

E-Government und Legistik - Prüfung der Anforderungen eines Normtextes im Hinblick auf das E-Government in Wien

Michael Raffler

I. Der Legistische Leitfaden

1. Einführung

Das Land Wien verfügt seit dem Jahr 2012 über einen legistischen Leitfaden, der Anregungen darüber enthält, wie Rechtsvorschriften gestaltet werden können, um in der Wiener Stadtverwaltung möglichst sinnvoll Instrumente des E-Government einsetzen zu können. Der Leitfaden wurde im Rahmen des Strategiedialoges¹ erstellt und hat den Leitfaden des Bundes zur Prüfung der "IKT-Tauglichkeit" (Überprüfung legistischer Vorhaben auf Auswirkungen in Bezug auf die IKT) aus dem Jahr 2011² zum Vorbild. Er ist jedoch ein eigenständiges Werk, das unter Zugrundelegung der Besonderheiten der Stadt Wien erstellt wurde und über die Themen des Leitfadens des Bundes hinausgeht.³

2. Die Zielgruppen des Leitfadens

Der Leitfaden wurde im Wissen erstellt, dass neben rechtskundigen Bediensteten in der Wiener Stadtverwaltung auch eine große Anzahl von nicht rechtskundigen Bediensteten in Verwaltungsverfahren tätig ist, die über Ideen und Einflussmöglichkeiten zur Neuausrichtung dieser Verfahren verfügen, die sie anregen oder weitergeben können. Der Leitfaden wurde daher nicht primär in juristischer Fachsprache, sondern leicht verständlich und ausführlich erstellt. Zum leichteren Auffinden von Inhalten ist ihm außerdem ein Stichwortverzeichnis angeschlossen. Klar war von Anfang an, dass der Leitfaden auf Grund seines internen Charakters nur über das Intranet der Stadt Wien abrufbar sein soll.

3. Der Begriff E-Government

Unter E-Government versteht man den Einsatz elektronischer Datenbanken zum Abrufen bei Behörden und öffentlichen Stellen sowie die Einrichtung

¹ <http://www.verwaltungspreis.at/Strategiedialog> (Abfrage: 19.3.2017).

² archiv.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=47411 (Abfrage: 19.3.2017).

³ S. hierzu im Folgenden unter II.1.bis 6.

des papierlosen elektronischen Verkehrs im hoheitlichen und nicht hoheitlichen Bereich mit diesen Stellen.⁴ Diese Definition bringt deutlich zum Ausdruck, welche Elemente das E-Government charakterisieren: der Staat bedient sich bei der Erledigung seiner Aufgaben gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern moderner Technik und moderner Medien wie PC und Internet.

E-Government kann nun die Strukturen und Prozesse im Wesentlichen auf zwei Ebenen steuern, im Inneren der Verwaltung durch Maßnahmen, die bloße Abläufe neu gestalten, und nach außen durch legislative Maßnahmen, letzteres allerdings nur soweit, soweit nach dem Legalitätsprinzip⁵ überhaupt eine Regelung des betreffenden Aufgabenbereiches erforderlich ist.

4. Die Rolle der Legistik im E-Government

Im Mittelpunkt dieses Beitrages steht die Frage, welche Rolle die Legistik im E-Government einnehmen kann. Diese besteht in erster Linie in der Schaffung einer IT-freundlichen rechtlichen Infrastruktur. Dazu gehören insbesondere Rechtsvorschriften, die rasche und organisationsübergreifende Prozessabläufe ermöglichen, die medienbruchfreie Kommunikationswege erleichtern, die Anreize schaffen zur verstärkten Inanspruchnahme von Instrumenten des E-Government und die Verfahrensschritte in der Weise gestalten, dass diese möglichst online abgewickelt werden können. Ferner spielt die Ermittlung von Daten eine immer größere Rolle, die in mehreren Verfahren verwendet, dazu aber nur einmal erhoben werden sollen. Auch die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die amtswegige Erhebung von Daten ist hier zu nennen.

5. Die Zuständigkeit der Länder zur Regelung des E-Government

Eines der Grundprobleme des E-Government ist, dass es sich dabei um keine einheitliche Materie handelt, die nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung einer Gebietskörperschaft in Gesetzgebung zukommt, sondern um eine Querschnittsmaterie, die auf verschiedene Materien des Bundes und der Länder aufgeteilt ist.⁶ Nach dem Gesetzesmaterialien hat sich der Bundesgesetzgeber bei der Erlassung dieses Gesetzes im Wesentlichen auf seine Kompetenz zur Regelung automationsunterstützt verarbeiteter Daten nach § 2 DSG 2000 sowie auf eine Reihe von Kompetenztatbeständen

⁴ Trauner, E-Government, in Gerhart Holzinger, Peter Oberndorfer, Bernhard Raschauer, Österreichische Verwaltungslehre, 3. Auflage, 263 ff. (268).

⁵ Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht, Rz. 569.

⁶ Trauner, E-Government, in Gerhart Holzinger, Peter Oberndorfer, Bernhard Raschauer, Österreichische Verwaltungslehre, 3. Auflage, 263 ff. (270).

des B-VG gestützt, die im Wesentlichen das Verwaltungsverfahren, die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, das Meldewesen, das Zivilrechtswesen, das Post- und Fernmeldewesen und die Einrichtung von Bundesbehörden betreffen.⁷

Aus diesen Kompetenztatbeständen lässt sich ableiten, dass Regelungen des E-Government ganz unterschiedlichen Charakter haben können (unter anderem datenschutzrechtlichen, verfahrensrechtlichen, organisatorischen, materienspezifischen), sodass sich auch Landeskompetenzen nennen lassen, nach denen die Länder zur Erlassung von Regelungen des E-Government befugt sind. Nach herrschender Meinung betrifft dies vier Bereiche. Vom Legalitätsprinzip erfasst sind hiervon nur zwei: Regelungen der äußeren Verwaltungsorganisation (IKT-Maßnahmen, die außenwirksam sind), vorausgesetzt, sie beziehen sich auf eine Landesmaterie und Regelungen über das elektronische Landesgesetzblatt. Die anderen zwei Bereiche können, müssen aber nicht gesetzlich geregelt werden. Diese betreffen die nichthoheitliche Verwaltung des Landes und die innere Verwaltungsorganisation.⁸

