

# Stand und Perspektiven der Rechtsetzungslehre aus österreichischer Sicht

**Heinz Schäffer** | *Der Vorsitzende der Österreichischen Gesellschaft für Gesetzgebungslehre (ÖGGL) berichtet über die Lage der Gesetzgebungslehre in Österreich*

## Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Zustand der Gesetzgebung in Österreich
- 3 Wo stehen wir in Lehre, Forschung, Weiterbildung?  
Welche Entwicklungen sind anzustreben?
- 4 Europäische Entwicklungen
- 5 Institutionelle Entwicklungen

## 1 Einleitung

Vorweg sei Georg Müller, dem Leiter des Zürcher Zentrums für Rechtssetzung, herzlich gedankt für den vieljährigen Bestand des Zentrums, seine Aktivitäten und die mit der heutigen Tagung ergriffene Initiative zu einer Zwischenbilanz des Faches Rechtsetzungslehre. Interessant für Österreich ist das von der SGG entwickelte neue Ausbildungskonzept.

Wenn im Folgenden aus österreichischer Sicht berichtet wird, orientiert sich der Bericht am in der Einladung entworfenen Fragenraster:

1. Wo stehen wir in Lehre, Forschung und Weiterbildung? Eine Standortbestimmung.
2. Welche Mängel müssen beseitigt und welche Lücken gefüllt werden?
3. Welche Entwicklungen sind anzustreben?
4. Welche Schwerpunkte sollen gesetzt werden?

Die folgende Kurzdarstellung wird mit einem Zustandsbericht beginnen, der durchaus nicht unerhebliche Mängel in Österreich aufzeigt, und sich danach den anderen Fragen zuwenden.

## 2 Zustand der Gesetzgebung in Österreich

### 2.1 Bisheriges Wirken der Österreichische Gesellschaft für Gesetzgebungslehre

In Österreich besteht seit 1981 die Österreichische Gesellschaft für Gesetzgebungslehre (ÖGGL), die auf die Initiativen von Schäffer und Öhlinger

zurückgeht. Die Gründungsinitiativen konnten in der Frühphase zusammengeführt werden und hatten – abgesehen von der wissenschaftlich-methodischen Ambition – auch und vor allem den Sinn, die Praxis, das heisst: die hohe Bürokratie und die Parlamentarierinnen und Parlamentarier für das Anliegen einer «guten» bzw. «besseren Gesetzgebung» zu gewinnen. Man muss eingestehen, dass wir die Bürokratie zum Teil erreicht haben, dass aber die Politiker und Politikerinnen in Österreich für das Anliegen der Rechtsetzungslehre nach wie vor nur wenig Interesse aufbringen. Immerhin hat die ÖGGL im Laufe eines Vierteljahrhunderts durch regelmässige Veranstaltungen (Tagungen und wissenschaftliche Vorträge) ein gewisses Problembewusstsein und einen Sinn für die Qualitätsanforderungen an die Gesetzgebung wach gehalten bzw. weiterentwickelt. Die meisten Tagungsberichte sind in der Reihe «Schriften zur Gesetzgebung» publiziert.<sup>1</sup>

Die ÖGGL hatte auch Ausstrahlungswirkung auf viele andere europäische Länder, in denen inzwischen ebenfalls nationale Gesetzgebungsgesellschaften gegründet wurden. Sie hat ferner zur Gründung der «European Association of Legislation» (EAL) beigetragen und wirkt in diesem europäischen Netzwerk weiterhin aktiv mit.

Die jüngste Schwerpunktsetzung innerhalb der ÖGGL geht dahin, neben der weiteren Pflege der traditionellen Rechtsetzungstechnik (Legistik) und der in Österreich immer wichtigen verfassungsrechtlichen (heute auch der europarechtlichen) Perspektive – das Interesse an der Wirkungsforschung im Recht zu forcieren, also Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung zu studieren und zu propagieren. Wenngleich die Schweiz hier in der Praxis schon weiter ist, versuchen wir nun in Österreich die verschiedenen Methoden und praktischen Erfahrungen im In- und Ausland genauer zu erfassen und der Staatspraxis nützliche Informationen darüber zu liefern. Dieser Entwicklungsstrang scheint auch angesichts der europäischen Bemühungen um «Better Regulation» (OECD seit 1992, Europäische Kommission seit 2002) – nicht nur für die europäische Rechtsetzung, sondern gerade auch für die nationalen Rechtsordnungen – von besonderer Wichtigkeit, zumal es um eine Entlastung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen und um eine rational und methodisch besser gesteuerte Rechtsetzung gehen soll. Dazu wird auch ein europäisches Netzwerk von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen erforderlich sein.

