

Wolfgang Steiner

Sammelgesetze und -novellen

Sammelgesetze und -novellen (auch Artikel-, Mantel- oder Omnibusgesetze) stellen eine besondere Herausforderung für die Legistik dar. Bei dieser Form der Gesetzgebung stehen einige immer wieder kritisierte Nachteile auch Vorteile gegenüber.

Category: Articles

Region: Austria

Citation: Wolfgang Steiner, Sammelgesetze und -novellen, in: Jusletter IT next: 11. September 2014 – Lachmayer

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Begriff und Statistisches
 - 2.1 Legistische Richtlinien
 - 2.2 Definition: Sammelgesetze und Sammelnovellen
 - 2.3 Sammelnovellen zu Verordnungen
 - 2.4 Fälle vor dem VfGH
 - 2.5 Österreich-Konvent
 - 2.6 Statistisches aus dem Bundesbereich
 - 2.7 Länderbereich
- 3 Blick über die Grenzen
 - 3.1 EU-Gesetzgebung
 - 3.2 Deutschsprachiges Ausland
- 4 Vor- und Nachteile
 - 4.1 Übersichtlichkeit: Mangelnde Erkennbarkeit des Rechts («archivarischer Fleiß»)
 - 4.2 Gemeinsames Schicksal der enthaltenen Rechtsvorschriften
 - 4.2.1 Besondere Erzeugungsbedingungen
 - 4.2.2 Zeitlicher Aspekt
 - 4.3 Aspekte der Effizienz
 - 4.4 Problembereiche
 - 4.4.1 Änderung von Verfassungsgesetzen
 - 4.4.2 Neue Stammvorschrift in Sammelgesetz
- 5 Folgerungen und Resümee
- 6 Literatur

1 Einleitung

[Rz 1] Die Praxis, mehrere Gesetze und/oder Novellen zu solchen — gehören sie auch verschiedenen inhaltlichen Materien an — in einem gemeinsamen Verfahren und Gesetzesbeschluss, quasi «in einem Aufwaschen»¹ zusammenzufassen, ist in Österreich durchaus weit verbreitet, obwohl sie immer wieder zu Kritik führt und sogar der VfGH mit solchen Fällen befasst wurde.² Im folgenden Beitrag wird versucht, nach einer Beschreibung des Phänomens und seiner Häufigkeit, Kriterien und allenfalls Grenzen aus legistischer Sicht aufzuzeigen, die für und die gegen solche Sammelgesetze und -novellen sprechen. Dies kann freilich nicht ganz ohne Seitenblicke auf die politische Dimension des Gesetzgebungsprozesses gelingen. Daher wird auch die (Ohn-)Macht des Parlaments bei der Erlassung von Sammelgesetzen und -novellen kurz gestreift.

2 Begriff und Statistisches

2.1 Legistische Richtlinien

[Rz 2] Wenngleich die Gesetzgebung in der Praxis vorwiegend als spezifisch juristische Aufgabe gesehen wird, nimmt die Beschäftigung mit Fragen der Rechtsetzung in der Rechtslehre einen be-

¹ Siehe SCHNEIDER, Gesetzgebung² (Heidelberg 1991) Rz 664; ARNOLD, Sammelgesetze — «das Kind beim Namen nennen», SWK 2003, 173 (175).

² Vgl. NEUHOFER, BGBl-Index 201161 (Linz 2011) XXIII, sowie unter 2.4.

scheidenen Anteil ein. Legistik wird mehr als Kunst, als eine lernbare Technik angesehen.³ In der österreichischen rechtswissenschaftlichen Ausbildung nimmt die Gesetzgebungslehre nach wie vor einen begrenzten Stellenwert ein.⁴ Der — im Folgenden näher zu untersuchende — Umfang der Gesetzesproduktion stellt zweifellos eine besondere Herausforderung für Legistinnen und Legisten⁵ und generell die Rechtswissenschaft als Rechtsdogmatik dar. Dies nicht nur in quantitativer Hinsicht⁶, sondern — insb. vor dem Hintergrund der größeren Anzahl der staatlichen Aufgaben — auch in qualitativer Hinsicht.⁷

[Rz 3] Sozusagen als «Bedienungsanleitung» wurden sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene sog «Legistischen Richtlinien» erlassen. Diese formulieren — nicht rechtsverbindliche — operationale Regeln über die Gestaltung von Rechtsvorschriften. Ziel ist eine Einheitlichkeit in der äußeren Form von Rechtsvorschriften in Form «praktisch handhabbarer Handlungsanweisungen».⁸ Wie *Kindermann* wohl richtig bemerkte, können «Legistische Richtlinien [...] nur so gut sein, wie eben diese Lehre der Gesetzgebung entwickelt und ausgearbeitet ist».⁹ Auf Bundesebene wurden bisher die Legistischen Richtlinien 1970, die Legistischen Richtlinien 1979 und die Legistischen Richtlinien 1990 erlassen.

[Rz 4] In den — 102 Richtlinien (RL) umfassenden — Legistischen Richtlinien 1979¹⁰ waren noch keine spezifischen Regeln für die Erlassung von Sammelgesetzen und -novellen enthalten. RL 55 sah — überschrieben mit «Zusammenfassung gleichlautender Rechtsvorschriften» — lediglich vor, dass «[wenn] abzusehen [ist], daß zahlreiche verwandte Rechtsvorschriften mit **großteils gleichlautendem Text** (z.B. Verordnungen über Lehrabschlußprüfung) zu erlassen sein werden, so sollten die voraussichtlich gleichlautenden Bestimmungen in einer allgemeinen Rechtsvorschrift zusammengefaßt werden. In den besonderen Rechtsvorschriften über die konkrete Angelegenheit wäre dann jeweils auf die allgemeine Rechtsvorschrift zu verweisen.» Gem RL 71 sind «Gesetze (Verordnungen), die mehrere Rechtsvorschriften abändern, ohne daß dies im Titel zum Ausdruck kommt (*leges fugitivae*), [...] zu vermeiden. Der Titel muß klar erkennen lassen, daß mehrere Rechtsvorschriften geändert werden und um welche Rechtsvorschriften es sich dabei im einzelnen handelt.»

³ Vgl. ÖHLINGER, Planung der Gesetzgebung und Wissenschaft — Einführung in das Tagungsthema, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 1 (3).

⁴ Vgl. STEINER, Universitäre Legistikausbildung in Österreich, in Kärntner Verwaltungsakademie (Hrsg), Bildungsprotokolle — Band 20 — 9. Klagenfurter Legistikgespräche 2011 (Klagenfurt 2012) 7 (9); demnach lediglich an der Universität Graz das Wahlfach «Gesetzgebungslehre und Rechtspolitik» und an der Johannes Kepler Universität Linz im Studienschwerpunkt Öffentliche Verwaltung die Lehrveranstaltung «Gesetzgebungslehre» angeboten werden.

⁵ Personenbezogene Bezeichnungen in diesem Beitrag umfassen — auch dort, wo dies aus Gründen der leichteren Lesbarkeit und Kürze oder, weil es sich um ein Originalzitat handelt, nicht ausdrücklich angeführt ist — jeweils Frauen und Männer gleichermaßen.

⁶ Eine Ursache hierfür liegt auch in der Ausgestaltung des föderalistischen Prinzips (Art. 2 B-VG) in Form der Teilung der Zuständigkeit zur Grundsatzgesetzgebung und zur Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung (Art. 12 B-VG). Würden derartige Angelegenheiten mit einem starken regionalen Bezug zur Gänze den Ländern überlassen werden, würde sich nicht nur der Gesetzgebungsaufwand verringern, sondern es könnte auch ein gesunder Wettbewerb der Länder um eine zweckmäßige und ökonomische Lösung ausgelöst werden (vgl. ENT, Gesetzgebungsökonomie, in Öhlinger [Hrsg], Methodik der Gesetzgebung [Wien — New York 1982] 50 [71 ff]).

⁷ Vgl. ÖHLINGER, Planung der Gesetzgebung und Wissenschaft — Einführung in das Tagungsthema, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 1 (3 f).

⁸ Vgl. ÖHLINGER, Planung der Gesetzgebung und Wissenschaft — Einführung in das Tagungsthema, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 1 (5 f).

⁹ Vgl. KINDERMANN, Entwicklungsstand legistischer Richtlinien des deutschen Sprachraums, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 211 (213).

¹⁰ Siehe Bundeskanzleramt, Legistische Richtlinien 1979 (Wien 1979) RL 51-57.

[Rz 5] Die aktuellen Legistischen Richtlinien 1990 des Bundes¹¹ enthalten bereits 149 RL zur Rechtssprache, Rechtstechnik und formalen Gestaltung. In der RL 65 stellen sie den «Grundsatz der Einzelnovellierung» auf. Demnach ist «[g]rundsätzlich [...] jede Änderung einer Rechtsvorschrift mit einem gesonderten Gesetz oder einer gesonderten Verordnung vorzunehmen (System der Einzelnovellierung). Änderungen sachlich zusammengehörender Gesetze oder Verordnungen dürfen ausnahmsweise in einer Sammelnovelle zusammengefaßt werden. Dabei müssen alle geänderten Rechtsvorschriften im Titel der Novelle ersichtlich sein. Jedenfalls sind *leges fugitivae*¹² zu vermeiden.»

[Rz 6] Die RL 128 («Titel»), 129 («Kurztitel») und 130 («Gliederung von Sammelnovellen») enthalten unter der Überschrift «Sammelnovellen» Folgendes:

- 128. «Wenn eine Rechtsvorschrift ausnahmsweise Novellierungen verschiedener Rechtsvorschriften enthält, so muß der Titel klar erkennen lassen, daß mehrere Rechtsvorschriften geändert werden und um welche Rechtsvorschriften es sich dabei im einzelnen handelt.»
- 129. «Kurztitel von Sammelnovellen sind ausnahmsweise zulässig, wenn ein besonderes Bedürfnis nach einer einheitlichen Bezeichnung besteht (es folgt ein Beispiel).»
- 130. «Bei Sammelnovellen sind Änderungen oder Ergänzungen einer Stammvorschrift in einem Artikel der Novelle zusammenzufassen, der als Überschrift den Titel der geänderten Rechtsvorschrift zu enthalten hat.»

[Rz 7] Letzteres ist auch der Grund, warum Sammelnovellen zuweilen auch als «Artikelgesetze»¹³ bezeichnet werden.

[Rz 8] Praktisch idente Anordnungen enthalten bspw. auch die Legistischen Richtlinien der Länder¹⁴ Niederösterreich¹⁵ (dort RL 3.6.), Oberösterreich¹⁶ (dort RL 60 und 111 bis 113), Vorarlberg¹⁷ (dort RL 45), oder der Steiermark¹⁸ (dort Abschnitt E: Punkt 6.1.2 und 6.2.2). Letztere lassen Ausnahmen vom Grundsatz der Einzelnovellierung (nur) dann zu, «wenn

- eine Rechtsvorschrift neu erlassen oder geändert wird und dadurch Anpassungen anderer Vorschriften notwendig werden oder
- sachlich zusammenhängende Gesetze oder Verordnungen geändert werden.»

¹¹ Bundeskanzleramt, Handbuch der Rechtssetzungstechnik, Teil 1: Legistische Richtlinien 1990² (Wien 1992).

¹² Wörtlich: flüchtiges/fliehendes Recht. Als *lex fugitiva* wird die Regelung einer Sachfrage in einem Spezial- oder Nebengesetz, die über den Anwendungsbereich des Spezialgesetzes hinausgeht und von allgemeiner Bedeutung ist, verstanden. Die Regelung befindet sich an einem Ort, an dem man sie nicht erwartet (vgl. BARTA, Zivilrecht, Band 2² [Wien 2004] 777).

¹³ Siehe z.B. WIESER, Zu den Rechtsbegriffen «dauerhafter Datenträger und «Textform» im Fernabsatz, ÖJZ 2010, 797 (798) hinsichtlich der Umsetzung der RL 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz, ABl L 1997/144, 19. Diese Umsetzung erfolgte in Österreich mit dem Artikelgesetz «Fernabsatz-Gesetz» (BGBl I 185/1999).

¹⁴ Zu den Legistischen Richtlinien in den Ländern allgemein siehe etwa BACHMANN, Legistik in den österreichischen Bundesländern, in Bachmann/Jahnel/Lienbacher (Hrsg.), Gesetzgebungsverfahren und Gesetzesqualität (Wien 1992) 53 ff oder IRRESBERGER, Fragen der Landeslegistik aus vergleichender Sicht, in Kärntner Verwaltungsakademie (Hrsg.), Bildungsprotokolle — Band 20 — 9. Klagenfurter Legistikgespräche 2011 (Klagenfurt 2012) 97 (101 ff).

¹⁵ Amt der Niederösterreichischen Landesregierung — Verfassungsdienst, NÖ Legistische Richtlinien 1978 (Stand: 22. Mai 2006), abrufbar unter http://www.noel.gv.at/bilder/d50/Legist_Richtlinien_nov2010.pdf.

¹⁶ Amt der Oberösterreichischen Landesregierung — Verfassungsdienst, Legistische Richtlinien (Linz 1997).