Bevor auf Landesebene eigenständige Regelungen des E-Government angedacht werden, sollte überlegt werden, ob solche wirklich erforderlich sind. Dies deshalb, weil der Bundesgesetzgeber bei der Erlassung des E-Government-Gesetzes davon ausgegangen ist, dass dieses Gesetz "nur dann ins Gewicht fallende positive Auswirkungen entfalten kann, wenn die gesamte österreichische Verwaltung sich auf ein gemeinsames Vorgehen versteht."⁹ Daraus lässt sich ableiten, dass der Bundesgesetzgeber Bedacht genommen hat auf die Möglichkeit einer möglichst weit reichenden Anwendung der Grundsätze und Rechtsinstrumente dieses Gesetzes durch alle Gebietskörperschaften. Dies ergibt sich nicht nur aus denjenigen Regelungen, die datenschutzrechtlichen Charakter haben und daher schon deshalb für alle Auftraggeber des öffentlichen Bereiches, somit auch für die Organe der Länder und Gemeinden gelten,¹⁰ sondern aus der nicht spezifisch auf Einrichtungen des Bundes bezogenen, sohin neutralen Formulierung der Bestimmungen dieses Gesetzes.

Geht man davon aus, dass mit dem Einsatz von Instrumenten des E-Government generell eine Steigerung der Effizienz von Verwaltungsabläufen verbunden ist, kommt man auch auf Grund des verfassungsrechtlichen Effizienzprinzips zum Ergebnis, dass alle Länder und

⁷ GP XXIII, RV 290, Allgemeiner Teil der Erläuterungen 3.

⁸ Zur Kompetenzordnung ausführlich *Trauner*, E-Government, in *Gerhart Holzinger, Peter Oberndorfer, Bernhard Raschauer*, Österreichische Verwaltungslehre, 3.Auflage, 263ff. (270f.).

⁹ GP XXII, RV 252, Erläuterungen, Allgemeiner Teil, 2.

¹⁰ GP XXII, RV 252, Besonderer Teil der Erläuterungen, 5 (zu Art.1, §§3 ff.).

Gemeinden zum Einsatz von Instrumenten des E-Government angehalten sind.¹¹

6. Der rechtliche Charakter interner Maßnahmen des E-Government in Wien

Aus den bisherigen Erfahrungen mit der Anwendung des Leitfadens ist an dieser Stelle anzumerken, dass die Legistik im E-Government für den Landesgesetzgeber zumeist nur eine begleitende Rolle einnimmt. Dies hängt damit zusammen, dass der vorwiegende Einsatz von Instrumenten des E-Government in der Praxis die technische Unterstützung *interner* Verwaltungsabläufe ist (zB die Unterstützung von Verwaltungsverfahren durch gesetzlich nicht geregelte Online-Formulare). Diese gehören zur inneren Organisation einer Behörde, die keiner gesetzlichen Regelung bedarf¹².

Im Zusammenhang mit dem Magistrat der Stadt Wien ist hier der Begriff des inneren Dienstes zu nennen. Dazu zählen die Organisation der personellen Mittel und der Sachmittel sowie die Vorsorge für einen einheitlichen und geregelten Geschäftsgang.¹³ Verwaltungshandlungen, die nach außen Rechtswirkungen entfalten, sind schon ex definitione von diesem Begriff auszuschließen.¹⁴ Interne Maßnahmen des E-Government im Magistrat der Stadt Wien sind somit Bestandteil des inneren Dienstes. Dazu zählt auch die Erstellung des gegenständlichen Leitfadens, der den legistischen Dienststellen gegenüber durch Erlass für verbindlich erklärt wurde.

II. Die Inhalte des Leitfadens

1. Vorbemerkungen

Da im Tagungsband auch der Leitfaden des Bundes zur Prüfung der IKT-Tauglichkeit legistischer Vorhaben dargestellt wird, können sich die folgenden Ausführungen auf den Inhalt jener Teile des Leitfadens der Stadt Wien beschränken, die über den erstgenannten Leitfaden ganz oder zum Teil hinaus gehen.

¹¹ S. dazu im Folgenden III.2.

¹² Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht, Rz. 573; VfSlg. 17.716/2005.

¹³ Cech/Moritz/Ponzer, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien, 2. Auflage, 132.

¹⁴ Antonioli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht, 306 f.; VfSlg. 7264/1974.

2. Grundsätze, nach denen der Leitfaden ausgerichtet ist

Der Leitfaden ist in drei Teile geteilt. Teil I befasst sich mit den Grundsätzen, die bei der Umsetzung von Maßnahmen des E-Government in Wien zu beachten sind. Sie dienen dazu, eine Strategie durchzusetzen, die durch folgende Schlagworte geprägt ist: größtmögliche Einfachheit, Wahlfreiheit zwischen mehreren Kommunikationsarten, möglichst unmittelbare Reaktion auf Eingaben ("just in time"), Vorlage von Dokumenten nur einmal ("once only") und hoher Servicecharakter der Leistungen. In diesen Eckpunkten kommt der Charakter des E-Government in Wien gut zur Geltung. Die Verwaltung versteht sich als ganzheitlich vorausdenkende Einheit, die den Bürger möglichst rasch Leistungen zur Verfügung stellen möchte, ihn dabei aber so wenig wie möglich behelligt.

3. Beilagen zum Antrag

In vielen Verwaltungsverfahren sind Beilagen beizubringen, die einen erheblichen Manipulationsaufwand erfordern. Schon im Hinblick darauf und auch im Hinblick auf den Platzbedarf für die Archivierung sollten die Beilagen möglichst nur elektronisch eingebracht werden. Sind die Beilagen auf Grund ihrer Funktion oder ihres rechtlichen Charakters in Papierform einzubringen (zB Pläne mit Unterschrift), sollte überlegt werden, ob nicht auch eine elektronisch signierte Erklärung¹⁵ an die Stelle der Unterschrift treten kann. Ist dies der Fall, wäre in weiterer Folge zu überlegen, ob nicht auch die betreffenden Beilagen von der Behörde elektronisch erfasst (zB eingescannt) werden können. Ist dies möglich, sollte die Vorlage der Beilagen in einer Ausfertigung ausreichen.

