

Schriftenreihe
des Landes Oberösterreich

Band 14



LAND

OBERÖSTERREICH

BUNDESKANZLERAMT  ÖSTERREICH

Linzer Legistik-Gespräche 2015

Generalthemen:

**Wirkungsorientierte
Folgenabschätzung**

und

Verweisungen

Redaktion:

Dr. Karl Irresberger

Mag. Dr. Wolfgang Steiner

Mag. Dr. Thomas Uebe

Linzer
Logistik-Gespräche 2015

Impressum:

Medieninhaber und Herausgeber:

Land Oberösterreich

Direktion Verfassungsdienst • Oö. Landtagsdirektion

4021 Linz • Landhausplatz 1

Tel.: (+43 732) 77 20-11 17 1

Fax: (+43 732) 77 20-21 17 13

E-Mail: verfd.post@ooe.gv.at

www.land-oberoesterreich.gv.at

Redaktion:

Dr. Karl Irresberger / Mag. Dr. Wolfgang Steiner / Mag. Dr. Thomas Uebe

Layout:

Direktion Verfassungsdienst • Oö. Landtagsdirektion [2015-183465]

Direktion Präsidium • Abteilung Presse • DTP-Center [2016743]

Druck:

Trauner Druck GmbH & Co KG, Linz

DVR: 0069264

Vorwort

Die ursprünglich von Univ.-Prof. Dr. *Friedrich Lachmayer* (Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst) und der Kärntner Verwaltungsakademie im Jahr 2003 begründeten Legistik-Gespräche, die insgesamt elfmal in Klagenfurt stattfanden, wurden am 5. und 6. November 2015 zum zweiten Mal in Linz abgehalten. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Legistik-Abteilungen des Bundes und der Länder, aber auch Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender aus der Gerichtsbarkeit und der Privatwirtschaftsverwaltung sowie Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft aus Österreich und der Schweiz haben sich diesmal getroffen, um einerseits über verschiedenste Aspekte der wirkungsorientierten Folgenabschätzung von Rechtsvorschriften und andererseits über das facettenreiche Thema der Verweisungen in Rechtstexten informiert zu werden und zu diskutieren.

Diese beiden Generalthemen der Tagung von 2015 drängten sich bereits bei den Legistik-Gesprächen des Jahres 2014 auf, als zwei Vorträge zu besonders lebhaften Diskussionen führten und ein allgemeines Bedürfnis nach einer vertieften Behandlung von zwei Fragenkomplexen entstand, die für die Legistik von besonderer Bedeutung sind - das eine als ein Instrument der Planung und Qualitätssicherung, das andere als eine der beiden Grundtechniken der Legistik.

Es ist gelungen, alle Vorträge, die im November 2015 bei den Linzer Legistik-Gesprächen gehalten wurden, in schriftlich ausformulierter Form zusammenzutragen, so dass diese nun in gesammelter Form als Tagungsband veröffentlicht werden können. Auch damit wird eine gute Tradition fortgesetzt. Wir danken allen, die dazu ihren Beitrag geleistet haben, ganz herzlich und freuen uns, auf diese Weise ein informatives Nachschlagewerk zu den beiden Generalthemen der letztjährigen Veranstaltung zur Verfügung stellen zu können.

Linz, im Juli 2016

Karl Irresberger

Wolfgang Steiner

Thomas Uebe

Inhaltsverzeichnis

I. Generalthema

"Wirkungsorientierte Folgenabschätzung"

Ursula Rosenbichler / Stefan Kranabetter / Roland Schneider

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung -
Diversifizierung der Prüfdichte 9

Renate Krenn-Mayer

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung
in der Landeslegistik 21

Günther Schefbeck / Hannes Stefko

Modellierung und Simulation
in der Rechtsfolgenabschätzung 37

Wolfgang Steiner

Legistische Parameter für ein resilientes Recht
Versuch einer Themenlandkarte 67

II. Generalthema

"Verweisungen"

Meinrad Handstanger

Verweisung: Phänomen und Typologie 83

Friedrich Lachmayer / Vytautas Cyras / Harald Hoffmann

Verweisungen

Vom Zitat zum Informationstransfer..... 97

Sebastian Scholz

Verweisungen auf EU-Recht..... 101

Thomas Uebe

Verweisungen auf technische Normen 119

Christoph Kleiser

Die Verweisung in der Rechtsprechung

des VwGH 139

Peter Novak

Verweisungen aus Sicht der Länder 147

Daniela Ivanov / Marius Roth

Die Kapitulation des Gesetzgebers

Die Verweisung und

deren praktische Anwendung in der Schweiz 157

Herausgeber- und Autorenverzeichnis 175

I. Generalthema

"Wirkungsorientierte Folgenabschätzung"

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung - Diversifizierung der Prüfdichte

Ursula Rosenbichler / Stefan Kranabetter / Roland Schneider

Seit Inkrafttreten des Bundeshaushaltsgesetzes 2013¹, am 1. Jänner 2013, bildet die Wirkungsorientierung ein wesentliches Element der Haushaltsführung und der transparenten Steuerung der gesamten österreichischen Bundesverwaltung.

Die Verwaltung wird nunmehr nicht mehr vorrangig über die zur Verfügung stehenden Mittel und Personalressourcen, sondern verstärkt über die angestrebte Wirkung gesteuert. Die Ergebnisse der Monitoring- und Evaluierungsverfahren ex post fließen wiederum in den öffentlichen Diskurs ein. Konkrete Ziele und Wirkungen werden festgelegt und über die Verwendung von Indikatoren messbar gemacht. Dies soll auch der Politikgestaltung zusätzliche Grundlagen für "evidence based policy making" bieten. Die strukturelle Verankerung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung im neuen Haushaltsrecht bewirkt dabei, dass - über alle Organisations- und Budgetebenen bis zur operativen Umsetzung - das Wirkgefüge transparent gemacht wird. Dieses Konzept führt zu einem tiefgreifenden Kulturwandel in der Verwaltung. Ex-ante-Planungsprozesse, Prognostik und Foresight sowie die Abschätzung von gesellschaftlichen Auswirkungen und Ex-post-Evaluierungs- und -Monitoringanforderungen stellen dabei besondere Herausforderungen dar.

Für diese neue Herangehensweise wurden **zwei** Instrumente entwickelt:

- Die Wirkungsorientierte Steuerung über Wirkungsziele und Maßnahmen im Bundesfinanzgesetz (BFG) zur Festlegung der strategischen Prioritäten und
- die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) zur Abstimmung der einzelnen Handlungen und Entscheidungen (Gesetze, Verordnungen, größere Projekte) auf eben diese Gesamtstrategie und zur Darstellung individueller Wirkungen und Ziele.

Das große Bild zeichnen dabei die Angaben zur Wirkungsorientierung: Worin bestehen die größten Herausforderungen? Welche Schwerpunkte werden gesetzt? Welche Ansatzpunkte im Sinne hochaggregierter Maßnahmenbündel wählt der Staat, um seine Wirkungen zu erreichen? Gleichzeitig macht die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung transparent,

¹ Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 34/2016.

welche Beiträge die einzelnen Regelungsvorhaben und Projekte leisten. Weiters zeigt sie, im Sinne einer gesamthaften Betrachtung des Verwaltungshandelns, mögliche erwünschte oder unerwünschte Nebenwirkungen auf andere Politikfelder auf. Es handelt sich bei der Wirkungsorientierten Steuerung und der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung um ein gemeinsames Konzept, das auf unterschiedlichen Ebenen ansetzt und dessen Instrumente miteinander verwoben sind, um die Effektivität und Effizienz staatlicher Aufgabenbewältigung weiter zu verbessern.

Für die legistische Arbeit der haushaltsleitenden Organe stellt jedoch die WFA die wesentlich größere strukturelle Änderung dar. Während bei den Wirkangaben im Bundesfinanzgesetz finanzielle und personelle Ressourcen hochaggregierten Zielen und Maßnahmenbündeln gegenüber gestellt werden, erfordert die WFA eine tiefgreifende Auseinandersetzung über Ziele und Wirkungen bei einzelnen Regelungsvorhaben.

Diese Verpflichtung, welche in Österreich sehr breit gefasst ist, wendet sich an Aktivitäten auf Bundesebene und umfasst Gesetze, Verordnungen, Art. 15a-Vereinbarungen, über- und zwischenstaatliche Vereinbarungen und sonstige rechtsetzende Maßnahmen grundsätzlicher Art von erheblicher finanzieller Bedeutung (zB: Förderrichtlinien) sowie sonstige Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung (zB: Beschaffungsvorgänge).²

Für jedes Regelungsvorhaben oder in Frage kommende sonstige Vorhaben ist durch das zuständige Mitglied der Bundesregierung oder das zuständige haushaltsleitende Organ eine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung durchzuführen und den jeweiligen Entwürfen anzuschließen, beispielweise im Rahmen des Begutachtungsverfahrens oder im Zuge der Einvernehmensherstellung mit der Bundesministerin für Finanzen oder dem Bundesminister für Finanzen. Im Begutachtungsverfahren selbst unterliegt die WFA derselben Publizität wie das Regelungsvorhaben. Das bedeutet, dass sie als Informationsgrundlage für die Verwaltung und die Öffentlichkeit dient und eine sachliche, faktenorientierte Diskussion unterstützt. Die bisherigen Ansätze, in den Vorblättern die Auswirkungen von Regelungsvorhaben anzugeben (zB: Auswirkungen auf die Umwelt), wurden damit durch eine neue einheitliche und systematische Herangehensweise ersetzt. **Die WFA ist demnach ein Dokument, in welchem zum einen die Kosten einer rechtssetzenden Maßnahme oder eines sonstigen Vorhabens, zum anderen die mit dem Vorhaben verbundenen Ziele und Wirkungen ausgewiesen werden.**

² Vgl. § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 34/2016.

Die zentralen inhaltlichen Eckpunkte im Rahmen der Darstellungen einer WFA sind die Definition der Problemstellung, der Ziele, dazugehöriger Indikatoren, Maßnahmen, Auswirkungen und der Modalitäten der Ex-post-Evaluierung. In der Problemdefinition soll der Grund für das Tätigwerden in der Art beschrieben werden, dass Interessierte die Hintergründe und das Ausmaß des Problems erkennen können. In der Folge werden - darauf basierend - sozioökonomische Ziele und geeignete Maßnahmen definiert. Wesentlich ist dabei, dass Ziele und Maßnahmen auch mit geeigneten Indikatoren messbar gemacht werden. In einem weiteren Schritt werden die Auswirkungen des Vorhabens auf andere (auch ressortfremde) Politikbereiche abgeschätzt. Dabei sind sowohl intendierte als auch nicht intendierte Wirkungen darzustellen. Zuletzt wird in der WFA dargestellt, wann und wie die Angaben der WFA und damit der Erfolg der Umsetzung des Vorhabens evaluiert werden. Dafür ist ein Maximalrahmen von fünf Jahren vorgesehen.³

Durch die Abschätzung der Auswirkungen in bestimmten Politikbereichen wird im Rahmen der WFA sichergestellt, dass erwünschte oder unerwünschte Auswirkungen, insbesondere wenn sie nicht das Ziel des Regelungsvorhabens sind, nicht übersehen werden. In der Wirkungsorientierung werden diese Politikbereiche in Wirkungsdimensionen zusammengefasst und systematisch, durch die Verwendung eines Fragenkataloges, abgeprüft, wobei jeweils eine Konzentration auf die zentralsten Fragestellungen erfolgt. § 17 BHG 2013 legt fest, dass Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, Umwelt, Konsumentinnen und Konsumenten, Verwaltungskosten, Soziales, Kinder und Jugendliche sowie die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern abzuschätzen sind.

In einem **zweistufigen Prozess** wird zuerst geprüft, ob in den **Wirkungsdimensionen** wesentliche Auswirkungen zu erwarten sind. Zur Feststellung der Wesentlichkeit sind für jede Wirkungsdimension Wesentlichkeitskriterien definiert⁴. So gelten beispielsweise Auswirkungen in der Wirkungsdimension "Kinder und Jugend" erst dann als wesentlich, wenn von dem Vorhaben mehr als 1.000 Kinder und Jugendliche betroffen sind. Ist ein Wesentlichkeitskriterium nicht erreicht, ist keine vertiefende Abschätzung in diesem Bereich notwendig. In jenen Bereichen, in denen jedoch wesentliche Auswirkungen zu erwarten sind, ist die vertiefende Abschätzung durchzuführen. Die Anwenderinnen und Anwender beantworten konkrete qualitative und quantitative Fragen und stellen so die potentiellen Auswirkungen dar.

³ Vgl. WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II Nr. 489/2012 zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 67/2015.

⁴ Vgl. Anhang 1 zur WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II Nr. 489/2012 zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 67/2015.

Die ressortübergreifende **Wirkungscontrollingstelle** im Bundeskanzleramt (Sektion III - Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation) übernimmt **im gesamten Prozess die Rolle der unterstützenden Begleitung und der Qualitätssicherung**. Führt das Ergebnis der Qualitätssicherung (in Form von Empfehlungen) der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA zu keiner entsprechenden Berücksichtigung durch das haushaltsleitende Organ, so hat dieses seine Vorgehensweise zu begründen (Grundsatz "Comply or Explain"). **Die Letztentscheidung** über den Inhalt der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung **liegt somit auf Grund der Ressorthoheit bei jenem Ressort bzw. dem obersten Organ**, welches die WFA erstellt hat.

Im Zuge der gesetzlich festgelegten Evaluierung werden die von den Ressorts und obersten Organe erstellten Ergebnisse seitens der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA im Rahmen des Wirkungsmonitorings zusammengefasst dargestellt und visualisiert. Der jährliche "Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung"⁵ wird anschließend dem Budgetausschuss im Nationalrat am 31. Mai vorgelegt und dem Bundesminister für Finanzen oder der Bundesministerin für Finanzen zur Kenntnis gebracht.

Internationale Entwicklung in der Gesetzesfolgenabschätzung

Die Einführung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung in Österreich folgt einem langjährigen Trend zur Einführung von Instrumenten, die die Folgen und Wirkungen von Regelungsvorhaben abschätzen. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass in den letzten 30 Jahren viele Länder (darunter alle OECD-Mitgliedsstaaten) eine Form der Gesetzesfolgenabschätzung (in Österreich in Form der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung) eingeführt haben. Während die genaue Ausgestaltung der Inhalte und Prozesse variiert, zeigt sich jedoch, dass bereits viele Länder Wirkungsfolgen abschätzen, die über die klassische Kosten-Nutzen-Rechnung für den Staatshaushalt oder den öffentlichen Sektor hinausgehen. Die Mehrzahl der OECD-Staaten analysiert in den jeweiligen Gesetzesfolgenabschätzungen Auswirkungen auf Themen wie Gleichstellung, Soziales oder nachhaltige Entwicklung.⁶

Zwecks Steigerung der Qualität dieser multithematischen Abschätzungen, und nicht zuletzt aus verwaltungsökonomischen Gründen, haben einige Staaten Kriterien und Vorgaben definiert, um bestimmte Regelungsvorhaben von Folgenabschätzungen auszunehmen oder nur reduzierte Abschätzungen durchzuführen. Die dafür notwendigen Parameter sind dabei international

⁵ Bericht gemäß § 68 (5) BHG 2013, iVm. § 6 Wirkungscontrollingverordnung.

⁶ OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2015, OECD Paris, 127.

höchst unterschiedlich. In vielen Fällen zählen dazu **Ausschlusskriterien**, wie Umsetzungen von internationalem Recht, die Umsetzung von EU-Richtlinien oder die Einführung von Rechtsvorschriften als Reaktion auf einen Notfall. In einem OECD-Land kann auch von der Durchführung einer Folgenabschätzung abgesehen werden, wenn das Vorhaben der Umsetzung eines Wahlversprechens dient.⁷

Einige Länder setzen wiederum auf **Schwellenkriterien**, die determinieren, ob eine vertiefte Abschätzung durchzuführen ist. So verwendet Belgien beispielsweise in den 21 für die Folgenabschätzung relevanten Wirkungsdimensionen eine Mischung aus quantitativen und qualitativen Indikatoren. Kanada formulierte ein Einteilungssystem, das auf Basis von Kosten und anderen Faktoren festlegt, ob eine gekürzte oder vollständige Folgenabschätzung erforderlich ist. Die USA wiederum definieren als Schwellenwert Auswirkungen von 100 Mio. US-\$ auf die Volkswirtschaft, neben anderen Faktoren wie wesentliche Auswirkungen auf Umwelt oder Gesundheit. Die Europäische Kommission nützt bei allen Rechtsetzungsformen qualitative Tests, um zu entscheiden, ob eine Folgenabschätzung durchzuführen ist. In Neuseeland wiederum ist die politische Relevanz zentrales Kriterium für die Durchführung.⁸

Es lässt sich daher feststellen, dass gerade in Staaten mit regulierungspolitisch fortschrittlicher Gesetzgebung⁹ eine Mischung aus Wesentlichkeitskriterien bei Wirkungsdimensionen, der politischen Relevanz und abgeschätzten Kosten zur Bestimmung der Verhältnismäßigkeit bei der Durchführung von Gesetzes- bzw. Wirkungsfolgenabschätzungen verwendet wird. Zudem zeigt der internationale Erfahrungsaustausch, dass alle Länder, basierend auf den gewonnen eigenen und internationalen Erfahrungen, an der Weiterentwicklung und Feinjustierung ihrer Instrumentarien arbeiten - dieser Weg wurde auch in Österreich beschritten.

Der Weg zur abgestuften Durchführungsverpflichtung

Bereits innerhalb der ersten Monate nach Einführung der WFA wurden auch in Österreich einige Verbesserungspotentiale innerhalb des neuen Steuerungssystems erkennbar. So zeigte sich, dass mangels Sonderregelungen innerhalb des Systems (beispielsweise eine reduzierte Darstellung abhängig von der Eingriffsintensität oder Größe des Vorhabens) und wegen der

⁷ OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2015, OECD Paris, 104f.

⁸ OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2015, OECD Paris, 113f.

⁹ Die genannten Länder liegen, wie Österreich, über dem OECD-Durchschnitt beim zusammengesetzten Indikator für Gesetzesfolgenabschätzungen für die Ausarbeitungen von Gesetzen und untergesetzlichen Regelungen; vgl.: OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2015, OECD Paris, 108.

verpflichtenden internen Evaluierung für jedes Vorhaben ein Verwaltungsaufwand erzeugt wurde, der bei einem Teil der betroffenen Vorhaben - objektiv gesehen - nicht gerechtfertigt war. Bei einer nicht unwesentlichen Zahl WFA-pflichtiger Vorhaben ließen sich weder durch die Durchführung der WFA noch durch die interne Evaluierung zusätzliche steuerungsrelevante Erkenntnisse generieren. Als Beispiele können an dieser Stelle wiederkehrende Beschaffungsvorhaben oder die Ratifizierung von Staatsverträgen nach deren Unterzeichnung genannt werden. Dieser Eindruck manifestierte sich auch in dem am 31. Mai 2014 veröffentlichten Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung¹⁰, in welchem die Ergebnisse von 10 im Jahr 2013 evaluierten Vorhaben ausgewiesen wurden. Der Bericht enthielt unter anderem die jährlich zu erlassende Verordnung des BMASK¹¹ für die befristete Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Sommertourismus sowie die Verordnung des BMVIT¹² zur Ausstellung von Gefahrgutlenkerberechtigungen im Scheckkartenformat. Im Kapitel 7 des oben angegebenen Berichts gab die Wirkungscontrollingstelle des Bundes im BKA die Empfehlung ab, dass unter Einbindung der haushaltsleitenden Organe Vorschläge zu erarbeiten seien, unter welchen Umständen für Vorhaben keine WFA zu erstellen ist oder die WFA nicht in vollem Umfang durchgeführt werden muss und welche Vorhaben von der Verpflichtung zur Evaluierung ausgenommen werden sollten. Die Grundlage für die im Bericht festgehaltene Empfehlung stellte neben den im Jahr 2013 gemachten Erfahrungen auch das aktuelle Arbeitsprogramm (2013-2018) der österreichischen Bundesregierung dar. Bereits dort wurde Handlungsbedarf hinsichtlich der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung festgestellt. **So wurde eine Abstufung der Durchführungsverpflichtung für Folgenabschätzungen als Maßnahme vorgesehen¹³.**

Die Umsetzung der definierten Maßnahme wurde unter Federführung des BKA (Wirkungscontrollingstelle des Bundes) und des BMF, beginnend mit dem Jahr 2014, intensiv verfolgt. Ziel war es, mögliche Lösungsansätze zu erarbeiten, welche dazu beitragen, die Steuerungsrelevanz des Gesamtsystems "Wirkungsorientierter Verwaltungssteuerung" anzuheben und diese im Anschluss mit relevanten Stakeholdern zu diskutieren. Bereits zu Beginn der Diskussionen war den handelnden Akteurinnen und Akteuren bewusst, dass das bloße Abstellen auf eine finanzielle Wesentlichkeitsgrenze, welche zu einer Ausnahme von der Erstellung einer WFA oder dem Entfall einer

¹⁰ Siehe: http://oeffentlicherdienst.intra.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/WFA-Bericht_2014.pdf?599ent.

¹¹ Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

¹² Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie.

¹³ Vgl. S 95 des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung 2013-2018 unter: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264>.

Evaluierung führt, nicht ausreichen wird - dies zeigen auch die genannten Beispiele aus dem WFA-Bericht 2013.

Die Herausforderung lag somit darin, weitere Kriterien zu definieren, welche zum einen für alle Arten von Vorhaben zutreffen und zum anderen ohne hohen Verwaltungsaufwand überprüfbar sind. Der seitens des BKA und des BMF erarbeitete Erstvorschlag für Definitionskriterien sah daher vor, dass neben einer finanziellen Grenze auch das Erreichen einer Wesentlichkeitsgrenze in einer Wirkungsdimension eine Rolle spielen muss, ob eine vollinhaltliche WFA - mit der Konsequenz der Evaluierungsverpflichtung - zu erstellen ist. In weiterer Folge wurde ein drittes Kriterium - der Konnex eines Vorhabens zu Wirkangaben des bezugnehmenden Bundesfinanzgesetzes (BFG) - festgelegt. Hintergrund des Abstellens auf die Verbindung zum BFG war, dass dort die wesentlichen Prioritäten der Ressorts und obersten Organe definiert werden und die entsprechenden Vorhaben jedenfalls einer näheren Betrachtung in Form einer Folgenabschätzung bedürfen.

Insbesondere das letztgenannte Kriterium war ein Kernthema in den - in den Monaten Juli und August 2014 seitens der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA und den haushaltsleitenden Organen auf Basis des skizzierten Erstvorschlags stattgefundenen - Abstimmungsgesprächen. So wurde von einigen Ressorts die Befürchtung geäußert, dass das Kriterium des Bestehens eines Konnexes zu Wirkungszielen des BFG mit unerwünschten Steuerungseffekten verbunden sein könnte. Grund hierfür ist, dass die Wirkungsziele auf der Ebene der Untergliederungen im BFG mittelfristig gültig sein sollten, was zur Konsequenz hat, dass diese in der Regel relativ breit formuliert werden und sich damit bei einer hohen Anzahl von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben eine inhaltliche Verbindung zu den Zielsetzungen herleiten ließe. Das Ziel der Anhebung der Steuerungsrelevanz des Gesamtsystems und das der Reduktion des Verwaltungsaufwands wären somit nicht erreicht worden. Als Konsequenz der mit den haushaltsleitenden Organen geführten Gespräche wurde das viel diskutierte Kriterium dahingehend überarbeitet, dass in den erstellten Detailvorschlägen nicht mehr auf den Konnex zu einem Wirkungsziel, sondern zu den deutlich konkreteren Maßnahmen auf der Ebene der Globalbudgets abgestellt wurde. Das Begutachtungsverfahren für die abzuändernden Verordnungen wurde schließlich im Februar 2015 gestartet. Die Verordnungen traten anschließend mit Stichtag 1. April 2015 in Kraft¹⁴.

¹⁴ Siehe:

- Verordnung des Bundeskanzlers, mit der die WFA-Grundsatz-Verordnung geändert wird (Änderung der WFA-Grundsatz-Verordnung); BGBl. II Nr. 67/2015;

Die abgestufte Durchführungsverpflichtung

Im Zuge der Novellierung der WFA-Grundsatz-Verordnung wurde die Möglichkeit vorgesehen, dass unter bestimmten Voraussetzungen von der Vollanwendung einer Wirkungsorientierten Folgenabschätzung abgesehen werden kann und die Durchführung einer vereinfachten Wirkungsorientierten Folgenabschätzung hinreichend ist. Zudem wurde geregelt, dass die Abwicklung der verpflichtenden internen Evaluierung - bei Vorliegen der Voraussetzungen für eine vereinfachte WFA - entfallen kann. **Generell ist diese vereinfachte WFA von ihrem Umfang im Vergleich zu einer vollinhaltlichen WFA mit deutlich geringeren Anforderungen verbunden;** sie entspricht einem geringfügig erweiterten Vorblatt bestehend aus Problemanalyse, Zielen ohne Indikatoren, Maßnahmen, Beitrag zu Wirkungsziel oder Maßnahme im Bundesfinanzgesetz und Finanzielle Auswirkungen.

Die vereinfachte WFA ist bei allen Vorhaben zulässig, sofern diese

- **keine** Förderungen gemäß ARR 2014¹⁵ zum Inhalt haben und
- **keine** wesentlichen Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen gemäß § 6 Abs. 1 WFA-Grundsatz-Verordnung mit sich bringen und
- **keine** finanziellen Auswirkungen über 20 Millionen Euro (5 Jahre bzw. Gesamtlaufzeit) auslösen, sowie keine langfristigen finanziellen Auswirkungen gemäß § 9 WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung und
- in **keinem** direkten substantiellen inhaltlichen Zusammenhang mit Maßnahmen auf Globalbudgetebene des Bezug habenden Bundesfinanzgesetzes¹⁶ stehen.

Ein direkter substantieller inhaltlicher Zusammenhang mit einer Globalbudgetmaßnahme liegt vor, wenn das Vorhaben ident mit der Globalbudgetmaßnahme ist oder durch das Vorhaben ein wesentlicher

- Verordnung des Bundeskanzlers, mit der die Wirkungscontrollingverordnung geändert wird (Änderung der Wirkungscontrollingverordnung); BGBl. II Nr. 68/2015;

- Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung geändert wird (1. WFA-FinAV-Novelle); BGBl. II Nr. 69/2015;

- Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die Vorhabensverordnung geändert wird (Änderung der Vorhabensverordnung); BGBl. II Nr. 70/2015;

- Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die WFA-EU-Mitbefassungs-Verordnung geändert wird (1. WFA-EU-MV-Novelle); BGBl. II Nr. 71/2015.

¹⁵ Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014); BGBl. II Nr. 208/2014.

¹⁶ Unter dem Bezug habenden Bundesfinanzgesetz ist das Bundesfinanzgesetz des zum Zeitpunkt der Planung des Vorhabens laufenden Finanzjahres zu verstehen.

inhaltlicher Beitrag zur Umsetzung der Globalbudgetmaßnahme geleistet wird.

Der genannte "wesentliche inhaltliche Beitrag" kann insbesondere dann gegeben sein, wenn

- ein bedeutender Anteil der dem Globalbudget zugewiesenen Finanzmittel für die Umsetzung des Vorhabens aufgewendet wird oder
- das Vorhaben dem Meilenstein einer im Bundesfinanzgesetz ausgewiesenen Globalbudgetmaßnahme entspricht oder
- das geplante Vorhaben zu einer substantiellen Reduktion der hinter der Globalbudgetmaßnahme liegenden Problemstellung beiträgt.