## 2.2 Anmerkungen zum Zustand der Gesetzgebung

Wenden wir nun den Blick auf den Zustand der Gesetzgebung in Österreich – und damit indirekt auf die Frage, ob die ÖGGL Positives bewirken konnte oder «Rufer in der Wüste» ist.

- a) Einerseits ist zu berichten, dass wir enorme Fortschritte in der Technisierung der Abläufe der Gesetzgebung und der Gesetzesvorbereitung gemacht haben.
- b) Andererseits verleitet die «Machbarkeit» und führt der politische Druck, schnelle Vorzeige-Erfolge zu aktuellen politischen Problemen zu produzieren, zu einem Verfall der früher bekannten Gesetzgebungskultur in Österreich. Die Gesetzgebung leidet zunehmend an einer unklaren und aufgeblähten Gesetzessprache (dies ist zum Teil auch die Folge einer oft unreflektierten Nachvollziehung und Umsetzung von Europarecht), am Verlust an Systematik und am mangelnden Respekt vor minimalen Ordnungskriterien und Orientierungssicherheit.

Im Folgenden seien die beiden Aspekte kurz erläutert.

*Zu Punkt a):*

Seit 1. Januar 2004 (nach dem Kundmachungsreformgesetz)<sup>2</sup> erfolgt die Kundmachung des BGBl elektronisch: authentisch ist nur mehr die Kundmachung im Rechtsinformationssystem (RIS) des Bundes! Unabhängig davon ist der gesamte Prozess der Gesetzesvorbereitung (abgesehen vom elektronischen Kanzleiiinformationssystem der Bundesministerien) mittlerweile durch ein komplettes Workflow-System des Parlaments gekennzeichnet, sodass auf Bundesebene in Österreich praktisch ein durchgängiges System von E-Legislation besteht. Über Entstehung und Wirkungsweise dieses Systems erschien kürzlich ein Bericht einer meiner ehemaligen Mitarbeiterinnen, Susanne Bachmann, die heute in der Parlamentsdirektion an leitender Stelle wirkt (Bachmann, 2006). Es gibt also auf Bundesebene keinen Medienbruch mehr (von der Gesetzesvorbereitung zum parlamentarischen Verfahren und von der parlamentarischen Beschlussfassung zum kundgemachten Gesetz führt ein einheitlicher Arbeitsprozess).

In den Bundesländern ist die Lage unterschiedlich. Auch das Landesrecht ist im RIS des Bundes zugänglich. Im Allgemeinen wird aber in den Ländern noch an der Kundmachung in Papierform festgehalten. Nur Salzburg ist – fast überfallsartig – dem Beispiel des Bundes gefolgt und hat wenige Tage vor dem 1. April 2005 (kein Aprilscherz!) angekündigt, dass es zu eben diesem Termin ebenfalls zur ausschliesslich elektronischen Kundmachung der

Landesgesetzes übergeht, und es hat diesen Schritt tatsächlich mitten im Jahr vollzogen. Andererseits ist in der Steiermark in der kurzen Frist zwischen 2003 und 2005 das Projekt «Papierloser Landtag Steiermark» realisiert worden (elektronischer Workflow, die Landesgesetze bleiben aber derzeit unter «Medienbruch» auf Papier).<sup>3</sup>

Ungeachtet der Vorteile eines jederzeitigen Zugangs zu jüngst publizierten Rechtsvorschriften über das Internet und einer elektronischen Volltextdokumentation im RIS ist die geltende Fassung von Gesetzen («Kunsttexte») in der Regel erst etwa 6 Wochen nach der Kundmachung von Novellen verfügbar.