¹⁷ Amt der Vorarlberger Landesregierung, Legistische Richtlinien des Landes Vorarlberg (Stand: 1. Jänner 2009, zuletzt geändert am 1. Juli 2011), abrufbar unter <http://www.vorarlberg.at/pdf/legistischerichtlinien.pdf>.

¹⁸ Amt der Steiermärkischen Landesregierung — Fachabteilung 1 F Verfassungsdienst und Zentrale Rechtsdienste, Legistisches Handbuch des Landes Steiermark (Graz 2005).

[Rz 9] «Keinesfalls dürfen [— so die stmk RL —] zwei oder mehrere Vorschriften, die neu erlassen werden, (ohne dass die Novellierung anderer Vorschriften erforderlich wäre) in einem Sammelgesetz zusammengefasst werden.»

2.2 Definition: Sammelgesetze und Sammelnovellen

[Rz 10] Obwohl diese Abgrenzung meist nicht so genau getroffen wird, könnte man im engeren Sinn unter einer Sammel**novelle** eine Zusammenfassung (ausschließlich) von Novellen zu schon bestehenden Stammgesetzen in ein formell einziges Gesetz¹⁹ verstehen. Sobald die Zusammenfassung auch ein neues Stammgesetz enthält, könnte dann von Sammel**gesetz** gesprochen werden.²⁰ Mit der Kundmachung lösen sich Sammelgesetze und -novellen in ihre Einzelteile auf und werden sozusagen zu einer «bloßen Hülle», da sich die in ihnen getroffenen materiellen Regelungen bei einem neuen Sammelgesetz verselbständigen und die sonstigen Novellen in die jeweiligen bestehenden Stammgesetze «abwandern».²¹

[Rz 11] Das Sammelgesetz und die Sammelnovelle stehen somit dem Einzelgesetz oder der Einzelnovelle gegenüber, mit denen (nur) eine einzige Rechtsvorschrift erlassen oder geändert wird.

[Rz 12] Nicht unter den Begriff des Sammelgesetzes fällt die Neuerlassung eines Gesetzes unter gleichzeitiger Aufhebung eines bis dahin geltenden (wird auch oft mit Artikel I und Artikel II gemacht).

[Rz 13] 2006 hat das Institut für Föderalismus für den Betrachtungszeitraum 2005 u.a. untersucht, in welchen Rechtsmaterien die Sammelgesetzgebung zum Einsatz kam. Auf Bundesebene waren dies insb. die drei Bereiche «Finanzen, Wohnbauförderung, Vergaberecht», «Innere Verwaltung, Justiz, (öffentliche) Sicherheit, Organisation» und «Dienstrecht».²² Typische «Anwendungsfälle» von Sammelnovellen sind daher Budget- und sonstige «Begleitgesetze», Pensions-, Sozialrechts- und sonstige «Reform- oder Änderungsgesetze». In diesen werden sodann häufig die unterschiedlichsten — meist nicht zusammenhängenden — Materien geregelt und zusammengefasst.²³ Das Budgetbegleitgesetz 2003 (BGBl I 71/2003) enthielt bspw. 84 Gesetzesänderungen und 6 neue Gesetze aus den unterschiedlichsten Ressorts; im Inhaltsverzeichnis des Budgetbegleitgesetzes finden sich etwa das Publizistikförderungsgesetz 1984, das Bundestheaterpensionsgesetz, das Schülerbeihilfengesetz 1983 sowie das Bundesgesetz über den Nachkauf von Luftraumüberwachungsflugzeugen (Stichwort Eurofighter). Da dem Gesetzgeber auch die Bezeichnung eines Gesetzes freisteht, haben laut *Arnold* die Budgetbegleitgesetze geradezu einen «Freibrief» als Sammelgesetze.²⁴

¹⁹ Vgl. *ARNOLD*, Sammelgesetze — «das Kind beim Namen nennen», SWK 2003, 173 (174).

²⁰ In diesem Sinne auch *WILLI*, Das Problem des «Sammelgesetzes» vor dem Hintergrund der maßgeblichen «Baugesetze» der österreichischen Bundesverfassung, ZÖR 2008, 321 (FN 1).

²¹ Vgl. *JEKEWITZ*, Deutscher Bundestag und Rechtsverordnungen, NVwZ 1994, 956 (957).

²² Vgl. *BUSSJÄGER/BÄR/WILLI*, Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration (Innsbruck 2006) 10.

²³ Zum Budgetbegleitgesetz 2003 vgl. *ARNOLD*, Sammelgesetze — «das Kind beim Namen nennen», SWK 2003, 173 (174).

²⁴ Vgl. *ARNOLD*, Sammelgesetze — «das Kind beim Namen nennen», SWK 2003, 173 (175).

2.3 Sammelnovellen zu Verordnungen

[Rz 14] Die Praxis zeigt, dass nicht nur Gesetze, sondern auch Verordnungen Inhalt von Sammelnovellen des Bundes²⁵ sind,²⁶ was schon deswegen problematisch ist, weil jede Verordnung als solche einer eigenen einleitenden Promulgationsklausel mit Bezugnahme auf die jeweiligen gesetzlichen Grundlagen bedarf und darüber hinaus jede selbständig zitierbare Stammverordnung eine solche Klausel aufweisen sollte.

[Rz 15] Der Grundsatz der Einzelnovellierung gilt daher bei Verordnungen noch in wesentlich strengerem Maß als bei Gesetzen. Lediglich das Außerkrafttreten bisheriger Vorschriften kann — und soll — auch bei Verordnungen in den Schlussbestimmungen einer neuen Stammverordnung enthalten sein.

2.4 Fälle vor dem VfGH

[Rz 16] Der VfGH umschreibt die legistische Technik der «Sammelnovelle» bzw. des «(Sammel-) Bundesgesetz[es]»²⁷ mit «der Änderung einer Vielzahl von Bundesgesetzen in einem Gesetz» und sah sich in einer Entscheidung (auch aufgrund der Tatsache, dass zahlreiche von der Sammelnovelle betroffene Bestimmungen in kurzer zeitlicher Aufeinanderfolge erneut geändert wurden) ausdrücklich dazu veranlasst, auf Folgendes hinzuweisen: «Dass diese gesetzgeberische Praxis, die in den vergangenen Jahren bedauerlicher Weise gehäuft geübt wurde, der Erkennbarkeit des Rechts äußerst abträglich ist, liegt auf der Hand.»²⁸

[Rz 17] Dieser Entscheidung zum sog Pensionsreformgesetz 2000 (BGBl I 95/2000), das — mit Ausnahmen — vom VfGH als verfassungswidrig aufgehoben wurde, folgten im Jahr 2004 zwei Entscheidungen zum sog Budgetbegeleitgesetz 2003 (BGBl I 71/2003). Alle diese Fälle waren auf Antrag eines Drittels der Abgeordneten des National- bzw. des Bundesrats (Art. 140 Abs. 1 zweiter Satz B-VG) vom Höchstgericht zu entscheiden. Im Kern wurde dabei die legistische Technik sowie die konkrete (insb. zeitliche und sonstige formelle) Vorgangsweise kritisiert.²⁹ In seinen Tätigkeitsberichten³⁰ wies der VfGH zwar regelmäßig auf die mit Sammelgesetzen verbundenen Probleme, wie dem «Konflikt mit dem rechtsstaatlichen Prinzip»³¹ oder die «[gröbliche Missach-

²⁵ Hingegen scheint diese Praxis auf Landesebene zurecht nicht verbreitet zu sein. Soweit ersichtlich, wurde in OÖ bisher auf Verordnungsebene noch keine Sammelnovelle erlassen.

²⁶ Beispiele: Die — 50 Artikel umfassende — EURO-Sammelverordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit (BGBl II 490/2001) und die — 5 Artikel umfassende — Abfallverbrennung — Sammelverordnung (BGBl II 389/2002).

²⁷ VfSlg 16.381/2001 zum sog Budgetbegleitgesetz 2001.

²⁸ VfSlg 16.151/2001; in VfSlg 17.173/2004 und 17.174/2004 wird diese Passage zitiert. Zu beachten ist dabei auch die sich aus dieser Regelungstechnik ergebenden Kompliziertheit der Sprüche der genannten Entscheidungen des VfGH.

²⁹ Vgl. dazu unten 4.2.

³⁰ Siehe *Verfassungsgerichtshof*, Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit im Jahre 2000 (Wien 2001) 18 (abrufbar unter http://www.opac.bka.gv.at/exlibris/aleph/a20_1/apache_media/3UPVVVHPB822DTI2PGN71FTFJ9V3JH.pdf); *Verfassungsgerichtshof*, Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit im Jahre 2003 (Wien 2004) 15 f (abrufbar unter <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/5/1/1/CH0011/CMS1123595629335/taetigkeit2004.pdf>); *Verfassungsgerichtshof*, Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit im Jahre 2004 (Wien 2005) 15 (abrufbar unter <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/5/1/1/CH0011/CMS1123595629335/taetigkeit2004.pdf>).

³¹ Vgl. *Verfassungsgerichtshof*, Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit im Jahre 2000 (Wien 2001) 18 (abrufbar unter http://www.opac.bka.gv.at/exlibris/aleph/a20_1/apache_media/3UPVVVHPB822DTI2PGN71FTFJ9V3JH.pdf).

tung] der Regeln der Grammatik und sonstigen Prinzipien der deutschen Sprache»³², hin. Eine Verfassungswidrigkeit des Budgetbegleitgesetzes 2003 sah der VfGH jedoch nicht als erwiesen an, weil und insofern dem Sammelgesetz ein Inhaltsverzeichnis vorangestellt sei und dieses das Auffinden der Gesetzesänderungen ermögliche. Diese Ergebnisse wurden in der Literatur bedauert. Nach Ansicht von *Schäffer* handelt es sich nicht nur um ein technisches oder ästhetisches Problem. Er bezweifelt sogar, dass der VfGH mit so einer formalen Betrachtungsweise der Grundwertentscheidung für eine repräsentative Demokratie gerecht werde.³³ *Novak* spricht von einem «Sittengemälde moderner Gesetzgebungskunst».³⁴ Nach *Willi* wird die Bedeutung des — einem Sammelgesetz vorangestellten — Inhaltsverzeichnisses «massiv überbewertet». Seiner Meinung nach werde damit «ein höchst problematischer Zustand im Zusammenhang mit dem Rechtsstaatsgedanken eingetreten, der den Erkenntnissen VfSlg 3130/1956 («archivarischer Fleiß») und 12.420/1990 («Denksporterkenntnis») nicht mehr entspricht».³⁵

2.5 Österreich-Konvent

[Rz 18] Auch der Österreich-Konvent befasste sich in seinem Ausschuss 2 «Legistische Strukturfragen» mit «Sammelgesetzen». Die Beratungsergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Hinsichtlich der Erlassung von Sammelgesetzen sind sowohl materiellrechtliche als formalrechtliche Restriktionen denkbar. So sollten «Sammelgesetze» in materiellrechtlicher Hinsicht nur zulässig sein, wenn sie «den Grundsatz der Einheit der Materie» wahren und in formaler Hinsicht sollte ein ausdrückliches Verbot statuiert werden, in Sammelgesetzen auch Verfassungsrechtsänderungen oder neue Gesetze (Stammgesetze) vorzusehen bzw. dürften nur solche Gesetzesentwürfe zu einem Sammelgesetz zusammengefasst werden, die demselben Bundesministerium entspringen oder aber von demselben parlamentarischen Ausschuss behandelt werden. Entgegen einem allfälligen Verbot von Sammelgesetzen erlassene Normen sollten allerdings nicht nichtig, sondern bloß (durch ein Erkenntnis des VfGH) vernichtbar sein. Überwiegend wurde jedoch vertreten, dass Sammelgesetze ein rechtspolitisches Problem seien, welches durch eine positivrechtliche Regelung nicht bewältigt werden könne.³⁶

2.6 Statistisches aus dem Bundesbereich

[Rz 19] Eine (ohne Anspruch auf Vollständigkeit durchgeführte und hinsichtlich der Jahre bzw. Abstände willkürliche) Durchsicht des Bundesgesetzblatts ergibt folgendes Bild:

³² Vgl. *Verfassungsgerichtshof*, Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit im Jahre 2004 (Wien 2005) 15 (abrufbar unter <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/5/1/1/CH0011/CMS1123595629335/taetigkeit2004.pdf>).

³³ Siehe *SCHÄFFER*, Reformperspektiven für den Bundesrat, JRP 2007, 11 (FN 33).

³⁴ Siehe *NOVAK*, Lebendiges Verfassungsrecht (2004), JBl 2007, 220 (226).

³⁵ Vgl. *WILLI*, Das Problem des «Sammelgesetzes» vor dem Hintergrund der maßgeblichen «Baugesetze» der österreichischen Bundesverfassung, ZÖR 2008, 321 (327).

³⁶ Österreich-Konvent, Teil 3 Beratungsergebnisse, Ausschuss 2 «Legistische Strukturfragen» (Wien 2005) 37 f. Zu den Textvorschlägen für eine «Beschränkung von Sammelgesetzen» siehe Österreich-Konvent, Teil 4A Textvorschläge (Wien 2005) 241 f.