Während die Kriterien "Finanzielle Auswirkungen" und "wesentliche Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen" relativ rasch überprüfbar sind, ergibt sich aus dem Kriterium des "inhaltlichen Zusammenhangs mit Maßnahmen auf Globalbudgetebene" ein gewisser Interpretationsspielraum. Um den Anwenderinnen und Anwendern die Handhabung der vereinfachten WFA zu erleichtern, wurden seitens der Wirkungscontrollingstelle des Bundes im Rahmen der Erläuterungen¹⁷ zur Änderung der WFA-Grundsatz-Verordnung eine Vielzahl an Realbeispielen für das Zutreffen bzw. Nichtzutreffen des Kriteriums erarbeitet.

Für vereinfachte Wirkungsorientierte Folgenabschätzungen ist keine Qualitätssicherung durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA vorgesehen, es erfolgt jedoch eine Prüfung der Zulässigkeit im Rahmen der Begutachtung bzw. Einvernehmensherstellung. Die Prüfung der finanziellen Auswirkungen erfolgt hierbei ausschließlich durch das BMF, die Prüfung des Zusammenhangs mit Globalbudgetmaßnahmen und der wesentlichen Auswirkungen durch das BKA. Kommen BKA und oder BMF zu einem negativen Prüfergebnis, verpflichtet dies das haushaltsleitende Organ zur Ausarbeitung einer vollinhaltlichen Wirkungsorientierten Folgenabschätzung gemäß § 5 Abs. 2 WFA-Grundsatz-Verordnung.

Ein weiteres Novum, welches im Zuge der abgestuften Durchführungsverpflichtung eingeführt wurde, ist die Möglichkeit der **Bündelung**. Seit 1. April 2015 dürfen - unabhängig von der Art des Vorhabens - Regelungsvorhaben oder sonstige Vorhaben, welchen in **sachlicher, legistischer, organisatorischer oder budgetärer Hinsicht ein einheitliches Ziel** zugrunde liegt, gebündelt werden. Neben dem einheitlichen Ziel kommt bei sonstigen Vorhaben gemäß § 58 Abs. 2 BHG

¹⁷ Siehe:

http://oeffentlicherdienst.intra.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/Aenderung_der_Wirkungsorientierte_Folgenabschaetzung_%28WFA_2.PDF?53x09e.

2013 oder bei sonstigen rechtssetzenden Maßnahmen (§ 16 Abs. 2 BHG 2013, bspw. Förderungen gemäß ARR 2014) noch dazu, dass eine bilaterale Vereinbarung mit dem BMF vorliegen muss. **Je Vorhabenbündel** ist lediglich eine **einzigste vollinhaltliche WFA entweder neu** (ex ante) zu erstellen **oder eine bestehende WFA (ex post) zu aktualisieren**. Ausgeschlossen von einer Bündelung sind lediglich bereits evaluierte Vorhaben sowie Vorhaben, für welche eine vereinfachte WFA durchgeführt wurde. Klassische Beispiele für Bündelungen stellen beispielsweise bauliche Adaptierungen von mehreren Gebäuden (wg. Barrierefreiheit) dar. In einem solchen Fall würde eine Bündelung zum Zeitpunkt der zeitgleichen Planung der verschiedenen Bauprojekte für einen bestimmten Zeitraum durchgeführt werden. Gleiches gilt für diverse Arten von Programmen in verschiedenen gesellschaftspolitischen Disziplinen, sei es im Bereich Gesundheit, Sport, Erziehung oder Katastrophenschutz. In diesem Zusammenhang sind auch alle von den Programmzielen umfassten Regelungsvorhaben bündelungsrelevant und bedürften nur einer einzigen Wirkungsorientierten Folgenabschätzung. Ein weiterer Anwendungsfall für Bündelungen ist denkbar, wenn die Auswirkungen eines Gesetzes im Rahmen einer WFA abgeschätzt wurden und - auf Basis der im Gesetz enthaltenen Ermächtigungen - Verordnungen zu einem späteren Zeitpunkt erlassen werden. Werden Konkretisierungen des Gesetzes verordnet, muss keine neuerliche vollinhaltliche WFA durchgeführt werden. Es ist in diesem Fall zulässig, die bestehende WFA zu aktualisieren. Die Bündelung erfolgt damit zum Zeitpunkt der Planung eines nachfolgenden Vorhabens. Andere Konstellationen für Bündelungen stellen regelmäßige, routinemäßige Beschaffungsvorhaben, die Ratifikation unterzeichneter Staatsverträge, wiederkehrende Rechtsakte, Regelungsvorhaben zu einem Themenkomplex, etc. dar. Zusammengefasst liegt der Vorteil der Bündelung darin, dass für mehrere Vorhaben lediglich eine vollinhaltliche WFA erstellt wird und damit auch nur eine interne Evaluierung durchgeführt werden muss.

Aktuelle Eindrücke und Weiterentwicklungspotentiale

Es zeigt sich, dass mit der abgestuften Durchführungsverpflichtung eine Fokussierung des Berichtswesens und damit sowohl eine wesentlich erhöhte Aussagekraft als auch eine verbesserte Steuerungsrelevanz erreicht werden konnten. In dem im Jahr 2016 erschienenen "Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2015"¹⁸ waren von den für die Evaluierung in Frage kommenden 123 Vorhaben lediglich 48 Vorhaben (39 %) berichtsrelevant. Dieser Anteil an zu evaluierenden Vorhaben entspricht in

¹⁸ https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/Berichte_WFA.html.

etwa der Prognose (26 %), welche im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung zur abgestuften Durchführungsverpflichtung erstellt wurde, obwohl nicht von allen haushaltsleitenden Organen die Möglichkeit, auf eine interne Evaluierung zu verzichten, durchgängig genutzt wurde.

Die Möglichkeit der Bündelung (nach § 5a WFA-Grundsatz-Verordnung), findet sich im Bericht zur Wirkungsorientierten Folgenabschätzung 2015 nur bedingt wieder, wird in Zukunft jedoch eine größere Rolle spielen. Der Bericht enthält lediglich eine Evaluierung eines Vorhabenbündels. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Möglichkeit der Bündelung bei einigen weiteren Vorhaben gegeben gewesen wäre, vom jeweiligen haushaltsleitenden Organ jedoch nicht genutzt wurde.

Aus diesen und ähnlichen Beobachtungen der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA lassen sich eine Reihe von Überlegungen für eine weitere Optimierung des Ansatzes ziehen. So kann festgestellt werden, dass die im Rahmen der abgestuften Durchführungsverpflichtung entfallende Qualitätssicherung durch das Bundeskanzleramt in einigen Fällen zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen führte. Die Reduktion der Anforderungen an die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung sollte zu kurzen und prägnanten Beschreibungen der wesentlichen Elemente eines Regelungsvorhabens führen. Entfallen auch diese Elemente, kann weder für die Verwaltung noch die Politik oder die Normadressaten ein Mehrwert generiert werden. Eine Qualitätssicherung analog den Prozessen bei einer vollinhaltlichen Wirkungsfolgenabschätzung könnte in diesen Fällen maßgebliche Verbesserungen bewirken.

Im Bereich der Bündelung von Vorhaben muss festgestellt werden, dass von dieser Option in manchen Organisationseinheiten Abstand genommen wird und stattdessen mehrere einzelne (vereinfachte) Wirkungsfolgenabschätzungen durchgeführt werden. Dies mag an organisationsinternen Abgrenzungen liegen, führt jedoch in vielen Fällen zu einem steigenden Verwaltungsaufwand und einer sinkenden Aussagekraft und Steuerungsrelevanz der Wirkungsfolgenabschätzung.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass durch die abgestufte Durchführungsverpflichtung eine wesentliche Steigerung der Steuerungsrelevanz des Gesamtsystems der "Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung" bei gleichzeitiger signifikanter Reduktion des Verwaltungsaufwands erreicht werden konnte. Es zeigte sich aber - auch im internationalen Vergleich -, dass sämtliche Modelle einer Wirkungsfolgenabschätzung denselben Weiterentwicklungs- und Lernprozessen unterliegen, die sie für andere Regelungsvorhaben zu initiieren versuchen.

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung in der Landeslegistik

Renate Krenn-Mayer

1. Einleitung

Der Begriff "Wirkungsorientierte Folgenabschätzung", im Folgenden mit der offiziellen Abkürzung "WFA"¹ zitiert, ist in Österreich vom Bund geprägt, das Modell des Bundes ist daher der Maßstab für diese Untersuchung. Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung ist ein Verfahren, in dem die Regelungs- oder Vorhabensziele und -maßnahmen formuliert sowie die wesentlichen Auswirkungen eines Regelungsvorhabens oder Vorhabens von außerordentlicher finanzieller Bedeutung in konkreten Wirkungsdimensionen systematisch untersucht, bewertet und aufbereitet werden². Die WFA für sonstige Vorhaben wird im Folgenden ausgeblendet.

Die WFA in der Legistik, also in Bezug auf Regelungsvorhaben, ist ein Puzzleteil der Wirkungsorientierung, die mit 1. April 2013 als Budgetgrundsatz zur Steuerung der Verwaltung in das Bundes-Verfassungsgesetz eingeführt wurde und ihren Sitz in Art. 51 hat.

Schon vorweg: Die gleiche WFA wie beim Bund gibt es in der österreichischen Landeslegistik nicht. Ein gleichnamiges und gleichartiges Instrument findet sich nur in der Steiermark, wenn auch in anderer Ausprägung als beim Bund³. Das heißt aber keineswegs, dass die anderen österreichischen Länder die Folgen von Rechtsetzungsvorhaben ignorieren, vielmehr gibt es in jedem Land eine Spielart und Praxis der Folgenabschätzung. Die Frage nach der wirkungsorientierten Folgenabschätzung in der Landeslegistik will ich darum dahingehend verstehen und beantworten, ob und wenn ja welche der charakteristischen Elemente der WFA des Bundes sich in der Landeslegistik finden. Was sind also diese Elemente? Die Antwort ist einerseits den Rechtsgrundlagen und der Systematik der Gesetzesfolgenabschätzung zu entnehmen, andererseits den Materialien zu Begutachtungsentwürfen und Regierungsvorlagen von Rechtsetzungsvorhaben, wo die standardisierten Bestandteile der WFA sichtbar werden. (Die WFA des Bundes ist Bestandteil des Vorblattes zu den Erläuterungen.) Als

¹ Vgl. die Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-Grundsatz-Verordnung - WFA-GV), BGBl. II Nr. 489/2012 idF BGBl. II Nr. 67/2015.

² Laut Legaldefinition in § 4 Z 1 WFA-Grundsatz-Verordnung.

³ *Krenn-Mayer*, Wie es euch gefällt, Rechtsgrundlagen, Praxis und aktuelle Entwicklungen bei legistischen Materialien in Österreich, in: *Steiner/Breitwieser* (Hrsg.), Linzer Legistikgespräche 2014.

Vergleichsmaterial auf Landesebene wurden dementsprechend die Landesrechtsvorschriften herangezogen und die Erläuterungen zu Rechtsetzungsvorhaben der Länder daraufhin geprüft, ob bzw. welche Elemente der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung darin vorkommen. Ich konnte auch teilweise auf die legislativen Regelwerke der Länder zurückgreifen. Besonders wertvoll waren die informativen Gespräche mit Kolleginnen und Kollegen in den Verfassungsdiensten der Bundesländer; ihnen danke ich herzlich.⁴

2. Charakteristika der WFA des Bundes

Die WFA des Bundes ist (haushalts)rechtlich fundiert und ausführlich, geradezu ausufernd determiniert, auch wenn die einschlägigen Bestimmungen keine Außenwirkung haben⁵: Als **Rechtsgrundlagen** sind neben dem schon erwähnten Art. 51 B-VG das Bundeshaushaltsgesetz 2013 sowie die dazu einschlägigen Verordnungen zu nennen, nämlich insbesondere die WFA-Grundsatz-Verordnung, die WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, die WFA-Gesamtwirtschaft-Verordnung, die WFA-Gleichstellungsverordnung, die WFA-Kinder-und-Jugend-Verordnung, die WFA-Konsumentenschutzpolitik-Verordnung, die WFA-Soziales-Verordnung, die WFA-Umwelt-Verordnung, die WFA-Unternehmen-Verordnung und die WFA-Verwaltungskosten-Verordnung. Für das Procedere ist schließlich auch die Wirkungscontrollingverordnung maßgeblich. Ergänzende legislative Anleitungen für die Einbindung der WFA in die Materialien finden sich im Rundschreiben des Bundeskanzleramtes betreffend Wirkungsorientierte Folgenabschätzung und Einführung der Vereinfachten Wirkungsorientierten Folgenabschätzung⁶.

Für die WFA musste das Rad nicht neu erfunden werden; vielmehr handelt es sich um eine besondere Spielart der Gesetzesfolgenabschätzung. Das Österreichische Handbuch "Bessere Rechtsetzung"⁷ beschreibt unter Berufung auf die Literatur die Gesetzesfolgenabschätzung (kurz "GFA") als ein Verfahren zur Erkundung und vergleichenden Bewertung von Folgen beabsichtigter bzw. in Kraft getretener Rechtsvorschriften. Lege man den Fokus auf das Ziel der GFA, könne man diese allgemein als ein Verfahren

⁴ Elisabeth Neuhold, Peter Novak, Klaus Heissenberger, Thomas Uebe, Paul Sieberer, Dieter Wolf, Matthias Germann, Michael Raffler.

⁵ Nur die WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung entfaltet iZm. der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus mittelbar Außenwirkungen, im Übrigen richten sich die einschlägigen Regelungen an die haushaltsleitenden Organe.

⁶ GZ BKA-930.855/0063-III/9/2015.

⁷ Österreichisches Handbuch "Bessere Rechtsetzung", Hrsg. Bundeskanzleramt, Wien 2008, abrufbar unter <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=31617>.

zur "Rechtsoptimierung" bzw. als Methode zur "Optimierung des Rechtsetzungsprozesses" sehen, in welchem es darum gehe, bestimmte Faktoren zu analysieren, die die Gesamtqualität der Gesetzgebung beeinflussen bzw. zur Rationalisierung des Gesetzgebungsprozesses beitragen. Als Arten werden die prospektive, die begleitende und die retrospektive GFA genannt, je nachdem, welchem Stadium des Rechtsetzungsprozesses sie angelagert sind. Während die prospektive GFA in einem sehr frühen Stadium zum Einsatz kommt, insbesondere um Regelungsnotwendigkeit und -alternativen zu prüfen, ist die begleitende GFA typisch für das Entwurfsstadium, wenn also schon ein ausformulierter Regelungstext vorliegt, dessen wesentliche Bestimmungen überprüft werden sollen. Ob die Rechtsetzungsziele erreicht wurden, kann mit Hilfe der retrospektiven GFA einige Zeit nach Inkrafttreten der Regelung überprüft werden.

Die WFA des Bundes ist vom Typus her eine **begleitende Folgenabschätzung mit retrospektivem Element**: In ihren beiden Erscheinungsformen ("volle" und "vereinfachte" WFA, siehe unten) ist sie dem Entwurf und der Regierungsvorlage eines Rechtsetzungsvorhabens verpflichtend anzuschließen. Ist eine volle WFA zu erstellen, so ist in einem Zeitraum von längstens 5 Jahren nach Inkrafttreten bzw. Wirksamwerden der Regelung eine **Evaluierung** vorzunehmen, deren wesentliche Elemente bereits bei Erstellung der WFA festzulegen sind. Ist eine vereinfachte WFA zulässig, so muss die Evaluierung nicht durchgeführt werden.

Die WFA des Bundes steht in **Zusammenhang mit Budgetwirkungszielen**: Die WFA ist in das System der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung eingebettet. Letzteres sieht vor, dass Wirkungsziele der politischen Ressorts und die ihnen zugeordneten Maßnahmen in den Bundesvoranschlag aufzunehmen sind. Falls nun ein Regelungsvorhaben einen Beitrag zur Verwirklichung eines bestimmten Budgetwirkungsziels leistet, ist dieser Zusammenhang nach der WFA-Grundsatz-Verordnung in der WFA darzustellen. Leistet ein Vorhaben keinen direkten Beitrag zu einem Wirkungsziel, so wird auch dieser Umstand in der WFA deklariert.

Jede WFA des Bundes muss eine **Problemanalyse** enthalten, ferner die **Ziele** des Rechtsetzungsvorhabens und die zur Zielerreichung vorgesehenen **Maßnahmen**, beide mit **Indikatoren** versehen, an denen die Verwirklichung der Ziele und Maßnahmen gemessen werden kann. Ein weiterer verpflichtender Bestandteil ist die **Darstellung der Wirkungsdimensionen**, insbesondere eine Darstellung der **finanziellen Auswirkungen**.

Die WFA des Bundes ist in **unterschiedlicher Tiefe der Darstellung** vorgesehen: Eine vereinfachte WFA ("WFA light") ist gemäß § 10a WFA-

Grundsatz-Verordnung ausreichend, wenn in den zu prüfenden Wirkungsdimensionen keine wesentlichen Auswirkungen auftreten, bestimmte finanzielle Auswirkungen nicht überschritten werden⁸ und das Rechtsetzungsvorhaben in keinem direkten substantiellen inhaltlichen Zusammenhang mit Angaben zur Wirkungsorientierung des Bezug habenden Bundesfinanzgesetzes steht. Liegen die Voraussetzungen für eine vereinfachte WFA vor, so können insbesondere die Angaben zu Zielen, Maßnahmen und Indikatoren knapper und damit unaufwendiger gestaltet werden.

Schließlich wurde für die WFA des Bundes **ein eigenes IT-Tool** entwickelt, dessen Verwendung gemäß §13 WFA-Grundsatz-Verordnung verpflichtend ist. Dieses modular aufgebaute Tool führt mit Formularfeldern, Prüffragen und einem "Finanzielle-Auswirkungen-Rechner" schrittweise durch die WFA, enthält Tipps und Anleitungen und produziert auf Knopfdruck ein Ergebnisdokument, das alle Angaben in einer fixen Reihenfolge und Darstellung als druckreif formatiertes Word-Dokument ausgibt.

3. Elemente der WFA auf Landesebene

Im Folgenden soll gezeigt werden, ob und in welchem Umfang sich die genannten Elemente der WFA auf Landesebene wiederfinden.

3.1. Rechtsgrundlagen

Die **Wirkungsorientierung** war als expliziter Grundsatz der Haushaltsführung zuerst in der steiermärkischen Landesverfassung⁹ normiert, dies erst seit 2014. Nach § 2 stmk Landeshaushaltsgesetz ist davon auch die WFA bei Regelungsvorhaben - das sind Gesetze, Verordnungen und Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG - umfasst. Alles Nähere bestimmt die Verordnung zur Wirkungsorientierung - VOWO¹⁰, nach der seit 1. Jänner 2015 eine am Vorbild des Bundes orientierte WFA verpflichtend durchzuführen ist. Die VOWO regelt abschließend die Wirkungsorientierung und die WFA, wobei die Detailliertheit des Bundes bei weitem nicht erreicht wird. Darüber hinaus ist § 18 Abs. 3 stmk GeoLT zu beachten: Jeder

⁸ 20 Millionen Euro an Aufwendungen, Minderaufwendungen, Anschaffungs- oder Herstellungskosten von Investitionen, Erträgen oder Mindererträgen und keine langfristigen finanziellen Auswirkungen gemäß § 9 WFA-FinAV ; die Betragsgrenze ist bei Regelungsvorhaben auf den Zeitraum des laufenden Finanzjahrs und der nächsten vier Finanzjahre anzuwenden, bei sonstigen Vorhaben auf die Gesamtlaufzeit des Vorhabens.

⁹ Art. 19a Abs. 3 stmk L-VG 2010: Bei der Haushaltsführung des Landes ist ua. der Grundsatz der Wirkungsorientierung zu beachten.

¹⁰ Stmk LGBl. Nr. 84/2014.

Regierungsvorlage betreffend einen Gesetzesvorschlag ist eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen für das Land und die übrigen Gebietskörperschaften anzuschließen.

Auch in die Salzburger Landesverfassung hat die Wirkungsorientierung bereits Eingang gefunden¹¹, dies mit Wirksamkeit ab 1. Jänner 2018.

Die voraussichtlichen **Auswirkungen von Rechtsetzungsvorhaben** kommen als Regelungsgegenstand im Landesrecht in wesentlich geringerer Häufigkeit und Ausführlichkeit als beim Bund vor, bei der überwiegenden Zahl der Länder gar nicht.

Vergleichsweise umfassend und der WFA schon nahe kommend ist dieses Thema in Art. 30 Abs. 2 Oö. Landes-Verfassungsgesetz aus dem Jahr 1991 (!) geregelt. Demnach sind jedem Gesetzesvorschlag, sofern es sich nicht um eine Initiative der Landesbürgerinnen und Landesbürger handelt, Ausführungen über die damit beabsichtigten Ziele, über die damit verbundenen Folgen, insbesondere die finanziellen Auswirkungen für den Bund, das Land und die Gemeinden sowie über die Vereinbarkeit des Gesetzesvorschlages mit Harmonisierungsbestrebungen im Zusammenhang mit der internationalen Integration anzuschließen. Der Oö. Landtag hat in Ergänzung dieser Grundregel im Jahr 1999 ein bemerkenswertes Leitbild für die Erarbeitung von Normen des Landes - nicht nur Gesetzen - beschlossen, das als Fragenkatalog formuliert ist¹². 2001 wurde das Leitbild um den Gesichtspunkt des "Gender mainstreaming" ergänzt.

Nach Art. 40 bgl. Landes-Verfassungsgesetz ("Finanzielle Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen") ist jedem Entwurf eines Landesgesetzes, einer Verordnung oder einer sonstigen Maßnahme, der mit Mehrausgaben verbunden sein könnte, eine Berechnung anzuschließen, aus der die Gesamtbelastung des Landes sowie die in den einzelnen Finanzjahren anfallenden Anteile hervorgehen. Die Notwendigkeit der Ausgabe ist zu begründen, und für ihre Bedeckung sind entsprechende Vorschläge zu erstatten.

In einigen Ländern ist die Umstellung des Haushaltsrechts auf die Doppik in Planung oder schon in Vorbereitung (Burgenland, Kärnten und Salzburg). Damit ist nicht automatisch die Implementierung der WFA verbunden: Nach jetzigem Stand ist dies nur im Burgenland geplant (Zeithorizont ca. 5 Jahre), während in Kärnten die Einführung der WFA noch in Diskussion und in Salzburg derzeit nicht vorgesehen ist. Salzburg würde demnach zwar bei der Haushaltsführung des Landes den Grundsatz der Wirkungsorientierung zu

¹¹ Art. 44a sbg Landes-Verfassungsgesetz 1999.

¹² XXV. GP, Beilage 432/1999.

beachten haben (siehe oben), allerdings ohne diesen Grundsatz auf die Ebene von Regelungsvorhaben herunterzubrechen.

Eine rechtliche Verpflichtung zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen ergibt sich freilich ausnahmslos für alle Länder - gleich wie für den Bund - aus der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften¹³, wobei der Schwerpunkt zwar auf der Kostendarstellung für die Vertragspartner Bund und Gemeinden liegt, die Darstellung der eigenen Kosten aber auch umfasst ist. Bemerkenswert ist der Umstand, dass die Art. der Kostenberechnung und Darstellung gemäß dem 4. Abschnitt dieser Vereinbarung weitgehend der Finanzielle Auswirkungen-Verordnung des Bundes zu entsprechen hat; damit wird ein wesentliches Element der WFA des Bundes für die Länder für anwendbar erklärt.

Auf Erlassebene haben alle Länder einschlägige Vorgaben für die Folgenabschätzung, zumindest hinsichtlich der Darstellung der finanziellen Auswirkungen von Rechtsetzungsvorhaben, teilweise auch ausführlich in ihren Legistischen Richtlinien, Handbüchern oder Erlässen.

3.2. Prospektive, begleitende oder retrospektive Folgenabschätzung

Die WFA des Bundes ist stets eine begleitende, deren Ergebnis in die Erläuterungen zum Regelungsentwurf aufgenommen wird. Ihre Ausgestaltung mit Zielen, Maßnahmen und Indikatoren ist aber darauf ausgelegt, eine Evaluierung - also eine retrospektive GFA - zu ermöglichen und zu planen, wobei deren Durchführung bereits in der WFA zeitlich fixiert werden muss, und zwar in einem Zeitraum zwischen einem und fünf Jahren nach Inkrafttreten oder Wirksamwerden der Regelung. Diese ursprünglich ausnahmslos geltende Evaluierungspflicht wurde 2015 dahingehend modifiziert, dass Entwürfe, bei denen eine vereinfachte WFA zulässig ist, davon ausgenommen sind (vgl. den Beitrag von *Rosenbichler/Kranabetter/Schneider* in diesem Band). Alle Evaluierungen eines Jahres werden in den Wirkungsbericht der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt aufgenommen und mit diesem veröffentlicht.

Eine begleitende Folgenabschätzung ist in allen Ländern üblich, wobei Umfang und Prüftiefe höchst unterschiedlich sind, in der Regel jedoch zumindest die finanziellen Auswirkungen abgeschätzt werden; Näheres zu den sonstigen Inhalten siehe unten.

¹³ BGBl. I Nr. 35/1999.

Die WFA der Steiermark folgt insoweit dem Vorbild des Bundes, als auch hier die begleitende WFA durch eine verpflichtende Evaluierung nach Ablauf von einem bis fünf Jahren ergänzt wird, deren Zeitpunkt bereits in der WFA anzugeben ist. Eine Ausnahme für vereinfachte WFAs wie beim Bund ist nicht vorgesehen, wenn auch de lege ferenda in Diskussion. Die Berichte der internen Evaluierungen des vorangegangenen Finanzjahres sind in den Wirkungsbericht der ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle in der Landesamtsdirektion aufzunehmen; da die ersten Evaluierungen erst 2016 fällig werden, werden Ergebnisse im Wirkungsbericht nicht vor 2017 vorliegen.

Wien praktiziert anlässlich der Änderung von Rechtsvorschriften "nebenbei" die retrospektive Evaluierung geltender Vorschriften anhand zweier Fragenkataloge. Aus Anlass der Neuerlassung einer Norm soll die bisherige Regelung überprüft werden, insbesondere in Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen, Effizienzsteigerung und schon erzielte Wirkungen. Das Ergebnis dieser Prüfung wird grundsätzlich amtsintern verwertet und fließt nicht standardmäßig in die Erläuterungen zur neuen Norm ein.

Einen etwas anderen Weg geht Oberösterreich: Wie oben ausgeführt, ist bei Gesetzen eine (begleitende) GFA landesverfassungsgesetzlich geboten und wird bei diesen, aber auch bei Verordnungen praktiziert, sofern eine gewisse "Bagatellgrenze" überschritten ist. Aber auch der prospektiven und der retrospektiven Evaluierung wird ein beachtlicher Stellenwert eingeräumt. Generell hat Oberösterreich diesbezüglich beispielgebende Ansätze vorgezeigt, wobei eine pragmatische anlassbezogene Beurteilung der Notwendigkeit einer GFA mit praktisch-technischer Unterstützung, Bündelung des notwendigen Sachverstands und Einbeziehung von Interessensvertretungen vereint wurden.¹⁴ Ausgangs- und Schwerpunkt scheinen die finanziellen Auswirkungen zu sein. Wegen des hohen damit verbundenen Aufwandes wird derzeit der Weg gewählt, die sehr ausführliche Erhebung und Darstellung der Wirkungsdimensionen zu reduzieren und durch die systematische und gezielte Befragung von Interessensvertretungen im Rahmen der Begutachtung, verbunden mit einem diesbezüglichen Gesprächsangebot, zu ergänzen.