Bestehen gesetzliche Vorgaben, die - zB zur Verteilung der Unterlagen an Sachverständige - eine mehrfache Einbringung von Beilagen vorsehen, so wären diese entsprechend zu ändern. Eine in einfacher Ausfertigung eingebrachte Beilage kann eingescannt und je nach Bedarf an die betreffenden Stellen elektronisch versendet werden.

Ferner sollte überlegt werden, ob nicht die Vorschrift, die das Erfordernis der Beibringung von Unterlagen vorsieht, ersatzlos aufgehoben werden kann. Dies wäre vor allem in jenen Fällen in Erwägung zu ziehen, wo die Behörde die Beilage oder die betreffende Information leicht auf elektronischem Weg selbst beschaffen kann (zB Meldedaten aus dem Zentralen Melderegister). Sind hiervon personenbezogene Daten betroffen, wäre die Behörde gesetzlich

¹⁵ S. § 4 Abs. 1 des Signatur- und Vertrauensdienstegesetzes, BGBl. I Nr. 50/2016.

zu ermächtigen, für Zwecke des Verfahrens auf automationsunterstütztem Weg Einsicht in die betreffende Datensammlung zu nehmen.¹⁶

4. Bereitstellung von Informationen über den Antrag

Diesem Punkt kommt für das E-Government in mehrfacher Hinsicht Bedeutung zu. Pro-aktiv bereitgestellte Informationen über das im konkreten Fall in Betracht kommende Verwaltungsverfahren wirken sich sowohl auf das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger als auch auf das Verfahren positiv aus. Je einfacher das Verfahren ist, desto prägnanter und kürzer kann die Information darüber ausfallen. Umso mehr können die Bürgerinnen und Bürger aber auch in die Lage versetzt werden, den Antrag so abzufassen, dass dieser von der Behörde mit geringem Aufwand und daher kostensparend bearbeitet werden kann. Dabei ist zu bedenken, dass der Nutzen solcher Informationen sehr von der Qualität der gebotenen Fachinformation und auch von der rechtzeitigen Information über Änderungen¹⁷ abhängig ist.

Die betreffenden Informationen können den Bürgerinnen und Bürgern über die Internetseite der Behörde oder über das Bürgerserviceportal (§ 1 Abs. 2 des Unternehmensserviceportalgesetzes) zur Verfügung gestellt werden. Informationen werden vor allem dann anzubieten sein, wenn es sich um Regelungsinhalte mit einem hohen Komplexitätsgrad handelt. Diese Informationen sollten aber so abgefasst sein, dass sie ohne Beiziehung von Experten verstanden werden.

5. Maßnahmen des Verfahrens- und Informationsmanagements

Die nachstehenden Vorschläge des Verfahrens- und Informationsmanagements bestehen zwar in praktischen Maßnahmen, diese haben aber insofern Auswirkungen auf die Legistik, als dadurch der Bedarf nach legistischen Änderungen betreffend den Verfahrensablauf möglichst gering gehalten werden kann. Daher sollten solche Maßnahmen vor der Beurteilung allfälliger legistischer Schritte bzw. parallel dazu geprüft werden.

Als interne Maßnahmen kommen unter anderem die Schaffung einer einheitlichen Anlaufstelle für zusammengehörige Angelegenheiten und die Schaffung von Transparenz über die Erledigungszahlen innerhalb der Abteilung an die Mitarbeiter in Betracht. Als Maßnahme nach außen ist die Einrichtung einer Internetseite zu nennen. Diese kann kurze Basisinformationen enthalten oder die Beschreibung grundsätzlicher Zusammenhänge und Hintergründe. Den Nutzerinnen und Nutzern wird dadurch ein schneller

¹⁶ S. § 17 Abs. 2 E-Government-Gesetz.

¹⁷ Zu Änderungsinformationen s. II.3.

Einstieg in die Sache bzw. ein Überblick über ein Thema verschafft (zB über Einreichmöglichkeiten, Fristen etc.). Ferner kann auf dieser Seite eine hochqualitative Information über einen Gegenstand geboten werden (zB eine Information über aktuelle Judikatur).

Ein wesentlicher Beitrag zu mehr Bürgernähe wäre auch die Aufbereitung von Änderungen und deren rasche Bereitstellung. Änderungen (zB die Änderung eines wichtigen Gesetzes) können auf der genannten Internetseite besonders hervorgehoben werden und es könnte eine Information darüber an registrierte Benutzerinnen und Benutzer per E-Mail verschickt werden. Sofern der betreffende Verwaltungsbereich befristete Leistungen anbietet, wäre anzudenken, die Betroffenen über das Ablaufen dieser Berechtigungen zu informieren. Dies wäre ein Beispiel für eine vorausschauende Serviceleistung.

In einem engen Zusammenhang damit sind Maßnahmen des Wissensmanagements zu sehen. Parallel zur Bereitstellung von kurzen Informationen und der Bekanntgabe von Neuerungen sollten Überlegungen angestellt werden, ob bestimmte gleichbleibende Inhalte mit hohem Informationswert den Bürgerinnen und Bürgern auf einer IT-gestützten Plattform zur Verfügung gestellt werden, um dort - je nach Bedarf - für längere Zeit abrufbar zu bleiben. Diese Informationen müssen allgemein verständlich aufbereitet sein und ebenfalls gewartet werden.

In aufwändigen Mehrparteienverfahren sollte überlegt werden, ob die Einführung einer Mediation bzw. einer öffentlichen Erörterung vor der Durchführung der mündlichen Verhandlung in Betracht kommt. Dadurch könnte der Aufwand für die Durchführung der mündlichen Verhandlung reduziert werden. Diese Angebote könnten auf der Homepage der Behörde bekanntgemacht werden. Eine gesetzliche Verankerung sollte im Sinne einer möglichst flexiblen Verfahrensgestaltung nur erfolgen, wenn die Regelung unbedingt erforderlich ist.