*Zu Punkt b):*

Leider ist in der Gesetzgebung eine weitere Ausbreitung grober Unsitten und ein deutlicher Verfall der Rechtskultur nicht zu übersehen.

Zahlreiche Gesetze werden in kurzer Frist mehrmals novelliert (so wurde z.B. jüngst innerhalb eines halben Jahres das Bundes-Verfassungsgesetz sechs Mal geändert; die Strassenverkehrsordnung drei Mal, wobei beim zuletzt genannten Gesetz infolge der erwähnten Vorgangsweise auch die offizielle Zählung der Novellen schon nicht mehr stimmt). Man ist auch – vielleicht angesichts aller technischen «Machbarkeiten» – weder in der Bürokratie noch im Parlament fähig oder willens, die mehreren Novellen oder parallel verhandelten Vorlagen zu einem Gesetzgebungsakt zusammenzufassen.

Frisch und munter werden zahlreiche und weit reichende Änderungen in den verschiedensten Gesetzen durch Paketgesetze verfügt. Dabei nimmt die Unsitte überhand, unter nichts sagenden Titeln Sammelgesetze zu erlassen und diese allenfalls durch Jahreszahlen zu unterscheiden. Neben den mit Jahreszahlen nummerierten Budgetbegleitgesetzen erscheint zum Beispiel nun auch ein Wachstums- und Beschäftigungsgesetz 2005 nach einem ganz ähnlich benannten Wachstums- und Standortgesetz aus dem Jahre 2003, das freilich ziemlich andere inhaltliche Schwerpunkte aufwies. Jedenfalls scheut man sich schon nicht mehr, den plakativen Politjargon direkt in die Gesetzgebung einzuführen und mit der ohnedies höchst problematischen Praxis der Sammelgesetze zu verbinden. Was soll man etwa davon halten und welchen Informationswert für den Benutzer oder die Benutzerin eines Gesetzblattes (ob nun auf Papier oder elektronisch publiziert) hat es, wenn ein (Sammel)Gesetz einfach «Fremdenrechtspaket 2005» genannt wird und dabei 14 Gesetze ändert bzw. neu erlässt?

Die Technik der «Sammelgesetze» ist an sich seit langem in den Legistischen Richtlinien verpönt. Ungeachtet dessen wurde diese Methode in den letzten 10 bis 15 Jahren geradezu systematisch ausgebaut. Dazu hat mittlerweile auch der österreichische Verfassungsgerichtshof mehrfach ausdrücklich Stellung genommen. In seinen Tätigkeitsberichten 2000, 2003 und 2004 hat er jeweils auf die verschiedenen negativen Aspekte dieser Regelungstechnik ausdrücklich hingewiesen. So sagte der österreichische Verfassungsgerichtshof (öVfGH) im TB 2000 zum Thema «Sammelgesetze» und zu den damit verbundenen Problemen:

*Die Praxis, insbesondere im Zusammenhang mit der Budgeterstellung sogenannte Sammelgesetze zu erlassen, mit denen eine Vielzahl von Rechtsvorschriften abgeändert wird, ist nicht neu. Es ist aber festzustellen, dass diese Übung in quantitativer Hinsicht deutlich zunimmt. So wurden mit dem Budgetbegleitgesetz 2001 (BGBl I 142/2000) – seinem Inhaltverzeichnis nach – 87 Gesetze geändert. Darüber hinaus kommt es immer wieder vor, dass eine und dieselbe Rechtsvorschrift in kürzesten Abständen geändert wird; mitunter finden sich mehrere Änderungen in den am gleichen Tag versendeten Nummern des Bundesgesetzblattes. Alle diese Umstände führen dazu, dass die Rechtsordnung immer schwerer zu durchschauen ist, was in weiterer Folge zu einem Konflikt mit dem rechtsstaatlichen Prinzip führen kann.<sup>4</sup>*

Im TB 2003 gibt es noch ausführlichere «Wahrnehmungen» zur mangelhaften Legistik. Ganz allgemein moniert der Gerichtshof Folgendes:

*Der Verfassungsgerichtshof beobachtet seit geraumer Zeit, dass allein die Feststellung der für die Lösung eines Falles maßgeblichen Rechtslage oftmals sehr zeitaufwändig und es darüber hinaus in vielen Fällen ausgesprochen schwierig ist, das vom Gesetzgeber Angeordnete zu verstehen. Ursache dafür sind verschiedene legistische Unzulänglichkeiten, wie mangelnde sprachliche Präzision, überlange Sätze, die verschiedene Gedanken ineinander verstricken, eine unzureichende Systematik, häufig kaum durchschaubare Verweisungsketten und teilweise sogar Widersprüchlichkeiten im Angeordneten. Zahlreiche, häufig im Sammelgesetze verpackte Novellierungen und deren unterschiedliches, zum Teil rückwirkendes Inkrafttreten bewirkt ein Übriges.*

*Solche Unzukömmlichkeiten, die der Erkennbarkeit des Rechts entgegenstehen und damit dessen Steuerungsfunktion hindern, mussten auf vielen Gebieten der Rechtsordnung, vor allem aber bei der Behandlung*

*von Fällen aus den Bereichen des Sozialrechts und des Energierechts konstatiert werden. Der Verfassungsgerichtshof regt dringend an, der legislativen Ausgestaltung insgesamt und im Besonderen in den genannten Regelungsbereichen erhöhtes Augenmerk zuzuwenden.*

Fast wortgleich leitet der Gerichtshofs seine Wahrnehmungen im Jahr 2004 ein und fährt dann fort:

*Auch im Berichtsjahr hatte sich der Verfassungsgerichtshof wiederholt mit gesetzlichen Regelungen zu befassen, deren Systematik nur mit Mühe zu durchschauen und deren Sinnermittlung nicht zuletzt deshalb schwierig ist, weil in den anzuwendenden Rechtstexten die Regeln der Grammatik und sonstige Prinzipien der deutschen Sprache gröblich missachtet werden.*

*Der Verfassungsgerichtshof regt daher erneut dringend an, der legislativen Ausarbeitung insgesamt erhöhtes Augenmerk zuzuwenden.*

Sammelnovellen der erwähnten Art mögen eventuell bürokratiegerecht zur schnelleren Erstellung und Verabschiedung von Gesetzesentwürfen beitragen, sie sind aber keineswegs adressatengerecht. Eine besondere Spielart, man möchte fast sagen Unart, stellt, wie schon erwähnt, die Änderung weiterer Teile der Rechtsordnung durch «Budgetbegleitgesetze» dar, welche unter hohem Zeitdruck parallel zum Budget<sup>5</sup> beraten und beschlossen werden. Sie begegnen aus mehreren Gründen erheblichen Bedenken. Bei einer derart extrem beschleunigten Gesetzgebung unterlaufen übrigens nicht nur gelegentliche Flüchtigkeitsfehler.<sup>6</sup> Weite Teile derartiger grossflächiger Sammelnovellen sind entweder überhaupt keiner oder einer derart kurzfristigen Begutachtung unterzogen worden, dass eine sachgerechte Diskussion im Vorfeld des parlamentarischen Gesetzesbeschlusses nicht mehr stattfindet. Die Zuweisung verschiedenster Sachmaterien, die nur im entferntesten Sinne oder rein gar nichts mit dem Bundesbudget zu tun haben, als «Budgetbegleitgesetze» an den Finanz- und Budgetausschuss des Nationalrats, wo auch tatsächlich keine entsprechende fachliche Diskussion stattfindet, stellt keine sachgerechte Vorbereitung derartiger Gesetzesmaterien dar, wie sie vom Geschäftsordnungsrecht sinnvoller Weise vorgesehen und geboten ist. Die allgemeine Debatte im Rahmen der zweiten Lesung im Plenum des Nationalrats stellt kein ausreichendes Äquivalent dar für eine gründliche und fachlich einschlägige Vorbereitung der einzelnen Gesetzesmaterien im zuständigen Parlamentsausschuss.