Eine Sonderstellung nimmt auch Vorarlberg ein, wo es umfangreiche und präzise Ausführungen zur Durchführung einer Gesetzesfolgenabschätzung

¹⁴ Ausführlich dazu *Steiner*, Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung in der Landesgesetzgebung, in: *Schäffer* (Hrsg.), Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland, 2005, und *Uebe*, Gesetzesfolgenabschätzung im Land Oberösterreich, Wirtschaftspolitische Blätter 2/2005, 217.

gibt, die in einem eigenen Anhang zu den Legistischen Richtlinien¹⁵ zusammengefasst sind ("Gesetzesfolgenabschätzung in Vorarlberg. Ein Leitfaden für die Praxis", August 2001: PrsG-009.20 vom 10. August 2001). Die GFA wird demnach je nach den Umständen prospektiv, begleitend oder retrospektiv durchgeführt und nach den Regeln über Projektmanagement abgewickelt und mit dem Schlussbericht den politischen Entscheidungsträgern übergeben. Wegen des damit verbundenen hohen Aufwands wird eine GFA freilich nur dann durchgeführt, wenn das Rechtsetzungsvorhaben für einen beträchtlichen Adressatenkreis von besonderer Bedeutung ist und es entsprechende politische Gestaltungsspielräume des Landes gibt, während im Übrigen in einem "kleinen" Standardverfahren die Auswirkungen von Regelungsvorhaben dargestellt werden. Daher wurden bisher auch nur einige Gesetze einer GFA unterzogen; zu nennen sind beispielsweise das Landesstatistikgesetz (begleitende GFA), die Gemeindedienstrechtsnovelle mit einem neuen Gehaltsmodell der Gemeindeangestellten, das Frauenförderungsgesetz (retrospektive GFA), das Wettengesetz (begleitende GFA) und das Abfallwirtschaftsgesetz (prospektive GFA).

3.3. Zusammenhang mit Budgetwirkungszielen

Wie schon gezeigt, ist die WFA per definitionem Teil der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. In diesem Kontext ist es wesentlich, ob ein Rechtsetzungsvorhaben zur Verwirklichung eines übergeordneten Budgetwirkungsziels beiträgt. In der Steiermark wird dem Vorbild des Bundes folgend dieser Zusammenhang in der WFA sichtbar gemacht, indem mit einer Standardformulierung dargestellt wird, ob und zutreffendenfalls welchem Globalbudget-Wirkungsziel welchen Ressorts der Gesetzes- oder Verordnungsentwurf dient.

Dass die Gesetzesmaterialien der anderen Bundesländer einen Zusammenhang mit Budgetwirkungszielen nicht erkennen lassen, sollte freilich nicht zum Umkehrschluss verleiten, dass solche Ziele nicht vorhanden seien: Auch in Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg und Wien gibt es Ausprägungen der Wirkungsorientierten Verwaltung, jedoch wird in den Erläuterungen zu einem Rechtsetzungsvorhaben ein allfälliger Zusammenhang nicht oder zumindest nicht standardmäßig dargestellt.

¹⁵ http://www.vorarlberg.at/pdf/leg_richtlinien.pdf; siehe auch *Raich*, Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) in Vorarlberg, in: *Schäffer* (Hrsg.), Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland.

3.4. Problemanalyse

Die Problemanalyse ist ein unerlässliches Element jeder GFA, sie ist der Ausgangspunkt für die Ziele und konkreten Maßnahmen eines Regelungsentwurfs. Sie fehlt daher auch nie in der WFA des Bundes und gehört dort zur "Basisausstattung". Unter anderem Namen war die Problemanalyse schon vor Einführung der WFA ein wesentlicher Bestandteil der Materialien zu Bundesentwürfen: Einschlägige Ausführungen waren stets im Allgemeinen Teil der Erläuterungen zu finden und sind es noch immer, was zu Überschneidungen, manchmal sogar zur Verdoppelung führt. Das rührt daher, dass die WFA formal als zusätzliches Element der Materialien zwischen Vorblatt und Allgemeinem Teil angelegt ist. Die vereinfachte WFA ist demgegenüber mit dem Vorblatt verschmolzen. Die Vermeidung inhaltlicher Duplizierungen ist zwar ausdrücklich angeordnet,¹⁶ aber meist nicht verwirklicht.

Der zentralen Bedeutung einer Problemanalyse entsprechend findet man sie in allen Bundesländern als fixen Bestandteil des Allgemeinen Teils der Erläuterungen. Dieses Element kommt stets vor, trägt aber in der Regel eine andere Überschrift als "Problemanalyse"; die Gliederung und die Bezeichnung der Gliederungseinheiten in den Erläuterungen variieren von Land zu Land teils beträchtlich. In der Steiermark ist die WFA und damit die Problemanalyse (unter dieser Bezeichnung) in den Allgemeinen Teil der Erläuterungen integriert, um der erwähnten Verdoppelung von Inhalten vorzubeugen.

3.5. Ziele - Maßnahmen - Indikatoren

Das Paket "Ziele - Maßnahmen - Indikatoren" ist ein Herzstück der WFA des Bundes und damit ein für diese typisches Element, das zusammen mit der Problemanalyse eine logische Kette bilden soll. Die genannten drei Bestandteile sind klar definiert¹⁷ und müssen sich stets exakt aufeinander beziehen, weil die Indikatoren die Erreichung der Ziele und Maßnahmen messbar machen und damit die Evaluierung vorbereiten.

In der WFA der Steiermark sind wie beim Bund die entsprechenden "Pflichtfelder" für Ziele, Maßnahmen und Indikatoren vorgesehen. Und wie beim Bund ist auch hier zu beobachten, dass der theoretische Anspruch hoch ist, in der Praxis aber aus verschiedenen Gründen oft nicht erfüllt wird oder

¹⁶ "Wirkungsorientierte Folgenabschätzung" und Einführung der "Vereinfachten Wirkungsorientierten Folgenabschätzung"; Auswirkungen insbesondere in legistischer Hinsicht; Gestaltung von Vorblatt und Erläuterungen (Rundschreiben des BKA-VD vom 10. Juni 2015, GZ 930.855/0063-III/9/2015).

¹⁷ Legaldefinitionen in § 4 WFA-Grundsatz-Verordnung.

werden kann. Da bei sorgfältiger Arbeit ein hoher Aufwand mit dem Ausformulieren dieser Punkte verbunden ist - insbesondere im Bereich Indikatoren -, wurden bei der vereinfachten WFA (siehe unten) die diesbezüglichen Anforderungen gesenkt und dürfen Indikatoren entfallen.

Ein Ziel wird in der Regel als angestrebter Zustand in der Zukunft definiert; in den Erläuterungen der übrigen Länder finden sich - für gewöhnlich im Allgemeinen Teil - Formulierungen, die zwar nicht immer dieser Terminologie entsprechen, aber immer erkennen lassen, worauf das jeweilige Rechtsetzungsvorhaben hinaus will. Auch eine Auflistung der Maßnahmen gehört zum Standardrepertoire der Erläuterungen in den Ländern, und auch hier gilt, dass zwar die Überschriften variieren, das Thema aber stets abgedeckt wird. Die ausdrückliche Zuordnung einzelner Maßnahmen zu einzelnen Zielen ist hingegen ebenso unüblich wie die Angabe von Indikatoren und bildet die Ausnahme im Rahmen einer gelegentlich vorkommenden vertieften Betrachtung.

3.6. Prüfung von Wirkungsdimensionen

Im Mittelpunkt jedes Rechtsetzungsvorhabens steht das Anliegen, einen unerwünschten Zustand zu beseitigen und/oder einen erwünschten Zustand herzustellen und eine ganz bestimmte Wirkung zu erzielen. Dass die dafür eingesetzten Mittel und Maßnahmen auch erwünschte oder unerwünschte "Nebenwirkungen" in ganz anderen, insbesondere finanziellen, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Bereichen mit sich bringen können, ist allgemein bekannt. Die umfassende systematische Prüfung und Darstellung solcher Auswirkungen (sogenannter Wirkungsdimensionen) ist ein weiteres Charakteristikum der WFA des Bundes. Dabei wird in einer ersten Grobprüfung pro Wirkungsdimension abgeschätzt, ob mit wesentlichen Auswirkungen gerechnet werden muss; nur wo dies zutrifft, erfolgt eine vertiefte Befassung und Darstellung.

Folgende zehn Wirkungsdimensionen werden durch die WFA des Bundes abgedeckt: finanzielle Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften, Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen, sonstige Auswirkungen auf Unternehmen, konsumentenschutzpolitische und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, Auswirkungen auf die Umwelt, auf Soziales, auf Kinder und Jugend sowie auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern. Es liegt auf der Hand, dass die seriöse Abschätzung all dieser Wirkungsdimensionen schwierig sein kann und Sachverstand bzw. Wissen erfordert, das bei Legistinnen und Legisten nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden darf. Arbeitsteilung und das Beiziehen von Experten kann je nach Regelungsgegenstand notwendig sein.

Insbesondere dort, wo die Auswirkungen nicht offensichtlich sind, kann es sonst zu einer Fehleinschätzung kommen, die sich im Ergebnis der WFA entsprechend niederschlägt.

In keinem der Länder ist eine derart umfassende Prüfung von Wirkungsdimensionen wie beim Bund vorgesehen und üblich. Das erklärt sich mE einerseits daraus, dass bei Landesrechtsvorschriften der räumliche und personelle Anwendungsbereich von vornherein kleiner als beim Bund ist und damit auch die Wahrscheinlichkeit, dass wesentliche Nebenwirkungen auftreten, was wiederum den hohen Aufwand für eine umfassende Prüfung in sehr vielen Wirkungsdimensionen ineffizient erscheinen lässt. Andererseits werden bei der Festlegung jener Auswirkungen, die in einem Bundesland verpflichtend zu prüfen sind, Unterschiede sichtbar, die auch auf politische Schwerpunktsetzungen - etwa durch Beschluss der Landesregierung oder des Landtags - zurückgehen.

Der Vergleich der Länder zeigt hier mit Ausnahme des Punktes "finanzielle Auswirkungen" (siehe unten) ein sehr uneinheitliches Bild. Das betrifft auch die Terminologie, schon weil die Wirkungsdimensionen nicht überall gleich abgegrenzt werden. Beispielsweise sind in der Steiermark mit "Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern und die gesellschaftliche Vielfalt" ua. die Themen Kinder und Jugend, Alter, und Soziales angesprochen, weil hier ein weiter Ansatz vertreten wird, der auf die 2011 vom Landtag Steiermark beschlossene "Charta des Zusammenlebens in Vielfalt in der Steiermark" zurückgeht. Die Terminologie ist in Oberösterreich ähnlich ("Auswirkungen auf die verschiedenen Gruppen der Gesellschaft, insbesondere auf Frauen und Männer"). Als anderes Beispiel sei die in Vorarlberg geprüfte Wirkungsdimension "Externe (finanzielle) Auswirkungen" genannt, die in etwa die Wirkungsdimensionen "Verwaltungskosten für Unternehmen" und "Verwaltungskosten für BürgerInnen" der Bundes-WFA umfasst. Auf diesbezügliche Feinheiten kommt es im Rahmen der vorliegenden Darstellung nicht an, vielmehr soll ein überblicksmäßiges Gesamtbild gezeichnet werden. In der folgenden Tabelle werden daher die Wirkungsdimensionen der Bundes-WFA als Vergleichsbasis verwendet und jeweils jene Bundesländer zugeordnet, bei denen gleiche oder in etwa ähnliche Auswirkungen geprüft werden.

Geprüfte Wirkungsdimension	Land
Finanzielle Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften	alle
Verwaltungskosten für Unternehmen	Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg
Verwaltungskosten für BürgerInnen	Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg
Umwelt	Niederösterreich, Oberösterreich, Wien
Soziales	Oberösterreich, Steiermark, Wien
Gleichstellung der Geschlechter	Oberösterreich, Steiermark, Wien
Kinder und Jugend	Oberösterreich, Steiermark, Vorarlberg
Gesamtwirtschaft	Burgenland, Wien
Unternehmen	Oberösterreich
Konsumentenschutz	Oberösterreich, Wien

In der Steiermark sind gemäß § 14 Abs. 6 und 7 VOWO zwei Wirkungsdimensionen obligatorisch zu prüfen und darzustellen, nämlich "Finanzielle Auswirkungen auf öffentliche Haushalte" sowie "Gender und Diversität". Angaben zu anderen Wirkungsdimensionen sind fakultativ.

Ein markanter Unterschied zwischen Bund und den Ländern ist, dass bei Letzteren teilweise nur jene Wirkungsdimensionen in den Erläuterungen vorkommen, bei denen tatsächlich Auswirkungen erwartet werden. Es dadurch oft nicht ersichtlich, welche weiteren Wirkungsdimensionen verpflichtend zu prüfen waren oder tatsächlich geprüft wurden und nicht "angeschlagen" haben. In einigen Ländern hingegen besteht sehr wohl die Verpflichtung, zu einer festgesetzten Liste von Wirkungsdimensionen Aussagen zu treffen, also zutreffendenfalls "keine Auswirkungen".

3.7. Finanzielle Auswirkungen

Die Darstellung der Wirkungsdimension "finanzielle Auswirkungen" gehört zum Pflichtprogramm bei Bund und Ländern; sie stellt bezüglich Wirkungsdimensionen den kleinsten gemeinsamen Nenner dar. Die Erläuterungen zu

Rechtsetzungsentwürfen enthalten praktisch ausnahmslos einschlägige Ausführungen. Damit entsprechen Bund und Länder (auch) ihrer Verpflichtung aus der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften.

Für die Berechnung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen von Regelungsvorhaben, die dieser Vereinbarung unterliegen (also Gesetze und Verordnungen), ist der 4. Abschnitt der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung ("Abschätzung der finanziellen Auswirkungen durch am Finanzausgleich beteiligte Gebietskörperschaften") maßgeblich: § 14 dieser Verordnung gibt einen inhaltlich und formal einheitlichen Standard vor; demnach ist von Bund und Ländern grundsätzlich ein bestimmtes Modul des WFA-IT-Tools zu verwenden, nämlich der "Finanzielle-Auswirkungen-Rechner". Geschieht das nicht, so ist eine im Ergebnis gleichwertige Darstellung der finanziellen Auswirkungen vorzunehmen. Liegen die finanziellen Auswirkungen über die ersten fünf Jahre oder die Gesamtdauer des Projektes unterhalb der Schwelle von 1 Mio. Euro, ist eine vereinfachte Darstellung der finanziellen Auswirkungen zulässig. In jedem Fall aber müssen die Annahmen, die der Berechnung zugrunde liegen, nachvollziehbar und transparent dargestellt werden.

Bei dieser Rechtslage könnte man meinen, dass die Berechnung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf einem einheitlichen - und einheitlich hohen - Niveau stattfindet. Das Gegenteil ist der Fall, vielleicht auch weil kaum ein Land den "Finanzielle-Auswirkungen-Rechner" in der Praxis verwendet. Es liegt nahe, dass das mit der nicht eben einfach-intuitiven Bedienbarkeit dieses Tools zu tun hat, aber auch damit, dass sein zugeschnittensein auf den Bund die Verwendung für Länderzwecke mühsam und aufwendig macht.

Die Darstellung der finanziellen Auswirkungen umfasst in der Praxis immer die eigenen Kosten des betreffenden Landes, dies in sehr unterschiedlicher Detailliertheit. Dazu kommen allfällige Kosten der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft(en), wobei auch hier die Bandbreite der Genauigkeit schwankt. Das legt die Vermutung nahe, dass der Erhebungs- und Berechnungsaufwand pragmatisch und auch mit Blick auf das im Einzelfall zu erwartende Konfliktpotenzial dimensioniert wird. Die Unterschiede mögen auch daher rühren, dass hinsichtlich der Kostendarstellung die Abläufe und Verantwortlichkeiten in den Ländern unterschiedlich sind (Zuständigkeit bzw. Einbindung von Verfassungsdienst, Fachabteilung und Finanzabteilung).

Als Standard findet man eine verbale Darstellung des Ergebnisses vor, teilweise ergänzt mit Tabellen und den Berechnungsgrundlagen. Im

Wesentlichen werden dafür die Leistungsprozesse identifiziert, ein Mengengerüst erstellt und mit den Personal- und Sachkosten multipliziert. Oberösterreich verwendet erfolgreich ein eigenes, auf Standard-Verwaltungsabläufen basierendes, bei Bedarf abwandelbares Berechnungsmodell.

3.8. Unterschiedliche Tiefe der Darstellung - "WFA light"

In allen Ländern außer der Steiermark können Umfang und Tiefe der GFA im Einzelfall je nach Bedarf und Zweckmäßigkeit flexibel gestaltet werden. Explizit gemacht wird das in Vorarlberg, wo es ein "kleines" Standardverfahren gibt und eine umfangreiche GFA nur dann durchgeführt wird, wenn das Rechtsetzungsvorhaben für einen beträchtlichen Adressatenkreis besonders bedeutend ist und ein entsprechender politischer Gestaltungsspielraum besteht.

In der Steiermark ist wie beim Bund das Korsett enger: Die Rechtsgrundlage erlaubt entweder eine volle WFA oder eine vereinfachte WFA¹⁸. Letztere ermöglicht eine gestraffte Darstellung bei der Problemanalyse sowie den Zielen und Maßnahmen, auch kann die Festlegung von Indikatoren entfallen. Die Wirkungsdimensionen hingegen sind stets in vollem Umfang zu prüfen und darzustellen. Auch darf die vereinfachte WFA nicht mit der vereinfachten Darstellung der finanziellen Auswirkungen verwechselt werden, die bei beiden Arten der WFA in Betracht kommt.

3.9. WFA-IT-Tool

Das oben unter Punkt 2. skizzierte WFA-IT-Tool setzt die umfangreichen WFA-Rechtsgrundlagen des Bundes exakt um. Das betrifft Struktur, Terminologie und Inhalte, aber auch die im Ergebnisdokument zitierten Gesetzesbestimmungen und verwendeten Berechnungsgrundlagen wie zB Gehaltstabellen des Bundes. Es liegt daher auf der Hand, dass dieses maßgeschneiderte Bundes-Tool für die Länder nur sehr eingeschränkt brauchbar ist, ungeachtet dessen, dass es für jedermann kostenlos zum Download bereitsteht. Das als Word-Datei ausgegebene Ergebnisdokument lässt sich zwar beliebig nachbearbeiten und damit an den Bedarf des jeweiligen Landes anpassen, der Aufwand dafür ist aber groß.

Das WFA-IT-Tool wird daher in keinem Bundesland außer der Steiermark verwendet, und auch hier nur, um bei Bedarf bestimmte Module zu benützen, nämlich jenes zur Erfassung und Darstellung von Zielen, Maßnahmen und

¹⁸ Ganz entfallen kann die WFA nur dann, wenn das Regelungsvorhaben ausschließlich redaktionelle Änderungen enthält.

Indikatoren sowie das Modul "Finanzielle Auswirkungen-Rechner". Die betreffenden Abschnitte des Ergebnisdokuments werden dann in den WFA-Teil der Erläuterungen eingefügt. Für Letztere gibt es ein Formular in Gestalt einer Word-Vorlage.

Die anderen Länder verwenden keine eigenen IT-Tools. Ein von Oberösterreich vor etwa 20 Jahren entwickeltes Simulationsprogramm zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen ist dort nicht mehr in Verwendung, sehr wohl aber detaillierte Musterdokumente mit Standardverfahrenskosten, die je nach konkreten Gegebenheiten zu modifizieren sind.¹⁹

¹⁹ Ausführlich *Uebe*, Gesetzesfolgenabschätzung im Land Oberösterreich, *Wirtschaftspolitische Blätter* 2/2005, 217, 221 ff.

Modellierung und Simulation in der Rechtsfolgenabschätzung

Günther Schefbeck / Hannes Stefko

1. Was ist ein Modell?

Sprechen wir von einem Modell, so denken wir in der Regel zunächst wohl an eine - häufig verkleinerte - Repräsentation eines physischen Objekts, wie zum Beispiel eines Gebäudes. Modelle werden von Architekten bis heute dazu verwendet, um die Gestaltungsvision für ein zu errichtendes Gebäude zu visualisieren, also beispielsweise Auftraggeber von dieser Vision zu überzeugen; für empirische Visionäre, wie den großen katalanischen Architekten Antoni Gaudí, kann das physische Modell aber auch unmittelbare Planungsgrundlage und Planungsumgebung sein - Gaudí hat beispielsweise seine berühmten, auf mittelalterliche Planungstechniken zurückgehenden Hängemodelle als Simulationen für statische Probleme verwendet. Und das der dreidimensionalen physischen Repräsentation entratende Architekturmodell, also die Planzeichnung oder heute das virtuelle CAD/CAM-Modell, dient umso mehr diesem konzeptiven Zweck.

Etymologisch kommt der Begriff des "Modells" tatsächlich aus der sprachlichen Sphäre der Architektur und des Bauens: Lateinisch "modulus", die Verkleinerungsform zu "modus", dem vielfältig schillernden Begriff für das Maß, aber auch die Art und Weise, steht konkreter für das Ausgangsmaß, anhand dessen der Architekt arbeitet, oder den Maßstab. Über das italienische Wort "modello" ist das "Modell" ins Deutsche gelangt und hat hier das direkt aus dem lateinischen "modulus" entlehnte mittelhochdeutsche "model" ersetzt, das nur als die Gussform in der Produktionstechnik erhalten geblieben ist.

Das "Modell" entstammt also der Welt der Dinge, der Bauten, der Produkte. Die der Sprache eigentümliche metaphorologische Tendenz hat die Anwendbarkeit des Begriffs jedoch auch auf abstrakte Konzepte ausgedehnt, beispielsweise auf Prozesse: Ein kulinarisches Exempel gibt das in Lehrbüchern der Geschäftsprozessmodellierung beliebte Modell des "Spaghettikochens", das in präzise dargestellten Verfahrensschritten den Weg vom Eingangsparameter "Spaghetti [roh]" zum Ausgangsparameter "Spaghetti [al dente]" beschreibt. Geschäftsprozessmodellierung ist heute ein ebenso lukratives Geschäftsfeld wie beispielsweise Softwaremodellierung, ein Anwendungsbereich, in welchem es der Modellierungsansatz erlaubt, raum- und zeitunabhängig wie sprachübergreifend zu kooperieren.

Was also ist ein Modell?

Eine schlichte Definition könnte es als (reduktionistische) Repräsentation einer "Realität" oder einer "real existierenden" Entität beschreiben, würde damit aber jedenfalls zu kurz greifen, weil, wie gezeigt, von etymologischem Anbeginn an ein Modell auch an virtuellen Bezugsgrößen anknüpfen konnte. Ein Modell kann also auch die (reduktionistische) Repräsentation eines anderen Modells beziehungsweise eines (intersubjektiv geteilten) Konzepts von Wirklichkeit darstellen. Im Begriff des "Konzepts" steckt ja das "konzipieren" und darin wieder die Ambiguität des "geistig Erfassens" (eines realen Objekts) einerseits und des "Entwerfens" (eines virtuellen Objekts) andererseits.

Vom Modell eines anderen Modells gelangen wir schnell zu einer Hierarchie der Metamodelle: Ein Softwarequellcode beispielsweise, der bestimmte algorithmische Abläufe präskriptiv modelliert, mag auf einem seiner Entwicklung dienenden Softwaremodell basieren, dieses wieder auf einem Metamodell, wie der weit verbreiteten Modellierungssprache UML (Unified Modeling Language), welches wiederum in einem Metametamodell wie MOF (Meta-Object Facility) fußt.

Warum überhaupt wird modelliert?

Wenn die Modellierung zur Reduktion von Komplexität führt, was den Regelfall darstellt, ermöglicht dieser Vorgang der Abstraktion die Fokussierung auf - aus der Perspektive des jeweils Modellierenden - relevante Attribute. In der Perspektive des Modellierenden weniger relevante Details können ausgeblendet und dadurch kann der "Blick fürs Wesentliche" freigemacht werden.

Das reduktionistische Modell kann daher gleichermaßen didaktischen wie konzeptiven Zwecken dienen, es kann in der Didaktik helfen, komplexe Konzepte überschaubar und in ihren Grundprinzipien zu präsentieren, und es kann in der Planung die zweckmäßige Anordnung von Grundkomponenten unterstützen, ehe zur Detailplanung vorangeschritten wird.

Nicht alle Modelle aber sind reduktionistisch, manche vielmehr dem repräsentierten Objekt kongruent. Das kongruente oder 1:1-Modell bildet die Voraussetzung für den Vorgang der Modelltransformation, der zum Beispiel in der Softwareentwicklung so bedeutsam geworden ist. Die Erarbeitung eines kongruenten Modells erlaubt also dessen Transformation in einen anderen Code, in eine andere Sprache oder auch in verschiedene Sprachen. Und gerade darin, also in dieser Übersetzbarkeit in verschiedene Zielsprachen, kann der besondere Vorzug eines Modellierungsansatzes

liegen, weil nach korrekt erfolgter Transformation die Äquivalenz der verschiedenen Zielartefakte postuliert werden kann.

Ein weiterer und heute immer wesentlicher werdender Vorzug der Modellierung besteht in der Maschinenlesbarkeit des in symbolischer Sprache gefassten Modells, welche die automationsunterstützte Verarbeitung erlaubt. Diese wiederum stellt die Brücke zur Simulation her: Ein automationsunterstützt verarbeitbares Modell kann durch zielbewusste Veränderung von Parametern zum Durchspielen von Simulationen und damit zur Abschätzung der Auswirkung von Veränderungen einzelner Parameter benützt werden. Das Ergebnis der Simulation gestattet es also, die Auswirkungen von Handlungen zu prognostizieren, und ermöglicht es dadurch, Mittel so einzusetzen, dass Ziele erreicht werden können.

Die didaktische Funktion von Modellen, und das gilt gleichermaßen für reduktionistische wie für kongruente Modelle, äußert sich insbesondere in der Möglichkeit der Visualisierung: Die maschinelle Verarbeitbarkeit des Modells erlaubt es, die im Modell beschriebenen Strukturen und Prozesse mit Hilfe eines Visualisierungswerkzeugs auch in eine - wenn die Metapher erlaubt ist - visuelle Sprache zu übersetzen. Die Erfahrung zeigt, dass eine solche Übertragung ins Visuelle das Verständnis auch komplexer Systeme erleichtert.

Grundsätzlich sind also im Rahmen der Modellierung drei Formen von Transformationen zu unterscheiden:

- die Transformation von der "realen" Entität bzw. deren Konzept zum Modell: sie ist häufig reduktionistisch, beispielsweise wenn ein Quellcode in ein Softwaremodell übertragen wird (in der UML-Terminologie spricht man in einem solchen Fall von "reverse engineering");
- die Transformation vom Modell zur "realen" Entität: sie ist notwendigerweise kongruent, beispielsweise wenn ein Softwaremodell in einen Quellcode übersetzt wird, also etwa aus UML in Java-Code;
- die wechselseitige und wiederholte Transformation zwischen "realer" Entität und Modell: auch sie ist ihrem Wesen nach kongruent und ermöglicht eine "Koevolution" beider Ebenen (in der UML-Terminologie hat sich dafür der Begriff "roundtrip" eingebürgert).

2. Politikentwicklung und Rechtsetzung im Prozessmodell

Rechtsetzung setzt - so ihr nicht Planlosigkeit unterstellt werden soll - eine politische Ziel/Mittel-Entscheidung voraus und um.