Jahr	BG*	Sammelgesetze/-novellen							
		alle	davon mit neuem Stamm- gesetz	davon mit Verfassungs- änderung	bis 10 Art.	11 bis 25 Art.	26 bis 50 Art.	51 bis 100 Art.	Über 100 Art.
1950	100	4	0	0	4				
1960	90	4	1	0	4				
1970	105	4	0	0	4				
1980	107	10	1	1	10				
1990	131	32	7	4	30	2			
2000	117	42	7	2	34	6	1	1	
2005	139	64	12	4	54	9	1		
2010	107	51	7	4	45	4		1	1

* Gesetzeskündmachungen ohne Berichtigung von Verlautbarungen/Druckfehlerberichtigungen/Kündmachungen von Aufhebungen durch den VfGH

[Rz 20] Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass sich die Anzahl der erlassenen Bundesgesetze im Beobachtungszeitraum ganz generell nicht linear, sondern eher wellenförmig entwickelt hat.³⁷ Während bis 1980 der Anteil der Sammelgesetze und -novellen weniger als 10 % der insgesamt erlassenen Bundesgesetze betrug, stieg der Anteil ab 1990 kontinuierlich an und beiträgt nunmehr beinahe 50 % (!). Der Anstieg der ab 1990 erlassenen Sammelgesetze und -novellen ist womöglich auch auf die geänderten Legistischen Richtlinien 1990 zurückzuführen.³⁸ Aus der bereits erwähnten³⁹ Studie des Instituts für Föderalismus ist ersichtlich, dass im Jahr 2005 der Großteil der Sammelgesetze und -novellen in den Bereichen «Finanzen, Wohnbauförderung, Vergaberecht», «innere Verwaltung, Justiz, (öffentliche) Sicherheit, Organisation» und «Dienstrecht» erlassen wurde.⁴⁰ Der Anteil der in den Sammelgesetzen und -novellen enthaltenen Stammgesetze und Verfassungsbestimmungen ist nicht konstant gestiegen, sondern schwankt ebenfalls. Der Großteil der Sammelgesetze und -novellen enthält zumeist bis zu 10 Artikel. In der jüngeren Vergangenheit wurden aber auch solche mit über 50 oder gar über 100 Artikeln erlassen. Hervorzuheben ist bspw. das **Strukturanpassungsgesetz 1996 (BGBl 201/1996)**. Dieses umfasste 99 Artikel, die teilweise zur Gänze im Verfassungsrang erlassen wurden. Eine Vielzahl von Gesetzen wurde mittlerweile vom VfGH als verfassungswidrig aufgehoben.⁴¹

[Rz 21] Die frühere Zurückhaltung des Gesetzgebers lässt sich nicht nur anhand der Tabelle ermitteln; Belege hierfür finden sich auch in den Materialien: So wurde 1952 im Zusammenhang mit den Beratungen über die völlige arbeitsrechtliche und berufsrechtliche Gleichstellung der Volksdeutschen mit österreichischen Staatsbürgern «an den Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt die Frage gerichtet, ob es denkbar und möglich sei, all diese Fragen in einem Gesetz zu behandeln, oder ob es erforderlich sei, die einzelnen Gesetze zu novellieren. Der Verfassungsdienst vertrat die Meinung, daß es unzweckmäßig wäre, in einem Sammelgesetz diese Änderun-

³⁷ Vgl. auch BUSSJÄGER/BÄR/WILLI, Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration (Innsbruck 2006) 6.

³⁸ Siehe 2.1.

³⁹ Siehe 2.2.

⁴⁰ Vgl. BUSSJÄGER/BÄR/WILLI, Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration (Innsbruck 2006) 10.

⁴¹ Vgl. ARNOLD, Sammelgesetze — «das Kind beim Namen nennen», SWK 2003, 173 (174, FN 11).

gen vorzunehmen, und daß es der Rechtssicherheit und Rechtsübersichtlichkeit besser entsprechen würde, wenn die bestehenden Gesetzesvorschriften durch ausdrückliche Novellierungen der einzelnen Vorschriften mittels besonderer Gesetzgebungsakte geändert werden würden».⁴²

2.7 Länderbereich

[Rz 22] Auch die Länder erlassen Sammelgesetze und -novellen. In der bereits mehrfach erwähnten⁴³ Studie ist das Institut für Föderalismus jedoch zum Ergebnis gelangt, dass die Länder von der Praxis der Sammelgesetzgebung in sehr unterschiedlichem Ausmaß, insgesamt aber in weit geringerem Umfang als der Bund, Gebrauch machen⁴⁴ und differenziert vorgehen: So hat bspw. Oberösterreich die rechtssystematisch zusammenhängenden Bestimmungen in Folge der Einrichtung des Landesrechnungshofes nicht in einem Sammelgesetz, sondern in 7 Einzelgesetzen bzw. —novellen⁴⁵ erlassen. Auch die im Zuge der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 im Oö Landes-Verfassungsgesetz notwendigen verfassungsrechtlichen Grundlagen, in einem Oö Landesverwaltungsgerichtsgesetz notwendigen organisatorischen und dienstrechtlichen Regelungen sowie in einem Oö Landesverwaltungsgerichts-Vorbereitungsgesetz weiteren notwendigen Übergangsregelungen, wurden nicht in einem Sammelgesetz, sondern in 3 Einzelgesetzen bzw. —novellen erlassen.⁴⁶ Hingegen werden die — vorwiegend in den Materiengesetzen — erforderlichen inhaltlichen Anpassungen im Zuge der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 in einer Sammelnovelle zusammengefasst werden.⁴⁷

[Rz 23] Ganz generell zeigt eine Zuordnung auf die betroffenen Rechtsgebiete auf Landesebene, dass insb. die drei Bereiche «Dienstrecht», «Gesundheit und Soziales» sowie «Verfassung, Organisation der Landes- und Gemeindeverwaltung, Wahlen» Inhalt von Sammelgesetzen und -novellen waren.⁴⁸

⁴² Siehe Sten Prot NR VI. GP, 97. Sitzung, 3902 f.

⁴³ Siehe 2.2.

⁴⁴ Burgenland: 2; Kärnten: 5; Oberösterreich: 4; Salzburg: 10; Steiermark: 3; Wien: 3. Vorarlberg, Tirol (Ausnahme vgl. jetzt unten FN 48) und Niederösterreich hatten jeweils gar keine Sammelgesetze erlassen.

⁴⁵ Oö Landes-Verfassungsgesetz-Novelle 1999 (LGBl 37/1999), Oö Landesrechnungshofgesetz (LGBl 38/1999), Oö Landtagsgeschäftsordnungs-Novelle 1999 (LGBl 39/1999), Oö Landes-Bezügegesetz-Novelle 1999 (LGBl 40/1999), Oö Landesbeamtengesetz-Novelle 1999 (LGBl 41/1999), Oö Gemeindebedienstetengesetz-Novelle 1999 (LGBl 42/1999), Oö Staturgemeinde-Beamtenengesetz-Novelle 1999 (LGBl 43/1999). Siehe dazu auch HÖRTENHUBER/STEINER, Schaffung der Rechtsgrundlagen und Rechtsentwicklung, in Oö Landesrechnungshof (Hrsg), FS 10 Jahre LRH (Linz 2010) 9 ff.

⁴⁶ Oö Landes-Verfassungsgesetz-Novelle 2013 (LGBl 8/2012), Oö Landesverwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz (LGBl 9/2013), Oö Landesverwaltungsgerichts-Vorbereitungsgesetz (LGBl 10/2013).

⁴⁷ Vgl. dazu bereits das Tiroler Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetz, LGBl 150/2012.

⁴⁸ Vgl. BUSSJÄGER/BÄR/WILLI, Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration (Innsbruck 2006) 7 ff.

3 Blick über die Grenzen

3.1 EU-Gesetzgebung

[Rz 24] Auf Grundlage einer 1998 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission abgeschlossenen Vereinbarung,⁴⁹ wurde vom Juristischen Dienst der Kommission ein «Gemeinsamer Leitfaden des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für Personen, die in den Gemeinschaftsorganen an der Abfassung von Rechtstexten mitwirken»⁵⁰ erlassen. Leitlinie 18.12.4 erlaubt auch Sammelnovellen und lautet wie folgt: «Werden mehrere Rechtsakte durch einen einzigen ändernden Rechtsakt geändert, so werden die Änderungen jedes Rechtsakts in einem eigenen Artikel zusammengefasst.»⁵¹

[Rz 25] In Zusammenhang mit unionsrechtlichen Rechtsakten ist darauf hinzuweisen, dass sich insb. auch aus dem Umsetzungserfordernis von nicht unmittelbar anwendbarem Unionsrecht ein Bedarf bzw. Bedürfnis nach Erlassung von Sammelgesetzen bzw. -novellen ergeben kann.⁵² So etwa bei der Implementierung der Dienstleistungsrichtlinie.⁵³

3.2 Deutschsprachiges Ausland

[Rz 26] Die Praxis, mehrere Gesetze und/oder Novellen zu solchen — gehören sie auch verschiedenen inhaltlichen Materien an — in einem gemeinsamen Verfahren und Gesetzesbeschluss zusammenzufassen ist kein österreichisches Unikum. Zumeist als Omnibusgesetz⁵⁴ (oder Omnibus-Gesetz⁵⁵), Mantelgesetz oder Artikelgesetz⁵⁶ bezeichnet, treten sie in **Deutschland** z.B. regelmäßig in Form des Jahressteuergesetzes⁵⁷ oder des Steuervereinfachungsgesetzes⁵⁸ in Erscheinung. Sodosagen als deutsches Pendant zu den Legistischen Richtlinien veröffentlicht das deutsche Bundesministerium für Justiz ein sog «Handbuch der Rechtsförmlichkeit»⁵⁹, welches ebenfalls Empfehlungen für die Rechtsetzungspraxis der Bundesministerien enthält. In den RL 717 ff wird ausführlich auf das «Mantelgesetz» als eine Form der Änderungsgesetze⁶⁰ eingegangen. Hervor-

⁴⁹ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 22. Dezember 1998 Gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, ABl 1999/73, 1—4.

⁵⁰ Juristischer Dienst, Gemeinsamer Leitfaden des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für Personen, die in den Gemeinschaftsorganen an der Abfassung von Rechtstexten mitwirken (Brüssel 2008), abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/de/techleg/index.htm>.

⁵¹ Beispiel: Durchführungsverordnung (EU) Nr 188/2013 der Kommission vom 5. März 2013 zur Genehmigung des Wirkstoffs Mandipropamid gemäß der Verordnung (EG) Nr 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Änderung des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) Nr 540/2011, ABl L 2013/62, 13 f.

⁵² Zur Internationalisierung der Rechtsordnung iZm Staatsverträgen siehe auch ENT, Gesetzgebungsökonomie, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 50 (80 f).

⁵³ Siehe hierzu ADLER, Aspekte der Implementierung der Dienstleistungsrichtlinie in Österreich, wbl 2009, 425 ff.

⁵⁴ Siehe etwa JEKOWITZ, Deutscher Bundestag und Rechtsverordnungen, NVwZ 1994, 956 (957).

⁵⁵ Siehe etwa MEYERING/GERHARD, Das JStG 2013 aus Unternehmenssicht, StuB 2012, 440 (440) bzgl der — 30 Artikel umfassenden — Regierungsvorlage zum Jahressteuergesetz 2013.

⁵⁶ Siehe dazu insb LACHNER, Das Artikelgesetz (Berlin 2007).

⁵⁷ ZB das — 32 Artikel umfassende — Jahressteuergesetz 2010 (dBGBl 2010, Teil I Nr 62, S 1768).

⁵⁸ ZB das — 18 Artikel umfassende — Steuervereinfachungsgesetz 2011 (dBGBl 2011, Teil I Nr 55, S 2131).

⁵⁹ Bundesministerium für Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit³ (Bonn 2008), abrufbar unter <http://hdr.bmj.de/vorwort.html>.

⁶⁰ Neben dem — ein Stammgesetz konstitutiv neu fassenden — «Ablösungsgesetz» und der — in der Hauptsache nur ein Stammgesetz ändernden — «Einzelnovelle».

zuheben ist insb. die in RL 719 enthaltene MUSS-Bestimmung, wonach «[d]ie Form des Mantelgesetzes [...] insbesondere dann gewählt werden [muss], wenn mehrere Stammgesetze von inhaltlich zusammenhängenden Hauptänderungen betroffen sind und deshalb die Form der Einzelnovelle mit Folgeänderungen nicht in Betracht kommt». In RL 721 findet sich eine — im Vergleich zu Österreich weniger strenge Handhabung — der «leges figitivae»: «Das Mantelgesetz enthält darüber hinaus **Folgeänderungen** in weiteren Gesetzen oder in Rechtsverordnungen, wenn dies notwendig ist, um die Stimmigkeit des übrigen Rechts mit den im Mantelgesetz geänderten oder neu geschaffenen Vorschriften zu wahren.» Die «Mantelgesetzgebung» findet weiters auch in der **Schweiz** statt. Beispielhaft sei das Gesetz über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Mantelgesetz über die Bündner NFA)⁶¹ genannt.