Leider hat der öVfGH aus seinen eigenen mahnenden Worten keine weiterreichenden Konsequenzen gezogen. Zwar ist mittlerweile das Budgetbegleitgesetz 2003 (auf Antrag der Opposition – «Drittelfestsetzung») vom öVfGH geprüft worden. Enttäuschender Weise hat der Gerichtshof die wirklich schon jedes Maß überschreitende Technik der «Artikelgesetze» (Gesetzespakete) zwar als für den Orientierungswert des Rechts abträglich, aber im Ergebnis doch nicht als verfassungswidrig befunden (VfGH 13.3.2004, G 211/03 und G 212/03), weil über den Gesetzestitel und ein Inhaltsverzeichnis einer Sammelnovelle die Auffindung von Gesetzesänderungen möglich sei.

Meines Erachtens handelt es sich aber nicht nur um ein technisches oder ästhetisches Problem. Ob der öVfGH in diesem Erkenntnis seine Auffassung ausreichend begründet hat und ob er vor allem mit einer so formalen Betrachtungsweise der Grundwertentscheidung einer repräsentativen Demokratie – das heisst, einem ausreichenden rationalen Diskurs im parlamentarischen Raum – gerecht wird, kann wohl bezweifelt werden. Eine Verabschiedung derart umfangreicher, in die verschiedensten Bereiche der Rechtsordnung einschlagender Gesetzesänderungen ohne ausreichende Begutachtung und vor allem ohne Behandlung in den facheinschlägigen parlamentarischen Ausschüssen – die Vorberatung im Budgetausschuss gewährleistet bestenfalls eine Diskussion der staatsfinanziellen Aspekte, sofern überhaupt eine Diskussion aller vorgeschlagenen Änderungen stattfindet – sowie der bloss allgemeine politische Positionsbezug der Parteien in der 2. und 3. Lesung des Nationalratsplenums schaltet die Sachdebatte weitgehend aus und lässt den Sinn des parlamentarisch-demokratischen Verfahrens leer laufen. Es ist im Übrigen eine eklatante Schwäche des heutigen Parlamentarismus und ein Mangel an Verfassungsbewusstsein der politischen Parteien, dass nicht durch Schaffung besserer Geschäftsordnungsbestimmungen und durch die Handhabung bestehenden Parlamentsrechts für eine seriöse Gesetzesproduktion gesorgt wird.

### **3 Wo stehen wir in Lehre, Forschung, Weiterbildung? Welche Entwicklungen sind anzustreben?**

1. Leider ist die Gesetzgebungslehre in Österreich nach wie vor kein Pflichtfach in der juristischen Ausbildung. Im Übrigen wird derzeit über eine Neuausrichtung der juristischen Studien im Zusammenhang mit dem Bologna-Prozess und der möglichen Einführung des Bachelors für Juristen unter ganz anderen Aspekten heftig gestritten, ohne dass noch eine klare Lösung in Sicht wäre. Das gegenwärtige österreichische Universitätsorganisationsrecht hat ja zur Folge, dass jede Universität ihren eige-

nen Studienplan entwickeln kann und keine gesamtösterreichische Koordinationsstelle vorhanden ist. Es ist durchaus möglich, dass an einigen Fakultäten dreijährige Ausbildungen für Juristinnen und Juristen etabliert werden, wogegen die Berufsstände und die Wiener Rechtsfakultät gegenwärtig offenbar ein Festhalten am vierjährigen Ausbildungsgang bevorzugen. Das letzte Wort ist freilich noch nicht gesprochen.

2. Leider muss man ferner berichten, dass einige Bundesministerien ihre legislativen Abteilungen aufgelassen haben und dass auch die Weiterbildung durch die Schliessung der Verwaltungsakademie des Bundes im Argen liegt.

Immerhin gibt es seit 2004 in Klagenfurt so genannte «Kärntner Legistikgespräche», die von der Kärntner Verwaltungsakademie organisiert werden. Sie finden einmal im Jahr in seminaristischer Form statt und bilden in gewisser Weise ein Surrogat für die fehlenden Fortbildungsveranstaltungen.