Um den Prozess der Rechtsetzung in seiner Einbettung in den politischen Prozess zu verstehen - und um ihn steuern zu können -, ist also eine Vorstellung beziehungsweise ein Konzept dieser Prozesse erforderlich, das in ein formalisiertes Modell oder Metamodell übertragen werden kann.

Unter einer "Politik" oder "Policy" verstehen wir in der Organisationslehre - in anderen Terminologiefeldern kann dem Begriff durchaus andere Bedeutung zukommen - eine grundsätzliche Ziel/Mittel-Entscheidung, die der Umsetzung durch ausführende Maßnahmen - für die häufig der Ausdruck "Protokolle" verwendet wird - bedarf. Im besonderen Kontext der politischen Willensbildung könnte eine "Politik" als grundsätzliche Entscheidung über anzustrebende (beispielsweise regulatorische oder distributive) Ziele und dafür einzusetzende Mittel definiert werden, die der Umsetzung - im Kontext einer "verrechtlichten" Gesellschaft regelmäßig durch normative Akte - bedarf.

Ein erstes systematisches Modell des "Politikkreislaufs" oder "policy cycle", in dessen Rahmen Politiken entwickelt und umgesetzt werden, hat der US-amerikanische Politikwissenschaftler Harold Lasswell bereits 1956 entworfen. Es umfasst sieben wesentliche Prozessschritte:

- Intelligence (Wissensarbeit)
- Promotion (Meinungsbildung)
- Prescription (Willensbildung)
- Invocation (Durchsetzung)
- Application (Umsetzung)
- Termination (Beendigung)
- Appraisal (Bewertung)

Ein jüngeres, etwas vereinfachtes, zunächst von Jones konzipiertes und von Anderson weiter entwickeltes Modell des "policy cycle", das bis heute in der Politikwissenschaft weit verbreitet ist, unterscheidet fünf Prozessschritte:

- Agenda Setting (Programmierung)
- Policy Form(ul)ation (Formulierung)
- Adoption/Decision Making (verbindliche Festlegung)
- Implementation (Umsetzung)
- Evaluation (Evaluierung)

Den "policy cycle"-Modellen verwandt, aber noch etwas allgemeiner formuliert, sind die Modelle des "public management cycle", wie sie etwa

von der EU-Kommission oder der OECD verwendet werden. Sie umfassen regelmäßig fünf analytische Dimensionen:

- Input (Eingabe: Anforderung/Ressourcen)
- Output (Ergebnis: Intervention/Leistung)
- Outcome (mittelfristige Wirkung)
- Impact (langfristige Wirkung)
- Follow-up (nächster Zyklus)

Durchaus nicht einheitlich ist die Verwendung der Begriffe: So vertauscht das "public management cycle"-Modell von Jann und Wegrich beispielsweise die Begriffe "impact" und "outcome" und versteht unter "impact" die "Wirkung" als Reaktion des Adressaten einer Intervention oder Leistung, unter "outcome" hingegen die "Auswirkung" als Reaktion des Systems, also die langfristige Wirkung.

Die formalisierte staatliche Willensbildung in der Form von Rechtsetzung erscheint somit eingebettet in den Politikzyklus als ein Schritt oder eine Dimension beziehungsweise bei detaillierter Betrachtung als ein Subzyklus, der sich jedoch nicht aus dem Politikzyklus herauslösen lässt, weil er in der Praxis mit anderen seiner Schritte und Dimensionen iterativ verflochten ist. Die Rechtsetzung stellt sich folglich als eine strukturell und prozedural formalisierte Ebene der staatlichen Willensbildung dar, deren Verflechtung mit ihren informellen Ebenen sich in vielen iterativen Schritten manifestiert.

Ob und in welchem Ausmaß eine staatliche Politik in der Form von Recht zu operationalisieren ist, hängt naturgemäß von der jeweiligen Ausprägung des rechtsstaatlichen Legalitätsprinzips ab. Ist es schwach ausgeprägt, bedarf es oft keines Rechtsetzungsakts, sondern lediglich des unmittelbaren Handelns der staatlichen Organe im Rahmen der Gesetze und insbesondere im Rahmen des jeweiligen Budgets. Ist das Legalitätsprinzip gut ausgebildet, sind die staatlichen Organe nur auf Grund der Gesetze zu handeln befugt, sodass die Implementierung einer Politik in der Regel eines normativen Aktes als Grundlage bedarf. Die Republik Österreich repräsentiert bekanntermaßen ein besonders anschauliches Beispiel für das zweitgenannte Paradigma, was auf die bei Gestaltung des Art. 18 Abs. 1 B-VG geradezu schmerzlich lebendige Erinnerung an die ausufernde Praxis der Regierungen bis 1918 zurückzuführen ist, "praeter legem", also zwar nicht gegen die Gesetze, aber auch nicht auf Grund von Gesetzen, sondern außerhalb der Gesetze zu agieren.

Der Bedarf an rechtlichen Regelungen ist seit dem 19. Jahrhundert überdies durch die "Verrechtlichung" vieler bis dahin der Zivilgesellschaft vorbehaltener Lebenssachverhalte vermehrt worden, wie sie der mit Forsthoff

so genannte "Daseinsvorsorgestaat" an sich gezogen hat, beispielsweise durch Statuierung von geldwerten Rechtsansprüchen, etwa nach dem Sozial- bzw. Sozialversicherungsrecht. Die dahinter stehenden Politiken sind somit in der Regel nicht der Kategorie der regulativen, sondern der distributiven Politiken zuzurechnen.

Die Rechtsetzung als Subzyklus des Politikkreislaufs kann nun natürlich ebenfalls in einem Metamodell beschrieben werden. Dieser "legistische Zyklus" könnte die folgenden Schritte umfassen:

- Anforderung
- Konzipierung
- Konsultation
- Deliberation
- Entscheidung
- Kundmachung
- Konsolidierung
- Evaluierung

Insbesondere am Beginn dieses Zyklus steht somit ein explizit oder implizit modellhaft angelegter konzeptiver Schritt oder vielmehr Doppelschritt: Während in der Formulierung der Anforderung ein Zielzustand konzipiert wird, der durch die normativen Maßnahmen erreicht werden soll, was vor dem Hintergrund eines sozioökonomischen Modells stattfindet, wird in der Konzipierung eben dieser normativen Maßnahmen ein normativer Zielzustand entworfen, also ein normatives Modell so verarbeitet, dass in einem in der Praxis regelmäßig sprachlichen Code die zur Erreichung des Politikziels erforderlichen Praktiken normiert werden.

3. Politikmodellierung und normative Modellierung

Recht kann als ein System von Verhaltensanweisungen verstanden werden, das dem Zweck dient, Verhaltenserwartungen zu begründen und dadurch soziale Systeme beziehungsweise deren Interaktionsmuster zu steuern. Das Recht umfasst Regeln, also Anweisungen zu sozialem Verhalten, wie auch Metaregeln, also Anweisungen zur Interpretation beziehungsweise Anwendung der Regeln. Diese Metaregeln können in normativen Akten festgelegt sein, etwa in Form von Definitionen, Verfahrensbestimmungen, Geltungs- und Übergangsbestimmungen, oder sie können auf höherem Abstraktionsniveau Grundsätze für die Interpretation der Regeln festlegen.

Diese abstrakten Interpretationsregeln sind häufig nicht in normativen Akten enthalten, sondern von der Lehre herausgearbeitet worden. Grundsätzlich also sind nicht alle das normative System bildenden Regeln und Metaregeln in den Verfahrensregeln für die staatliche Willensbildung entsprechenden normativen Verfahren generell-abstrakt festgelegt worden, sondern sie können auch aus der Summe der individuell-konkreten Rechtsetzungsverfahren, die durch Gerichte und Verwaltungsbehörden besorgt werden, erfließen bzw. erschlossen werden.

Recht und Gesellschaft stehen also miteinander in Interaktion: Rechtsetzung dient der Erreichung sozioökonomischer Ziele, und die Vollziehung rechtlicher Regeln hat daher soziale Auswirkungen. Umgekehrt imprägniert die gesellschaftliche Erfahrung die Interpretation und damit die Vollziehung rechtlicher Regeln: dies schon deshalb, weil sich das Recht zumeist eines sprachlichen Codes bedient, um die rechtlichen Regeln zum Ausdruck zu bringen, und jeder sprachliche Code seine Interpretation sozialer Erfahrung verdankt; diese soziale Erfahrung kann, wie dies auch für die Rechtssprache in vieler Hinsicht gilt, die kollektive Erfahrung einer professionellen Gemeinschaft sein, im konkreten Fall jener der Akteure des normativen und des administrativen Systems, also der im weitesten Sinn mit Rechtsetzung und Rechtsanwendung betrauten Personen, sie ist aber andererseits auch Alltagserfahrung, indem viele nicht normativ definierte oder von der professionellen Gemeinschaft konventionell festgelegte Begriffe aus der Alltagssprache herangezogen werden. Das Alltagsverständnis von Begriffen wandelt sich aber, mehr als das Verständnis fachsprachlicher Begriffe, sodass die Interpretation beziehungsweise Vollziehung rechtlicher Regeln allein dadurch schon Dynamik erhält.

Stärker noch kann die soziale Erfahrung der Obsoleszenz durch die soziale Entwicklung überholt erscheinender rechtlicher Regeln sein. Diese Erfahrung steht im Zusammenhang mit der Dimension der Rechtsakzeptanz als Bedingung für die Durchsetzbarkeit rechtlicher Regeln. Sollen sie jene Verhaltenserwartungen erzeugen, die sozial steuernd wirken, ist ihre Akzeptanz Voraussetzung; ein bestimmtes, begrenztes Ausmaß an Devianz ist naturgemäß von vornherein einkalkuliert und im Sanktionskatalog wertend berücksichtigt, überschritten werden darf es freilich nicht, um nicht das gesamte normative System einem kollektiven Obsoleszenzrisiko auszusetzen.

Die Dynamik des normativen Systems ist diesem also immanent. Sie gründet in dessen Funktion als steuerndes Subsystem des sozialen Systems und erscheint noch unterstützt durch die Interpretationsbedürftigkeit des sprachlichen Codes, in den es gefasst ist. Die mangelnde Ein-Deutigkeit des

Rechts als Ausdruck seiner Deutungsbedürftigkeit wird gleichermaßen evident synchron in der Spruchpraxis gleichgeordneter Gerichte und diachron in der Veränderung von Leitjudikatur.

Naturgemäß ist daher auch jede textbasierte normative Modellierung Interpretation: Jeder Ansatz, aus sprachlichem Code die darin ausgedrückten Regeln in ein Modell zu extrahieren, ist Interpretation und muss Interpretation sein. Wie gut solche Modelle dennoch funktionieren können, jedenfalls zur allgemeinen Zufriedenheit, zeigen Beispiele wie die Modellierung von Regelungen des Einkommensteuerrechts als Voraussetzung für die Softwareentwicklung, welche der "FinanzOnline"-Anwendung zur Abgabe der elektronischen Einkommensteuererklärung zugrunde liegt. Normative Modellierung stellt sich heute also überwiegend als "ex-post-Modellierung" dar, in deren Rahmen sprachlich formulierte Regeln in ein Modell extrahiert werden, das häufig der Softwareentwicklung dient; diese Software kann als E-Government-Anwendung die Vollziehung der Regeln unterstützen, ebenso gut aber auch als privates - kommerzielles oder nicht kommerzielles - Produkt der Rechtsinformation oder der Simulation rechtsförmiger Verfahren dienen.

Normative Modellierung, also die modellhafte Rekonstruktion rechtlicher Regelungen, kann somit am Ende des Rechtsetzungsverfahrens stehen beziehungsweise an dessen Ergebnis anknüpfen. Sie könnte aber natürlich, wenngleich dies noch nicht Praxis ist, auch am Beginn dieses Verfahrens stehen und damit legislative Aufgabenstellungen unterstützen: Unter der Voraussetzung der Verfügbarkeit eines komfortablen Modellierungswerkzeugs könnte die legislative Konzipierungsarbeit mit der modellhaften Konzipierung der Regelungen beginnen, um sie erst danach aus dem Modell in sprachlichen Code zu transformieren. Eine solche "ex-ante-Modellierung" würde einerseits die direkte Rücktransformation aus sprachlichem Code ins Modell - zum Zweck nachträglicher Softwareentwicklung - unterstützen und andererseits auf Grund der Präzision der Modellierungssprache eine präzisere Regelformulierung erlauben als die "Natursprache", der sich die legislative Konzipierungsarbeit jetzt bedient.

Von der Verfügbarkeit eines für legislative Zwecke optimierten Modellierungswerkzeugs sind wir weit entfernt. Bisherige Versuche normativer Modellierung haben ex post an bereits existierenden, sprachlich formulierten normativen Regelungen angesetzt, und obgleich solche Versuche seit vielen Jahrzehnten unternommen worden sind, hat sich noch kein dominanter Modellierungsansatz und keine breit angelegte Modellierungskultur herausgebildet, ganz anders als im Ingenieur- und

Bauwesen oder insbesondere in der Softwareentwicklung. Weiterhin stehen einander verschiedene "Denkmodelle" normativer Modellierung gegenüber:

- die Entwicklung einer spezifischen, für normative Regeln optimierten Modellierungssprache, wie beispielsweise RuleML oder LegalRuleML,
- die jeweilige Kustomisierung eines ausreichend abstrakten Metamodells oder
- die Anwendung eines in anderen großen Fachgebieten wie etwa der Softwareentwicklung bereits anerkannten Standards wie UML oder SysML bzw., genauer, eines ausgewählten Subsets von Elementen eines solchen ansonsten in seiner Komplexität überschießenden Standards.

Grundsätzlich gilt es, sich schon bei der Wahl des Modellierungsansatzes und der Modellierungsmethode mit jenem - wenngleich sich prima facie aufdrängenden - Reduktionismus kritisch auseinanderzusetzen, der viele frühe Modellierungsversuche normativer Regelungen geprägt hat: der Reduktion der Norm auf ein geschlossenes System logischer - dh. den Prinzipien der deontischen Logik entsprechender - Regeln. Ein solcher Reduktionismus vermag weder die unvermeidlichen, ja in einzelnen Fällen sogar intendierten natursprachlichen Ambiguitäten aufzufangen, die linguistisch analysierbar sind, für die Zwecke normativer Modellierung aber irgendwie aufgelöst werden müssen, entweder durch interpretative Präferenzierung (wenn verfügbar, unter Berücksichtigung der Judikatur in einem fallbasierten Argumentationsmodell) oder durch prozedurale Bifurkation, noch wird er der erwähnten gesellschaftlichen Dynamik des Rechts und den situativen Kontexten gerecht, in welche die praktische Anwendung rechtlicher Regelungen eingebettet ist.

Die Wahl eines dynamischen, an den realweltlichen Prozessen als der Wirkungsdimension rechtlicher Regelungen anknüpfenden Modellierungsansatzes ist umso mehr in normativen Systemen gefordert, die sich, anders als die einem strengen Legalitätsprinzip verpflichteten Systeme wie das österreichische, für eine bewusst ergebnisoffene, verfahrensorientierte Regelungstechnik entschieden haben, welche der zivilgesellschaftlichen Dynamik lediglich einen prozeduralen Rahmen verleihen will; klassische Beispiele dafür liefert etwa die neuseeländische Rechtsetzung nach Adoption des "New Public Management"-Paradigmas.

Verschiedene Typen normativer Systeme werden also in der Praxis auch nach unterschiedlichen Konzepten normativer Modellierung verlangen. In "case law"-Systemen, in welchen die juristische Argumentation überwiegend fallbasiert ist, werden auch die normativen Modelle mehr stochastischer als deterministischer Natur sein. Nichtsdestoweniger finden sich auch in "code law"-Systemen viele Einfallspforten für fallbasierte Argumentation, sodass

allein schon das pragmatische Erfordernis der Kombination verschiedener Argumentationsmodelle auch die Suche nach kombinanten Ansätzen normativer Modellierung nahelegt. *Friedrich Lachmayer* hat daher empfohlen, bei der Entwicklung normativer Modellierungsansätze nicht die logische Regel, sondern die Anwendungssituation einer normativen Regelung in den Fokus zu rücken.

Die Anwendungssituation repräsentiert gleichzeitig eine fragmentarische Perspektive auf den sozioökonomischen Zielzustand, den die eine normative Regelung motivierende Politik anstrebt. Im legislativen Zyklus ist die Formulierung dieses sozioökonomischen Zielzustandes, regelmäßig auf sehr abstraktem Niveau, als Anforderung an die Legistik der Konzipierung der der Herstellung dieses Zustandes dienenden normativen Regelung vorangegangen. Diese Zielformulierung ist in ihrer Relation zur konzipierten normativen Regelung nichts anderes als eine mehr oder minder evidenzbasierte und methodisch korrekte Rechtsfolgenabschätzung.

Der Begriff der "Rechtsfolgenabschätzung", der im deutschen Sprachgebrauch immer noch prävaliert, hat, spürt man seinen Implikationen nach, eine doch etwas irritierende Konnotation: als wäre zuerst das Recht bzw. der Rechtsaktsentwurf, dessen potentielle Folgen es dann abzuschätzen gälte. Tatsächlich muss es doch wohl umgekehrt sein: zuerst gilt es, soll Rechtsetzung als rationaler Prozess verstanden werden, Ziele oder einen Zielzustand zu definieren und dann den Rechtsakt zu entwerfen, der diesen Zustand herstellen helfen soll. Der Begriff der "Wirkungsorientierung", nunmehr in der österreichischen Rechtsordnung normativ implementiert, vermittelt als Leitbegriff für die Rechtsetzung da schon eher die Konnotation eines rationalen Prozesses, in welchem zunächst eine angestrebte Wirkung definiert wird, an welcher sich dann die legislative Konzipierungsarbeit zu orientieren hat.

Wie der Zielzustand zu beschreiben ist, bleibt freilich zunächst offen: ob allein narrativ oder, wie durch das neue österreichische Bundeshaushaltsrecht suggeriert, durch Indikatoren, an denen der Grad der Zielerreichung ablesbar gemacht werden kann - oder aber durch ein sozioökonomisches Modell, in welchem ein Zielzustand als Messgröße definiert werden kann. Nur dieser Ansatz erlaubt es, in Simulationen unterschiedliche denkmögliche Maßnahmen zur Zielerreichung vorab durchzuspielen und anhand der Messgröße hinsichtlich ihrer Effizienz zu vergleichen.

Sozioökonomische Modelle unterschiedlicher Reichweite, bis hin zum "Weltmodell", sind bereits in der guten alten Großrechnerzeit weit entwickelt gewesen, und vor allem die weitreichenden haben auf Grund ihrer Öffentlichkeitswirksamkeit, auch wenn sie nicht seitens staatlicher

Einrichtungen, sondern von zivilgesellschaftlichen Aktivisten bzw. Organisationen eingesetzt worden sind, großen politischen Einfluss ausgeübt. Insbesondere Simulationen der Auswirkungen fehlender normativer Regelungen haben dazu beigetragen, solche Regelungen entstehen zu lassen, und sich dadurch als "self-destroying predictions" bewährt: Ohne die "Weltmodelle" von Forrester bzw. Meadows und Meadows sowie die darauf basierten Entwicklungsprognosen des "Club of Rome" beispielsweise wäre Umweltschutz nicht zu jenem dynamischen Rechtsetzungsgebiet geworden, das es ist.

Werkzeuge zur sozioökonomischen Modellierung bzw. kustomisierbare sozioökonomische Modelle werden zwar als Hilfsmittel der Rechtsfolgenabschätzung, wenn der Begriff weiter verwendet werden soll, wie auch der Technikfolgenabschätzung - dieser Begriff scheint eher angemessen, weil Technik unter freien Marktbedingungen zumeist nicht aus politischer, sondern aus ökonomischer (oftmals betriebswirtschaftlicher) Rationalität erwächst, welche die Totalität sozioökonomischer Wirkungen unbeachtet lässt - heute von Forschungseinrichtungen regelmäßig eingesetzt, stehen aber den Akteuren des Rechtsetzungsprozesses nur bei besonders guter infrastruktureller Ausstattung zur Verfügung; der U.S. Congressional Research Service etwa gewährt den Parlamentariern Unterstützung durch Modellierungs- und Simulationswerkzeuge bei der Vorbereitung legislativer Initiativen.

4. Modell und Simulation

Eine der zentralen Leistungen der Modellierung liegt, wie zu zeigen gewesen ist, in ihrem Potential zur Simulation. In der politischen Planung und in der legislativen Entwurfsarbeit können sozioökonomische Modellierung und normative Modellierung zum Zweck der Simulation eingesetzt werden. Auch in Zusammenfassung des bereits Gesagten können dabei drei Modell- bzw. Simulationsebenen unterschieden werden.

4.1 Die intranormative Ebene

Als ein intranormatives Modell kann das Modell einer "normativen Einheit" bezeichnet werden. In der Praxis der Rechtsetzung haben sich typische Gliederungsstrukturen für Rechtsakte herausgebildet: Sind bis ins 18. Jahrhundert Rechtsakte oft thematisch nicht oder schlecht voneinander abgegrenzt und in sich wenig systematisch gegliedert worden (in englischen Rechtsakten waren die thematischen Einheiten beispielsweise oft lediglich durch einen Einleitungssatz voneinander getrennt, der in etwa "and be it

further enacted that" lautete), so hat die Rechtsphilosophie der Aufklärung das Prinzip der Kodifizierung postuliert und gemeint, die Regelungen großer Rechtsgebiete vollständig und systematisch geordnet in einem umfassenden Rechtsakt nachhaltig festlegen zu können. Diese Nachhaltigkeitsvorstellung, die sich noch in Jeremy Benthams Annahme widerspiegelt, eine gute Kodifizierung bedürfe lediglich in längeren Intervallen einer sprachlichen Modifizierung, um an den sich laufend ändernden Sprachgebrauch angepasst zu werden, aber keiner regulativen Änderung mehr, berücksichtigt natürlich nicht die zu allen Zeiten gegebene und insbesondere ab dem 19. Jahrhundert signifikant beschleunigte gesellschaftliche Entwicklungsdynamik. Dass diese eine regelmäßige Adaption rechtlicher Regelungen notwendig macht, um sie an die sich ändernden zivilgesellschaftlichen Interaktionsmuster und Kräfteparallelogramme anzupassen, ist ab dem 19. Jahrhundert an der thematischen Fragmentierung der Rechtsetzung sichtbar geworden. Während seither die großen Kodizes durch Nebengesetze zumindest ergänzt worden sind, sind neue Rechtsgebiete von vornherein in Form von Einzelgesetzen geregelt worden. Noch verstärkt worden ist diese Tendenz in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch die Praxis, in nationales Recht zu transponierende europäische Rechtsakte in eigenen Umsetzungsrechtsakten zu implementieren, statt sie in existierende Kodizes oder thematisch breiter angelegte Gesetze zu integrieren.

Die Zahl der "bibliographischen" normativen Einheiten hat daher zugenommen. Innerhalb dieser "bibliographischen" Einheiten bestimmt sich die formale Granularität anhand der in der Regel in legislativen Richtlinien oder ähnlichen Regelwerken normierten Gliederungsstruktur, die je nach Jurisdiktion unterschiedlich viele Ebenen solcher "textueller" Einheiten umfassen kann. Diese textuellen Einheiten sind regelmäßig bis hinunter zur kleinsten normierten Einheit indexiert: Das oberste nicht leere Element ist in den europäischen Jurisdiktionen - und ihrer Praxis folgen zumeist auch die außereuropäischen, schon auf Grund kolonialer Traditionen - in der Regel entweder als "Paragraph" oder als "Artikel" bezeichnet und indexiert. Darüber liegen oft sehr vielfältige der thematischen Gruppierung dienende leere Elemente, beispielsweise "Titel", "Bücher", "Kapitel", "Abschnitte" und dergleichen, darunter zumeist "Absätze" sowie andere nicht leere Elemente, in Österreich beispielsweise "Ziffern" und "Literae". Innerhalb dieser indexierten textuellen Einheiten lassen sich syntaktische textuelle Einheiten identifizieren, idealerweise vollständige grammatikalische Sätze. Selbst diese bereiten der automationsunterstützten linguistischen Analyse von Texten freilich bereits Probleme, weil die Satzerkennung insbesondere auf Grund der vielfältigen Verwendungsmöglichkeit des Interpunktionszeichens "Punkt" von den heute zur Verfügung stehenden Werkzeugen nicht mit

hundertprozentiger Genauigkeit gewährleistet werden kann. Andere syntaktische textuelle Einheiten, wie zum Beispiel Tabellen, sind unter Umständen noch schwieriger zu erkennen. Für die formale Analyse normativer Texte ergibt sich daraus die regelmäßige Fokussierung auf indexierte textuelle Einheiten.

Auch wenn legistische Handreichungen und Empfehlungen naheliegenderweise die Herstellung möglichst weitgehender Kongruenz von formaler und materieller Granularität der Normen, also von textuellen und deontischen Einheiten, idealerweise von indexierten textuellen Einheiten und Regeln suggerieren, zeigt die praktische Erfahrung, dass in den real existierenden Normen textuelle und deontische Einheiten häufig quer zueinander liegen. Setzt die normative Modellierung daher an den textuellen Einheiten an, greift sie häufig zu kurz. Explizite Verweisungen helfen zwar, regulative Zusammenhänge zwischen textuellen Einheiten nachvollziehbar zu machen, führen aber dennoch nicht selten zu komplexen und selbst im Modell nicht leicht überschaubaren Verweisungsstrukturen. Immerhin kann das Modell dem Benutzer die Nachvollziehung dieser Verweisungsstrukturen auf vielfältige Weise, zum Beispiel durch Visualisierung erleichtern. Schon schwieriger nachvollziehbar zu machen sind implizite Verweisungen. Sie stellen einen höheren Anspruch an die interpretative Leistung, die mit der Modellierung jedenfalls verbunden ist. Ein funktionales normatives Modell wird aber auch diese impliziten Verweisungen zu berücksichtigen haben.

Selbst ein Modell, das nicht von der Textstruktur der Norm, sondern von ihren Anwendungssituationen ausgeht, wird auf die textuellen Einheiten zu rekurren haben. Der Text ist in unserer Rechtsetzungstradition die autoritative Ausdrucksform des Rechtsetzungsorgans bzw. dessen rechtsetzenden Willens und wird es, solange die Menschen sich nicht in Algorithmen zu denken angewöhnt haben, auch bleiben. Diese Erwartung tut dem Konzept keinen Abbruch, in der legistischen Konzipierungsarbeit an der algorithmischen Formulierung von Regeln anzusetzen, die in einer Modellierungs- und Simulationsumgebung entworfen werden können, und sie erst in einem zweiten Schritt in Text zu transformieren, was, wie erwähnt, im Präziserungsinteresse gelegen sein kann.

Ist die Reichweite des Modells intranormativ, gilt dies naturgemäß auch für die im Modell mögliche Simulation: Eine intranormative Simulation besteht also in der Simulation der Wirkung abändernder normativer Akte auf die geltende Norm.

Die Durchführung einer solchen Simulation zählt zu den regelmäßigen Arbeitsschritten der legistisch Tätigen: In guter legistischer Tradition wird einem Rechtsaktsentwurf eine "Textgegenüberstellung" beigegeben, welche

diese Wirkung textuell sichtbar macht; der gegenwärtig geltenden Textfassung einer Norm wird also ein Zieltext gegenübergestellt, der ex ante die zukünftige Textfassung unter Fingierung einer Annahme der vorgeschlagenen Änderungen wiedergibt. Ex post vollzieht sich im Übrigen ein analoger Vorgang im Rahmen der Textkonsolidierung in Rechtsinformationssystemen, wenn unter der Voraussetzung der korrekten Interpretation beziehungsweise Anwendung der Novellierungsanordnungen ein "geltender" Text ermittelt wird.