6. Einrichtung einer Datenbank

Zur Prüfung der E-Government-Tauglichkeit eines Verfahrens gehören auch Überlegungen, ob es Sinn macht, eine Datenbank einzurichten. Diese kann in vielfältiger Weise dazu beitragen, die Tätigkeit der Behörde zu vereinfachen und Verfahren zu beschleunigen.

Einer Datenbank können Funktionen zugeschrieben werden, von denen im Folgenden einige aufgezählt werden. Dazu gehören unter anderem die Funktion, Wissen bereit zu stellen (zB fallen bei der Arbeit Daten an, die von allgemeinem Interesse sind und daher als Wissen gesammelt, erhalten und

frei zugänglich gemacht werden können - "open data") oder die Funktion, einen Dialog anzubieten (zB kann die Möglichkeit geschaffen werden, Fragen von Bürgerinnen und Bürgern und die dazugehörigen Antworten der Behörde online zu stellen oder es können wichtige Informationen und Parameter, die für die Antragstellerinnen und Antragsteller von Bedeutung sind, darin abrufbar gemacht werden). Ferner kommt eine Verteilungsfunktion in Betracht (zB können Schreiben, die bis dato von der Behörde an mehrere Stellen verteilt wurden, für diese Stellen zum Abruf bereitgehalten werden oder es können Informationen, die sonst von den Bürgerinnen und Bürgern bei mehreren Stellen angefragt werden müssen, gesammelt angeboten werden. Ferner könnte der Datenbank eine Koordinationsfunktion zugebilligt werden (zB können Informationen über Leistungen, die erbracht werden, für andere Dienststellen, deren Tätigkeit darauf abgestimmt ist, zum Abruf für diese bereitgehalten werden).

Bei all diesen Funktionen ist zu beachten, dass jeder Datenbank eine Fehler reduzierende und die Datenqualität erhöhende Funktion (zB werden Fehler, die beim Abtippen von Adressen entstehen können, durch einen Ausdruck aus der Datenbank vermieden) sowie eine Archivierungsfunktion zukommt (diese ermöglicht einen späteren Zugriff auf die jeweils gespeicherten Daten).

Demgegenüber ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Einrichtung und der Betrieb einer Datenbank Kosten verursacht und auch laufend Ressourcen in Anspruch nimmt, da die Daten zuerst gesammelt, dann in die Datenbank eingegeben und in der Folge in regelmäßigen Abständen auf den letzten Stand gebracht werden müssen. Daher ist bei der Errichtung nach Möglichkeit auf bereits existierende Datenbestände zurückzugreifen.

7. Koordination; Nutzung behördenübergreifender Anwendungen

Ein weiterer wesentlicher Punkt betrifft die Koordination der Tätigkeit einer Dienststelle mit anderen Dienststellen und außenstehenden Behörden sowie das Ermöglichen behördenübergreifender Anwendungen. Es muss jedenfalls vermieden werden, dass die Bürgerinnen und Bürger Eingaben wiederholt vornehmen müssen oder die Eingabe von Informationen verlangt wird, über die die Behörde bereits verfügt oder wo zumindest ein solcher Eindruck entsteht. Es sollten daher eine Reihe von darauf bezogenen Überlegungen angestellt werden. Dazu zählen unter anderem die Fragen, in welchen Verfahren überall die gleichen Informationen und Eingaben erforderlich sind, in welchen Verfahren Ermittlungsschritte gesetzt werden, die auch in anderen Verfahren von Relevanz sind und wie erreicht werden kann, dass die betreffenden Ergebnisse auch in diesen Verfahren einfach und kostensparend genutzt werden können.

Ferner sollte hinterfragt werden, wie vermieden werden kann, dass die Bürgerinnen und Bürger, die bereits einmal die betreffenden Informationen der Behörde elektronisch zur Verfügung gestellt haben, diese nochmals in einem anderen Verfahren bekannt geben müssen. Aus föderalistischer Sicht wäre dabei auch anzudenken, in welchen Verfahren in kooperierender Weise zwischen den Gebietskörperschaften eine Koordination von Verwaltungsabläufen durch legistische Maßnahmen erreicht werden könnte. Darin liegt ein großes Einsparungspotential, das durch weitergehende Überlegungen ausgeschöpft werden sollte.

Sofern behördenübergreifende Anwendungen bereits bestehen, sollten diese so adaptiert werden, dass sie von allen Beteiligten elektronisch genutzt werden können. Bestehen bezüglich dieser Anwendungen Rechtsgrundlagen, wäre Vorsorge zu treffen, dass bestehende E-Government-Technologien genutzt werden können (vgl. zB die zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmten Empfehlungen über den strukturierten Austausch von Verfahrensinformationen im Reference Server¹⁸).

8. Kosten von Maßnahmen des E-Government

Maßnahmen des E-Government bedürfen einer Planung, was in welcher Weise verbessert werden soll. Zentraler Bestandteil der Planung ist eine genaue Kosten-Nutzen-Analyse. Im Zuge dieser ist unter anderem zu prüfen, ob bereits bestehende E-Government-Anwendungen kostengünstig ausgebaut werden können oder ob die Einführung und der Betrieb neuer Verfahren erforderlich sind. Ein weiterer Kostenfaktor ist die Zielgruppe sowie das beteiligte Umfeld. Zu prüfen ist, ob sich das Verfahren an speziell geschulte Personen oder an die Bürgerinnen und Bürger wendet, ob das Verfahren behördenintern oder behördenvernetzend ausgestaltet ist und ob es von einem eingeschränkten Personenkreis oder frei genutzt werden soll.

III. Vorteile einer Verbindung von E-Government mit einer elektronisch unterstützten Legistik

1. Die legistische Arbeit derzeit

Die Beschlussfassung über eine Gesetzesvorlage oder die Erlassung einer Verordnung und eines Erlasses ist - betrachtet man den eigentlichen Rechtssetzungsvorgang - zeitlich gesehen ein kurzer Moment: Die Abstimmung über einen Gesetzentwurf in einem allgemeinen Vertretungskörper nimmt ebenso wie die Abstimmung über einen Verordnungsentwurf

¹⁸ <https://www.ref.gv.at/>.

in einem Kollegialorgan wie zB der Landesregierung oder die Unterfertigung einer Verordnung des Magistrats der Stadt Wien durch den Leiter einer Dienststelle nur wenige Sekunden in Anspruch. Diesen Vorgängen geht jedoch jeweils ein aufwendiger Arbeitsprozess voraus, der sich in zwei Bereiche teilen lässt, zum einen in die politische Entscheidungsfindung¹⁹ und zum anderen in die Arbeit rund um die Erstellung des Entwurfes der betreffenden Rechtsvorschriften.