4 Vor- und Nachteile

4.1 Übersichtlichkeit: Mangelnde Erkennbarkeit des Rechts («archivarischer Fleiß»)

[Rz 27] Betrachtet man die Entwicklung bei den sog. Budgetbegleitgesetzen, so zeigt sich eine Tendenz, immer mehr Änderungen in einen einzigen Gesetzgebungsvorgang zusammenzufassen. Es braucht nicht näher erläutert werden, dass ein Bundesgesetz, das 156 Artikel und 246 Seiten im BGBl umfasst und mit dem 145 Bundesgesetze geändert, 10 neu erlassen und ein Bundesgesetz aufgehoben werden (sog Budgetbegleitgesetz 2011) an Unübersichtlichkeit kaum mehr zu übertreffen ist. Sammelgesetze und -novellen erschweren insb. aufgrund ihrer Gliederung (Artikel, Nummer, Paragraphen), unterschiedlicher Inkrafttretens- und Übergangsvorschriften Überblick und Verständnis.⁶² Aus verfassungsrechtlicher Sicht angesprochen ist damit das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Publizitätserfordernis für Rechtsvorschriften. Schon 1956 hat der VfGH daraus den Schluss gezogen, dass der Gesetzgeber der breiten Öffentlichkeit den Inhalt seines Gesetzesbeschlusses in klarer und erschöpfender Weise zur Kenntnis bringen muss, da andernfalls der Normunterworfenen nicht die Möglichkeit hat, sich der Norm gemäß zu verhalten. Diesem Erfordernis entspricht nach dem VfGH weder eine Vorschrift, zu deren Sinnermittlung qualifizierte juristische Befähigung und Erfahrung sowie geradezu archivarischer Fleiß vonnöten ist,⁶³ noch eine solche zu deren Verständnis subtile verfassungsrechtliche Kenntnisse, außerordentliche methodische Fähigkeiten und eine gewisse Lust zum Lösen von Denksport-Aufgaben erforderlich sind.⁶⁴

[Rz 28] Zum Budgetbegleitgesetz 2001, das 87 Artikel umfasst, konnte der VfGH allerdings nicht finden, dass ein solcher «archivarischer Fleiß» zum Auffinden der relevanten gesetzlichen Bestimmungen erforderlich wäre, ist doch dem Gesetz ein Inhaltsverzeichnis vorangestellt, welches Auskunft über die in diesem Sammelgesetz novellierten oder sonst darin enthaltenen Bundesgesetze gibt.⁶⁵ Der Gerichtshof anerkennt zwar, dass die Zusammenfassung von zahllosen Geset-

⁶¹ Abrufbar unter http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/buendner_nfa/nfa/Seiten/Gesetzgebung.aspx.

⁶² Vgl. SCHNEIDER, Gesetzgebung² (Heidelberg 1991) Rz 199.

⁶³ VfSlg 3130/1956.

⁶⁴ VfSlg 12.420/1990.

⁶⁵ VfSlg 16.381/2001.

zesänderungen in einem einzigen (Sammel-)Bundesgesetz gewisse faktische Erschwernisse für einen Rechtsunterworfenen bedeuten, im vorliegenden Fall könne aber nicht einmal gesagt werden, dass die hier anzuwendende maßgebliche Bestimmung erst durch Studium des gesamten Gesetzeswerkes aufgefunden werden könnte. Ausdrücklich offen ließ der VfGH dabei, ob es unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ebenso unbedenklich wäre, wenn in einem solchen außergewöhnlich umfangreichen Sammelgesetz im Zuge der Änderung oder Erlassung von Gesetzen, die in einem vorangestellten Inhaltsverzeichnis gleichsam «angekündigt» wird, auch andere, im «Vorspann» nicht genannte gesetzliche Bestimmungen nach Art. einer «lex fugitiva» geändert werden würden.⁶⁶ Dieses «leidige Problem der *leges fugitivae*»⁶⁷ ist regelmäßig Gegenstand kritischer Anmerkungen in der Literatur. *Mayer-Maly* sah mit den Artikelgesetzen als Fortbildung der «*leges fugitivae*» sogar «[d]en Tiefpunkt der Rechtskultur [erreicht]» und verwies auf das — nur aus *leges fugitivae* bestehende — 3. Wohnrechtsänderungsgesetz (BGBl 800/1993).⁶⁸ *Tomandl* nannte das «Verstecken bestimmter Normen in Gesetzen oder Verordnungen, die einem anderen Sachthema gewidmet sind» sogar als weiteres «Krebsübel unserer Legistik.»⁶⁹ Diese — bei ihrem Erscheinen berechtigte — Kritik verliert jedoch insofern an Durchschlagskraft, als mittlerweile etwa das Bundesrecht im RIS in konsolidierter Fassung abrufbar ist und somit in einer Rechtsvorschrift sämtliche, auch später kundgemachte Änderungen und Berichtigungen eingearbeitet sind.⁷⁰

[Rz 29] Sammelgesetze und -novellen sind nicht nur auf Empfänger- (=Normadressaten-)ebene eine Herausforderung, sondern stoßen auch auf Sender-(=Gesetzgeber)ebene im Rahmen der (vor-) parlamentarischen Behandlung an Grenzen. Nach der Verfassung ist zentraler Ort der Gesetzgebung das Parlament. Nach dem Anspruch der Verfassung und der dahinterstehenden politischen Philosophie ist dieses Parlament aber eine Versammlung von Volksrepräsentanten und nicht von geschulten Professionisten der Gesetzgebung.⁷¹ Durch den wachsenden Umfang eines auch immer komplizierter werdenden Rechtsstoffs gewinnt die technisch-juristische Seite der Gesetzgebung zwar immer mehr an Bedeutung, gleichzeitig wird sie auch immer schwerer handhabbar.⁷² In der Praxis werden Ministerialentwürfe der verschiedenen Bundesministerien (aufgrund der auf die verschiedenen Ressorts und sogar innerhalb der Ressorts z.T. weiter aufgeteilten Zuständigkeit zur Legistik), die für sich schon komplex sind, in kürzest möglichen Fristen einem Begutachtungsverfahren⁷³ unterzogen und zusammengefasst. Dieser Ablauf, die kurzfris-

⁶⁶ Nach VfSlg 17.173/2004 liegt auch beim sog Budgetbegleitgesetz 2003 kein Fall des «archivarischen Fleißes» vor.

⁶⁷ Siehe KORINEK, Verständlichkeit von Rechtsnormen als Gebot der Rechtsordnung, VR 2007, 18 (20).

⁶⁸ Vgl. MAYER-MALY, Gesetzeseffizienz und Rechtskultur, in Mantl (Hrsg), Effizienz der Gesetzesproduktion (Wien 1995) 227 (227 f).

⁶⁹ Siehe TOMANDL, Die Zugänglichkeit von Normen als verfassungsrechtliches Problem, ZAS 1990, 181 (184).

⁷⁰ In diese Richtung auch TOMANDL, Die Zugänglichkeit von Normen als verfassungsrechtliches Problem, ZAS 1990, 181 (185).

⁷¹ Vgl. ÖHLINGER, Planung der Gesetzgebung und Wissenschaft — Einführung in das Tagungsthema, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 1 (8).

⁷² Vgl. ÖHLINGER, Planung der Gesetzgebung und Wissenschaft — Einführung in das Tagungsthema, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 1 (10).

⁷³ Siehe etwa Sten Prot BR, 610. Sitzung, 71 (zur Erklärung der Bundesregierung): «Die Bundesregierung und die sie tragenden Nationalratsfraktionen gehen mit vielen guten Vorsätzen an die Arbeit. Einer davon ist das Bemühen, nicht nur zu einer neuen Spargesinnung, sondern auch zu einer neuen Gesetzgebungskultur zu kommen. Es ist zu wünschen, daß dieser Vorsatz an den sogenannten Budgetbegleitgesetzen nicht spurlos vorübergehen möge. Wenn den Ländern schon extrem kurze Begutachtungsmöglichkeiten — teilweise von Donnerstag bis zum darauffolgenden Montag — eingeräumt wurden und die mit den eigenen legistischen Richtlinien nur mühsam in Einklang zu bringende Form einer sehr umfangreichen Sammelnovelle gewählt wird, dann sollte wenigstens der Inhalt keinen

tige politische Einigung und die Komplexheit führen gerade auch in diesen Fällen sehr oft — buchstäblich in letzter Minute — zu (notwendigen oder gewollten) Abänderungsanträgen im Nationalrat. Dies gelte insb. für Wirtschaftsgesetze. Diese beruhen zumeist auf dem Ergebnis intensiver, hektischer Verhandlungen der Sozialpartner. Derartige Kompromisse werden (müssen) dann von den Legisten des Ministeriums oft unverändert und widerspruchslos übernommen (werden).⁷⁴ Die Abgeordneten nehmen in diesen Fällen weitgehend eine «Reparationsfunktion» am Ende des Gesetzgebungsverfahrens ein.⁷⁵

[Rz 30] Damit ist letztlich auch das «Verstecken» oder ein «Kombinieren» von Inhalten angesprochen,⁷⁶ dem womöglich mitunter auch ein politisches Kalkül zugrunde liegen könnte. Nach *Tomandl* geht es weniger um das Verstecken von Regelungen als vielmehr um das «Showbedürfnis der Politiker», die sich von dem schönen Titel des Gesetzes (z.B. Karenzurlaubserweiterungsgesetz [BGBl 408/1990]) tagespolitische Vorteile erwarten und die Irreführung der Normunterworfenen in Kauf nehmen würden.⁷⁷ Jüngst war dies auch im Zusammenhang mit dem sog «Transparenzpaket», im Zuge dessen u.a. das Bezügebegrenzungs-BVG und das Unvereinbarkeitsgesetz (nunmehr: Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz)⁷⁸ geändert und das Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz⁷⁹ erlassen wurden, zu beobachten. Dabei zeigte sich aber auch, welche Gefahren mit einer solchen Ankündigung oder Erwartungshaltung verbunden sind, die sich — auch bedingt durch die Komplexität der Materie — letztlich nicht erfüllte. Obwohl gerade auch von Ländersseite auf Lücken und Unstimmigkeiten (bedingt durch Verweisfehler) hingewiesen wurde, ist das Ergebnis eine «Transparenzliste», die im Ergebnis weniger Transparenz bietet, als die bis dahin geltende, was zwangsläufig auch zu negativen Medienmeldungen führen musste.⁸⁰

[Rz 31] Die an einem Gesetzgebungsverfahren Beteiligten treten regelmäßig als Beauftragte, in Vertreterrollen, auf und genießen das Vertrauen der Institutionen und Gruppen, deren Interessen sie vertreten. Da neben materiellen Interessen auch das Interesse an einer konsistenten Selbstdarstellung berücksichtigt werden muss, ergibt sich für die handelnden Akteure wiederum der Zwang, ihr Verhalten so zu planen, dass es allseits rechtfertigungsfähig ist, wobei die Anforderungen mit dem Grad der Öffentlichkeit steigen.⁸¹ Mitunter dürfte tatsächlich auch nicht allen

Anlaß zu Meinungsverschiedenheiten mit den Ländern bieten. Das konnte man, wie die Stellungnahmen inzwischen zeigen, nicht von allen Details der Begutachtungsentwürfe behaupten.»

⁷⁴ Vgl. SCHÖNHERR, Gedanken zur Gesetzessprache, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 184 (189). Siehe auch Sten Prot NR XXII. GP, 89. Sitzung, 267 (zur Dienstrechts-Novelle 2004): «Bei dieser Dienstrechts-Novelle 2004 handelt es sich um ein Sammelgesetz, das insgesamt 18 Gesetze verändert. Sie ist das Ergebnis eines sozialpartnerschaftlichen Kompromisses zwischen der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst und der Bundesregierung.» Zur Gesamtprobatik siehe auch Aichinger, Die Gesetze, die (angeblich) niemand wollte, Die Presse 15. März 2013, 12.

⁷⁵ Vgl. FRISCHENSCHLAGER, Planung und Gesetzgebung aus der Sicht des Parlaments, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 114 (114).

⁷⁶ Vgl. dazu auch das Vorbringen im Antrag zu VfSlg 17.174/2004, wo davon die Rede ist, dass Bundesräte, die bspw. für die Pensionsreform in der vom Nationalrat beschlossenen Fassung seien, gezwungen würden, auch für die Beschaffung von Kampfflugzeugen zu stimmen.

⁷⁷ Siehe TOMANDL, Die Zugänglichkeit von Normen als verfassungsrechtliches Problem, ZAS 1990, 181 (184).

⁷⁸ BGBl I 59/2012.

⁷⁹ BGBl I 64/2012. Siehe dazu etwa KATHREIN, Lobbyinggesetz passiert Ministerrat, ÖJZ 2011, 889 oder SCHUSCHNIGG, Kann das neue Lobbying-Gesetz die Erwartungen erfüllen?, SWK 2012, 994.

⁸⁰ Siehe z.B. Gesetzespfusch: Nebenjobs von Politikern «vergessen», Kleine Zeitung, 7. März 2013 oder AICHINGER, Die Gesetze, die (angeblich) niemand wollte, Die Presse 15. März 2013, 12.

