markus Holzweber, Universitätslehrgang Informations- und Medienrecht, Wien, Österreich. Die Autoren dieses Beitrags schreiben diesen auch in ihrer Eigenschaft als Verantwortliche des Universitätslehrgangs für Informations- und Medienrecht an der Universität Wien. Dass es diesen überhaupt gibt, ist in mehrfacher Hinsicht Friedrich Lachmayer zu verdanken. Zum einen wurden zahlreiche der theoretischen Grundlagen des Lehrgangs in von Lachmayer gehaltenen Seminaren u.a. zur «Semiotik des Rechts» in den 90-er Jahren am Juridicum diskutiert, in denen Lachmayer virtuos rechtsphilosophische, -theoretische, -semiotische und rechtsinformatische Fragen in einer Weise verknüpft hat, die für Forgó karriereentscheidend war, weil aus ihnen ersichtlich wurde, dass und wie Fragen der Rechtsinformation solche der Rechtstheorie sind (und umgekehrt). Zum anderen hat er den Universitätslehrgang von Beginn an und bis heute in unterschiedlichsten Funktionen — u.a. als Lehrender, Ideengeber, Kontaktknüpfer, Berater, Forschungsinterviewpartner, Gutachter — selbstlos in ganz praktischer Hinsicht gefördert und inspiriert. Die Autoren wünschen daher dem Jubilar wie auch sich selbst (letzteres in einem ganz und gar egoistischen Sinne) herzlichst, dass ihm noch viele weitere Jahre die gewohnte Produktivität, Inspiriertheit und Schöpfungskraft erhalten bleiben mögen.

⁹⁸ ORLICEK, Integrierte Textverarbeitung bei der Publikation von Gesetzestexten, in: Bundesministerium für Justiz, Sozialintegrierte Gesetzgebung, Wien 1980, 193.

⁹⁹ LACHMAYER/HOLZWEBER, Vom EDV-Versuchsprojekt Verfassungsrecht zum E-Recht, in: Forgó/Reitbauer/Holzweber, Informationstechnologie in Recht und Verwaltung, Anfänge und Auswirkungen des Computereinsatzes in Österreich, Wien 2011, 83.