Diese klassischen textbasierten Ansätze bleiben naturgemäß an der semantischen Oberfläche der Normen und eignen sich nur für eine syntaktische maschinelle Verarbeitung. Dass auch sie noch Entwicklungspotential bergen, zeigt beispielsweise das tasmanische EnAct-Konzept einer "ex-ante-Konsolidierung": Hier wird am Beginn der legislativen Arbeit der Zieltext entworfen, aus welchem dann erst in einem zweiten Schritt automationsunterstützt die Novellierungsanordnungen gewonnen werden.

Weiter geht naturgemäß ein semantisches intranormatives Modell, das auf der Extrahierung formaler Logik aus Text bzw. der Umsetzung formaler Logik in Text basiert und idealerweise über die formale Logik hinaus und in den situativen Anwendungskontext der Regelungen hinein geht. Spätestens in diesem Kontext wird freilich oft das intranormative Modell - und damit auch die intranormative Simulation - an Grenzen stoßen, wie sie sich aus konfligierenden normativen Einheiten ergeben. In der Situation ist häufig nicht mit der Anwendungslogik einer einzelnen bibliographischen normativen Einheit das Auslangen zu finden, sie begegnet dort anderen normativen Einheiten des Rechtssystems, zumindest des gleichen Rechtsgebiets.

4.2 Die transnormative Ebene

Als transnormatives Modell kann ein Modell des Rechtssystems bzw. eines abgegrenzten Rechtsgebiets, als transnormative Simulation demgemäß die Simulation der Wirkung normativer Akte auf das Rechtssystem bzw. ein Rechtsgebiet bezeichnet werden.

Die intellektuelle transnormative Simulation - im Sinne eines "Gedankenexperiments" - ist eine klassische textorientierte Aufgabe juristischer Kommentarliteratur, basierend auf nicht formalisiertem Expertenwissen. Ausgehend von den explizit normierten und von der Lehre herausgearbeiteten Metaregeln des normativen Systems wie beispielsweise

der "Lex posterior"-Regel wird dabei ermittelt, wie normative Akte andere beeinflussen, also ihnen zum Beispiel derogieren.

Eine maschinelle Verarbeitung ohne eine modellhafte Formalisierung des Rechtssystems oder zumindest eines Rechtsgebiets stößt dabei an enge Grenzen: Während beispielsweise das "Parsing" expliziter Referenzen auf Grund der in legislativen Richtlinien normierten oder konventionell herausgebildeten Ansetzungsformen dieser Referenzen mit hoher Erkennungsrate möglich ist, erscheint eine Erkennung impliziter Referenzen ohne vorangegangene modellhafte Formalisierung so gut wie unmöglich - eine auf linguistisch-statistischen Algorithmen basierende Textanalyse würde weit von der erforderlichen Genauigkeit entfernt bleiben. Erst ein semantisches normatives Modell des Rechtssystems bzw. eines Rechtsgebiets würde die automationsunterstützte Verarbeitung internormativer impliziter Referenzen erlauben.

Für eng abgegrenzte Rechtsgebiete erscheint auch mit Hilfe der derzeitigen semantischen Technologien, wenngleich nicht ohne beträchtlichen intellektuellen Aufwand, die Extraktion formaler Logik aus den geltenden Texten und die laufende Wartung bei normativen Textmodifikationen durchaus leistbar, und sie kann in einem solchen engen Rechtsgebiet sogar transjurisdiktionale Reichweite erlangen, was im sich integrierenden Europa mit zwar konvergierenden, aber immer noch voneinander abgegrenzten Jurisdiktionen an Bedeutung gewinnt. Ein anschauliches Beispiel für einen solchen transjurisdiktionalen Ansatz bietet das im Rahmen des europäischen "Peppol"-Projekts zur Unterstützung transjurisdiktionaler öffentlicher Vergabevorgänge entwickelte Konzept des "Virtual Company Dossier", welches auf der Modellierung der bei Beteiligung an einem Vergabeverfahren von den einzelnen nationalen Jurisdiktionen jeweils geforderten Bescheinigungen einerseits und der von den verschiedenen Jurisdiktionen jeweils bereitgestellten Bescheinigungstypen andererseits sowie deren funktionaler Äquivalentsetzung basiert.

Für ganze Rechtssysteme bzw. größere Rechtsgebiete erscheinen die Anforderungen der Extraktion formaler Logik aus den geltenden Texten zum Zweck der Modellbildung freilich aus heutiger Sicht zu herausfordernd. Insbesondere die vielen (zum Teil intendierten) Ambiguitäten würden ein solches Unterfangen erschweren. Aus heutiger Sicht, aber natürlich ebenfalls nur in mittel- bis langfristiger Perspektive, erschiene daher der Paradigmenwechsel zur formalen normativen Modellierung ex ante und anschließenden Modelltransformation in Sprache bzw. allenfalls auch in ein visuelles Medium als "Benutzeroberfläche" realistischer.

Erst in einem solchen umfassenden normativen Modell wäre die Wirkung intendierter normativer Akte auf das Rechtssystem - einschließlich scheinbar ferner liegender Rechtsgebiete - im Vorhinein systematisch simuliert und damit abschätzbar.

Das in den realen Rechtsetzungsprozessen immer wieder zu beobachtende Phänomen, dass die Auswirkungen normativer Akte erst im Nachhinein erkennbar werden bzw. nicht intendierte Wirkungen eintreten, zeigt sich freilich in den "realweltlichen", also sozioökonomischen Wirkungen noch häufiger als in den normativen.

4.3 Die sozioökonomische Ebene

Als ein sozioökonomisches Modell kann ein Modell des sozialen Systems bzw. eines seiner Subsysteme wie des Wirtschaftssystems bezeichnet werden. Im Rahmen eines solchen Modells bzw. Metamodells kann ein Policy-Modell oder Politikmodell ein Ziel/Mittel-Konzept im sozioökonomischen Kontext beschreiben. Eine Politiksimulation ist demgemäß eine Simulation der (Aus-)Wirkung einer konzipierten Politik auf den sozioökonomischen Kontext.

Die wesentliche Aufgabe der Politiksimulation besteht somit in der Abschätzung der Eignung der einzusetzenden Mittel zur Erreichung der angestrebten Ziele, die große Herausforderung in der prognostischen Identifizierung nicht intendierter (Aus-)Wirkungen bzw. Nebeneffekte.

Ob auch diese Herausforderung gemeistert werden kann, hängt naturgemäß von der Reichweite des sozioökonomischen Modells und von seiner Komplexität ab. Für eine gute Abschätzung der Mitteleignung genügt unter Umständen schon ein Modell begrenzter Reichweite und Komplexität, weil lediglich auf die Zieldimension oder eine begrenzte Zahl von Zieldimensionen, die bei der Konzipierung des Politikentwurfs bereits in den Blick genommen worden sind, fokussiert wird; nicht intendierte Nebeneffekte bleiben in einem Modell unzureichender Reichweite und Komplexität aber wahrscheinlich unentdeckt.

Naturgemäß wird die sozioökonomische Totalität auch in langfristiger Perspektive unmodellierbar bleiben. Soziale Systeme verhalten sich in vieler Hinsicht chaotisch, und ihre Feinstrukturen würden ein Ausmaß an Modellkomplexität verlangen, das aus heutiger Sicht die Modellierungskapazitäten langfristig übersteigen wird. Anders als die normative Modellierung wird die sozioökonomische Modellierung also auf lange Sicht notwendig reduktionistisch bleiben, und regelmäßig wird sich die Reichweite eines sozioökonomischen Modells reziprok zu seiner

Komplexitätstiefe verhalten: Ein "Weltmodell" wird also sehr viel reduktionistischer sein als beispielsweise ein Verkehrsflussmodell für eine begrenzte Region.

In der Politikformulierung und der Vorbereitung normativer Akte sind klassische Rechenmodelle wie die Sozialrechnungsmatrix seit langem durchaus erfolgreich im Einsatz und mittlerweile beispielsweise in der europäischen Rechtsordnung standardisiert. So führt die Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union sozioökonomische Informationen und Makrogrößen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in ein konsistentes Rechensystem zusammen. Auf der Grundlage dieses Instrumentariums sind konkrete Modelle, wie zum Beispiel das der Gesundheitswirtschaftlichen Gesamtrechnung in Deutschland, entwickelt worden und werden nun zur politischen Planung im jeweiligen Sach- und Rechtsgebiet verwendet. Solche Rechenmodelle erlauben durch tentative Veränderung von Eingangsparametern die Berechnung der Wirkung geplanter Politiken innerhalb der Modellreichweite und damit innerhalb der durch die verfügbaren Rechengrößen gesetzten Grenzen alternative Simulationsszenarien.

Während in den klassischen Rechenmodellen der Fokus auf quantitative Dimensionen gerichtet und damit die Modellierungsmöglichkeit für qualitative Dimensionen beschränkt ist, nehmen semantische Modellierungsansätze stärker auch auf qualitative Zusammenhänge Bedacht. Statische und dynamische Zusammenhänge können in einer Ontologie modelliert werden, die eine modale Logik implementiert und ihre Elemente in graphischer Repräsentation darstellt; ein Vorzug dieses Ansatzes besteht in der verhältnismäßig einfachen Anpassungsmöglichkeit des Graphen an konzeptionelle Veränderungen des Modells, ein weiterer Vorzug in der Skalierbarkeit: viele Modelle begrenzter Reichweite können interaktiv ein größeres Sach- oder Rechtsgebiet repräsentieren. Die standardisierten Beschreibungssprachen für semantische Modelle, insbesondere RDF/OWL, erlauben die Modellinteraktion und die (translinguale) Beschreibung von Äquivalenzen. Außerdem eignen sich semantische Modelle für die automationsunterstützte Anreicherung durch "kognitive Maschinen", wie sie mittlerweile nicht mehr nur in Forschungsumgebungen eingesetzt werden, sondern auf die Märkte drängen.

Es kann daher erwartet werden, dass in zunehmendem Maße standardisierte Werkzeuge für die sozioökonomische Modellierung und Simulation auch in der Politikentwicklung und Logistik zur Verfügung stehen werden. Der im

österreichischen Bundeshaushaltsrecht implementierte Ansatz der Wirkungsorientierung und die für die Erläuterungen zu Regierungsvorlagen geforderten Angaben über Wirkungsdimensionen werden sich daher mittel- und langfristig auf den Einsatz sophistizierterer Werkzeuge und bewährter Modelle stützen können, die nicht lediglich für begrenzte Bereiche der finanziellen Auswirkungen rechnerische Simulationen ermöglichen, sondern darüber hinaus auch für die Palette der gesellschaftlichen Wirkungsdimensionen verlässlichere Wirkungsprognosen erlauben.

Schließlich erscheint der Einsatz standardisierter Modelle und komfortabler Simulationswerkzeuge aber nicht nur geeignet, die politik- und verwaltungsinternen Leistungen der Politikformulierung und Legistik zu unterstützen, sondern auch dazu, die im öffentlichen Diskurs geforderte zivilgesellschaftliche Partizipation an politischen Willensbildungs- und Rechtsetzungsprozessen mit einem transparenten Rahmen für die Entwicklung kohärenter Argumentationsstrukturen auszustatten: Durch Verfügbarmachung einer solchen Modellierungs- und Simulationsinfrastruktur können die zivilgesellschaftlichen Akteure partizipativer Meinungs- und Willensbildungsverfahren in die Lage versetzt werden, ihre oftmals intuitiven Erwartungen an die potentiellen Wirkungen politischer Maßnahmen in Simulationen zu überprüfen, alternative Szenarien durchzuspielen, und unter Umständen zu kompromisshaften Equilibrien zu gelangen, welche die Grundlage für zumindest von den größeren Interessengruppen gleichermaßen akzeptierte Politiken bilden können.

Europäische Forschungsprojekte haben gerade in jüngster Zeit unter dem Eindruck des Bedarfs an partizipativen Prozesslösungen an der Entwicklung von Konzepten für solche Infrastrukturen gearbeitet: Das Projekt OCOPOMO beispielsweise hat die Entwicklung einer Plattform für kollaborative agentenbasierte Modellierung zum Zweck der Politikentwicklung zum Ziel gehabt (agentenbasierte Modelle versuchen, die komplexe Interaktion interdependenter Individuen und deren nicht intendierte makrosoziale Wirkungen abzubilden), das Projekt "+Spaces" hat sich von Spielmodellen inspirieren lassen, um in "serious games" Umgebungen für das Durchspielen von Politikszenerarien bereitzustellen. Das CROSSOVER-Projekt hat sich der vergleichenden Analyse von Techniken der Politikmodellierung, mit besonderem Augenmerk auf kollaborativen Modellierungstechniken, gewidmet.

Durch die öffentliche Verfügbarmachung komfortabel bedienbarer Modellierungswerkzeuge und Modelle könnte also eine neue Qualität von Partizipation in der Politikentwicklung erreicht werden.

5. Ein praktischer Ansatz zu normativer Modellierung

Die deutsche Sprache enthält eine große Vielfalt an Interpretationsmöglichkeiten von Texten. Die gleichen Texte werden im Raum Wien anders als im Raum Bregenz interpretiert. Die Bevölkerung im Raum Wien wie auch im Raum Bregenz interpretiert Texte sehr unterschiedlich von der Bevölkerung im Raum Duisburg (Projekterfahrung). Vor allem bei normativen Texten würde ein gemeinsamer Interpretationsstandard, unterstützt von einheitlichen Konzepten der gemeinsam verwendeten Wörter, sehr hilfreich sein. Da diese Unterschiede über viele Jahre kulturell gewachsen sind, bietet sich eine Modellierung von normativen Texten an, um ein gemeinsames Verständnis von Texten der gleichen Sprache in unterschiedlichen Kulturkreisen zu ermöglichen.

Im Ingenieurwesen war der Druck auf Verwirklichung einer modellbasierenden Kommunikation viel höher als in anderen Bereichen. Kommunikationsfehler bei Ingenieuren in der Industrie verursachen meist große, sofort messbare Schäden. Mächtige Modellierungsmöglichkeiten von Systemen wurden im Laufe von 20-25 Jahren entwickelt und in der Praxis erprobt. SysML (System Modelling Language) stellt eine internationale, weit verbreitete Modellierungssprache für Ingenieure dar. Die Semantik, viele Symbole, das Vorgehen beim Modellerstellen, etc. wurden in vielen Iterationsschritten entwickelt und haben einen soliden Industriestandard erreicht. Viele Definitionen, Vorgehensweisen beim Modellieren, die Semantik, etc. aus dem SysML-Repertoire lassen sich für normative Texte teilweise verwenden. Ein eigenes SysML für normative Texte, mit einer eigenen, genormten Vorgehensweise beim Modellieren, könnte ein viel versprechender Weg für die Modellierung von normativen Texten sein.

Ein Modell stellt eine (reduzierte) Abbildung der Natur dar. Die Kommunikation zwischen Personen soll durch das Modell wesentlich vereinfacht werden. Die Gedanken von unterschiedlichen Personen über Funktionen, Formen, Abläufe, etc. beim Betrachten des gleichen Modells werden zu einem hohen Grad durch das Modell vereinheitlicht. Je genauer das Modell die Natur widerspiegelt, desto einfacher entsteht ein gemeinsames Verständnis über die Sache, die das Modell darstellt. Jedoch steigen die Aufwände für die Modellerstellung mit dem Detaillierungsgrad enorm. Darum sollte der Detaillierungsgrad eines Modells nur so genau sein, dass gerade noch ein gemeinsames Verständnis von unterschiedlichen Personen über die modellhaft dargestellte Sache erreicht werden kann. Das hohe Ziel eines gemeinsamen Verständnisses über ein Modell mit geringem Detaillierungsgrad kann nur dann erreicht werden, wenn ein gemeinsames Wissen über Modellsymbole, deren Semantik und Definitionen bei den

Modellbetrachtern vorhanden ist. Dieses Wissen und die einheitlichen Methoden für die Modellerstellung sind die wichtigsten Voraussetzungen, um ein einfaches, allgemein verständliches Modell erstellen zu können. Je einfacher ein Modell zu erstellen ist, desto höher ist die Akzeptanz bei den Modellerstellern. Je niedriger der Detaillierungsgrad im Modell ist, desto höher muss der Wissensstand über Modellsymbole, deren Semantik und Definitionen beim Modellbetrachter sein. Die richtige Balance zwischen dem minimalen Detaillierungsgrad eines Modells und dem notwendigen Wissen, um es verstehen zu können, ermöglicht ein effektives Arbeiten mit Modellen.

Das Modellieren von normativen Texten kann mit einem Beispiel aus der StVO gut dargestellt werden:

"§ 9. Verhalten bei Bodenmarkierungen

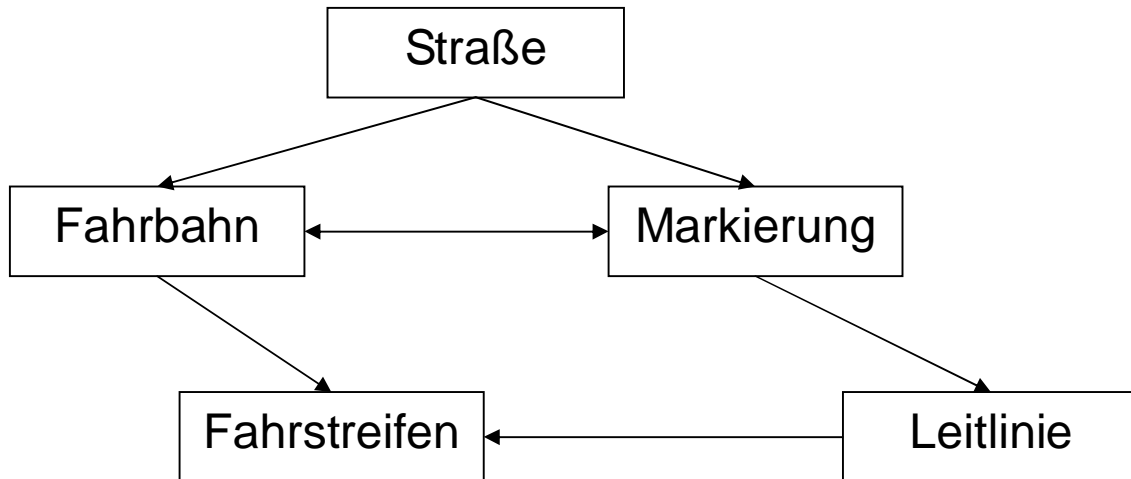
- (1) Sperrlinien (§ 55 Abs. 2) dürfen nicht überfahren, Sperrflächen (§ 55 Abs. 4) nicht befahren werden. Befinden sich eine Sperrlinie und eine Leitlinie nebeneinander, so hat der Lenker eines Fahrzeuges die Sperrlinie dann zu beachten, wenn sie dem von ihm benützten Fahrstreifen näher liegt."

Zuerst sollen in einem Modell die relevanten Objekte und deren mögliche Strukturen festgelegt werden.

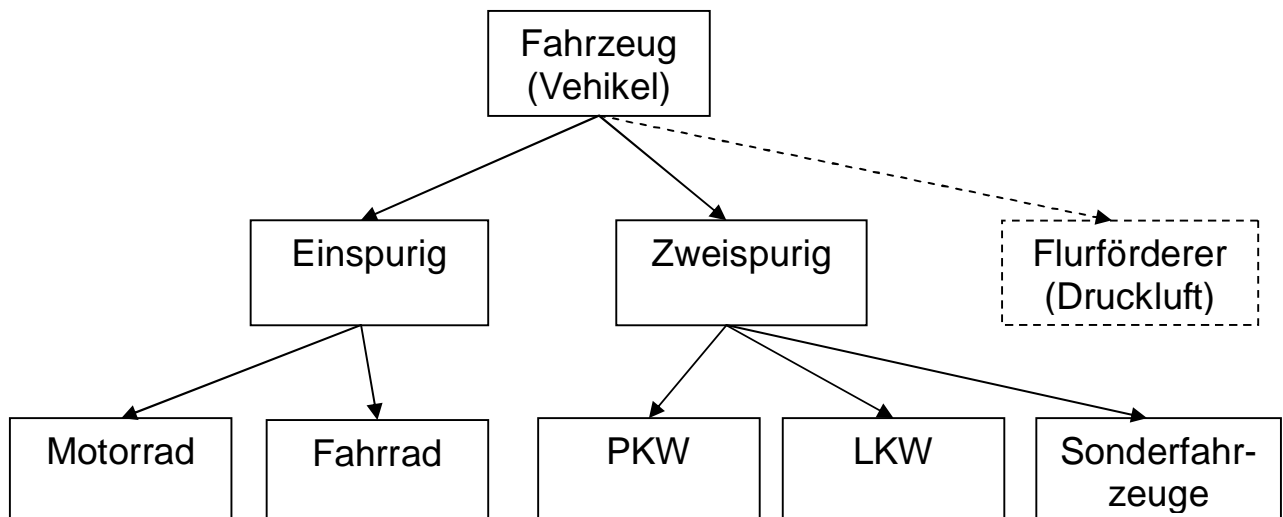


Aus der Natur sind die Objekte Straße, Fahrbahn, Fahrstreifen, Markierung, Sicherheitsbegrenzung, Überholverbot-Ende, etc. sehr gut erkennbar. In der Modellierungsumgebung stehen diese Objekte in einer Bibliothek zur Verfügung und werden beim Modellieren ausgewählt. Es bieten sich strukturelle Reduktionen des Modells an. Die Fahrbahn ist eine modellhafte Reduktion der Straße und die Fahrstreifen stellen eine modellhafte Reduktion

der Fahrbahn dar. Somit bilden die drei Objekte Straße, Fahrbahn und Fahrstreifen eine hierarchische Struktur, die durch modellhafte Reduktionen festgelegt wird. Jedoch können auch Querverbindungen bei hierarchischen Objekten entstehen, die für das Modell wichtig sind. Zum Beispiel können Markierungen eine modellhafte Reduktion sowohl der Straße als auch der Fahrbahn sein. Daraus ergibt sich folgende Struktur der Objekte.

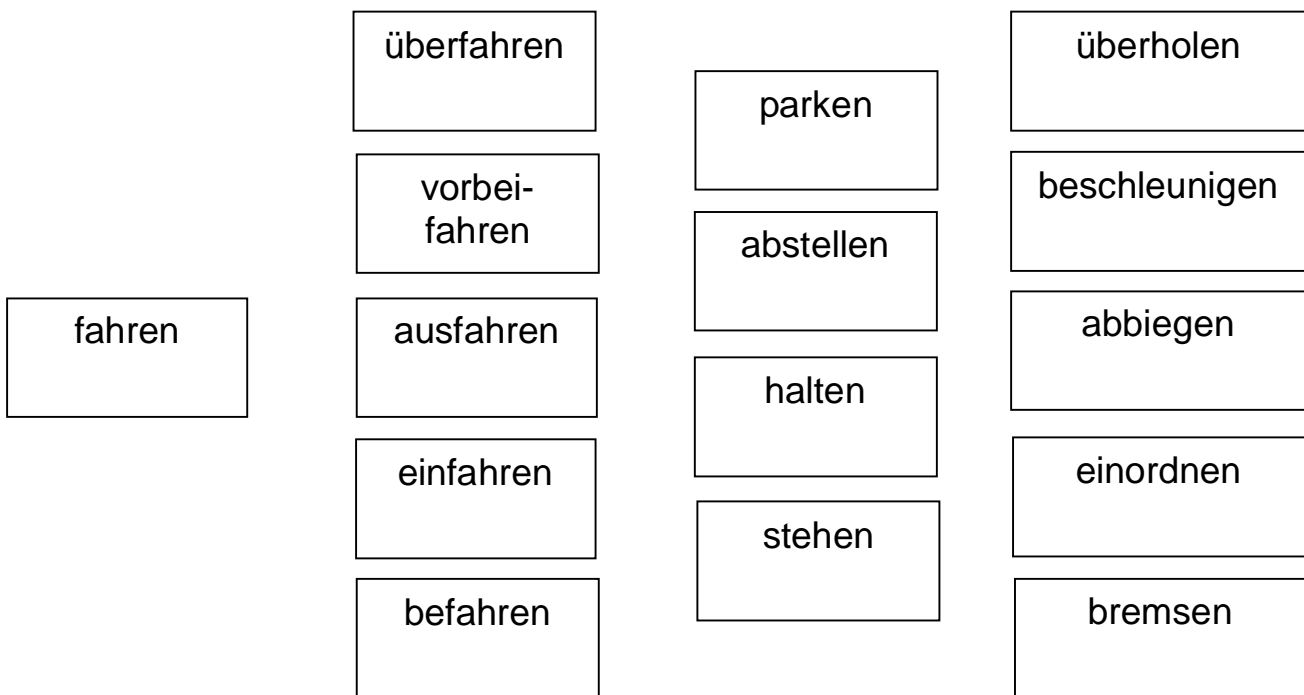


Neben den Objekten sind auch die Akteure wichtige Bausteine bei der Modellerstellung. Aus der StVO bietet sich folgende Struktur der Akteure an.

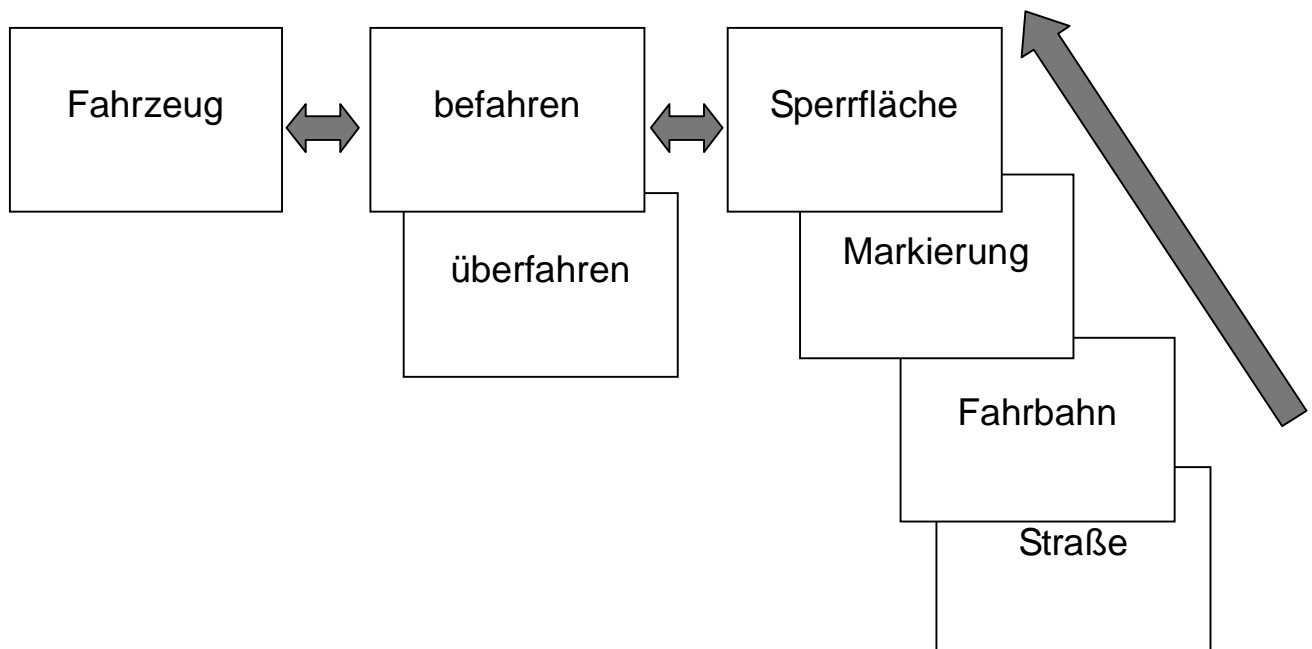


Diese Struktur der Akteure wird beim Modellieren mittels Bibliotheken zur Verfügung gestellt. Jedoch wird diese Struktur sehr flexibel gehalten. Im Straßenverkehr werden viele neue Fahrzeuge (Fahrzeugtypen) in naher Zukunft erscheinen (zB Flurförderer).