⁸¹ Vgl. HEINRICH, Gesetzgebung im Parteien- und Verbändestaat, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien

Abgeordneten wirklich klar sein, worüber sie dann tatsächlich abstimmen. Dies zeigen auch die schon zitierten VfGH-Fälle zum Budgetbegleitgesetz 2003. Vorgebracht wurde dort etwa Folgendes:

- Das **demokratische Bauprinzip** sei verletzt, weil «angesichts der Vielzahl der vom Gesetzgeber zu regelnden Inhalte das GOG NR «eine Spezialisierung der Beratungstätigkeit von Abgeordneten und damit auch der Abgeordneten selbst» vorsehe, weshalb zur Vorberaterung der Verhandlungsgegenstände Ausschüsse zu wählen seien. Diese Arbeitsteilung sei Voraussetzung dafür, daß eine inhaltliche Auseinandersetzung der Abgeordneten mit Gesetzesvorschlägen tatsächlich möglich sei und so die Abgeordneten auf den Inhalt des Gesetzes Einfluß nehmen könnten. Diese Möglichkeit werde ihnen genommen, wenn «sämtliche Materien» in einem Gesetz zusammengefaßt würden und dieses nur in einem einzigen Ausschuß beraten werden könne.» Nach Ansicht des VfGH sei jedoch «ein «Recht» von Ausschüssen bzw. von in Ausschüsse entsendeten Mandataren darauf, bestimmte strukturierte Regierungsvorlagen oder Teile davon beraten zu können, weder dem GOG NR noch gar der Bundesverfassung zu entnehmen. Im Ergebnis läuft das diesbezügliche Antragsvorbringen darauf hinaus, daß die geltenden Regelungen des GOG NR für unzumänglich gehalten werden, weil diese nicht die Möglichkeit vorsehen, eine Regierungsvorlage mehreren Ausschüssen zur Vorberaterung in Teilen zuzuweisen. Daraus resultiert aber offenkundig keinerlei Verfassungswidrigkeit hinsichtlich des angefochtenen Budgetbegleitgesetzes 2003. Die insofern geltend gemachten Bedenken sind im Ergebnis rechtspolitischer Art, die nicht im Wege eines verfassungsgerichtlichen Gesetzesprüfungsverfahrens sanktioniert werden können.»⁸²
- Weiters machten die Antragsteller auch Bedenken aufgrund des **rechtsstaatlichen Bauprinzips**, insb. aufgrund des Legalitätsprinzips gem. Art. 18 B-VG, gegen das Sammelgesetz Budgetbegleitgesetz 2003 (mit dem 84 Gesetze novelliert, sechs neu erlassen und eines aufgehoben wird) geltend, «weil es systematisch nicht zusammenhängende Materien in sich vereine, sodaß es den Normunterworfenen so gut wie nicht mehr möglich sei, sich über die durch dieses Gesetz geänderte Rechtslage zu informieren». Mit Verweis auf VfSlg 16.381/2001⁸³ führte der VfGH jedoch aus, «daß im damaligen Fall kein «archivarischer Fleiß» zum Auffinden der relevanten gesetzlichen Bestimmungen erforderlich gewesen sei. Dies gilt auch hier, da zwischen dem Budgetbegleitgesetz 2001 und dem Budgetbegleitgesetz 2003 insoweit keine relevanten Unterschiede bestehen.»⁸⁴

[Rz 32] Es gibt also eine Grenze («archivarischer Fleiß»), die jedoch aus Sicht des VfGH noch nicht überschritten wurde. Davon losgelöst wurde jedoch vor dem Hintergrund des — aus dem Gleichheitssatz (Art. 7 Abs. 1 B-VG, Art. 2 StGG) abgeleiteten — Sachlichkeitsgebots⁸⁵, etwa von *Willi* — iHa auf das Budgetbegleitgesetz 2003 — die Frage gestellt, «[w]orin [...] die sachliche Rechtfertigung für die Einbeziehung in ein Bundesfinanzgesetz von so unterschiedlichen Rechtsmaterien in einen einzigen Gesetzesbeschluss wie den den Kauf von Luftraumüberwachungsfahrzeugen, der Gültigkeit von Rezepten und der Regelung von pensionsrechtlichen Ansprüchen [liegt]». ⁸⁶

— New York 1982) 92 (95).

⁸² Siehe VfSlg 17.173/2004.

⁸³ Siehe 2.4.

⁸⁴ Siehe VfSlg 17.173/2004.

⁸⁵ Vgl. etwa BERKA, Verfassungsrecht⁴ (Wien 2012) Rz 1640.

⁸⁶ Siehe WILLI, Das Problem des «Sammelgesetzes» vor dem Hintergrund der maßgeblichen «Baugesetze» der österrei-

Auch *Arnold* äußerte gleichheitsrechtliche Bedenken gegen das Budgetbegleitgesetz 2003.⁸⁷

[Rz 33] Jedenfalls gehen mit der Fülle der Gesetze auch zahlreiche **Folgeprobleme** — insb. auf der Ebene der Zugänglichkeit⁸⁸ und Erkennbarkeit des Rechts — einher.⁸⁹ Der letztgenannte Aspekt kann m.E. u.U. jedoch sogar **für** eine Sammelnovelle sprechen. Beispielhaft genannt seien hier etwa das — 32 Gesetze novellierende — Oö Eingetragene Partnerschaft-Gesetz (Oö EPG)⁹⁰ (In welchen Rechtsvorschriften wird die eingetragene Partnerschaft wirklich berücksichtigt?) oder das Bundesgesetz vom 1. Juli 1975 über die Neuordnung der persönlichen Rechtswirkungen der Ehe⁹¹ (Nachvollziehen der Ablöse des patriarchalischen Prinzips durch das Partnerschaftsprinzip im Ehwirkungsrecht in allen damit rechtssystematisch oder rechtsdogmatisch zusammenhängenden Rechtsbereichen).⁹² In solchen Fällen können einheitliche Gesetzgebungsakte, bei denen verschiedene zusammengehörige gesetzliche Maßnahmen mitsamt den flankierenden in einem Paket erlassen werden⁹³, in Kombination mit einer klaren, allgemein verständlichen und einprägsamen Überschrift durchaus Sinn machen.⁹⁴ In manchen Fällen wird einer Sammelnovelle sogar der Vorzug zu geben sein, weil damit umgekehrtes «Verstecken» von Regelungen verhindert wird, die nicht angepasst (geändert) werden. Dessen war sich der Gesetzgeber schon 1967 bewusst.⁹⁵

[Rz 34] Wie eingangs erwähnt, betonen auch die Legistischen Richtlinien 1990 die Bedeutung der Titelwahl von Sammelnovellen. Schließlich kann ein zu allgemein gehaltener Titel, der bestenfalls vermuten lässt, welche Rechtsvorschriften tatsächlich geändert wurden, zu äußerst zeitraubendem Suchen führen.⁹⁶ Dieser irreführende Umstand wurde auch vom VfGH kritisch angemerkt.⁹⁷ Aus rechtsstaatlicher Sicht plädiert *Tomandl* daher dazu, jede Änderung eines bestehenden Gesetzes ausdrücklich im Titel als Novelle zu diesem Gesetz zu bezeichnen und diese

chischen Bundesverfassung, ZÖR 2008, 321 (329).

⁸⁷ Vgl. *ARNOLD*, Sammelgesetze — «das Kind beim Namen nennen», SWK 2003, 173 (178).

⁸⁸ Siehe *BUSSJÄGER*, Art. 41 B-VG in *Kneihns/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar (6. Lfg 2010) Rz 43 m.w.N.

⁸⁹ Vgl. *ÖHLINGER*, Planung der Gesetzgebung und Wissenschaft — Einführung in das Tagungsthema, in *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 1 (22).

⁹⁰ Oö LGBI 54/2012.

⁹¹ BGBl 412/1975.

⁹² Vgl. *ENT*, Gesetzgebungsökonomie, in *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 50 (69).

⁹³ Vgl. *SCHNEIDER*, Gesetzgebung² (Heidelberg 1991) Rz 199.

⁹⁴ Vgl. *ENT*, Gesetzgebungsökonomie, in *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 50 (69).

⁹⁵ Siehe Sten Prot 73 BlgNR XI. GP, 5947: «Wir sollten die Volksbildung nicht so belassen, wie sie derzeit ist — dazu gehören die Volksbüchereien, die Volksmusikschulen —, sondern man sollte das alles irgendwie in Gesetze fassen und diese dann in ein großes Sammelgesetz gießen, damit endlich einmal jeder in Österreich weiß, womit er zu rechnen hat, wie viel er arbeiten und planen kann.»

⁹⁶ Vgl. *ADAMOVICH*, Die Legistischen Richtlinien des Bundes, in *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 232 (236). In diesem Sinne auch Sten Prot NR XVIII. GP, 105. Sitzung, 12222 (zum Umweltförderungsgesetz — UFG): «[...] denn unter dem Titel des Umweltförderungsgesetzes würde niemand vermuten, daß auch das Bundesfinanzgesetz und das Bundesfinanzierungsgesetz geändert werden. Die Folge dieser Vorgangsweise ist, daß unter dem Sammeltitle die einzelnen Gesetzesmaterialien nicht auffindbar sind, daß es dadurch natürlich viel unübersichtlicher wird und daß es für jeden, auch für Spezialisten, schwierig wird, die entsprechenden Änderungen zusammenzusuchen.»

⁹⁷ Siehe *Verfassungsgerichtshof*, Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit im Jahre 2003 (Wien 2004) 16 (abrufbar unter <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/5/1/1/CH0011/CMS1123595629335/taetigkeit2004.pdf>): «Darüber hinaus sei hier kritisch angemerkt, dass der Titel dieses Sammelgesetzes «Dienstrechts-Novelle 2001 — Universitäten» insoweit vollkommen irreführend ist, als dieses Bundesgesetz keineswegs bloß Regelungen enthält, die für Bundesbeamte an Universitäten gelten.»

Novellen fortlaufend zu nummerieren.⁹⁸

4.2 Gemeinsames Schicksal der enthaltenen Rechtsvorschriften

[Rz 35] Wie bereits dargelegt, besteht nach dem VfGH kein bundesverfassungsrechtliches Verbot für den Nationalrat, verschiedene Materien in einem Gesetzesbeschluss zusammenzufassen.⁹⁹ Allerdings ist die Erlassung — insb. vor dem Hintergrund des gemeinsamen Schicksals der enthaltenen Rechtsvorschriften — von realpolitischer Relevanz.

[Rz 36] Österreich ist ein Verbände- und Parteienstaat mit dominanten nicht-parlamentarischen Kräften.¹⁰⁰ Nach der Empirie ist in allen Verbände- und Parteistaaten ein großer Prozentsatz von «generellen» Gesetzen als Maßnahmengesetze zu qualifizieren. Nach der Literatur beschränke dieser Umstand zwar den Kreis der unmittelbar am Gesetzgebungsverfahren Interessierten, gleichzeitig habe dieses «Desinteresse» eine stabilisierende Wirkung auf das Verfahren selbst, weil dadurch Zufälligkeiten ausgeschaltet und Unsicherheiten verringert würden. Dem Bürger wird weiters ein generalisiertes Systemmisstrauen unterstellt, dessen gewaltfreie Abnahme bindender Entscheidungen eher auf Ohnmachtsgefühl und Verdrängungsprozessen beruhe.¹⁰¹

4.2.1 Besondere Erzeugungsbedingungen

[Rz 37] Sammelgesetze und -novellen unterliegen verfassungsgesetzlichen Erzeugungsbestimmungen (insb. Art. 41 ff B-VG). In der politischen Diskussion werden — vor allem von Oppositionsseite¹⁰² — die Schwächen derartiger «Kraut-und-Rüben-Gesetze»¹⁰³ kritisiert. Ein Abgeordneter fasste diese Diskussion pointiert folgendermaßen zusammen: «Diese Art von Sammelgesetzgebung erinnert mich an mittelalterliche Reichstagsverhältnisse, wo es ein Märzfeld und ein Novemberfeld gab, wo man zweimal im Jahr zusammengekommen ist, um Recht zu schaffen, und

⁹⁸ Vgl. TOMANDL, Die Zugänglichkeit von Normen als verfassungsrechtliches Problem, ZAS 1990, 181 (185).

⁹⁹ Vgl. 17.174/2004 m.w.N.

¹⁰⁰ Vgl. HEINRICH, Gesetzgebung im Parteien- und Verbändestaat, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 92 (93). Siehe auch Sten Prot NR XXII. GP, 89. Sitzung, 267 (zur Dienstrechts-Novelle 2004): «Bei dieser Dienstrechts-Novelle 2004 handelt es sich um ein Sammelgesetz, das insgesamt 18 Gesetze verändert. Sie ist das Ergebnis eines sozialpartnerschaftlichen Kompromisses zwischen der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst und der Bundesregierung.»

¹⁰¹ Vgl. HEINRICH, Gesetzgebung im Parteien- und Verbändestaat, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 92 (103).

¹⁰² Siehe Sten Prot NR XXIII. GP, 212 (zum Agrarrechtsänderungsgesetz 2007): «Herr Bundesminister, schauen wir uns an, wie die Vorlage konkret hier eingebracht wurde. Erstens ist es eine Sammelgesetznovelle im Rahmen des Agrarrechtsänderungsgesetzes. Das widerspricht eindeutig den legislativen Leitlinien des Bundeskanzleramts. Das wissen Sie; seit Jahren kritisieren wir dies. Ich hoffe, das war das letzte Mal, dass ein solches Agrarrechtsänderungsgesetz hier im Haus ist, verpackt mit vielen Mascherln, verschiedenste Gesetzesmaterien wie das Pflanzenschutzmittelgesetz und die Marktordnung. Das hat miteinander nichts zu tun, aber schon gar nichts! — Das ist der erste Kern-Kritikpunkt.»