Der zuletzt genannte Bereich, die legistische Arbeit, wird von der Verwaltung für die politischen Organe bewerkstelligt²⁰ und gliedert sich in groben Zügen gesehen in eine den gesamten Normerstellungsprozess begleitende Beratung und Information der politischen Organe, welche legistischen Ansätze aus fachlicher Sicht zur Lösung eines konkreten gesellschaftspolitischen Problems gewählt werden können und in die Erstellung eines den politischen Vorgaben entsprechenden Entwurfes²¹. Dieser Entwurf wird in der Folge zumeist einem Begutachtungsverfahren²² unterzogen. Nach der Einarbeitung der Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens in den Entwurf und der Darstellung der Ergebnisse in einer Synopse²³ erfolgt die Zuleitung des Entwurfes in eine Sitzung des allgemeinen Vertretungskörpers bzw. die Vorlage an das zur Verordnungserlassung zuständige Verwaltungsorgan.²⁴

Die Recherche für die Beratung der politischen Organe bzw. für die Planung und Ausformulierung des Normtextes ist EDV-gestützt im RIS²⁵ sowie in Literaturdatenbanken²⁶ möglich. Das Begutachtungsverfahren wird ferner in

¹⁹ S. hierzu *Münster*, Das rechtspolitische Vorhaben, in Band 19 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie über die 8. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2010, 13 ff.

²⁰ *Primosch*, Politik und Legistik - zehn Gedanken, in Band 19 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie über die 8. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2010, 81 ff. (83, 1. Gedanke).

²¹ *Primosch*, Politik und Legistik - zehn Gedanken, in Band 19 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie über die 8. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2010, 81 ff. (83, 4. Gedanke).

²² Zum Begutachtungsverfahren in Österreich s. *Schefbeck*, E-Partizipation und elektronisches Begutachtungsverfahren, in Band 15 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie über die 5. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2007, 7 ff. (11 ff.). Zur Tätigkeit des Verfassungsdienstes im Begutachtungsverfahren aus Sicht des BKA-VD s. *Lienbacher*, Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtssetzung im demokratischen Rechtsstaat, in *Wolfram Höfling* (Redaktion), Grundsatzfragen der Rechtssetzung und Rechtsfindung, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Band 71, 7 ff. (38 f.).

²³ S. hierzu *Schefbeck*, E-Partizipation und elektronisches Begutachtungsverfahren, in Band 15 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie über die 5. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2007, 7 ff. (16).

²⁴ Der organisatorische Ablauf der legistischen Arbeit einschließlich des Begutachtungsverfahrens ist in Wien in einem Erlass geregelt. S. hierzu *Cech/Moritz/Ponzer*, Der Verfassung der Bundeshauptstadt Wien, Kurzkomentar, 2. Auflage, 277 f. Derzeit gilt der Erlass vom 16. März 2011, Zl. MD-VD-387/2011.

²⁵ *Staudegger*, Recht online gratis RIS/EUR-Lex, Unentgeltliche juristische Datenbanken im Internet, 3. Auflage, 1 ff.

²⁶ *Staudegger*, Recht online gratis RIS/EUR-Lex, Unentgeltliche juristische Datenbanken im Internet, 3. Auflage, 161 ff.

Wien unter Einsatz einer Software abgewickelt, die eine elektronische Abwicklung gewährleistet. Im Anschluss an die Beschlussfassung bzw. die Unterfertigung der betreffenden Rechtsvorschriften erfolgt ihre Kundmachung.²⁷

Der Entwurfstext wird im Zuge dieser Arbeit unter Einsatz von Textverarbeitungsprogrammen von Anfang an neu erstellt, und zwar auch in jenen Fällen, in denen bereits ähnliche Texte dem Rechtsbestand auf Bundesebene oder der Rechtsordnung eines anderen Landes angehören, wo also die Anlehnung an eine Vorlage möglich wäre. Auf im Sachzusammenhang vorhandene frühere Entwürfe, die nicht realisiert wurden, kann, sofern solche vorhanden sind, in Vorakten zurückgegriffen werden, allerdings meist nur auf solche in Papierform. In seltenen Fällen wurde von der vormals in der Sache befassten Legistin oder dem Legisten aus Anlass einer früheren Änderung ein legistisches Muster²⁸ erstellt, um künftig die Arbeit rascher und effizienter erledigen zu können. Dieses kann in Papierform oder bereits als in einem Textverarbeitungsprogramm erstelltes elektronisches Textdokument an die mit der Sache nunmehr befasste Referentin oder an den Referenten weitergegeben werden. In vielen Fällen wird auch nur die letzte Novelle selbst in der kundgemachten Endfassung herangezogen (als Papierausdruck oder als Muster am Bildschirm), um sich einen gewissen Überblick über die formale Voraussetzungen zu verschaffen und - bei ähnlichen Inhalten - auch an der inhaltlichen Struktur orientieren zu können, um die jetzt anstehende Novelle zu erstellen.

2. Vereinfachung und Unterstützung mit legistischen Formularen: Von E-Government zu E-Legistik

Die Organisation und Gestaltung der in Punkt 1 überblicksweise dargestellten internen Abläufe im Zuge der Ausarbeitung einer Rechtsvorschrift erfolgt durch die Verwaltung. Die Verwaltung hat ihre Tätigkeit auf Grund des verfassungsrechtlichen Effizienzprinzips möglichst sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig zu gestalten.²⁹ Der Verzicht auf moderne Technologie in der Verwaltung wie der Einsatz von EDV wäre ein Verstoß gegen das Gebot der

²⁷ Für Wien s. § 40 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Magistrat, Amtsblatt der Stadt Wien Nr. 28/2007 in der Fassung Amtsblatt Nr. 28/2016 (diese Bestimmung betrifft das Amtsblatt der Stadt Wien als Kundmachungsmedium für Rechtsvorschriften der Gemeinde Wien einschließlich der Kundmachung von Erlässen) sowie § 138a Abs. 1 WStV (diese Bestimmung regelt die Kundmachung von Rechtsvorschriften bestimmter Landesorgane).