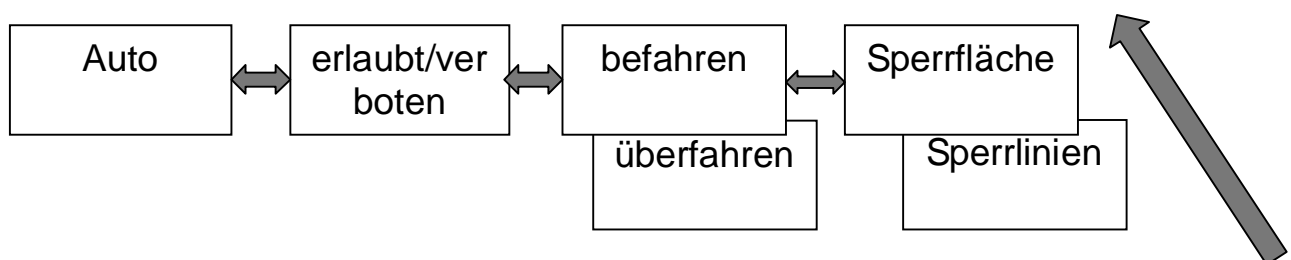
Beim Erstellen von Modellen für normative Texte ist die Struktur der Funktionen die dritte wichtige Struktur. Funktionen werden im Text durch Zeitwörter dargestellt. Sie stellen auch heute noch große Herausforderungen an die Software-Entwicklung dar. Zum Beispiel muss mit Algorithmen der Unterschied zwischen den Konzepten der Zeitwörter "überfahren" und "befahren" erkannt werden. Für das Modellieren des § 9 Abs. 1 der StVO wird folgende funktionale Struktur aus bestehenden Bibliotheken zur Verfügung gestellt.



Aus der gewählten Objektstruktur, Straße, Fahrbahn, Markierung, Leitlinie, Sperrlinie, Sperrflächen und mit dem Akteur Auto (zweispuriges Fahrzeug) kann mit der gewählten Funktion "befahren" ein fertiges Modell für einen normativen Text erstellt werden. Das Modell für normative Texte besitzt eine besondere Eigenschaft: Es stellt den Ablauf einer Situation dar. Das klingt paradox, jedoch hilft der Begriff "Situation" aus einer physikalischen Herausforderung. Grundsätzlich bedeutet der Begriff "Situation" die Darstellung der augenblicklichen Umstände. Jedoch muss im Modell auch eine Funktion modelliert werden (im oben genannten Beispiel "befahren"). Diese Funktion bedingt einen zeitlichen und örtlichen Ablauf. Beim Berechnen des Modells muss auch die Physik berücksichtigt werden. Sonst können die Funktionen "befahren" und "überfahren" nicht unterschieden werden. Das vom Modell berechnete Ergebnis stellt aber nur einen Augenblick dieses Umstandes dar (die Situation).



Mit einem Modell, das die oben gezeigten Strukturen (Blöcke) beinhaltet, kann der Abs. 1 des § 9 als normativer Text erstellt werden, wenn vorher die Funktion "befahren" negiert wird. Dieser verlockend einfache Schritt hat sich in der Praxis als komplexe Herausforderung entpuppt. Darum muss beim Modellieren von normativen Texten ein vierter Block eingefügt werden, der die Modalität des normativen Textes bzw. der in ihm ausgedrückten Funktion bestimmt.



Mit einem Modell, das in diese vier Blöcke und sechs Boxen gegliedert ist, lässt sich folgender normativer Text erzeugen:

- (1) Sperrlinien (§ 55 Abs. 2) dürfen nicht überfahren, Sperrflächen (§ 55 Abs. 4) nicht befahren werden.**

Die Referenzen für Sperrlinie und Sperrfläche werden über Definitionen im Modell ermittelt, die zum größten Teil automatisch, während des Modellgenerierens erstellt werden.

Dieses Beispiel für einen einfachen Vorgang normativer Modellierung ist somit zwar von einem real existierenden Normtext ausgegangen und hat dessen regulativen Gehalt im Modell rekonstruiert, es zeigt aber zugleich, wie aus einem Modell ein normativer Text gewonnen werden kann.

6. Ausgewählte Literatur

6.1 Grundlagen

Soraya de Chadarevian/Nick Hopwood (Hrsg.), *Models - The Third Dimension of Science*, Stanford 2004

Ronald N. Giere, How Models are Used to Represent Reality, in: *Philosophy of Science* 71, 2004, 742-752

Rainer Hegselmann/Ulrich Mueller/Klaus G. Troitzsch (Hrsg.), *Modelling and Simulation in the Social Sciences from the Philosophy of Science Point of View*, Dordrecht 1996

Uwe Kastens/Hans Kleine Büning, *Modellierung - Grundlagen und formale Methoden*, 3. Auflage, München 2014

Bernd Mahr, Modellieren - Beobachtungen und Gedanken zur Geschichte des Modellbegriffs, in: *Sybille Krämer/Horst Bredekamp* (Hrsg.), *Bild - Schrift - Zahl*, München 2003, 59-86

Mary S. Morgan/Margaret Morrison (Hrsg.), *Models as Mediators - Perspectives on Natural and Social Science*, Cambridge 1999

Roland Müller, Zur Geschichte des Modelldenkens und des Modellbegriffs, in: *Herbert Stachowiak* (Hrsg.), *Modelle - Konstruktion der Wirklichkeit*, München 1983, 17-86

Herbert Stachowiak, *Allgemeine Modelltheorie*, Wien 1973

Thomas Stahl/Markus Völter et al., *Model-driven Software Development - Technology, Engineering, Management*, Chichester 2006

6.2 Modellierung und Simulation

Petra Ahrweiler/Nigel Gilbert (Hrsg.), *Computer Simulations in Science and Technology Studies*, Berlin 1998

Jerry Banks (Hrsg.), *Handbook of Simulation - Principles, Methodology, Advances, Applications and Practice*, New York 1998

Hartmut Bossel, *Modellbildung und Simulation - Konzepte, Verfahren und Modelle zum Verhalten dynamischer Systeme*, Braunschweig 1992

Paul A. Fishwick (Hrsg.), *Handbook of Dynamic System Modeling*, Boca Raton 2007

Averill M. Law, *Simulation Modelling and Analysis*, 5. Auflage, New York 2014

Anu Maria, *Introduction to Modeling and Simulation*, in: *Sigrún Andradóttir et al.* (Hrsg.), *Proceedings of the 1997 Winter Simulation Conference*, Atlanta 1997, 7-13

John A. Sokolowski/Catherine M. Banks (Hrsg.), *Principles of Modeling and Simulation - A Multidisciplinary Approach*, Hoboken 2009

John A. Sokolowski/Catherine M. Banks (Hrsg.), *Handbook of Real-World Applications in Modeling and Simulation*, Hoboken 2012

Michael Weisberg, *Simulation and Similarity - Using models to understand the world*, Oxford 2013

Eric Winsberg, *Science in the Age of Computer Simulation*, Chicago 2010

Bernard P. Zeigler, *Theory of Modelling and Simulation*, Malabar 1976

Bernard P. Zeigler/Hessam S. Sarjoughian, *Guide to Modeling and Simulation of Systems of Systems*, London 2013

6.3 Werkzeuge

Sanford Friedenthal/Alan Moore/Rick Steiner, *A Practical Guide to SysML - The Systems Modeling Language*, 2. Auflage, Amsterdam 2012

Jon Holt/Simon Perry, *SysML for Systems Engineering - A model-based approach*, 2. Auflage, London 2013

Tim Weilkiens, *Systems Engineering mit SysML/UML - Anforderungen, Analyse, Architektur*, 3. Auflage, Heidelberg 2014

6.4 Politikmodelle

James E. Anderson, *Public Policymaking - An Introduction*, New York 1975 (8. Auflage, 2014)

C. Howard, *The Policy Cycle - A Model of Post-Machiavellian Policy Making?*, in: *Australian Journal of Public Administration*, 64, 2005, 3-13

Werner Jann/Kai Wegrich, Phasenmodelle und Politikprozesse - Der Policy Cycle, in: *Klaus Schubert/Nils C. Bandelow* (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 2. Auflage, München 2009, 75-113

Martin Lodge/Kai Wegrich, Managing Regulation - Regulatory Analysis, Politics and Policy, Basingstoke 2012

Charles O. Jones, An Introduction to the Study of Public Policy, Belmont 1970

Harold D. Lasswell, The Decision Process - Seven Categories of Functional Analysis, College Park, MD, 1956

6.5 Normative Modellierung

Kevin D. Ashley, Modeling Legal Arguments - Reasoning with Cases and Hypotheticals, Cambridge, MA, 1991

Kevin D. Ashley/Stefanie Brüninghaus, Computer Models for Legal Prediction, in: *Jurimetrics Journal*, 46, 2006, 309-352

Wolfgang Kahlig, Rechtsmodellierung im e-Government - Fallbeispiele zur Legistik, Saarbrücken 2008

Ruth Kannai/Uri Schild/John Zeleznikow, Modeling the Evolution of Legal Discretion - an Artificial Intelligence Approach, in: *Ratio Juris*, 20, 2007, 530-558

Arno R. Lodder, DiaLaw - On Legal Justification and Dialogical Models of Argumentation, Dordrecht 1999

Arno R. Lodder/Anja Oskamp (Hrsg.), Information Technology and Lawyers - Advanced Technology in the Legal Domain, from Challenges to Daily Routine, Dordrecht 2006

Arno R. Lodder/John Zeleznikow, Enhanced Dispute Resolution through the Use of Information Technology, Cambridge 2010

Falk Peters/Irene Krebs, Rechtsmodellierung - das Apriori beim Verwaltungs-Engineering, demonstriert am Beispiel der Datenschutzkontrolle, in: *Erich Schweighofer/Franz Kummer/Walter Hötzendorfer* (Hrsg.), Transformation juristischer Sprachen, Tagungsband des 15. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums IRIS 2012, Wien 2012, 143-148

Martin Purvis/Maryam Purvis/George Benwell, Modelling and Simulation of the New Zealand Resource Management Act, in: *Journal of Law, Information and Science* 6, 1995, 181-192

John Zeleznikow, Building Judicial Decision Support Systems in Discretionary Legal Domains, in: *International Review of Law, Computers and Technology*, 14, 2000, 341-356

John Zeleznikow, Using Web-based Legal Decision Support Systems to Improve Access to Justice, in: *Information and Communications Technology Law*, 11, 2002, 15-33

John Zeleznikow/Daniel Hunter, Building Intelligent Legal Information Systems - Knowledge Representation and Reasoning in Law, 1994

6.6 Sozioökonomische Modellierung

Norman Braun/Nicole J. Saam (Hrsg.), Handbuch Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2015

Pantélis Capros/Danièle Meulders (Hrsg.), Budgetary Policy Modelling - Public Expenditures, London 1997

Rosaria Conte/Rainer Hegselmann/Pietro Terno (Hrsg.), Simulating Social Phenomena, Berlin 1997

Bruce Edmonds, What Social Simulation Might Tell Us about How Law Works, in: *Informatica e diritto* 22, 2013, 47-56

Bruce Edmonds/Ruth Meyer (Hrsg.), Simulating Social Complexity - A Handbook, Berlin 2013

Bruce Edmonds/Cesareo Hernandez/Klaus G. Troitzsch (Hrsg.), Social Simulation - Technologies, Advances and New Discoveries, Hershey 2008

Corinna Elsenbroich/Nigel Gilbert, Modelling Norms, Dordrecht 2014

Andreas Engel/Michael Möhring/Klaus G. Troitzsch, Sozialwissenschaftliche Datenanalyse, Koblenz 1994

Joshua M. Epstein, Generative Social Science - Studies in Agent-based Computational Modeling, Princeton 2006

Hartmut Esser/Klaus G. Troitzsch (Hrsg.), Die Modellierung sozialer Prozesse - Neuere Ansätze und Überlegungen zur soziologischen Theoriebildung, Bonn 1990

Jay Forrester, Der teuflische Regelkreis, Stuttgart 1971

Amedeo Fossati/John Hutton (Hrsg.), Policy Simulations in the European Union, London 1998

Nigel Gilbert/Jim Doran (Hrsg.), Simulating Societies - The Computer Simulation of Social Phenomena, London 1994

Nigel Gilbert/Rosaria Conte (Hrsg.), *Artificial Societies - The Computer Simulation of Social Life*, London 1995

Nigel Gilbert/Klaus G. Troitzsch, *Simulation for the Social Scientist*, 2. Auflage, Maidenhead 2005

Wim B.G. Liebrand et al., *Computer Modeling of Social Processes*, London 1998

Dennis L. Meadows et al., *The Dynamics of Growth in a Finite World*, Cambridge, MA, 1974

Eric Silverman/John Bryden, From artificial societies to new social science theory, in: *Fernando Almeida e Costa et al.* (Hrsg.), *Advances in Artificial Life - 9th European Conference, ECAL 2007*, Berlin 2007, 565-574

Sabrina Scherer et al., Evidence Based and Conceptual Model Driven Approach for Agent-Based Policy Modelling, in: *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 18, 2015, 14

Ramzi Suleiman/Klaus G. Troitzsch/Nigel Gilbert (Hrsg.), *Tools and Techniques for Social Science Simulation*, Heidelberg 2000

Klaus G. Troitzsch, *Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften*, Opladen 1990

Klaus G. Troitzsch et al. (Hrsg.), *Social Science Microsimulation*, Berlin 1996

Klaus G. Troitzsch, Simulation models of social processes, in: *Robert A. Meyers* (Hrsg.), *Computational Complexity - Theory, Techniques, and Applications*, New York 2012, 3004-3019

6.7 Rechtsfolgenabschätzung

European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, SEC (2009) 92

European Commission, *Better Regulation Guidelines*, SWD (2015) 111

Fabrizio de Franceso/Claudio M. Radaelli/Vera Eva Troeger, Implementing regulatory innovation in Europe - the case of impact assessment, in: *Journal of European Public Policy* 19, 2012, 491-511

Claire A. Dunlop/Claudio M. Radaelli (Hrsg.), *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, Cheltenham 2016

OECD, *Regulatory Impact Analysis - Best Practices in OECD Countries*, Paris 1997

OECD, *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA) - Guidance for Policy Makers*, Paris 2008

OECD, Regulatory Impact Analysis - A Tool for Policy Coherence, Paris 2009

Claudio M. Radaelli/Fabrizio de Francesco, Regulatory Impact Assessment, in: *Robert Baldwin/Martin Cave/Martin Lodge* (Hrsg.), The Oxford Handbook of Regulation, Oxford 2010, 279-301

Andrea Renda, Impact Assessment in the European Union - The State of the Art and the Art of the State, Brussels 2006

Marialuisa Tamborra, Socio-economic Tools for Sustainability Impact Assessment - The Contribution of EU Research to Sustainable Development, Brussels 2002

Klaus G. Troitzsch, Legislation, Regulatory Impact Assessment and Simulation, in: *Informatica e diritto* 22, 2013, 57-74xxx

Legistische Parameter für ein resilientes Recht¹

Versuch einer Themenlandkarte

Wolfgang Steiner

I. Einführung

Erstes Halbjahr 2015: Österreich ist mit einer bisher noch nie dagewesenen Anzahl von Asylwerberinnen und Asylwerbern² konfrontiert, für die Quartiere benötigt werden. Die Bestimmungen des Raumordnungs- und Baurechts verhindern u. a. in zahlreichen - grundsätzlich geeigneten - Gebäuden und Anlagen die Unterbringung oder die Aufstellung von Wohncontainern. Ein besonderes Landesgesetz musste erlassen werden.³

März 2015: Eine Sonnenfinsternis "bedroht" Mitteleuropa mit der Befürchtung eines durch sie womöglich ausgelösten sogenannten "Blackouts". War die Rechtsordnung darauf hinreichend vorbereitet?⁴

Frühjahr 2013: Langanhaltende, ergiebige Regenfälle führen zu enormen Hochwasserständen und Schäden in Oberösterreich sowie in benachbarten Ländern. Es werden u. a. umgehend Sand zum Befüllen von Sandsäcken oder etwa Steinblöcke zur Unterstützung von zu bersten drohenden Dämmen gebraucht. Im Zuge der Aufräumarbeiten muss Müll jeglicher Art mit Lastkraftfahrzeugen (ab)transportiert werden. Betroffene sowie zahlreiche Helfer benötigen spontan Schaufeln, Gummistiefel, Nasssauger, Trocknungsgeräte etc. Wie aber ist die bestehende Rechtsordnung auf derartige Anforderungen vorbereitet? So sieht etwa die österreichische Rechtsordnung - das Öffnungszeitengesetz 2003 - Öffnungszeiten nur an Werktagen vor. Eine allgemeine Ausnahme für Baumärkte für einen solchen Fall ist im Gesetz grundsätzlich nicht vorgesehen, sondern es besteht lediglich die Möglichkeit der Behörde unter bestimmten Voraussetzungen nach einem mehr oder weniger aufwändigen Verfahren per Verordnung

¹ Weitgehend unveränderter Zweitabdruck aus *Lewinsky* (Hrsg.), *Resilienz des Rechts* (2016); für die Zustimmung dazu danken wir dem Herausgeber Prof. *Kai von Lewinsky*.

Überarbeitete Fassung des Vortrags bei der Tagung des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Medien- und Informationsrecht der Universität Passau "Resilienz des Rechts" am 5. Juni 2015. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten. Der Verfasser dankt Mag. Dr. *Johanna Weilguni* für ihre wertvolle Mitarbeit. Die Druckversion des Beitrags wurde mit 22.07.2015 abgeschlossen.

² 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.

³ Vgl. das Oö. Unterbringungs-Sicherstellungsgesetz, LGBl. 2015/88 und ähnliche Gesetze in anderen österreichischen Bundesländern.

⁴ Vgl. dazu *Keller*, Im Bann der Katastrophen, public 03/2013, 9 ff.

längere bzw. auch den Sonntag umfassende Öffnungszeiten vorzusehen.⁵ Darüber hinaus wurden zahlreiche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung oder etwa auch der Kinderbetreuungseinrichtungen zu Hause gebraucht oder konnten gar nicht erst an ihren Arbeitsplatz gelangen, was wiederum die Funktionsfähigkeit dieser - gerade in dieser Lage notwendigen - Einrichtungen vor Herausforderungen stellte.

Warum diese Beispiele? Einerseits um den Blick darauf zu richten, dass es in rechtlicher Hinsicht nicht immer der großen Katastrophe oder Krise bedarf, um das System an gewisse scheinbar oder tatsächlich bestehende Grenzen zu bringen oder in die Grenzbereiche der Rechtsordnung zu gelangen. Andererseits unterliegen offenbar manche Fakten einer in der Zeitschiene wechselnden Bewertung im Hinblick auf den Eintritt ihrer Wahrscheinlichkeit, sodass bislang unbeachtete Sachverhalte neue "Krisenszenarien" hervorrufen können.⁶

II. Eingangsfragen

Den folgenden Ausführungen sind zunächst einige wesentliche Eingangsfragen voranzustellen, die es zu beantworten gilt:

A. Wie stabil ist die Rechtsordnung bzw. sind deren Grundprinzipien in Krisensituationen?

Diese Frage wird meist unter dem Begriff des Staatsnotstandes⁷ beleuchtet. Die österreichische Bundesverfassung - das Bundes-Verfassungsgesetz 1920 idF 1929 - stellt selbst für seine totale inhaltliche Selbstaufgabe ein Verfahren zur Verfügung. Sogar die sogenannten Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung, das sind jedenfalls das demokratische, das republikanische, das föderalistische und das rechtsstaatliche Grundprinzip, können durch entsprechende qualifizierte Mehrheit im Parlament⁸

⁵ Vgl. § 5 Öffnungszeitengesetz.

⁶ Die Entwicklungen der letzten Jahre stellen den Rechtsstaat etwa insofern vor neue Herausforderungen, als der wirtschaftliche oder soziale Staatsnotstand ebenso zur realen Bedrohung wurde. Zur Rechtslage in Österreich vgl. dazu *Fister*, Die Notstandsverfassung vor neuen Herausforderungen - Gebietskörperschaften im wirtschaftlichen Notstand, in *Holoubek/Martin/Schwarzer* (Hrsg.), Die Zukunft der Verfassung - Die Verfassung der Zukunft?, FS Korinek (2010) 239 ff.

⁷ Zum Begriff Staatsnotstand *Koja*, Allgemeine Staatslehre (1993) 397 ff. Zur Entwicklung und Struktur der notstaatsrechtlich relevanten Bestimmungen der österreichischen Bundesverfassung vgl. *Fister*, Notstandsverfassung 242 ff.

⁸ Gemäß Art. 44 Abs. 1 B-VG bedarf der Beschluss eines Verfassungsgesetzes oder einer in einfachen Gesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmung der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder des Nationalrates und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

und nachfolgende Volksabstimmung⁹ geändert werden. Eine dem Art. 79 Abs. 3 dt. GG¹⁰ entsprechende Ewigkeitsklausel ist der österreichischen Bundesverfassung demnach fremd.¹¹

B. Welche Mechanismen und Handlungsrahmen stellt die Rechtsordnung für Krisen- und Katastrophenfälle zur Verfügung und sind diese ausreichend?

Was ist bei der Erzeugung von Recht im Normalfall für den Krisenfall vorzusehen; sowohl unter inhaltlichen als auch unter organisatorischen Gesichtspunkten? D.h. wie muss Recht gestaltet werden, damit es auch in Krisen seine Funktion erfüllt?

In diesem Zusammenhang drängt sich unmittelbar die Idee auf, Grundsätze und Ziele für die denkbaren Krisen- und Katastrophen-Reaktions-Szenarien möglichst unverrückbar im Gesetz zu normieren, die Ausführung hingegen möglichst flexibel zu gestalten. Dabei stellt sich das faktische Grundproblem, dass bei Katastrophen zwar auf Erfahrungen (meist leider "Fehlern") aus der Vergangenheit aufgebaut werden kann, trotzdem ein hohes Maß an Unwägbarkeiten bleibt, das nur sehr schwer prognostiziert werden kann, um daraus Handlungspflichten abzuleiten. MaW: Das Recht der Katastrophenbekämpfung baut auf dem Wissensstand von heute auf, der wiederum aus der Vergangenheit gewonnen wurde und der schon morgen möglicherweise überholt sein kann, wobei diese Erkenntnis wiederum erst nach der nächsten Katastrophe erlangt wird.¹²

Tritt etwa ein Fall ein, der auf Grund der bisherigen Erfahrungen kaum vorhersehbar oder als vernachlässigbar unwahrscheinlich eingestuft worden war, so kann ein bestehender Regelungsrahmen nur begrenzt Schutz bieten. In diesem Zusammenhang wird von der Quadratur des Kreises¹³ gesprochen,

⁹ Gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG ist jede Gesamtänderung der Bundesverfassung einer Volksabstimmung zu unterziehen. Eine Änderung der Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung ist als eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zu qualifizieren. Zum Begriff "Gesamtänderung der Bundesverfassung" zB *Rill/Schäffer*, Art. 44 B-VG Rz. 11 ff., in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 1. Lfg. 2001 sowie *Janko*, Gesamtänderung der Bundesverfassung, 2004.

¹⁰ Art. 79 Abs. 3 dt. GG lautet: "Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig." Vgl. dazu aber Art. 146 dt. GG, demzufolge das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage verliert, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

¹¹ Fragen im Zusammenhang mit Unionsrecht müssen an dieser Stelle aus Umfanggründen unberücksichtigt bleiben.

¹² *Weber*, Der Katastrophenschutz im Verwaltungsrecht. Neuralgische Rechtsfragen des Vollzugs, in *Bußjäger* (Hrsg.), *Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat* (2007) 31 (34).

¹³ Vgl. *Weber*, *Katastrophenschutz* 34.

wenn es darum geht, in einer rechtsstaatlich gesicherten Normenordnung rechtsstaatlich begrenzte Handlungspflichten mit der häufig notwendigen Flexibilität zu vereinbaren. Das Spannungsfeld für die Legistik heißt demnach: "Rechtsstaatlichkeit versus Flexibilität".

C. Wie unterscheidet sich eine Krise bzw. Katastrophe von einem Notfall?

Traditionell erfolgt diese Abgrenzung - jedenfalls in Österreich - über den Umfang des Ereignisses: Der Notfall ist demnach - zusammengefasst gesehen - ein sachlich/organisatorisch und/oder persönlich mehr oder minder abgegrenztes Ereignis. Für den Notfall bestehen in der Rechtsordnung zahlreiche Regeln, die auch im Krisen- und Katastrophenfall zur Anwendung kommen können. Diese "Notfallsklauseln" sind meist mit "Gefahr im Verzug"¹⁴ oder ähnlichen Bedingungen umschrieben. Aus dem Strafrecht sind in diesem Zusammenhang ua. die Figuren des Notstands, der Notwehr und der Nothilfe relevant.¹⁵

Als Krise oder Katastrophe gilt ein Ereignis, wenn es einen Notfall in den genannten Dimensionen übersteigt. Eine Katastrophe kann als ein Ereignis definiert werden, bei dem das Leben oder die Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, die Umwelt oder bedeutende Sachwerte in ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden und die Abwehr oder Bekämpfung der Gefahr oder des Schadens einen koordinierten Einsatz der dafür notwendigen personellen oder materiellen Ressourcen erfordert.¹⁶ Manche Rechtsordnungen kennen auch die Figur der ausdrücklichen staatlichen "Ausrufung des Notstands" oder es erfolgt eine "Erklärung zum Katastrophengebiet" mit verschiedenen Rechtsfolgen, insb. um die Regelungen zB von Katastrophenschutzgesetzen, besonderen Hilfs- und Förderungsmaßnahmen anwendbar zu machen.¹⁷

¹⁴ ZB § 57 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz; § 41 Oö. Bauordnung 1994.

¹⁵ Zur Notwehr vgl. zB § 3 Strafgesetzbuch.

¹⁶ *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat (2003) 1f; *Hörtenhuber*, Katastrophenschutz als Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ZfV 2007/316, 155; *Bußjäger*, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden, Ländern, Bund und Europäischer Union im Katastrophenschutz, in *Bußjäger* (Hrsg.), Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat (2007) 7 (7f); *Fuchs*, Katastrophenhilfe, in *Pürgy* (Hrsg.), Das Recht der Länder II/1 (2012) 241 (243).

¹⁷ Vgl. dazu etwa § 4 iVm. § 6 Steiermärkisches Katastrophenschutzgesetz; § 15 Vorarlberger Katastrophenhilfegesetz.

III. Allgemeine Notwendigkeiten

Auch im Rechtsbereich gilt die allgemein für Krisen- und Katastrophenfälle als wertvoll und letztlich notwendig erachtete **Flexibilität in inhaltlicher und organisatorischer Hinsicht**, wobei mE dies bereits im Regelbetrieb anzustreben ist, um in der Krise gelebt werden zu können. MaW: Entscheidungsträger, die das Delegieren oder das Arbeiten in multidisziplinären Teams oder die Übernahme von Verantwortung aus ihrer täglichen Arbeit nicht kennen, werden im Katastrophenfall dazu nicht oder nicht hinreichend in der Lage sein. Bestimmte Fertigkeiten und Situationen müssen geübt werden, weil nur auf diese Weise Fehler möglichst weitgehend ausgeschlossen werden können.