¹⁰³ Vgl. Sten Prot NR XXII. GP, 115. Sitzung, 259 (Übereinkommen über das Europäische Forstinstitut): «Die Korrektur durch den Berichterstatter ändert auch nichts an der Qualität des Gesetzes. Es bleibt ein Kraut-und-Rüben-Gesetz. (Abg. Was sind das für Ausdrücke?) Es geht quer durch die ganze Gesetzgebung, ohne irgendeinen sachlichen Zusammenhang — wieder einmal eine Methode, um Verschleierungen durchzuführen, denn wenn man über Futtermittelgesetz, Düngemittelgesetz, Weingesetz, Forstgesetz, Dienstrechtsgesetz, Lehrergesetz und so weiter, über alles in einem verhandeln soll, dann, glaube ich, ist das nicht der richtige parlamentarische Weg. (Abg. Was sind jetzt die Lehrer: das Kraut oder die Rüben?) Hineingetan haben Sie in dieses Gesetz, wie schon so oft, natürlich auch das Wasserrechtsgesetz, und ich behaupte, dieses Wasserrechtsgesetz befindet sich nur deshalb darin, damit man die Giftzähne nicht sieht.»

dann ging man wieder auseinander.»¹⁰⁴ Weiters wurde auch von Seiten des Bundesrats bemängelt, dass bei Sammelnovellen die sorgfältige Beratung durch die fachkundigen und zuständigen Ausschüsse unterlaufen würden, wenn sie im Budget- bzw. im Finanzausschuss konzentriert werde. Dies sei der Qualität der Gesetze nicht förderlich. Weiters werde auch die parlamentarische Diskussion stark komprimiert. Dadurch könnten «viele Einzelfragen nicht mehr in der wünschenswerten Klarheit und der notwendigen Transparenz für die Öffentlichkeit diskutiert werden».¹⁰⁵ Wie bereits oben erwähnt,¹⁰⁶ erblickten in VfSlg 17.173/2004 die antragstellenden Abgeordneten — im Hinblick auf das Budgetbegleitgesetz 2003 — sogar einen Verstoß gegen das demokratische Bauprinzip der Bundesverfassung.

[Rz 38] Neben der allgemeinen Problematik solchen «Husch-Pfusch-Aktionen»¹⁰⁷ **zuzustimmen**, wird von Abgeordnetenseite auf die Problematik der **besonderen Quoren** hingewiesen¹⁰⁸. Diese ist selbst mit dem notwendigen Gesetzesbeschluss durch den Nationalrat nicht gelöst, sondern setzt sich im fortgesetzten Verfahren fort. Gem. Art. 42 Abs. 1 B-VG hat der Präsident des Nationalrats jeden Gesetzesbeschluss des Nationalrats dem Bundesrat zu übermitteln. Durch sachlich nicht gerechtfertigte Einbeziehung unterschiedlicher Gesetzesbeschlüsse in ein Sammelgesetz bzw. eine Sammelnovelle wird die Wahrnehmung bestimmter Mitwirkungsrechte des Bundesrats an der Bundesgesetzgebung (Einspruchsrecht gem. Art. 42, Zustimmungsrecht gem. Art. 44 Abs. 2 B-VG) erschwert.¹⁰⁹ Der Bundesrat fühlt sich daher insb. bei Sammelgesetzen und -novellen mitunter in die Enge gedrängt.¹¹⁰ Da ihm eine inhaltliche Abänderung oder ein nur teilweiser Einspruch verwehrt sind,¹¹¹ können Sammelgesetze und -novellen nur als Ganzes in Verhandlung genommen werden und Beschlüsse können sich nur auf den Gesetzesbeschluss in seiner Gesamtheit beziehen. Der Bundesrat beklagte, dass ihm auf diese Weise die Möglichkeit genommen werde, einzelne in einer Sammelnovelle enthaltene Gesetze unterschiedlich zu behandeln. Im Nationalrat bestünde hingegen die Möglichkeit, in zweiter Lesung einzelne Teile eines Gesetzes getrennt abzustimmen. Diese für den Bundesrat unbefriedigende Situation bewog diesen 2003 zu einem Initiativantrag auf Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes; konkret sollte dem Art. 42 Abs. 2 folgender — ein Teileinspruchsrecht regelnder — Satz angefügt werden: «Der Einspruch des Bundesrates kann sich auch auf einzelne in einem Gesetzesbeschluss des Nationalrates

¹⁰⁴Vgl. Sten Prot NR XX. GP, 17. Sitzung, 68.

¹⁰⁵Vgl. Sten Prot BR 701. Sitzung, 47. In diesem Sinne auch SCHÄFFER, Reformperspektiven für den Bundesrat, JRP 2007, 11 (FN 31).

¹⁰⁶Siehe 4.1.

¹⁰⁷Vgl. Sten Prot NR XXI. GP, 30. Sitzung, 204.

¹⁰⁸Siehe Sten Prot NR XIX. GP, 33. Sitzung, 172: «[...] Sie haben hier eine Sammelnovelle vorgelegt, die unter einem Titel Gesetzeswerke zur Abstimmung bringen will, die teils einfachgesetzlich, teils mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit zu beschließen sind [...]. Daher kann dieses Gesetz in dieser Form im Parlament gar nicht beschlossen werden.»

¹⁰⁹Vgl. BUSSJÄGER, Art. 41 B-VG in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar (6. Lfg 2010) Rz 43 m.w.N.

¹¹⁰Bezeichnend für viele Sten Prot BR 771. Sitzung, 42 (zum Budgetbegleitgesetz 2009): «Ich habe sie nicht gezählt, aber es sind viele gemeinsame Anträge, die wir [...] immer wieder erörtert und hier alle zusammen beschlossen haben, nämlich: Derartige Post des Nationalrats nicht mehr anzunehmen, mit der uns auf 188 Seiten, quer durch alle Gesetzesmaterien — an die 70 —, ein Sammelgesetz vorgelegt wird, zu dem man «Teufel, friss oder stirb!» sagen muss.»

¹¹¹Vgl. z.B. BERKA, Verfassungsrecht4 (Wien 2012) Rz 619. Siehe auch Sten Prot BR 771. Sitzung, 43: «Liebe Kolleginnen und Kollegen, dieses Budgetbegleitgesetz enthält natürlich sinnvolle Dinge, aber es ist ein schrecklicher Wiesengarten: von den Bundesmuseen, vom Volksgruppengesetz, Hilfe für Osteuropa, von den Gefängnissen bis hin zu den Schulen, alles wird da hineingetan, auch das, was zum Teil überhaupt nichts mit dem Budget zu tun hat. Erinnern Sie sich, was wir in der Vergangenheit alles an politischen Materien hineingeschwindelt bekommen haben, weil man sich damit eines der wichtigsten Dinge entledigt hat, nämlich der Begutachtung!»

zusammengefasste Gesetze beziehen. In diesem Fall können die vom Einspruch nicht erfassten Teile des Gesetzesbeschlusses beurkundet und kundgemacht werden.»¹¹² In der Debatte wurde erneut betont, dass «durch die Einbindung in ein Paket umstrittene und für sich allein abzulehnende Regelungen auch politisch immunisiert werden; im Sinn einer Güterabwägung müssen sie zähneknirschend in Kauf genommen werden. Auf diese Weise wird vor allem den Ländern immer wieder ein Einverständnis abgenötigt, das für einzelne Maßnahmen an sich nicht so zu erhalten gewesen wäre. Sammelnovellen können somit auch als Instrument unsachlicher Junkturmierung eingesetzt werden. Schließlich wird [...] auch das Einspruchs- und Zustimmungsrecht des Bundesrates durch die politische Wirkung eines Sammelgesetzes ins Leere laufen gelassen. Vom Umfang her ist das so, als ob der Bundesrat nur einmal oder zweimal im Jahr zusammentreten und die in der Zwischenzeit angefallenen Gesetzesbeschlüsse unter einem absegnen würde. Es liegt auf der Hand, dass auch auf diese Weise die Funktion der zweiten Kammer ausgehöhlt werden würde.»¹¹³ Dem Bundesrat gehe es «nicht um sachliche Sammelnovellen, sondern um riesige Querbeetmaterien, die letztlich [...] auf eine Minimierung, wenn nicht faktisch in einigen Fragen sogar auf eine Ausschaltung des Parlamentarismus hinauslaufen».¹¹⁴ Der Gesetzesvorschlag wurde am 9. Oktober 2003 im Bundesrat stimmeinhellig angenommen, langte sodann am 13. Oktober 2003 im Nationalrat ein und am 31. Januar 2006 (!) wurde ein Unterausschuss im Nationalrat eingesetzt. Mit 29. Oktober 2006 endete die XXII. GP; das Gesetzgebungsverfahren war zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Das Teileinspruchsrecht des Bundesrats wurde teilweise auch im Österreich-Konvent gefordert.¹¹⁵ In der XXIV. GP legte der Bundesrat dem Nationalrat erneut einen — um ein Stellungnahmerecht des Bundesrats vor Beschlussfassung des Nationalrats erweiterten — Initiativantrag¹¹⁶ über die Einführung eines Teileinspruchsrechts vor («Alle Jahre wieder kommt das liebe Christuskind!»¹¹⁷), der wiederum am 5. Februar 2009 einhellig angenommen wurde, am 9. Februar 2009 im Nationalrat einlangte und am 26. Februar 2009 dem Verfassungsausschuss zugewiesen wurde. Die Vorberatungen wurden bis dato noch nicht aufgenommen. Das Vorhandensein der Ländervertretung ist ein wesentliches Element des bundesstaatlichen Prinzips. Wird der Bundesrat jedoch aufgrund einer legislatischen Technik genötigt, immer häufiger auf die verfassungsmäßige Interessensverfolgung zugunsten von überstaatlichen Interessen zu verzichten, dann liegt nach *Willi* eine Beeinträchtigung dieses Baugesetzes vor.¹¹⁸ [Rz 39] Im Zusammenhang mit den besonderen Erzeugungsbestimmungen von Sammelgesetzen und -novellen dürfen auch zwei weitere Aspekte nicht unerwähnt bleiben. Erstens, dass auch die **Länder** bei der Wahrnehmung ihrer Mitwirkungsrechte an der Bundesgesetzgebung (z.B. Zustimmungsrechte beteiligter Länder Art. 14b, Art. 102 Abs. 1 und 4 oder Art. 129a Abs. 2 B-VG)¹¹⁹ bei Sammelgesetzen und -novellen einer dem Bundesrat vergleichbaren Drucksituation ausge-

¹¹²Vgl. IA 136 BR 2003.

¹¹³Vgl. Sten Prot BR 701. Sitzung, 47.

¹¹⁴Vgl. Sten Prot BR 701. Sitzung, 51.

¹¹⁵Siehe Österreich-Konvent, Teil 3 Beratungsergebnisse, Ausschuss 3 «Staatliche Institutionen» (Wien 2005) 64.

¹¹⁶IA 174 BR 2009.

¹¹⁷Vgl. Sten Prot BR 765. Sitzung, 85.

¹¹⁸Vgl. WILLI, Das Problem des «Sammelgesetzes» vor dem Hintergrund der maßgeblichen «Baugesetze» der österreichischen Bundesverfassung, ZÖR 2008, 321 (333).

¹¹⁹Vgl. BUSSJÄGER, Art. 41 B-VG in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar (6. Lfg 2010) Rz 43 m.w.N. Zur «Zustimmung der (betroffenen/beteiligten)» allgemein siehe auch STEINER, Landesregierung, in Pürgy (Hrsg), Das Recht der Länder I (Wien 2012) Rz 4 f.

setzt sind und zweitens, dass nach der Befassung des Bundesrats der Gesetzesbeschluss auch noch beurkundet und kundgemacht werden muss. Gem. Art. 47 B-VG wird das verfassungsmäßige Zustandekommen der Bundesgesetze durch den **Bundespräsidenten** beurkundet, dem dabei nach der Staatspraxis und hL bloß ein formelles Prüfungsrecht zukommt und er somit zu prüfen hat, ob das Gesetz in dem vorgeschriebenen Verfahren zustande gekommen ist.¹²⁰ Unabhängig von der Frage, ob und in welchem Umfang dem Bundespräsidenten ein materielles Prüfungsrecht zukommt,¹²¹ darf er die Beurkundung nur gegen den Gesetzesbeschluss als Ganzes verweigern. In diesem Fall kommt das Gesetz überhaupt nicht zustande, und zwar auch insoweit nicht, als es verfassungsrechtlich unbedenklich ist.¹²²

[Rz 40] Letztendlich nötigen Sammelgesetze und -novellen die einspruchs- oder zustimmungsberechtigten Organe auf die Wahrnehmung ihrer Rechte zu verzichten, um allfällige drohende größere Nachteile für die von ihm zu vertretenden oder für die gesamtstaatlichen Interessen abzuwenden.¹²³ Diese unbefriedigende Situation dürfte wohl z.T. mehr oder minder auch bewusst (politisch) ausgenutzt werden, um die «Verantwortlichkeit» z.B. für das Nicht-Zustandekommen einer Gesamtregelung auf den Bundesrat oder die Länder zu überwälzen, obwohl diese nur von ihren verfassungsmäßigen Rechten Gebrauch machen.