²⁸ S. hierzu *Friedrich Lachmayer*, Zur Architektur elektronischer Legistischer Richtlinien, in Band 8 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie über die Klagenfurter Legistik-Gespräche 2003, 7 ff. (10).

²⁹ *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 2, Staatliche Organisation, 1. Auflage, Rz. 27.102.

Wirtschaftlichkeit.³⁰ Daher hat die Verwaltung alle Vereinfachungs- und Einsparungsmöglichkeiten - unter anderem auch solche, die sich aus der Formalisierung und Strukturierung von legistischen Arbeitsabläufen ergeben - aufzugreifen und umzusetzen, um eine sinnvolle Steuerung der Abläufe und eine Entlastung des öffentlichen Haushaltes herbeizuführen.

Die Umsetzung von IT-gestützten Neuerungen zur Vereinfachung und Beschleunigung erfordert ein konkretes Konzept und die Zusammenarbeit mit Beratern und Spezialisten³¹. Dazu zählen Spezialisten des betreffenden Rechtsgebietes und IT-Experten sowie Soft- und Hardwarespezialisten.

Die Idee des legistischen Formulars³² setzt nun am Beginn des legistischen Arbeitsablaufes an. Der erste Schritt zur Verwirklichung eines legistischen Vorhabens besteht darin, dass die Legistin und der Legist einen Entwurf der betreffenden Rechtsvorschrift erstellen muss.³³ Damit dieser einem Begutachtungsverfahren unterzogen werden kann, muss er bereits die wesentlichen Inhalte, die er nach Meinung der Erstellerin und des Ersteller aufweisen soll, enthalten, diese in den legistischen Materialien³⁴ schlüssig begründen und das Textgut zur Gänze den Legistischen Richtlinien³⁵ entsprechen.

Umfasst der Entwurfstext mehrere Seiten, ist vor dem Beginn der eigentlichen Formulierung eine Planung³⁶ notwendig, die unter anderem auch den Aufbau des Entwurfes vorgibt. Dieser Aufbau muss die logische Struktur der Rechtsvorschrift und somit die Abfolge der noch auszuformulierenden

³⁰ *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 2, Staatliche Organisation, 1. Auflage, Rz. 27.103.

³¹ *Schweighofer*, Juristische Thesauri und Rechtssprache, in *Erich Schweighofer, Franz Kummer, Walter Hötendorfer* (Hrsg.), Abstraktion und Applikation, Tagungsband des 16. Internationalen Rechtsinformatiksymposiums IRIS 2013, 389 ff. (392).

³² *Friedrich Lachmayer*, Zur Architektur elektronischer Legistischer Richtlinien, in Band 8 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie über die Klagenfurter Legistik-Gespräche 2003, 7 ff. (10).

³³ Zur praktischen Erarbeitung von Entwürfen s. *Fleiner*, Entwurf und Gestaltung von Gesetzesnormen, in *Günther Winkler, Bernd Schilcher*, Gesetzgebung, Band 50 der Schriftenreihe Forschungen aus Staat und Recht, 137 ff.

³⁴ S. hierzu *Krenn-Mayer*, Wie es euch gefällt - Rechtsgrundlagen, Praxis und aktuelle Entwicklungen bei legistischen Materialien in Österreich, in *Wolfgang Steiner, Carmen Breitwieser*, Linzer Legistik-Gespräche 2014, 69 ff.

³⁵ BKA (Hrsg.) Handbuch der Rechtsetzungstechnik. Teil 1: Legistische Richtlinien 1990, abrufbar unter <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=1656> (Abfrage: 20. Jänner 2016).

³⁶ Zur Gesetzesplanung aus Sicht der Vollziehung s. *Noll*, Die Berücksichtigung der Effektivität der Gesetze bei der Schaffung, sowie *Ponzer*, Gesetzgebung aus Sicht der Vollziehung, beide in *Theo Öhlinger*, Methodik der Gesetzgebung, Band 57 der Schriftenreihe Forschungen aus Staat und Recht, 131 ff. (*Noll*) und 147 ff. (*Ponzer*). Zu den bei der Gesetzesplanung einsetzbaren Methoden s. *Blas/Henseler*, Theorie und Technik der Planung, Wirtschaftsverlag Orac, Wien 1978; ferner *Altmann*, Grundvorstellungen zur Entscheidungsplanung, in *Jürgen Rödiger* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 454 ff. Zur Anwendung von in formalen Sprachen formulierten Algorithmen bei der Vorbereitung von legistischen Vorhaben s. *Reisinger*, Einsatz formaler Planungstechniken in der Legistik, in *Heinz Schäffer*, Theorie der Rechtssetzung, 373 ff.

Gedankengänge enthalten. Wird keine Planung erstellt und der Text "freihändig" erstellt, ist dieser allenfalls als Übungsbeispiel anzusehen bzw. als Grundlage für eine weitere interne Diskussion, nicht aber zur Versendung in einem Begutachtungsverfahren geeignet.

Ferner resultieren aus den Legistischen Richtlinien eine Reihe von Vorgaben (zB solche sprachlicher Natur³⁷), denen nicht immer zur Gänze im ersten Formulierungsvorgang Rechnung getragen werden kann. Dies zeigt auch regelmäßig das in der Folge durchgeführte Begutachtungsverfahren, bei dem Vorschläge aus anderen Blickwinkeln oder von anderen Standpunkten zumeist zu einem mehr oder weniger stark veränderten Entwurf führen. Der Legist oder die Legistin tastet sich so mit einem erheblichen Arbeits- und Zeitaufwand an ein Ergebnis heran, das stufenweise immer mehr diese Anforderungen erfüllt. Neben dem hierfür notwendigen Aufwand ist auch ein administrativer Verwaltungsaufwand notwendig. Dieser besteht im Wesentlichen in Schreiarbeiten und im Lesen von Korrekturen.