Die Prüffrage "Wer überlebt warum?" kann ebenso weiterhelfen. Es sind meist **kleine, dezentrale, integrierte Strukturen** (Subsidiarität). Das zeigte sich auch bei den Hochwasserereignissen der letzten Jahre: Menschen organisieren sich in Gemeinden/Ortschaften und versuchen sich zunächst selbst zu helfen. Der lokalen Selbstorganisation kommt in Krisenfällen große Bedeutung zu. Diese Formen müssen daher jedenfalls auch für den Katastrophenfall ermöglicht und gestärkt werden.

Der Gesetzgeber kann von sich aus zu einer Schärfung bzw. Stärkung der Selbstverantwortung beitragen, indem er zB nähere Regelungen an eine Geschäftsordnung delegiert, in der das Gremium selbst, "... sicherzustellen hat, dass das Gremium auch in Krisenzeiten seinen Aufgaben nachkommen kann". MaW: Vordenken und vorbeugen schon im Regelbetrieb.

Große Stabilität verleihen zudem **Persönlichkeiten, die persönlich integer und erfahren** sind; nicht zuletzt gibt es die Figur der "Ältesten- oder Weisenräte"¹⁸.

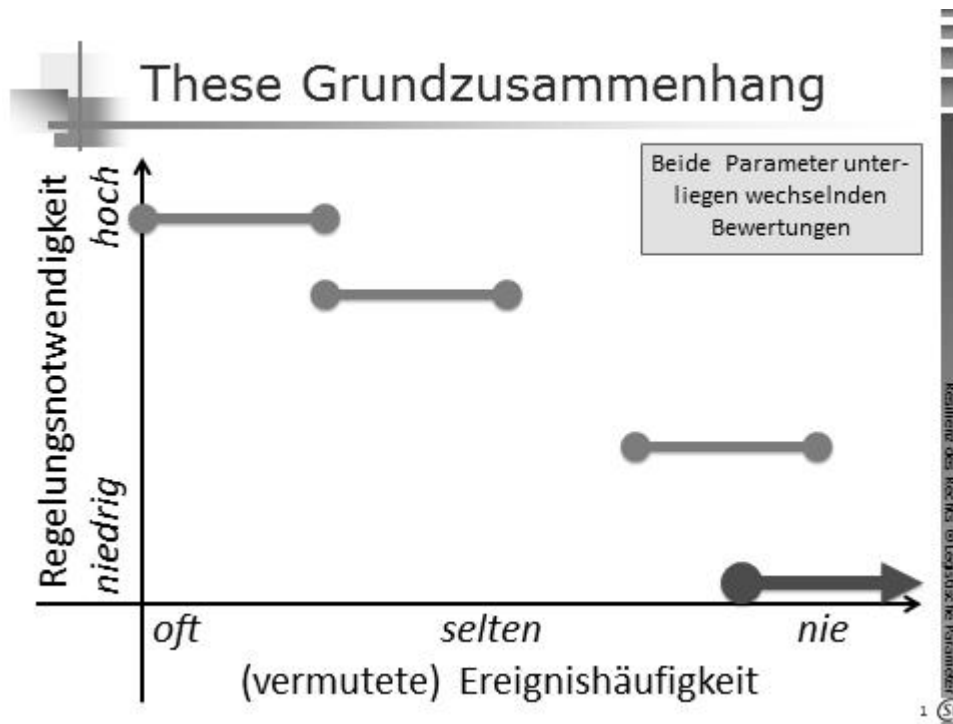
IV. Anforderungen an die Legistik

A. These: Grundzusammenhang

Für die traditionelle Rechtsgestaltung gilt mE ein Zusammenhang zwischen erkannter Regelungsnotwendigkeit und vermuteter Ereignishäufigkeit: Je wahrscheinlicher der Eintritt eines bestimmten Lebenssachverhalts prognostiziert wird, desto höher wird in der Regel die Notwendigkeit zu dessen Regelung sein bzw. erkannt. Letztlich interessant wird jener Bereich, an den vorweg niemand denkt bzw. der als mehr oder minder völlig unwahrscheinlich oder vernachlässigbar eingestuft wird. Die Antizipation in

¹⁸ § 6 GO dt. BT sieht die Einrichtung eines Ältestenrates vor.

Rechtsnormen hat folglich meist eine Grenze, weil die Fälle aus aktueller Sicht so unwahrscheinlich sind, dass sie faktisch nicht geregelt werden. Genau an diesem Punkt beginnt es im hier zu behandelnden Kontext verstärkt interessant zu werden. Wobei - wie bereits angemerkt - dieser Zusammenhang einer in der Zeitschiene wechselnden Bewertung unterliegen kann.¹⁹



B. Ziel der Legistik

Ziel einer guten Legistik ist demnach die Vermeidung planwidriger Lücken durch Antizipation. Dies hat im Sinn möglichst abschließender Regelungen auch für den völlig unwahrscheinlichen Fall und einer permanenten Vorbereitung auf und Anpassung an unerwartete Ereignisse zu erfolgen, wobei die Eintrittswahrscheinlichkeit möglichst multidisziplinär einzuschätzen ist.

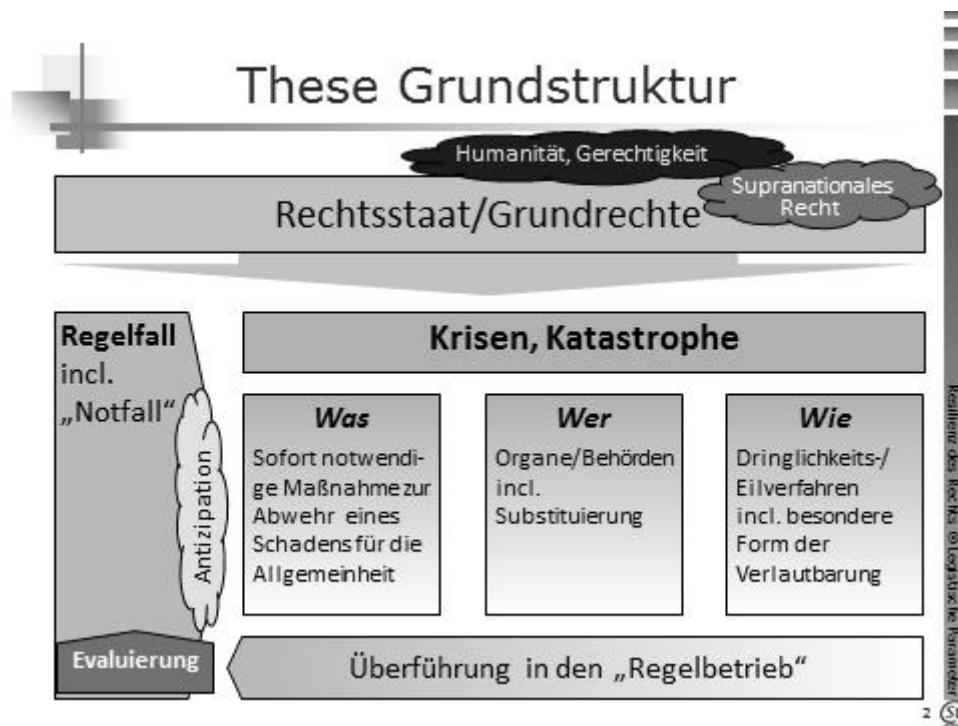
Dabei stellen sich folgende Fragen:

¹⁹ Vgl. das oben genannte Beispiel der Unterkünfte für Asylwerberinnen und Asylwerber: Bis Anfang 2015 dachte wohl niemand, dass etwa Österreich eine derart große Anzahl dieser Menschen zu betreuen hat und dass dafür auch Unterkünfte herangezogen werden müssen, die bisher für solche Zwecke nicht verwendet werden durften.

1. Sind die Parameter "guter Gesetzgebung" auch im Krisenfall anzuwenden bzw. gibt es letztlich keine Unterschiede zwischen "Normal-" und "Katastrophenlegistik"? Antwort: Grundsätze und Ziele sollten möglichst genau umschrieben sein, die Umsetzung sollte hingegen möglichst flexibel erfolgen können. Dies gilt nicht nur für gesetzliche Regelungen zur Krisen- und Katastrophenbewältigung; für diese aber besonders.
2. Gesetzestechnisch stellt sich die Frage, ob das im jeweiligen Materiengesetz - also quasi im legistischen Einzelfall - zu leisten ist oder - eventuell hilfsweise - durch eine Generalklausel, die zT wohl einer verfassungsrechtlichen Absicherung bedarf. Eine solche Generalklausel könnte zB lauten: "Wenn alle in (Verfassungs-)Gesetzen vorgesehenen Möglichkeiten ausgeschöpft sind, hat das jeweils ranghöchste handlungsfähige Staatsorgan (oder dessen Vertretung) die unbedingt notwendigen Maßnahmen unter Beachtung von ... und unter sinngemäßer Anwendung der Grundsätze ... zu setzen bzw. anzuordnen."

C. These: Grundstruktur

Eine mögliche Themenlandkarte sieht demnach so aus:



Auf der Basis rechtsstaatlicher und grundrechtlicher Grundprinzipien - vielleicht bleiben letztlich nur die Grundsätze: Humanität und Gerechtigkeit?²⁰ - ist es Aufgabe der Legistik, schon im Regelfall den "Notfall" mitzubedenken. Dabei sind drei Säulen von Bedeutung:

1. Was? Wie umschreibe ich den besonderen Fall, damit möglichst viele potenzielle Ereignisse abgedeckt sind?
2. Wer? Welche Regelungen muss ich in organisatorischer Hinsicht vorsehen?
3. Wie? Welche Regelungen muss ich in verfahrensrechtlicher Hinsicht vorsehen?

Letztlich ist die wiederum rechtsstaatlich geordnete Überführung der Sonderregelungen in den Regelbetrieb sicherzustellen, welche mit einer kritischen Evaluierung zu verbinden ist und nach deren Abschluss Anpassungen erforderlich sein können und werden.

Gute Legistik soll - nach einer Risikoanalyse, die periodisch auf Aktualität zu prüfen ist - schon im Regelfall möglichst viele der genannten Themenbereiche und der daraus abgeleiteten konkreten Punkte antizipieren, damit es nur noch ergänzende Sonderregelungen für Krisen- und Katastrophenfälle braucht.

1. Erste Säule: Was?

Für die Umschreibung des inhaltlichen Ziels gibt es verschiedenste Beispiele in der Rechtsordnung. In der Schweizer Bundesverfassung wird etwa die "Begegnung eingetretener oder unmittelbar drohender schwerer Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äußeren Sicherheit" genannt.²¹ Einfachere Umschreibungen erfolgen etwa mit "außergewöhnlichen Verhältnissen"²² oder "höherer Gewalt"²³. Als Beispiel auf europäischer Ebene kennen wir "dringende Gründe, die durch eine ernste und unvorhersehbare Situation entstanden sind und sich auf den Gesundheitsschutz von Mensch und Tier, auf den Erhalt von Pflanzen oder auf die Sicherheit beziehen"²⁴.

²⁰ Immerhin ermächtigt Art. 15 EMRK sogar die Vertragsparteien zur vorübergehenden Suspendierung der Garantien der Konvention im Notstandsfall. Vgl. dazu *Siess-Scherz*, Art. 15 EMRK Rz. 1 ff, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 1. Lfg. 1999; *Lukan*, Art. 15 EMRK Rz. 1 ff, in *Kneihs/Lienbacher* (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 10. Lfg. 2013; *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskommission⁵ (2012) § 2 Rz. 8 ff.

²¹ Vgl. Art. 185 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossen (chBV).

²² ZB § 23a Wehrgesetz 2001.

²³ ZB Art. 18 Abs. 3, Art. 79 Abs. 5, Art. 97 Abs. 3 B-VG.

²⁴ Art. 9 Abs. 7 der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. L

Darüber hinaus kommt solchen Maßnahmen häufig Sicherstellungscharakter zu. Die Rechtsordnung sieht demzufolge unaufschiebbare Maßnahmen bei "Gefahr im Verzug" vor. In Art. 185 chBV sind etwa Maßnahmen "zur Wahrung der äußeren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität" festgelegt. Art. 91 dt. GG nennt als Voraussetzung solcher Maßnahmen die "Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes und der Länder". Die österreichische Bundesverfassung spricht an mehreren Stellen von "Maßnahmen zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit".²⁵

Inhaltlich handelt es sich dabei jeweils um Abweichungen von einer Regelordnung. So kennt die Rechtsordnung etwa die Hemmung bzw. Unterbrechung oder Verlängerung von - gesetzlichen oder individuellen - Fristen wie zB für Meldungen im Arbeits-, Sozialversicherungs- und Steuerrecht oder der Lenkzeiten. Weiters vorgesehen sind Ausnahmen von Verboten, wie etwa im Fall des Fahrverbots für Lastkraftwagen an Wochenenden²⁶. Die Landeshauptleutekonferenz hat im Übrigen nach den Hochwasserereignissen im Jahr 2013 mit Beschluss vom 16. Mai 2013 konkrete Vorschläge - Novellierungsanordnungen für Bundesgesetze - an die österreichische Bundesregierung gerichtet. Auch die aktuelle Flüchtlingssituation hat konkrete Fragen aufgezeigt, für die - über die in den verschiedenen extra geschaffenen Gesetzen hinaus²⁷ - eine Lösung auf gesetzlicher Ebene angedacht werden sollte. Nur bspw. stellt sich die im Krankenanstaltenrecht nicht unmittelbar beantwortete Frage, ob für die (medizinische) Erstuntersuchung und -versorgung von Flüchtlingen zB im Grenzraum eine Art "dislozierter Ambulanzen" eingerichtet werden darf und ob bzw. wie Ärzte und sonstiges Personal aus Krankenanstalten dazu verpflichtet werden können, dort Dienst zu verrichten.²⁸

Zur Auslegung solcher Generalklauseln und Ausnahmen gelten alle juristischen Methoden, wobei zur (weiteren) Lückenschließung bei (krisen- und katastrophengeschuldeten) Notwendigkeiten die Regelordnung als Maßstab heranzuziehen ist.

1998/204. Vgl. nunmehr die Art. 6 Abs. 7 der Richtlinie 2015/1535/EU (kodifizierter Text), ABl. L 2015/241.

²⁵ Art. 18 Abs. 3, Art. 97, 102 B-VG.

²⁶ So sind in Österreich gemäß § 42 Abs. 3 Straßenverkehrsordnung 1960 Fahrten, die dem Einsatz in Katastrophenfällen dienen, vom LKW-Wochenendfahrverbot ausgenommen.

²⁷ Vgl. dazu das BVG über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden BGBl. I 2015/120 und die dazu ergangene Verordnung BGBl. II 2015/290 sowie für Oberösterreich das Oö. Unterbringungs-Sicherstellungsgesetz LGBl. 2015/88 und die Oö. Unterbringungs-Sicherstellungsverordnung LGBl. 2015/90.

²⁸ Der Dank für diesen Hinweis gebührt *Robert Gmeiner*, Verbindungsstelle der Bundesländer.

Davon zu unterscheiden sind mE Regelungen, die Katastrophen oder ähnliche Ereignisse als Tatbestandsmerkmal für sonstige Ausnahmen, etwa von der Steuerschuld oder von Abgaben, haben. Ein passendes Beispiel hierfür findet sich im Biersteuergesetz 1995. Demnach entsteht die Steuerschuld nicht, wenn das "Bier auf Grund seiner Beschaffenheit oder in Folge unvorhersehbarer Ereignisse oder höherer Gewalt vollständig zerstört oder unwiederbringlich verloren gegangen ist".²⁹ Ähnliches gilt für die Antragstellung zur Zuteilung von Geldern aus dem Katastrophenfonds. Das Vorliegen eines Katastrophenfalles bildet auch hier eine Tatbestandsvoraussetzung für die Zuerkennung einer Förderung aus dem Katastrophenfonds; Resilienzüberlegungen sind diesfalls nicht unmittelbar anzustellen.

2. Zweite Säule: Wer?

Ist es gelungen, den besonderen Fall, der möglichst viele potenzielle Ereignisse abdeckt, zu umschreiben, gilt es, sich den organisatorischen Aspekten zu widmen. So ist es erforderlich, für Krisen- und Katastrophenfälle Vertretungen vorzusehen, die jedenfalls mehrere Ebenen abzudecken haben. Weiters sind Verhinderungsfälle zu bedenken, die in Krisenzeiten weitergehender Regelungen bedürfen als sonst, um mögliche Krisenszenarien - Wie ist vorzugehen, wenn zB in einem Mehrebenenstaat die über- oder untergeordnete Ebene nicht "erreichbar" oder nicht handlungsunfähig ist? - abzudecken.

Probleme können mE bei krisen- oder katastrophenbedingt notwendigen Kompetenzüberschreitungen bzw. völliger Handlungsunfähigkeit von mehr oder minder autonomen Ebenen entstehen. Die österreichische Bundesverfassung sieht dafür - abgesehen vom Fall des selbständigen militärischen Einschreitens des Bundesheers nach Art. 79 Abs. 5 B-VG - zumindest zT Regelungen vor. Gemäß Art. 102 Abs. 5 B-VG³⁰ hat der Landeshauptmann, wenn in einem Land in Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung die sofortige Erlassung von Maßnahmen zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit zu einer Zeit notwendig wird, zu der die obersten Organe der Verwaltung des Bundes wegen höherer Gewalt dazu nicht in der Lage sind, die Maßnahmen an deren Stelle zu treffen.³¹ Für den Bereich der Gemeinden

²⁹ § 7 Abs. 4 Biersteuergesetz 1995.

³⁰ Vgl. dazu allgemein *Holzinger*, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes im Sinne der B-VG-Novelle 1994 (1988); *Bußjäger*, Art. 102 B-VG Rz. 28f, in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 2. Lfg. 2002; *Raschauer*, Art. 119a B-VG Rz. 96 ff, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 4. Lfg. 2001.

³¹ Eine ähnliche Regelung für den Verteidigungsfall findet sich auch im deutschen Grundgesetz in Art. 115i GG.

räumt die österreichische Bundesverfassung der übergeordneten Ebene - der staatlichen Aufsichtsbehörde³² gemäß Art. 119a B-VG³³ - Befugnisse ein. Die Handlungsunfähigkeit eines Bundeslandes ist hingegen nicht geregelt.

Ferner gilt es in organisatorischer Hinsicht die Dauer der Verhinderung sowie die inhaltliche "Handlungsfähigkeit" der Vertretung mitzubedenken. Gegebenenfalls sind je nach Zeitraum der Verhinderung unterschiedliche Regelungen notwendig. Potenzielle Vertretungen bereits im Regelfall miteinzubeziehen, scheint ebenso sinnvoll. So gewähren Vorschriften, denen zufolge Ersatzmitglieder bereits am Regelbetrieb des Kollegialorgans teilnehmen dürfen,³⁴ im Vertretungsfall rasche und auch inhaltlich bessere Substitution und damit Handlungsmöglichkeit.

Erfahrungen der bisherigen Praxis zeigen, dass sich insb. Formen der Selbstorganisation in Krisen- und Katastrophenfällen als Erfolgsmodell herausgestellt haben; sie gilt es daher verstärkt vorzusehen.

3. Dritte Säule: Wie?

Einen entscheidenden Aspekt im Krisen- und Katastrophenfall bilden **flexible Verfahrensregelungen**, wobei rechtsstaatliche Mindestanforderungen bestehen bleiben müssen. Für den Regelfall vorgesehene Mechanismen - zB durchstrukturierte Gesetzgebungsverfahren - funktionieren auf Grund organisatorischer Hürden wie zB Personal- oder Sachmängel nicht oder würden zu viel (der nicht vorhandenen) Zeit in Anspruch nehmen. Dringlichkeits- oder Eilverfahren schaffen Abhilfe. In diesem Sinne sieht etwa Art. 9 Abs. 7 der RL 98/34/EG Ausnahmen im Bereich des Notifikationsverfahrens und der Stillhaltefristen für den Fall vor, dass ein "Mitgliedstaat aus dringenden Gründen, die durch eine ernste und unvorhersehbare Situation entstanden sind und sich auf den Gesundheitsschutz von Mensch und Tier, auf den Erhalt von Pflanzen oder auf die Sicherheit beziehen, gezwungen ist, ohne die Möglichkeit einer vorherigen Konsultation in kürzester Frist technische Vorschriften auszuarbeiten, um sie unverzüglich zu erlassen und in Kraft zu setzen".

Im modernen Rechtsstaat bestehen mitunter hoch-**ausdifferenzierte Vollzugskompetenzen**. Gerichte haben sich an eine feste Geschäftsverteilung und dort (exklusiv) vorgesehene Vertretungsfälle zu halten. Nicht selten haben diese ihre Entscheidung in Mehrpersonen-Spruchkörpern zu

³² Das ist idR die Landesregierung.

³³ ZB die Ersatzvornahme gemäß Art. 119a Abs. 7 B-VG; dazu *Kahl*, Art. 119a B-VG Rz. 53 ff, in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 12. Lfg. 2013.

³⁴ Vgl. bspw. § 32 der GO der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirats, BGBl. II 2012/249.

treffen. Insofern stellt sich auch hier die Frage nach einer Verkürzung bzw. Vereinfachung. Beispiele in diesem Sinne bestehen derzeit bereits in bestimmten Eilverfahren, insb. bei der Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln.³⁵ Ähnliche Beispiele finden wir im Bereich der Vollziehung durch Verwaltungsorgane etwa mit verschiedenen Einvernehmens- und Zustimmungsregelungen, die mitunter schon im Regelbetrieb nur schwer einhaltbar sind.

Der verbreitete **Einsatz moderner Medien** bringt weitere Herausforderungen mit sich. Das Erstellen von Dokumenten am Computer bis zur Verwendung von elektronischen Aktenverarbeitungssystemen und der Kundmachung von Rechtsakten über bzw. in elektronischen Datenbanken hat bspw. eine funktionierende technische Infrastruktur zur Voraussetzung. Wie kann Recht ohne den Einsatz dieser Medien erzeugt werden? Wer kennt/hat noch eine Schreibmaschine oder Durchschlag-/Kohlepapier? Wie ist Recht in einem solchen Fall erzeug-, aber auch verfügbar? Im Zuge der Hochwasserereignisse 2013 wurden in Oberösterreich mangels zur Verfügung stehender Technik zB Verfügungen auf kommunaler Ebene auf Flipcharts geschrieben. Insofern helfen besondere Formen der Verlautbarung und Dokumentation im Krisen- und Katastrophenfall. § 7 Abs. 3 Bundesgesetzblattgesetz sieht etwa vor, dass wenn und solange die Bereitstellung oder Bereithaltung der im Bundesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften zur Abfrage im Internet nicht bloß vorübergehend nicht möglich ist, deren Verlautbarung in anderer dem Art. 49 Abs. 3 B-VG - dh. allgemein zugänglich und in ihrer kundgemachten Form vollständig und auf Dauer ermittelbar - entsprechender Weise zu erfolgen hat; auch in manchen Materiengesetzen finden sich dazu Sonderregelungen: Verordnungen, mit denen zur Bewältigung von unvorhersehbaren und unabwendbaren Unterbringungsengpässen von Asylwerbern Kasernen zu einer Betreuungsstelle erklärt werden, sind gemäß § 11 Abs. 3 Grundversorgungsgesetz-Bund 2005 zB an der betroffenen Kaserne anzuschlagen.

Nur am Rand anzumerken ist an dieser Stelle ferner, dass sich direktdemokratische Elemente als verpflichtende Schritte im Verfahren in Krisen- und Katastrophenzeiten als kaum bzw. nicht machbar erweisen. In der Krise, die insofern auch "die Stunde der repräsentativen Demokratie" ist, muss auf direktdemokratische Willensbildung weitgehend verzichtet werden.

Eine weitere Hilfestellung können sogenannte "Schubladenverordnungen" bzw. "-regelungen" sein - maW Verordnungen bzw. Regelungen, die für

³⁵ Zum Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof vgl. § 85 Abs. 4 Verfassungsgerichtshofgesetz: Entscheidung über die aufschiebende Wirkung durch den Präsidenten auf Antrag des Referenten außerhalb der Sessionszeiten.

bestimmte Szenarien rechtlich abgesichert fertig vorbereitet sind und quasi nur mehr aus der Schublade gezogen werden müssen.³⁶

4. Überführung in den Regelbetrieb

Notstandsregelungen sind zumindest tendenziell mit einer Verschiebung der Gewaltenteilungsskala in Richtung Stärkung der Vollziehung verbunden.³⁷ Ihr Zweck besteht in rascher, möglichst "unbürokratischer" Soforthilfe. Es erweist sich demnach als zweckmäßig, Notanordnungen zeitlich zu befristen sowie rechtstaatlich notwendig, Entscheidungen der ursprünglich zuständigen Organe und Behörden nachzuholen. Allfällige in der Not zunächst vernachlässigte Verfahrensschritte und -vorschriften können und sollen bei der Rückführung wiederum beachtet werden.

Als Beispiel sowohl für eine besondere Form der Verlautbarung als auch für eine Rückführung bzw. Begrenzung durch zeitliche Befristung kann § 36 Sicherheitspolizeigesetz genannt werden. Verordnungen der Sicherheitsbehörde, mit denen ein Platzverbot ausgesprochen wird, können zB durch Anschlag oder Verlautbarung in Medien kundgemacht werden und sind aufzuheben, sobald eine Gefährdung nicht mehr zu befürchten ist; sie treten jedenfalls drei Monate nach ihrem Wirksamwerden außer Kraft. Eine Aufforderung zur Räumung eines Gefahrenbereichs mit nachfolgender Wegweisungsbefugnis durch Verordnung der Sicherheitsbehörde kann zB mittels Megaphon kundgemacht werden. Die Verordnung ist aufzuheben, sobald keine Gefahr mehr besteht und tritt jedenfalls sechs Stunden nach ihrer Erlassung außer Kraft.³⁸

V. Resümee

Die Regelungen für den Notstand bilden den Härtetest einer Rechtsordnung: Um die Rechtsordnung zu schützen, erlauben sie selbst ein kurzfristiges Abweichen von eben dieser Ordnung. Mit dem Wortpaar "kurzfristiges Abweichen" ist noch einmal die eingangs erwähnte Quadratur des Kreises umschrieben. Dem Zeitfaktor und der inhaltlichen Reichweite der Abweichung kommen sowohl bei der rechtsstaatlichen Zulässigkeitskontrolle

³⁶ Solche Schubladenverordnungen sind etwa im Energielenkungsgesetz vorgesehen, um im Krisenfall die Energieversorgung gewährleisten zu können.

³⁷ "Der Notstand ist die Stunde der Exekutive." *Krieger*, Notstand und gewaltenteilende Staatsstrukturen: eine rechtsvergleichende Perspektive, in Berliner Online-Beiträge zum Völker- und Verfassungsrecht Nr. 1/2010.

³⁸ Auch das schon genannte Oö. Unterbringungs-Sicherstellungsgesetz ist zeitlich befristet.

solcher Maßnahmen ex ante als auch bei deren Evaluierung wesentliche Bedeutung zu.

Die Befassung mit dem Thema hat mE gezeigt, dass es derzeit weitgehend an einer systematischen Durchdringung im Sinne einer abschließenden Gesamt- oder Querschau fehlt; in Wissenschaft und Praxis sind unterschiedliche, eher punktuelle Ansätze und Regelungen zu finden.