4.2.2 Zeitlicher Aspekt

[Rz 41] Gesetzen geht auch ein Prozess legislatischer Vorarbeiten voraus, die weit aus den parlamentarischen Raum hinausreichen. Fallen mehrere legislative Vorhaben in einem bestimmten Zeitraum politisch zusammen, ermöglicht dies — im Hinblick auf die knapp vorhandene Ressource Zeit — beispielweise eine gewisse Planung und Variation der Begutachtung, der Zeitpläne und eine detaillierte Planung der parlamentarischen Arbeiten in der Präsidialkonferenz.¹²⁴ Das Parlament plant somit mit, *wann* die ministeriell abgeschlossenen Gesetzgebungsvorhaben im Parlament behandelt werden und damit beim «Tempo», nicht jedoch beim Inhalt der Materien.¹²⁵

[Rz 42] In der Diskussion um das Rollenverständnis des Parlaments wird häufig das Missverhältnis von Regierungsvorlagen zu Initiativanträgen kritisch angemerkt. Aus Abgeordnetensicht spreche vor allem das Ersparen der Zeit eines Begutachtungsverfahrens für einen Initiativantrag.¹²⁶ Regierungsvorlagen seien jedoch nicht immer Standpunkt der Bürokratie, sondern häu-

¹²⁰Vgl. etwa BERKA, Verfassungsrecht4 (Wien 2012) Rz 626.

¹²¹Siehe dazu ausführlich KORINEK, Art. 47, in Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2. Lfg 1999) Rz 5 ff.

¹²²Vgl. KORINEK, Art. 47, in Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2. Lfg 1999) Rz 18. Nachdem der Bundespräsident 2008 eine — von Nationalrat und Bundesrat bereits beschlossene — Novelle zur Gewerbeordnung (RV 283 BlgNR XXIII. GP), die eine Rückwirkung der der Strafbestimmungen zur Umsetzung der Geldwäscherichtlinie (§ 367 Z 38) vorgesehen hätten (§ 382 Abs. 34), nicht beurkundete, wurde die Novelle durch eine neuerliche Gesetzesinitiative (IA 549 BlgNR XXIII. GP) «saniert» und erneut beschlossen, sodann beurkundet, gekennzeichnet und kundgemacht (BGBl I 42/2008).

¹²³Vgl. BUSSJÄGER, Art. 41 B-VG in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar (6. Lfg 2010) Rz 43 m.w.N.

¹²⁴Vgl. FISCHER, Planung und Gesetzgebung im politischen System, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 87 (90).

¹²⁵Vgl. FRISCHENSCHLAGER, Planung und Gesetzgebung aus der Sicht des Parlaments, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 114 (116).

¹²⁶Nicht näher beleuchtet werden können an dieser Stelle die Unterschiede, die sich aus der «Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften» (z.B. Oö LGBl 1/1999) ergeben.

fig Form und Schlusspunkt einer sehr heftigen, intensiven und differenzierten Diskussion verschiedener Lobbies, Interessensgruppierungen und Interessensvertretungen.¹²⁷ Als Lösung bzw. Verbesserungsvorschlag wird an dieser Stelle der Ruf nach einem dem Parlament zur Verfügung gestellten legitischen Hilfsdienst laut. So könnte die politische Willensbildung von der exakten Ausformulierung des Gesetzes verfahrensmäßig getrennt werden.¹²⁸

4.3 Aspekte der Effizienz

[Rz 43] Nach der Literatur sollen gemäß dem Ökonomieprinzip legistische Aufgaben (auch aus Gründen der Spezialisierung) bei möglichst wenigen organisatorischen Einheiten innerhalb der Bundesministerien und Ämter der Landesregierungen¹²⁹ zusammengefasst werden.¹³⁰ In der Folge sind sodann gewisse Grundregeln der Gesetzesökonomie zu beachten; z.B. «*juristischen Sparsamkeit*». Gemeint ist damit die Sparsamkeit im Hinblick auf die Anzahl und den Umfang von Normen zum Zwecke der Überschaubarkeit der Rechtsordnung. Daneben ist auch die «*Einheitlichkeit der Rechtsordnung*» zu wahren und zu fördern. Zum Kreis der Grundregeln der Gesetzgebungsökonomie zählen weiters noch die Verweisung, das «*Prinzip der Generalisierung*», wonach gleiche oder ähnliche Sachverhalte oder Fallgruppen in gleicher oder ähnlicher Weise geregelt werden müssen, und das «*Prinzip der Reduktion*». Nach dem Letztgenannten ist nach Möglichkeit das für einen weiteren Bereich Gemeinsame herauszuarbeiten und in allgemeinen Bestimmungen am Beginn eines Gesetzes zu stellen (z.B. Allgemeiner Teil des StGB [§§ 1 bis 74] oder die vorangestellten Begriffsbestimmungen in der StVO 1960 und im KFG 1967).¹³¹

[Rz 44] Bei all den Kritikpunkten an Sammelgesetzen und -novellen soll an dieser Stelle aber noch einmal wiederholt werden, dass Sammelgesetze und -novellen in bestimmten Konstellationen durchaus Sinn machen, da sie — z.B. bei «technischen» Anpassungen an EU-Vorschriften — einen Abstimmungsmarathon unterbinden. Dieser Aspekt wird in der Literatur differenziert betrachtet; es wird zwar eingeräumt, dass Sammelnovellen «zur schnelleren Erstellung und Verabschiedung von Gesetzesentwürfen eventuell bürokratiegerecht sein [mögen], sie sind aber keineswegs adressatengerecht». ¹³² Denn entspricht das Rechtsmaterial selbst nicht mehr den wesentlichen liberalrechtsstaatlichen Errungenschaften der Verständlichkeit, Widerspruchsfreiheit, Systemgerechtigkeit, Berechenbarkeit, Vorhersehbarkeit und damit der Garantie der Rechtssicherheit, ist

¹²⁷Vgl. NEISSER, Planung der Gesetzgebung aus der Sicht des Parlaments, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 108 (109 ff).

¹²⁸Vgl. STELZER, Planung und Gesetzgebung aus der Sicht des Parlaments, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 124 (124).

¹²⁹Dort sind die Angelegenheiten der Legistik z.T. bereits zentralisiert, so etwa in Oberösterreich. In Oberösterreich arbeiten der Landtag und die Landesregierung im Bereich der Rahmenbedingungen der Normsetzung und der De-regulierung sehr eng zusammen: Die Agenden der Landesregierung sind bei der Direktion Verfassungsdienst — als zentralem legistischen Dienst — konzentriert. Die Mitarbeiter dieser Direktion sind zum Großteil gleichzeitig der Landtagsdirektion zugeordnet. Der Landesregierung und dem Landtag steht damit der gleiche Sachverstand zur Verfügung (vgl. HÖRTENHUBER/STEINER, Der Oö. Landtag zur und nach der Jahrtausendwende, in Wineroither [Hrsg], Politik im Vierviertelakt [Wien 2010] 1 [8, FN 32].

¹³⁰Vgl. ENT, Gesetzgebungsökonomie, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 50 (56).

¹³¹Vgl. ENT, Gesetzgebungsökonomie, in Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 50 (68 ff).

¹³²Siehe SCHÄFFER, Reformperspektiven für den Bundesrat, JRP 2007, 11 (FN 31).

man letztendlich auf die Auskunft von Experten angewiesen.¹³³ Was heißt dies nun für den Gesetzgeber? Nach *Tomandl* könne vom Gesetzgeber jedenfalls nicht verlangt werden, die beste, die am leichtesten verständliche oder mit dem geringsten Aufwand zugängliche Form zu verwirklichen. Anderes gelte hingegen für das erkennbare Bemühen, den Normadressaten Text und Inhalt seiner Normen nahezubringen. Den Umfang dieser Anforderungen festzulegen, sei wiederum Sache des VfGH. Dieser müsse letztendlich eine Interessenabwägung zwischen dem Anspruch des Normunterworfenen auf leichten Zugang zum Recht und dem Bedürfnis des Gesetzgebers nach rascher und ökonomischer Normsetzung durchführen. Im Sinn einer Einzelfallentscheidung seien einander dabei die Bedeutung und Dringlichkeit der beiden Interessen gegenüberzustellen. In der Folge dürften — leichte und ohne bedeutenden Kostenaufwand vermeidbare — legistische Mängel¹³⁴ nicht toleriert werden. Dass der aktuelle Inhalt vielfach novellierter Gesetze oder Verordnungen nicht mehr in zumutbarer Weise ermittelt werden kann, könne jedenfalls nicht hingegenommen werden. Letztendlich bleibe es aber dem Fingerspitzengefühl des VfGH überlassen, wie (weit) dieser die Pflichten des Gesetzgebers «ausgestaltet».¹³⁵

4.4 Problembereiche

4.4.1 Änderung von Verfassungsgesetzen

[Rz 45] Grundsätzlich können in einem Sammelgesetz bzw. einer Sammelnovelle nicht nur einfache Gesetze, sondern auch Verfassungsgesetze erlassen oder novelliert werden. In bestimmten Fällen kann dies allerdings zu kuriosen Ergebnissen führen. Sozusagen als Beleg für seine Aussage «Manchmal ist es, als hätten Unbefugte an Sicherungen hantiert.» führte *Spielbüchler*¹³⁶ das «abenteuerliche» Kundmachungsreformgesetz 2003 (BGBl I 100/2003) an. Dessen Art. 7 Abs. 1 (es fehlten jedoch weitere Absätze) sah als Verfassungsabstimmung ein Außerkrafttreten des «Bundesverfassungsgesetzes vom 9. Oktober 1946 über die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit (Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 1946), BGBl Nr 211/1946, mit Ablauf des 31. Dezember 1999» vor. Diese Aufhebung war in der Folge auch Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung. In VfSlg 17.095/2003 führte das Höchstgericht Folgendes aus: «Art. 137 B-VG hat seine seither geltende Fassung durch die B-VG-Novelle BGBl. 211/1946 erhalten. Dieses Gesetz wurde durch Art. 7 Z7 des Kundmachungsreformgesetzes 2004, BGBl. I 100/2003, das am 22. November 2003 in Kraft getreten ist, rückwirkend mit Ablauf des 31. Dezember 1999 aufgehoben. Diese legistische Vorgangsweise wirft die Frage auf, ob damit auch Art. 137 B-VG selbst aufgehoben wurde, was anzunehmen eine Wortsinninterpretation nahelegt. In den Materialien wird die vom Gesetzgeber gewählte Vorgangsweise nicht erläutert. Der Verfassungsgerichtshof interpretiert die — mehrdeutige und überschießend formulierte — Bestimmung des Art. 7 Z 7 Kundmachungsreformgesetz 2004 so, dass durch sie nicht die durch die Novelle aus 1946 in das B-VG eingeführten Artikel, sondern nur die Novellierungsanordnungen

¹³³Vgl. Mantl, Aufriß der Problemlage, in Mantl (Hrsg), Effizienz der Gesetzesproduktion (Wien 1995) 17 (46) mit Hinweis auf *Walter*, 8548 Seiten Bundesgesetze als neuer Rekord. Ist der Rechtsstaat noch zu retten?, in *Die Presse*, 7. März 1994, 14.

¹³⁴Nach *TOMANDL* sind dies z.B. Mängel, die lediglich auf Schlamperei, auf Hudelei, auf mangelnde Umsicht oder auf mangelndes Bemühen um einen sprachlich guten Ausdruck zurückzuführen sind.

¹³⁵Vgl. *TOMANDL*, Die Zugänglichkeit von Normen als verfassungsrechtliches Problem, *ZAS* 1990, 181 (185 f).

¹³⁶Siehe *SPIELBÜCHLER*, Dankt der Gesetzgeber ab? Gegen das Abschieben der Entscheidung, *JBl* 2006, 341 (342, FN 12).

und Art. III und IV der genannten Novelle aufgehoben werden. Dafür spricht auch, dass sich im Gesetzgebungsverfahren keinerlei Hinweis auf die Absicht der Aufhebung von Rechtsschutzbestimmungen des B-VG finden lassen. Dem Verfassungsgesetzgeber ist es aber nicht zusinnbar, dass er ohne jede inhaltliche Erwägung wesentliche Bestimmungen über den Rechtsschutz durch die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts teils ersatzlos (vgl. z.B. Art. 130 Abs. 2 B-VG) teils für einen Zeitraum von vier Jahren [Art. 137 B-VG wird durch Art. 1 Z 28 des Kundmachungsreformgesetzes 2004 mit leicht verändertem Text, aber inhaltlich unverändert in das B-VG mit Wirkung vom 1. Jänner 2004 (wieder) eingeführt] aufheben wollte.» Wie oben erwähnt,¹³⁷ wurde später im Österreich-Konvent sogar die Statuierung eines ausdrücklichen Verbots, in Sammelgesetzen auch Verfassungsrechtsänderungen oder neue Gesetze (Stammgesetze) vorzusehen, gefordert.