Dazu kommt bei Texten, die sich standardisieren lassen oder wo immer wieder die gleichen Voraussetzungen einzuhalten sind, dass dieser Aufwand immer wieder auf das Neue getätigt werden muss. Dieser Aufwand ist vergleichbar mit jenem Aufwand, der noch vor dem Gebrauch von elektronischen Formularen (s. hierzu im Folgenden) zur Antragstellung und zur Erhebung von Angaben zum Sachverhalt in den meisten Verwaltungsverfahren notwendig war. Weicht die Antragstellerin und bzw. oder der Antragsteller in einem schriftlichen Anbringen³⁸ nur in einem Punkt von den Anforderungen des betreffenden Materiengesetzes ab, hat die Behörde gemäß §13 Abs.3 AVG einen Mängelbehebungsauftrag zu erlassen. Damit war und ist in nicht elektronisch unterstützten Verwaltungsverfahren weiterhin ein Schriftverkehr zwischen der Behörde einerseits und der Antragstellerin und bzw. oder dem Antragsteller andererseits unter Setzung einer Frist notwendig.

In vielen Verwaltungsverfahren ist es derzeit aber bereits anerkannter Standard, soweit wie möglich zur Reduktion des Verwaltungsaufwandes und damit zur Einsparung von Verwaltungskosten elektronische Formulare³⁹ einzusetzen, die im Internet abrufbar sind und für den Verkehr zwischen der Behörde und den Bürgern verwendet werden können (im Folgenden kurz:

³⁷ BKA (Hrsg.) Handbuch der Rechtsetzungstechnik. Teil 1: Legistische Richtlinien 1990, abrufbar unter <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=1656> (Abfrage: 20. Jänner 2016), 5 f. (s. die Regeln 1 bis 10).

³⁸ Hengstschläger/Leeb, AVG-Kommentar, 1. Teilband: §§ 1 bis 36, Rz. 26.

³⁹ Handstanger, Elektronische Formulare, Überlegungen zum Rechtsschutz, in Band 15 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie über die 5. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2007, 63 ff.

Online-Formulare⁴⁰). Diese Formulare sind ein wesentliches Element des elektronischen Rechtsverkehrs. Dieser bezeichnet den papierlosen elektronischen Verkehr mit Behörden und Ämtern in allen drei Staatsfunktionen.⁴¹ Der elektronische Rechtsverkehr ist neben dem Einsatz von Rechtsdatenbanken der zweite Bereich des sogenannten E-Government⁴².

Die Online-Formulare werden von Bediensteten der Verwaltung für die Bürgerinnen und Bürger erstellt. Ein bekanntes Beispiel aus der Praxis bildet FinanzOnline. Dabei handelt es sich um ein seit Dezember 2002 bestehendes, an den elektronischen Übermittlungs- und Kommunikationsmöglichkeiten orientiertes Verfahren zur Entscheidung in Angelegenheiten der Einkommenssteuer⁴³.

Einer der Vorteile der Verwendung von Online-Formularen besteht darin, dass die Behörde mit ihnen Informationen, die sie für den Vollzug eines Gesetzes benötigt, in vorab festgelegter Form von den Antragstellerinnen und Antragstellern präzise und fachlich fundiert abfragen und so den Aufwand für die Erhebung des Sachverhaltes minimieren kann.⁴⁴ In diesem Vorgang kommt das grundsätzliche Streben der Verwaltung nach Strukturen, Verwirklichung von Standards und gesicherter Routine bei der Besorgung von Aufgaben zum Ausdruck.⁴⁵ Der darin enthaltene Grundgedanke kann auch für die Rechtssetzung fruchtbar gemacht werden. Die Idee des legistischen Formulars geht jedoch, wie im Folgenden gezeigt wird, über die bloße elektronische Abwicklung von Arbeitsgängen nach vorformulierten Mustern, wie dies im elektronischen Rechtsverkehr der Fall ist, weit hinaus.

⁴⁰ Zur Verwendung dieses Begriffes s. beispielsweise <http://www.pensionsversicherung.at/portal27/pvportal/content?contentid=10007.707757&viewmode=content> (Abfrage: 10. Jänner 2017)

⁴¹ Trauner, E-Government, in Gerhart Holzinger, Peter Oberndorfer, Bernhard Raschauer, Österreichische Verwaltungslehre, 3. Auflage, 263 ff. (268 und 293).

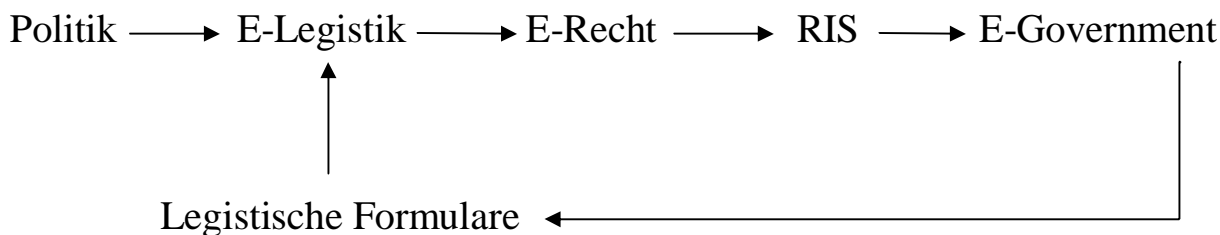
⁴² S. die Begriffsdefinition der Europäischen Kommission, zitiert auf der Homepage des BKA, <https://www.bka.gv.at/digitales-osterreich-e-government> (Abfrage: 8. Jänner 2017); ferner Trauner, E-Government, in Gerhart Holzinger, Peter Oberndorfer, Bernhard Raschauer, Österreichische Verwaltungslehre, 3. Auflage, 263 ff. (268). Zur sogenannten Speyrer Definition von E-Government s. Lucke/Reinermann, Speyrer Definition von Electronic Government - Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, 192.124.238.248/ruvii/Sp-EGov.pdf (Abfrage: 3. Jänner 2017).

⁴³ <https://finanzonline.bmf.gv.at/fon/> (Abfrage: 12. September 2014).