Im Übrigen ist schon gesagt worden, dass die Techniken der E-Legislation und der Zusammenführung von verschiedenen Entwürfen zu Paketgesetzen zwar auf verwaltungsinterner Seite (und in technischer Hinsicht) perfektioniert worden sind. Hingegen wird kaum ein Augenmerk verschwendet auf:

- Klarheit und Einfachheit der Gesetzessprache,
- Kürze und Prägnanz des Ausdrucks (statt aufquellender, ausufernder Texte) und
- auf die Wohlerwogenheit, Übersichtlichkeit und System-Einpassung neuen Rechts.

Auch das Deregulierungsgesetz 2001 (ein einfaches Gesetz), das einerseits eine vorgängige Kontrolle der Notwendigkeit neuer Erlässe und andererseits Folgenabschätzungen gebietet, wird kaum beachtet und hat bisher kaum eine nennenswerte Wirkung gezeigt.<sup>7</sup>

Aufgabe der Forschung und Lehre ist es daher, weiterhin die traditionellen Tugenden einer rechtstechnisch gepflegten Gesetzgebung anzunehmen. Darüber hinaus ist es eine bleibende Aufgabe, die Vorgaben des nationalen Verfassungsrechts und darüber hinaus jene neuen des Europarechts, die sich für die künftige Rechtsetzung jeweils stellen, zu prüfen.



3. Die ÖGGL bemüht sich seit 1981 durch Vortragsveranstaltungen und kleine Tagungen das Konzept einer relativ guten Gesetzgebung weiter zu verfolgen und zu propagieren.

Die von uns in Gang gehaltene Diskussion um Rechtsbereinigung und Deregulierung hat immerhin einiges gefruchtet. Tatsächlich ist es in einigen Bereichen zum Abbau von Gesetzen gekommen. Freilich bestehen permanent Schwierigkeiten, die Politiker und Politikerinnen für das Thema einer Qualitätssicherung der Gesetzgebung zu interessieren.

Einen neuen Schwerpunkt bildet seit einigen Jahren (insbesondere seit der Tagung 2003 und jüngst bei einem Workshop der ÖGGL am 10. 3. 2006) die Evaluation und die Gesetzesfolgenabschätzung in ihren verschiedenen Erscheinungsformen und Ausprägungen. Wir versuchen den politischen Kräften und Instanzen diese Methoden näher zu bringen, um die Entscheidungsfindung rationaler und wirkungsorientierter zu gestalten.

#### **4 Europäische Entwicklungen<sup>8</sup>**

Eine weitere Entwicklungsschiene, die etwas vielversprechender erscheint, ist das ursprünglich von der OECD initiierte und jetzt im Rahmen der Rechtsetzungspolitik der EU-Kommission betreute Projekt «Better Regulation».

Unter diesem Titel verfolgt die Europäische Kommission verschiedene Initiativen mit dem Ziel, den EU-Normenbestand zu reduzieren bzw gar nicht erst übermässig anwachsen zu lassen. Dazu zählen im Einzelnen das Programm zur Vereinfachung des gemeinschaftlichen Besitzstandes (acquis communautaire) und die sogenannte Screening-Initiative. Mit der Vereinfachungsinitiative hat die Kommission bereits einen Dreijahresplan zur systematischen Vereinfachung des geltenden Gemeinschaftsrechts vorgelegt. Die Screening-Initiative bezweckt eine Änderung oder Zurücknahme von «schwebenden Vorschlägen», das heisst: Vorhaben, die dem Europäischen Parlament und dem Rat bereits vorliegen, sollen noch in der Entstehungsphase auf ihre Berechtigung überprüft werden.

Um den Auswirkungen künftiger Rechtsvorschriften besser Rechnung zu tragen, hat die Kommission ihre Leitlinien zur Folgenabschätzung überarbeitet. Zur Verringerung der finanziellen Belastungen für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger wird in diesem Zusammenhang eine Gemeinsame Methode zur Messung der durch EU-Rechtsvorschriften bedingten «Verwaltungskosten»<sup>9</sup> entwickelt (Standard-Kosten-Modell).