4.4.2 Neue Stammvorschrift in Sammelgesetz

[Rz 46] Wie oben ausgeführt¹³⁸, spricht man, sobald die Zusammenfassung von Novellen zu schon bestehenden Stammgesetzen auch ein neues Stammgesetz enthält, von einem Sammelgesetz, wobei sich die getroffenen materiellen Regelungen bei einem neuen Sammelgesetz selbständigen. Im Artikel 34 des Budgetbegleitgesetzes 2001 (BGBl I 142/2000) wurden bspw die sog «Steuerlichen Sonderregelungen für die Ausgliederung von Gebietskörperschaften» erlassen. Dieses Gesetz umfasste ursprünglich zwei Paragraphen und wurde mittlerweile dreimal novelliert: Zweimal im Zuge einer (weiteren) Sammelnovelle (Abgabenänderungsgesetz 2001¹³⁹, Abgabenänderungsgesetz 2002¹⁴⁰) und einmal im Zuge einer Einzelnovellierung (Änderung des Artikels 34 des Budgetbegleitgesetzes 2001 betreffend die steuerlichen Sonderregelungen für die Ausgliederung von Aufgaben der «Körperschaften öffentlichen Rechts»¹⁴¹), bei der allein der Titel schon die komplizierte formelle Struktur erahnen lässt. Da die Stammfassung in einem Sammelgesetz erlassen wurde, bezogen sich die Novellierungen auch immer auf den damaligen Artikel 34 des Budgetbegleitgesetzes 2001. ME ein Beispiel dafür, was es jedenfalls in Hinkunft zu verhindern gilt.

5 Folgerungen und Resümee

[Rz 47] Beinahe die Hälfte der in den letzten Jahren kundgemachten Bundesgesetze ist als Sammelgesetze und -novellen zu qualifizieren. Die Frage nach der Zulässigkeit und Sinnhaftigkeit von Sammelgesetzen und -novellen ist differenziert zu beantworten: Während sie in bestimmten Fällen durchaus Sinn machen können (insb bei «technischen» Anpassungen), stellen sie in den meisten Fällen sowohl für die am Gesetzwerdungsprozess Beteiligten (Legisten, Abgeordnete im Nationalrat und Bundesrat, Bundespräsident) — etwa vor dem Hintergrund des gemeinsamen Schicksals der enthaltenen Rechtsvorschriften — als auch für die Normadressaten eine große Herausforderung dar. In den bisher an den VfGH herangetragenen Fällen sah dieser die Grenze zur

¹³⁷Siehe 2.5.

¹³⁸Siehe 2.2.

¹³⁹Abgabenänderungsgesetz 2001 (AbgÄG 2001), BGBl I 144/2001.

¹⁴⁰Abgabenänderungsgesetz 2002, BGBl I 84/2002.

¹⁴¹Änderung des Artikels 34 des Budgetbegleitgesetzes 2001 betreffend die steuerlichen Sonderregelungen für die Ausgliederung von Aufgaben der «Körperschaften öffentlichen Rechts», BGBl I 5/2013.

Verfassungswidrigkeit («archivarischer Fleiß», «Denksport») jedoch noch nicht als überschritten an. Dies könnte in einigen der Beispiele aus letzter Zeit freilich anders aussehen.

[Rz 48] Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Festlegung des Inhalts der genannten allgemeinen Rechtsvorschriften Sache der Politik ist; diese kann und soll sich dabei auch wissenschaftlich beraten lassen. Die Entscheidung hat sie letztendlich selbst zu treffen. Gegenstand der Gesetzgebungswissenschaft ist nur das Gesetz als Medium dieser politischen Entscheidung.¹⁴² Nicht die Gesetze an sich, jedoch ihre Überzahl und schlechte Konzeption können ab einer bestimmten — freilich allgemein nicht scharf festgelegten — Grenze auch rechtsstaatlich «gefährlich» werden und den Boden für «Verschwörungstheorien» (Stichwort «Auspackeln» von Gesetzen)¹⁴³ nähren. Dem kann wiederum mit den aufgezeigten Mitteln der Gesetzgebungsökonomie begegnet werden.¹⁴⁴ Dazu können auch die — den Bedenken gegenüber Sammelgesetzen und -novellen Rechnung tragenden — legistischen Richtlinien dienen.

[Rz 49] *Friedrich Lachmayer* hat schon 1982 auf die Bedeutung der den Richtlinien beigefügten indikativen Elementen wie Beispiele zu den Normen der Legistischen Richtlinien aufgezeigt. Eine Erhöhung der Beispiele könne auch im Sinn einer Rückkoppelung der praktischen Erfahrungen verstanden werden, indem eben die drängenden Schwerpunkte der Praxis in Beispiele umformuliert würden.¹⁴⁵

6 Literatur

ADAMOVICH, Die Legistischen Richtlinien des Bundes, in: *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung, Wien — New York 1982, 232

AICHINGER, Die Gesetze, die (angeblich) niemand wollte, Die Presse 15. März 2013, 12

Amt der Landesregierung, Legistische Richtlinien des Landes Vorarlberg (Stand: 1. Jänner 2009, zuletzt geändert am 1. Juli 2011)

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung — Verfassungsdienst, NÖ Legistische Richtlinien 1978 (Stand: 22. Mai 2006)

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung — Verfassungsdienst, Legistische Richtlinien, Linz 1997

Amt der Steiermärkischen Landesregierung — Fachabteilung 1 F Verfassungsdienst und Zentrale Rechtsdienste, Legistisches Handbuch des Landes Steiermark, Graz 2005

Arnold, Sammelgesetze — «das Kind beim Namen nennen», SWK 2003, 173

Bachmann, Legistik in den österreichischen Bundesländern, in: *Bachmann / Jahnel / Lienbacher* (Hrsg), Gesetzgebungsverfahren und Gesetzesqualität, Wien 1992, 53

Barta, Zivilrecht, Band 22;, Wien 2004

¹⁴²Vgl. ÖHLINGER, Planung der Gesetzgebung und Wissenschaft — Einführung in das Tagungsthema, in *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 1 (5).

¹⁴³Vgl. HEINRICH, Gesetzgebung im Parteien- und Verbändestaat, in *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 92 (95).

¹⁴⁴Vgl. ENT, Gesetzgebungsökonomie, in *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 50 (83).

¹⁴⁵Vgl. LACHMAYER, Überlegungen zu einer Neugestaltung der Legistischen Richtlinien, in *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (Wien — New York 1982) 250 (251).

- Berka*, Verfassungsrecht⁴, Wien 2012
- Bundeskanzleramt, Handbuch der Rechtssetzungstechnik, Teil 1: Legistische Richtlinien 19902, Wien 1992
- Bundeskanzleramt, Legistische Richtlinien 1979, Wien 1979
- Bundesministerium für Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit³, Bonn 2008
- Bußjäger*, Art. 41 B-VG in: *Kneihs / Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar (6. Lfg 2010)
- Bußjäger/Bär/Willi*, Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration, Innsbruck 2006, 10
- Ent*, Gesetzgebungsökonomie, in: *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung, Wien — New York 1982, 50
- Fischer*, Planung und Gesetzgebung im politischen System, in: *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung, Wien — New York 1982, 87
- Frischenschlager*, Planung und Gesetzgebung aus der Sicht des Parlaments, in: *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung, Wien — New York 1982, 114
- Heinrich*, Gesetzgebung im Parteien- und Verbändestaat, in: *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung, Wien — New York 1982, 92
- Hörtenhuber/Steiner*, Der Oö. Landtag zur und nach der Jahrtausendwende, in: *Wineroither* (Hrsg), Politik im Vierteltakt, Wien 2010, 1
- Hörtenhuber/Steiner*, Schaffung der Rechtsgrundlagen und Rechtsentwicklung, in: *Oö Landesrechnungshof* (Hrsg), FS 10 Jahre LRH, Linz 2010, 9
- Irrsberger*, Fragen der Landeslegistik aus vergleichender Sicht, in: *Kärntner Verwaltungsakademie* (Hrsg), Bildungsprotokolle — Band 20 — 9. Klagenfurter Legistikgespräche 2011, Klagenfurt 2012, 97
- Jekewitz*, Deutscher Bundestag und Rechtsverordnungen, NVwZ 1994, 956
- Juristischer Dienst, Gemeinsamer Leitfaden des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für Personen, die in den Gemeinschaftsorganen an der Abfassung von Rechtstexten mitwirken, Brüssel 2008
- Kathrein*, Lobbyinggesetz passiert Ministerrat, ÖJZ 2011, 889
- Kindermann*, Entwicklungsstand legistischer Richtlinien des deutschen Sprachraums, in: *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung, Wien — New York 1982, 211
- Korinek*, Art. 47, in: *Korinek / Holoubek*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2. Lfg 1999)
- Korinek*, Verständlichkeit von Rechtsnormen als Gebot der Rechtsordnung, VR 2007, 18
- Lachmayer*, Überlegungen zu einer Neugestaltung der Legistischen Richtlinien, in: *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung, Wien — New York 1982, 250
- Lachner*, Das Artikelgesetz, Berlin 2007
- Mantl*, Aufriß der Problemlage, in: *Mantl* (Hrsg), Effizienz der Gesetzesproduktion, Wien 1995, 17
- Mayer-Maly*, Gesetzeseffizienz und Rechtskultur, in: *Mantl* (Hrsg), Effizienz der Gesetzesproduktion, Wien 1995, 227
- Meyering/Gerhard*, Das JStG 2013 aus Unternehmenssicht, StuB 2012, 440
- Neisser*, Planung der Gesetzgebung aus der Sicht des Parlaments, in: *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung, Wien — New York 1982, 108

- Neuhofner*, BGBl-Index 2011⁶¹, Linz 2011
- Novak*, Lebendiges Verfassungsrecht, 2004, JBl 2007, 220
- Öhlinger*, Planung der Gesetzgebung und Wissenschaft — Einführung in das Tagungsthema, in: *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung, Wien — New York 1982, 1
- Österreich-Konvent, Teil 3 Beratungsergebnisse, Wien 2005
- Österreich-Konvent, Teil 4A Textvorschläge, Wien 2005
- Schäffer*, Reformperspektiven für den Bundesrat, JRP 2007, 11
- Schneider*, Gesetzgebung², Heidelberg 1991
- Schönherr*, Gedanken zur Gesetzessprache, in: *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung, Wien — New York 1982 184
- Schuschnigg*, Kann das neue Lobbying-Gesetz die Erwartungen erfüllen?, SWK 2012, 994
- Spielbüchler*, Dankt der Gesetzgeber ab? Gegen das Abschieben der Entscheidung, JBl 2006, 341
- Steiner*, Universitäre Legistikausbildung in Österreich, in: *Kärntner Verwaltungsakademie* (Hrsg), Bildungsprotokolle — Band 20 — 9. Klagenfurter Legistikgespräche 2011, Klagenfurt 2012, 7
- Stelzer*, Planung und Gesetzgebung aus der Sicht des Parlaments, in: *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung, Wien — New York 1982, 124
- Tomandl*, Die Zugänglichkeit von Normen als verfassungsrechtliches Problem, ZAS 1990, 181
- Verfassungsgerichtshof*, Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit im Jahre 2000, Wien 2001
- Verfassungsgerichtshof*, Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit im Jahre 2003, Wien 2004
- Verfassungsgerichtshof*, Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit im Jahre 2004, Wien 2005
- Walter*, 8548 Seiten Bundesgesetze als neuer Rekord. Ist der Rechtsstaat noch zu retten?, in: Die Presse, 07. März 1994, 14
- Wieser*, Zu den Rechtsbegriffen «dauerhafter Datenträger» und «Textform» im Fernabsatz, ÖJZ 2010, 797
- Willi*, Das Problem des «Sammelgesetzes» vor dem Hintergrund der maßgeblichen «Baugesetze» der österreichischen Bundesverfassung, ZÖR 2008, 321

WOLFGANG STEINER, Landtagsdirektor, Oö. Landtag, Leiter der Direktion Verfassungsdienst, Amt der Oö. Landesregierung, Linz, Österreich. Der Verfasser dankt Mag. Dr. Elisabeth Huemer, LL.B., für ihre wertvolle Mitarbeit. Der Beitrag wurde mit 15. März 2013 abgeschlossen; auch die zitierten Internetadressen beziehen sich auf diesen Tag.

Am 20. Februar 2014 wurde dem Jubilar Friedrich Lachmayer im Rahmen des Internationalen Rechtsinformatik Symposiums die Festschrift «Zeichen und Zauber des Rechts» überreicht. Nachträglich hat Prof. Dr. Lachmayer zu den in der Festschrift gesammelten Beiträge Visualisierungen erstellt. Die Visualisierung zum vorliegenden Beitrag «Sammelgesetze und -novellen», verfasst von Wolfgang Steiner, finden Sie unter folgendem Link: <http://jusletter-it.weblaw.ch/visualisierung/visualisierung.html>.

Dort stehen Ihnen ausserdem weitere Visualisierungen, Audiofiles und Texte von Prof. Dr. Friedrich Lachmayer (Universität Innsbruck), Dr. Harald Hoffmann (Wien) und Prof. Dr. Vytautas Čyras (Vilnius University) zum Download zur Verfügung.