⁴⁴ S. zB das Online-Formular für das "Parkpickerl" für Bewohnerinnen und Bewohner in Wien (<https://www.wien.gv.at/advparkraumapp/internet/Antrag.aspx>; Abfrage: 10. Jänner 2017).

⁴⁵ Handstanger, Elektronische Formulare, Überlegungen zum Rechtsschutz, in Band 15 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie über die 5. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2007, 63 ff. (65).

Graphisch dargestellt könnte die Formularlegistik im Arbeitsablauf folgende Rolle einnehmen:



Unter dem E-Recht ist die durchgehende elektronische Umsetzung der Arbeitsschritte der Rechtssetzung vom vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren bis zur Kundmachung zu verstehen, und zwar ohne Brüche in der Dokumentenbearbeitung.⁴⁶ In Anlehnung an diese Bezeichnung könnte man den Einsatz der legistischen Formulare als E-Legistik⁴⁷ bezeichnen. Die grafische Übersicht⁴⁸ stellt ein Modell dar, wie Normen elektronisch gestützt erlassen und vollzogen und dabei das E-Government und die E-Legistik miteinander in Bezug gesetzt werden können.

Beziehungen zwischen den beiden Bereichen bestehen in zwei Richtungen. Zum einen ergeben sich aus der Verwendung von Online-Formularen im Rahmen des E-Government Rückwirkungen auf die Legistik, die unmittelbar in legistische Formulare einfließen könnten. Zu denken wäre vor allem an die Erfahrungen, die bei der Verwendung von Online-Formularen gemacht werden. Diese könnten in die Erstellung der legistischen Formulare, die den betreffenden Geschäftsprozess der Verwaltung strukturiert regeln, einfließen.⁴⁹ Im gegebenen Zusammenhang würde der Erfahrungsaustausch zwischen der rechtsetzenden und der vollziehenden Ebene aber nicht nur in den Text der zu erstellenden Rechtsvorschrift, sondern direkt in das wiederverwendbare legistische Formular einfließen. Die einmal gewonnene Erfahrung könnte daher nicht nur in einem Einzelfall, sondern in einer Vielzahl von künftigen Anwendungsfällen verwertet werden.

⁴⁶ *Schefbeck*, E-Recht: Auf dem Weg von der Workfloworganisation zum elektronischen Gesetz, in *Erich Schweighofer, Thomas Menzel, Günther Kreuzbauer, Doris Liebwald* (Hrsg.), *Zwischen Rechtstheorie und e-Government. Aktuelle Fragen der Rechtsinformatik 2003*, 231 ff.

⁴⁷ Dieser Begriff wurde von *Friedrich Lachmayer* geprägt; s. dazu *Irresberger*, 3. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2005 - Arbeitsgruppe LEGISTIK, Zusammenfassung, in Band 12 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie über die Klagenfurter Legistik-Gespräche 2005, Klagenfurt, 2006, 11 ff. (14 und 15).

⁴⁸ Sie wurde von *Friedrich Lachmayer* entwickelt und von ihm im Schlusswort der Klagenfurter Legistik-Gespräche 2010 als Ausblick auf die mögliche Weiterentwicklung des RIS und des E-Government dargestellt.

⁴⁹ Die Abstimmung der Rechtssetzung mit der Vollzugsebene ist an sich ein Vorgang, der im Zuge der Erstellung von Entwürfen in der Praxis regelmäßig stattfindet.

Die legistischen Formulare könnten ferner schon im Bewusstsein dessen erstellt werden, dass die Vollziehung Online-Formulare einsetzt. Dafür stehen rechtstechnisch mehrere Optionen offen.⁵⁰ Im Sinn eines flexiblen Einsatzes wird jene Lösung präferiert, bei der die Verwendung von Online-Formularen nicht ausdrücklich vorgeschrieben wird, aber die legistischen Formulare so erstellt werden, dass die Verwendung von Online-Formularen leicht möglich ist. Diese Vorgangsweise überließe die Entscheidung über den Einsatz der Online-Formulare und über ihre Gestaltung dem Vollzug.⁵¹

Zum anderen hätten die legistischen Formulare als Ontologie unmittelbare Auswirkungen auf die Online-Formulare. Diese müssten nicht mehr händisch, sondern könnten aus der Ontologie heraus automatisch erstellt werden (dynamisch erzeugte Formulare). Die Online-Formulare könnten einfacher gestaltet werden, da sie den Kontext, in dem sie erstellt wurden, auf Grund der Verbindung mit der Ontologie selbständig erkennen können. Die betreffenden Inhalte müssten daher nicht mehr abgefragt werden. Außerdem würde die Schlüssigkeit der Online-Formulare bereits durch die Ontologie hergestellt. Insgesamt gesehen würden daher bei den Online-Formularen Fehler reduziert und die Qualität der mit ihnen erhobenen Fakten erhöht.⁵²

⁵⁰ *Handstanger* schlägt zur Verbesserung des Rechtsschutzes vor, dass die betreffenden Rechtsgrundlagen die Formulare, die im Vollzug eingesetzt werden sollen, ausdrücklich regeln (in einem Anhang oder einer Durchführungsverordnung). S. hierzu *Handstanger*, Elektronische Formulare, Überlegungen zum Rechtsschutz, in Band 15 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie über die 5. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2007, 63 ff. (67 und 69).

⁵¹ Dies ist verfassungsrechtlich unbedenklich, da der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie zu den Angelegenheiten der inneren Behördenorganisation gehört und daher nicht dem Legalitätsprinzip unterliegt. S. hierzu *Trauner*, E-Government, in *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer*, Verwaltungslehre, 3. Auflage, 263 ff. (271).

⁵² Zu all diesen sich aus der Ontologie ergebenden Wirkungen s. *Salhofer/Stadlhofer/Tretter*, Ontology Driven E-Government, in *Wolfgang Eixelsberger*, Kommunales E-Government, 119 ff. (130). Zu diesem Thema im internationalen Kontext s. *Friedrich Lachmayer/Harald Hoffmann*, Die Konvergenz von Legistik und Rechtsinformatik, in Band 17 der Bildungsprotokolle der Klagenfurter Verwaltungsakademie über die 6. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2008, 7 ff. (13 f).