Ohne auf die erwähnten Initiativen im Detail eingehen zu können, möchte ich hervorheben, dass es insgesamt um die Etablierung eines

Systems der Folgenabschätzung (Regulatory Impact Assessment, RIA) gehen wird, welches nicht nur die EG-Rechtsetzung, sondern auch die Rechtsetzung der Mitgliedstaaten umfassen soll. Denn die miteinander verzahnten Rechtsordnungen hängen ja oft weitgehend von der Umsetzung der Richtlinien ab. Dabei ist klar, dass nicht alle Rechtsetzungsvorhaben einer solchen gründlichen Überprüfung unterzogen werden können und dass es in Zukunft einer standardisierten Methode bedarf. Hier sehe ich – abgesehen von einer Pflege der alten Tugenden einer guten und wohlerwogenen Gesetzgebung – einen Schwerpunkt der anzustrebenden Entwicklung und auch eine Chance für die Weiterentwicklung der Rechtsetzungslehre. Letzten Endes müsste es ein Netzwerk von Instituten in Europa geben, die sich mit Fragen der Gesetzesqualität und der Gesetzesfolgenabschätzung beschäftigen.

## **5 Institutionelle Entwicklungen**

In Österreich planen wir – mit ähnlicher Bezeichnung wie die Schweizer Institution – die Gründung eines «Österreichischen Zentrums für Rechtsetzung» (ÖZER), das an der Universität Salzburg gegründet, aber als hauptsächliche Träger und Nutzniesser dieser Einrichtung den Bund und die Länder haben sollen. Dieses Institut soll eine Art «Kompetenzzentrum» für Gesetzgebung werden, das nicht nur Dokumentations- und Forschungsarbeit leistet, sondern den Gebietskörperschaften ein Minimum an Grundausbildung und Fortbildungsveranstaltungen für Legistik-Fachpersonen in Bund und Ländern anbietet und ausserdem bei Bedarf Gesetzesfolgenabschätzungs-Experten vermittelt oder in Form besonderer Auftragsarbeiten europarechtliche oder verfassungsrechtliche Begutachtungen durchführt.

Insoweit es sich um Fortbildungsveranstaltungen handelt, könnte das Angebot durchaus auch in das postgraduale Programm der Rechtswissenschaftlichen Fakultät oder in weitere Fortbildungsangebote der Universität eingebunden werden. Ähnlich wie in der Schweiz ist keinesfalls an ein Nachdiplomstudium gedacht, sondern allenfalls an ein Teilangebot im Rahmen eines Masterstudiums oder eines Postdoc-Studiums. Damit soll angehenden Juristen und Juristinnen sowie Sozialwissenschaftlern und -wissenschaftlerinnen eine zusätzliche Orientierung gegeben werden.

Was die Institutsgründung anbelangt, ist dies noch Zukunftsmusik, hat aber nach nahezu zweijährigen Verhandlungen jetzt eine gewisse Aussicht auf Realisierung.

## Anmerkungen

- 1 Folgende Veröffentlichungen entstanden unter der Patronanz der ÖGGL:
  - Schäffer, Heinz/Triffterer Otto (Hgg), 1984, Rationalisierung der Gesetzgebung, Jürgen Rüdiger Gedächtnissymposium 1982 Salzburg, NOMOS/Manz, Baden-Baden/Wien, 397 S.
  - Schäffer, Heinz (Hg), 1987, Gesetzgebung und Rechtskultur Symposium Salzburg 1986, Manz, Wien, 266 S.
  - Schäffer, Heinz (Hg), 1988, Theorie der Rechtssetzung, Manz, Wien 469 S.
  - Schäffer, Heinz (Hg), 1992, Europäische Integration und Gesetzgebung, Tagung Frühjahr 1992, Salzburg, Schriftenreihe Europa des Bundeskanzleramtes, Bd 2, Wien, 171 S.
  - Schäffer, Heinz/Anderwald, Heinz/Lienbacher, Georg (Hgg), 1994, Die Kontrollfunktion der Landesparlamente, ÖGGL-Tagung Okt. 1992 in Graz, Manz, Wien, 69 S.
  - Schäffer, Heinz/Dax, Wolfgang/Lienbacher, Georg (Hgg), 1995, Untersuchungsausschüsse. Ein parlamentarisches Kontrollinstrument im Spannungsfeld von politischer Praxis und rechtlicher Neugestaltung, ÖGGL-Tagung 1993 in Eisenstadt, Manz, Wien, 197 S.
  - Schäffer, Heinz (Hg), 2005, Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland, ÖGGL-Tagung 2003 in Wien, Parlament, XII, 160 S.
- 2 Das KundmachungsreformG 2004 (öBGBI I 2003/100) änderte die Bundesverfassung und das BG über das Bundesgesetzblatt.
- 3 Informativ dazu der kritische Bericht des Steiermärkischen Landtagsdirektors Heinz Anderwald, Papierloser Landtag Steiermark. E-parliament Steiermark, Festschrift Christian Brünner (2006, im Druck).
- 4 Der öVfGH hat aber eine vergleichbare Regelung wenig später doch nicht für verfassungswidrig erklärt.
- 5 Sie werden nur deshalb nicht direkt in das Budgetgesetz eingebaut, weil man immerhin noch das verfassungsrechtliche «Bepackungsverbot» beachtet.
- 6 Manchmal ist der Nationalrat nicht in der Lage, einen der Geschäftsordnung entsprechenden einwandfreien Gesetzesbeschluss zu fassen (z.B. Wiederholung von Teilen der 2. Lesung nach Abschluss der 3. Lesung), was fehlerhafter Weise auch vom Bundespräsidenten nicht wahrgenommen wurde (z.B. BG

BGBI I 2000/92). Manchmal bleiben verfassungswidrigerweise Teile des zu verlautbarenden Textes in der Kundmachung im Bundesgesetzblatt aus (zB BG BGBI I 1999/36, I 2000/92). Manchmal ist der Gesetzgeber einfach nicht fähig oder willens, klare Inkrafttretensanordnungen zu treffen (z.B. jüngst § 40 Abs 1 FSG). Angesichts der beschriebenen Schleuderhaftigkeit der Gesetzesproduktion ist es nicht weiter verwunderlich, dass immer wieder Teile der neuesten Gesetzgebung wegen formeller und inhaltlicher Verfassungswidrigkeit der Aufhebung durch den öVfGH verfallen.

- 7 Vgl. Bußjäger (2004, 701); ähnlich schon zuvor derselbe, Kommentierung zu Art. 41 B-VG in Rill/Schäffer (2001ff.); ferner Primosch (2002, 85ff.) und Irresberger (2005, 75ff., insb 83ff.).
- 8 Dazu Schäffer (2005, 9, insb. 12 ff.).
- 9 Es handelt sich also bei dieser im Gegensatz zur GFA wesentlich einfacheren Methode nicht um die Ermittlung verwaltungsinterner Kosten, sondern von Kosten, die voraussichtlich den Normadressaten entstehen. Diese Vorausabschätzungen setzen naturgemäß auch eine Kooperation der die Rechtsvorschriften konzipierenden Verwaltungszentralstellen voraus. Gewisse Erfahrungen damit gibt es bereits in den Niederlanden.

## Literatur

- Bachmann, Susanne, Elektronische Gesetzgebung in Österreich? Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2006/1, 61 ff.
- Bußjäger, 2004, Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem, Das Deregulierungsgesetz 2001, *Österreichische Juristenzeitung* 2004, Nr. 701.
- Irresberger, 2005, Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung in der österreichischen Bundesgesetzgebung. Erfahrungen und Leistungen, in Schäffer (Hrsg), Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland.
- Primosch, 2002, Fragen zum «Deregulierungsauftrag», *Journal für Rechtspolitik*.
- Rill/Schäffer, 2001, Bundesverfassungsrecht, Kommentar.
- Schäffer, Heinz (Hg), 2005, Evaluierung der Gesetze/ Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland, ÖGGL-Tagung 2003 in Wien, Parlament, Wien.