Aus legistischer Sicht muss die Hauptlast der notwendigen Antizipation von den Materiengesetzen erbracht werden, zumal dazu meist ein spezifisches - im Idealfall möglichst multidisziplinäres - Fach-Know-how erforderlich ist; Rechtsvergleiche und best-practice-Beispiele bieten dabei wertvolle Hilfestellungen. Dazu kommen flankierende Regelungen in Rettungs- und Katastrophenschutz- und -hilfegesetzen sowie sicherheitspolizeiliche Bestimmungen bzw. sogenannte Vorsorge- und Sicherstellungsgesetze oder subsidiäre Eingriffsklauseln.

Das Thema bietet insofern ausreichend Grundlage für die wissenschaftliche Forschung und Aufbereitung sowie die Praxis der Umsetzung. Somit stehen wir wohl eher am Anfang der Diskussion dieser Thematik.

Die dabei zu berücksichtigende Herausforderung ist die Flexibilität unter Einhaltung rechtsstaatlicher Mindestanforderungen, wobei der ständigen Überarbeitung und Anpassung der Rechtsordnung an geänderte Verhältnisse im Außenbereich - zB bei veränderter Einschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit von Naturereignissen, bei sich ändernder Demografie (Stichwort "Überalterung"), Migration etc. - große Bedeutung zukommt.

Die zu Resilienz entwickelten Gedanken könnten und sollten jedenfalls Eingang in die Rechtsprüfung von Gesetzentwürfen finden,³⁹ wobei zu überlegen und bedenken ist, dass sich die Frage der Resilienz des Rechts nicht für alle Regelungen in gleicher Dichte stellt. So dürften die "Resilienz-Überlegungen" bei reinen Förderungsgesetzen kaum eine Rolle spielen; dh. es gibt wohl Gruppen von Rechtsnormen, bei denen man sich keine oder kaum Gedanken in diese Richtung machen muss. Welche Fälle das im Detail sind und welche Parameter jeweils zu prüfen und zu berücksichtigen sind, muss weiteren Arbeiten vorbehalten bleiben.

³⁹ Vgl. die wirkungsorientierte Folgenabschätzung nach § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013 bzw. die verschiedenen Legistischen Richtlinien; für das deutsche Recht vgl. Bundesministerium für Justiz (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit³ (2008).

II. Generalthema "Verweisungen"

Verweisung: Phänomen und Typologie

Meinrad Handstanger

I. Struktur der Verweisung

1. Bei der Erstellung genereller Rechtstexte werden aus Gründen der Gesetzesökonomie häufig Verweisungen verwendet¹. Der *modus operandi* dieses Instruments der Rechtstechnik folgt dabei grundsätzlich folgendem Schema: Die normsetzende Autorität (kurz: der Gesetzgeber) ordnet in jener Norm, in der verwiesen wird - der *Verweisungsnorm* (VN) -, an, dass im Rahmen des von ihm erlassenen generellen Rechtsaktes eine oder mehrere Normen (das *Verweisungsobjekt* [VO]), die in einem anderen generellen Rechtsakt geregelt sind, zum Inhalt der VN gemacht werden². Genau besehen wird dabei nicht das VO als Norm in die VN rezipiert oder inkorporiert, vielmehr wird der Inhalt des VO zum Inhalt der VN erhoben³. Die Bezugnahme auf das VO erfolgt dabei in der Regel durch die Angabe der numerischen Gliederungseinheit der verwiesenen Normen⁴, wobei allfällige Anpassungen oder Änderungen in aller Regel ausformuliert werden⁵. Das VO kann aber auch aus außerrechtlichen normativen Standards⁶ oder in einer anderen Bezugnahme auf faktische Gegeben-

¹ Vgl. Mayer, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, 1974, 44; Karpen, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: Rödiger (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 224; Bezemek, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 26. P. Noll, Gesetzgebungslehre, 1973, 228, betrachtet Verweisungen als "notwendiges Übel"; ähnlich offenbar auch F.C.v.Savigny, vgl. Strejek, Verweisungen im UOG, ZfV 1986, 550. Einen Überblick zur Verweisung aus legistischer Perspektive verschaffen die vom Bundeskanzleramt herausgegebenen Legistischen Richtlinien 1990, Richtlinie 54 ff, ferner etwa Schneider, Gesetzgebung. Ein Lehrbuch, 1982, Rz. 377 ff. Im Bereich der Lehrbuchliteratur vgl. die Ausführungen zu Verweisungen etwa bei Berka, Verfassungsrecht⁶, 2016, Rz. 193; Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹, Rz. 253; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹⁰, 2014, Rz. 86.

Im Übrigen kann auch in Rechtsakten mit individuellen Adressaten auf andere derartige Rechtsakte verwiesen werden. Bei solchen Rechtsakten setzt eine Verweisung allerdings grundsätzlich voraus, dass den Adressaten auch ein verwiesener Rechtsakt wirksam zugestellt wurde, vgl. etwa VwSlg. 17.883 A/2010.

² Siehe etwa jüngst Berka, Verfassungsrecht⁶, 2016, Rz. 193.

³ Die Verweisung in der VN auf eine Norm als VO führt daher nicht zu einer Erstreckung des normativen Geltungsbereiches der verwiesenen Norm. - Die gegenläufige Diktion in der Judikatur des VfGH kritisch in den Blick nehmend Bezemek, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 33.

⁴ Dh. der Paragraphen bzw. der Artikel bzw. auch ihrer weiteren Untergliederungen (Absätze, Ziffern etc.).

⁵ Sprachlich gefasst wird eine Änderung bzw. Anpassung häufig mit der Wendung "sind die §§..... mit der Maßgabe anzuwenden, dass".

⁶ Insbesondere technische Normen bzw. "Technikklauseln" ("nach dem Stand der Technik") oder Standards für die Ausübung von (beruflichen) Tätigkeiten (Standespflichten, Usancen). Zu den

heiten⁷ bestehen. Auf Grund der Anordnung in der VN erlangt der Inhalt des VO rechtliche Relevanz für den von der VN erfassten Bereich⁸.

2. Verweisungen stellen bei der Normanwendung insofern eine besondere Herausforderung dar, als die Einpassung des VO in den Kontext der verweisenden Rechtsquelle bei der Anwendung der VN erfolgen muss. Ganz deutlich tritt dies bei "sinngemäß" verwiesenen Bestimmungen heraus, die nicht wörtlich, sondern mit der nach dem Kontext des verweisenden Rechts erforderlichen Anpassung anzuwenden sind⁹. Verweisungen lassen damit die Komplementarität, die zwischen Rechtsetzung im Sinn der Gesetzgebung und Rechtsanwendung als Umsetzung erlassener Gesetze in konkreten Fällen besteht¹⁰, klar erkennen. Aus der legislativen Perspektive der Erstellung von Normtexten¹¹ wird es (im Sinn einer methodischen Anweisung) erforderlich sein, solche Anpassungen zu antizipieren und den Normtext dann so zu gestalten, dass bei der Rechtsanwendung der Einbau des VO in den verweisenden Normtext möglichst reibungslos vonstattengehen kann.
3. Hier nicht weiter verfolgt werden, aber doch nicht gänzlich unerwähnt bleiben soll die Abhängigkeit der Rechtsordnungen von sprachlich gefassten Rechtstexten, wodurch sich insgesamt eine Art globaler Verweisung des Rechts auf Sprache ergibt, indem bei der Erlassung von Normtexten die für ihr Verständnis erforderlichen Kenntnisse des regelhaften Umganges mit Sprache vorausgesetzt werden¹².

Technikklauseln vgl. den Beitrag von *Thomas Uebe* in diesem Band. Vgl. weiters etwa *Saria*, Grundsätzliches zum "Stand der Technik" aus rechtswissenschaftlicher Sicht, in: *Saria* (Hrsg.), Der "Stand der Technik" - Rechtliche und technische Aspekte der "Technikklauseln", 2007, 25; *Saria*, Technikklauseln und technische Nomen, ZTR 2011, 24, mwH; *Korinek*, Die Verbindlichkeit technischer Normen im nationalen Recht und im Gemeinschaftsrecht, in: *Ruch/Hertig/Nef* (Hrsg.), Das Recht in Raum und Zeit (FS Martin Lendi), 1998, 315. Aus der Judikatur vgl. etwa VfSlg. 19.805/2013, VwGH 28.1.2016, Ra 2015/07/0164.

⁷ Vgl. *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 27 (unter Hw. auf *Walter Jellinek*), 34 (unter Hw. auf *Rudolf Thienel* und *Josef Aichlreiter*).

⁸ *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 33; *Thienel*, Verweisungen auf ÖNORMEN, 1990, 54 (FN 108).

⁹ Vgl. VwGH 17.1.1997, 96/07/0117 (VwSlg 14.591 A/1997), mwH; VwGH 26.5.2014, 2012/03/0132; VwGH 30.6.2015, Ro 2015/03/0021.

¹⁰ *A. Kaufmann*, Rechtsphilosophie, Rechtstheorie, Rechtsdogmatik, in: *A. Kaufmann/W. Hassemer* (Hrsg.), Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart¹⁰, 2010, 110.

¹¹ In diesem Zusammenhang lassen sich drei Phänomene unterscheiden: der Normtext, mit dem die Norm formuliert wird und in welchem daher der Inhalt der Norm - kurz: die Norm - ihren Ausdruck findet und daraus im Wege der Interpretation zu erfassen ist, wobei dann die Aussagen über den Inhalt der Norm in Normsätzen angegeben werden.

¹² Vgl. etwa *Potacs*, Rechtsphilosophie, 2015, 131 ff; *Thienel*, Verweisungen auf ÖNORMEN, 1990, 28.

II. Verweisung als Rezeption

1. Das VO ergänzt den Normtext der VN. Eine Verweisung setzt damit eine Ergänzungsbedürftigkeit dieses Normtextes voraus, der durch den Verweis auf das VO Rechnung getragen wird. Mit dem Verweis wird im verweisenden Normtext der Inhalt des VO rezipiert, der ohne diesen Verweis dort auszuformulieren wäre. Bildlich gesprochen führt der Verweis zu einem "Hineinphotographieren" des verwiesenen Textes in den verweisenden Normtext¹³. Ob eine Verweisung vorliegt, kann daher damit geprüft werden, ob eine Wiederholung des Inhaltes des VO im Text der VN die Verweisung dann entbehrlich macht ("Wiederholungs-Test"). Eine Ergänzung durch Verweis kann sowohl hinsichtlich des Tatbestandes der Norm als auch bezüglich der dort anzuordnenden Rechtsfolge stattfinden¹⁴. Durch die Übernahme des VO in den VN-Text wird der Inhalt des VO in die VN übernommen, wobei (wie erwähnt) die Übernahme mit oder ohne Änderung bzw. Ergänzung des Textes des VO vorgenommen werden kann¹⁵.
2. Die Rezeption durch Verweisung bietet zunächst den Vorteil, den VN-Text kurz zu halten. Zudem kann damit einem systematischen Zusammenhang mit dem VO-Normtext Rechnung getragen werden¹⁶, was die Konsistenz und Systematik der Rechtsordnung insgesamt verbessert und damit ihre im Interesse der Rechtssicherheit¹⁷ liegende Einheit¹⁸. Im Übrigen wird eine Verweisung in der Regel insbesondere dann zu einer gelungenen Normanwendung führen, wenn die Umsetzung des VO in dessen eigenem Kontext schon erfolgreich erprobt wurde. Diesen gesetzesökonomischen Vorteilen steht allerdings die durch die bloße Verweisung bewirkte verkürzte Präsentation des Inhaltes des VO im verweisenden Text gegenüber, was letzterem den Eindruck eines technokratischen Charakters vermitteln kann und zudem jedenfalls weniger geübten Normtext-Leserinnen und -Lesern¹⁹ das Verständnis erschweren wird. Außerdem gerät die Verweisteknik in ein Spannungsverhältnis mit der

¹³ Staats, Verweisung und Grundgesetz, in: Rüdiger (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 244, 252, 254.

¹⁴ Vgl. Karpen, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970, 24 f.

¹⁵ Vgl. Karpen, Die Verweisteknik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: Rüdiger (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 229.

¹⁶ Verweisungen werden daher insbesondere auf Normtexte im selben Sachgebiet bzw. in vergleichbaren, ähnlichen Sachgebieten oder zu einem im Wesentlichen gleichen Regelungsproblem in einem sachlich entfernt liegenden Normgebiet erfolgen.

¹⁷ Zur Bedeutung der Rechtssicherheit als fundamentale Dimension des Rechts vgl. Radbruch, Rechtsphilosophie, Studienausgabe 1999, 73 ff.

¹⁸ Einführend zum Konzept "Einheit der Rechtsordnung" etwa Rüdiger/Fischer/Birk, *Rechtstheorie*⁷, 2013, Rz. 774 ff.

¹⁹ Das ist die weitaus überwiegende Mehrheit der Bevölkerung.

verfassungsrechtlich erforderlichen ordnungsgemäßen Kundmachung, wenn sich das VO nicht in einem Kundmachungsorgan findet, das mit dem ordnungsgemäßen Kundmachungsorgan der VN gleichwertig ist, und nicht außerdem die Fundstelle angegeben wird²⁰; Vergleichbares gilt für eine dem Legalitätsprinzip nicht entsprechend präzise Fassung des VO²¹. Insofern bringt eine Verweisung einen Normtext²² in ein gewisses Spannungsverhältnis zum fundamentalen Prinzip der Rechtssicherheit²³; der legistische Einsatz der Verweisungstechnik sollte daher grundsätzlich sparsam und mit Augenmaß erfolgen²⁴ und nicht nur die Vorgaben in verfassungsrechtlicher Hinsicht strikt beachten, sondern auch den Erfordernissen guter Lesbarkeit des Normtextes und leichter Auffassbarkeit des Norminhaltes entsprechen.

III. Funktionen der Verweisung

Verweisungen charakterisiert (wie angesprochen) insofern eine *Übertragungsfunktion*²⁵, als das VO jedenfalls ein (normatives) Element enthält, das nicht nur im Kontext seines ursprünglichen Sitzes bedeutsam ist, sondern auch für den Regelungs-Kontext der VN ein brauchbares Modell darstellt, auf den es im Verweisungsweg inhaltlich übertragen wird. Verweisungen sind damit ein Fall der Regelungs-Modell-Übertragung. Außerdem erlauben Verweisungen eine *Entlastung* des Normtextes der VN mit (detaillierten) Regelungen²⁶.

Für die Auslegung der VN und ihres direkten normativen Umfeldes bietet eine bereits bestehende Auslegungspraxis zum VO eine Anleitung zum Verständnis dieses normativen Elements auch im Kontext der VN, weshalb Verweisungen auch eine *operationale Funktion* bei der *Deutung* von Rechtsnormen zukommt.

²⁰ Vgl. etwa *Berka*, Verfassungsrecht⁶, 2016, Rz. 193; *Thienel*, Verweisungen auf ÖNORMEN, 1990, 33 ff, 50.

²¹ Vgl. zu den angesprochenen Präzisierung- und Kundmachungserfordernissen etwa VfSlg. 2750/1954, VfSlg. 3130/1956, VfSlg. 3295/1957, VfSlg. 5320/1966, VfSlg. 5633/1967, VfSlg. 7586/1975, VfSlg. 10.311/1984, VfSlg. 12.080/1989, VfSlg. 12.947/1991, VfSlg. 12.293/1990, VfSlg. 14.606/1996, VfSlg. 18.142/2006.

²² Vgl. FN 11.

²³ Vgl. FN 17.

²⁴ *Irresberger*, Legistische Probleme der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verweisungs-Problematik, in: *Bußjäger/Kleiser* (Hrsg.), Legistik und Gemeinschaftsrecht, 2001, 115, 127 f.

²⁵ Vgl. *Staats*, Verweisung und Grundgesetz, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 244, 246.

²⁶ Vgl. dazu und zum Folgenden *Karpen*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 224 ff.

Diese beiden Funktionen sind die Grundlage für die bereits erwähnte Bedeutung, die Verweisungen für die Systematik und die semantische Gestaltung einer Rechtsordnung aufweisen²⁷. Die *systematische Funktion* liegt vor allem darin, dass die Verweisungstechnik die Regelung einer bestimmten Problematik (zunächst) in der nach dem System maßgeblichen Rechtsvorschrift - etwa des zivilrechtlichen Eigentums im ABGB - und dann die Übernahme in andere Gesetze (bzw. in Teile von Gesetzen) erlaubt, was der einheitlichen inhaltlichen Gestaltung der Gesetze und damit der Einheit der Rechtsordnung²⁸ dient und die Rechtsordnung insgesamt als geordnetes und konsistentes System erscheinen lässt²⁹. In eben diese Richtung weist auch die *semantische Funktion* der Verweisungen, indem sich damit für unterschiedliche Gesetze bzw. Rechtsvorschriften Norminhalte stets mit einer im Wesentlichen gleichbleibenden sprachlichen Umschreibung zum Ausdruck bringen lassen³⁰.

IV. Verweisungstypen

1. Typologie

Aus einer an einer formal-systematischen Einteilung der Rechtsvorschriften ausgerichteten Perspektive erfassen VN die VO entweder in dem Gesetz³¹, in welches sie selbst eingeordnet sind, oder VO in anderen systematisch davon getrennten Gesetzen. Ersteres wird als *Binnenverweis*, zweiteres als *Außenverweis* bezeichnet³². Steht das VO in der Rechtsordnung des Gesetzgebers der VN, spricht man von *Eigenverweis*, beim *Fremdverweis* befindet sich das VO in einer anderen Rechtsordnung³³.

Eine weitere Unterscheidung orientiert sich an der unterschiedlichen rechtlichen Tragweite, die mit einer differenzierten Handhabung der Verweisungstechnik erzielt werden kann und die auch in der

²⁷ Vgl. P. Noll, Gesetzgebungslehre, 1973, 229 ff.

²⁸ Vgl. FN 18.

²⁹ Konsistenz bzw. Freiheit von Widersprüchen ist insbesondere maßgeblich für die Überzeugungskraft (Plausibilität), Akzeptanz und Befolgungsintensität von Rechtsvorschriften, vgl. in diese Richtung etwa Neumann, Theorie der juristischen Argumentation, in: A. Kaufmann/W. Hassemer (Hrsg.), Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart¹⁰, 2010, 333, 341 f.

³⁰ Daran knüpft sich etwa das Auslegungsprinzip, dass gleichlautenden Umschreibungen (Begriffen) in unterschiedlichen Rechtsvorschriften grundsätzlich der gleiche normative Inhalt beigemessen wird (vgl. etwa VwSlg. 8038 F/2005). Zum autonomen Verständnis der unionsrechtlichen Begriffe vgl. VwGH 24. Mai 2012, 2008/03/0173.

³¹ "Gesetz" steht hier für jede systematisch formal als Einheit ausgebildete Rechtsvorschrift.

³² Binnenverweisungen dienen in erste Linie der Straffung und systematischen Gliederung des Gesetzes, Außenverweisungen der Rechtsangleichung, vgl. Karpen, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970, 52.

³³ Vgl. zu dieser Unterscheidung etwa Bezemek, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 29 f.

rechtsdogmatischen Qualifikation differenziert gesehen wird. Aus dieser Perspektive lassen sich *Hinweis*, (tatbestandsmäßige) *Anknüpfung* und *Verweisung* (im engeren Sinn) unterscheiden.

Je nachdem, ob das VO inhaltlich lediglich zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt erfasst wird oder ob auch spätere inhaltliche Veränderungen des VO maßgeblich sein sollen, unterscheidet man zwischen *statischen Verweisungen* und *dynamischen Verweisungen*. Schließlich bestehen *besondere Verweisungsformen*.

2. Hinweis

Der Verweis auf eine andere Norm in der Form der Nennung bzw. Angabe ihrer systematischen Fundstelle in der VN ("Klammerzitat"; "Zitat"; "Erwähnung"; "Anführung"³⁴) verkettet zwar die VN mit dem bloß zitierten VO, führt aber regelmäßig nicht zu einer Ergänzung des Norminhaltes der VN³⁵. Ob dies der Fall ist, kann mit einem "Weglass-Test" geprüft werden, ob nämlich bei Weglassen des Zitates der normative Inhalt dann unverändert erscheint³⁶. Ohne inhaltlich ergänzenden Charakter kommt einem Hinweis eine bloß anleitende Bedeutung bei der Normanwendung zu ("Fingerzeig"³⁷), indem dieser auf einen Konnex aufmerksam macht und damit operativ die Interpretation der VN erleichtert³⁸. Die normative Bedeutung ("Verweiskraft") eines solchen Hinweises liegt dann darin, die rechtskonkretisierende Auslegung dahin zu kanalisieren, dass ein bestimmter - ohnehin gegebener - Kontext nicht außer Acht gelassen wird.

3. Verweisung

Mit Blick auf die legistische Technik können implizite (stillschweigende³⁹) Verweisungen, (bloß) semantische Verweisungen und explizit textergänzende Verweisungen unterschieden werden.

³⁴ Vgl. *Karpen*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 223.

³⁵ Gleiches gilt, wenn anstelle eines "Klammerzitates" eine vergleichbare hinweisende Umschreibung auf Rechtsvorschriften erfolgt, die bei der Normanwendung eine Entscheidungshilfe bieten, vgl. *P. Noll*, Gesetzgebungslehre, 1973, 230.

³⁶ Vgl. in diese Richtung *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970, 30 ff., wonach eine "echte" Verweisung vorliegt, wenn sie einer Wiederholung des VO gleichwertig ist; ähnlich *Aichlreiter*, Österreichisches Verordnungsrecht, Band 2, 1988, 1027 (FN 352).

³⁷ Vgl. *Schneider*, Gesetzgebung. Ein Lehrbuch, 1982, Rz. 379.

³⁸ Hinweise haben insofern eine "operationale Funktion", vgl. *P. Noll*, Gesetzgebungslehre, 1973, 230.

³⁹ Solche Verweisungen werden auch "konkludente Verweisungen" genannt, vgl. *Karpen*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 223.

Implizite Verweisungen erfassen Mitgedachtes bzw. Mitzudenkendes, ohne dass dies ausdrücklich im Normtext⁴⁰ textiert würde⁴¹. So sind bei Gesetzen, die in einem Allgemeinen Teil einschlägige Regelungen für die weiteren besonderen Teile zusammenfassen, diese besonderen Teile grundsätzlich stetes mit dem Allgemeinen Teil gemeinsam anzuwenden, wobei die allgemeinen Regelungen - gleichsam im Wege eines Verweises - die besonderen Regelungen (gerade aus systematischer Perspektive) ergänzen. Ein weiteres Beispiel für einen stillschweigenden Verweis geben die Grundrechte, die sowohl im Interesse eines grundrechtskonformen Rechtsverständnisses⁴² als auch bei der Anwendung des Rechts der Europäischen Union im Sinn der Priorität der Unionsgrundrechte⁴³ bei der Handhabung der übrigen Rechtsvorschriften gleichsam als zu deren Text mitverwiesen gesehen werden.

Eine *semantische Verweisung* kommt im Normtext dadurch zum Ausdruck, dass Rechtsbegriffe bzw. Rechtsinstitute⁴⁴, die an anderer Stelle in derselben oder in einer anderen Rechtsvorschrift verwendet werden bzw. geregelt sind, genannt werden⁴⁵. Mit der Nennung dieser Begriffe werden die Regelungsinhalte in die VN übernommen und damit (wie erwähnt) insbesondere die Einheit der Rechtsordnung effektuert⁴⁶. Beispiele dafür sind etwa die Verwendung von Legaldefinitionen⁴⁷ in den weiteren Regelungen eines Gesetzes oder die Nennung zivilrechtlicher Begriffe bzw. Rechtsinstitute (wie etwa das "Eigentum") in öffentlich-rechtlichen Normtexten⁴⁸.

Eine *explizit textergänzende Verweisung* ist dadurch gekennzeichnet, dass eine VN ausdrücklich auf ein VO in einem anderen Normtext, unter Angabe

⁴⁰ Vgl. dazu FN 11.

⁴¹ P. Noll, Gesetzgebungslehre, 1973, 228 f.

⁴² Vgl. dazu etwa Berka, Verfassungsrecht⁶, 2016, Rz. 94; Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹, Rz. 135 f.; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹⁰, 2014, Rz. 36 ff. Vgl. auch VfGH 24.2.2016, Ro 2016/10/0005, VfGH 28.11.2013, 2013/03/0104.

⁴³ Vgl. EuGH 26.2.2013, Rs C-399/11, Melloni, EU:C:2013:107, Rz. 47 ff, insbesondere Rz. 60. Zum unionsrechtskonformen Verständnis des mitgliedstaatlichen Rechts sowie zur Beachtung der Unionsgrundrechte in diesem Zusammenhang vgl. etwa Öhlinger/Potacs, EU-Recht und staatliches Recht⁵, 2014, 6 ff, 103, 88 ff.

⁴⁴ Zum Begriff des Rechtsinstituts einführend etwa Rütters/Fischer/Birk, Rechtstheorie⁷, 2013, Rz. 62 f.

⁴⁵ Vgl. P. Noll, Gesetzgebungslehre, 1973, 229 f.

⁴⁶ Eine Grenze zieht der VfGH (vgl. VfSlg. 19.645/2012, mwH) insofern, als ein Gesetzgeber nur insoweit an von einem anderen Gesetzgeber geregelte Rechtsinstitute anknüpfen und auf von letzterem geregelte Lebenssachverhalte Bezug nehmen darf, als das Anknüpfen bzw. die Bedachtnahme sachlich gerechtfertigt sind.

⁴⁷ Zum Konzept der Legaldefinition vgl. Rütters/Fischer/Birk, Rechtstheorie⁷, 2013, Rz. 131a, 202.

⁴⁸ Auch die weiter unten behandelte Anknüpfung stellt daher in der Regel eine semantische Verweisung dar, die sich auf rechtsdogmatischer Ebene aber - vgl. dazu die Ausführungen unten - von der Verweisung abheben lässt.

seiner Fundstelle, Bezug nimmt und es damit zum Inhalt der VN macht⁴⁹. Eine solche Verweisung liegt aber auch dann vor, wenn im Normtext weder auf ein mit einer Fundstelle konkretisiertes VO noch im Sinne einer semantischen Verweisung auf Rechtsbegriffe bzw. Rechtsinstitute abgestellt wird, sondern Fakten(-Lagen) bzw. (außerrechtliche) normative Standards als VO genannt werden, die den Inhalt der rechtlichen Anordnung (teilweise) festlegen bzw. konkretisieren. Ein Beispiel dafür geben die sogenannte Technik Klauseln, die den "(jeweiligen) Stand der Technik" als inhaltlich maßgeblich für konkrete Anordnungen fixieren⁵⁰; eine solche indirekte - dh keine bestimmte Norm als VO anführende - Verweisung trägt einen generalklauselartigen Charakter⁵¹. Das VO kann daher sowohl aus Rechtsnormen als auch aus solchen Fakten bzw. Standards bestehen. Auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben, dass die VN (insbesondere durch den Fundstellenhinweis) sowie das VO im Lichte des Legalitätsprinzips nach Art. 18 B-VG ausreichend bestimmt sein müssen und ferner im Sinn des zum Rechtsstaatsprinzip zählenden Publikationsprinzips auch das VO in einem den österreichischen Gesetzblättern vergleichbaren Publikationsorgan kundgemacht wird, wurde bereits hingewiesen⁵²; auf die Anforderungen an eine Anknüpfung und an dynamische bzw. statische Verweisungen wird gleich in der Folge eingegangen.

4. Anknüpfung

Auch bei sogenannten Anknüpfungen an Vorschriften, indem diese Rechtslage zum Tatbestandselement einer anknüpfenden Rechtsvorschrift gemacht wird, handelt es sich um (semantische) Verweisungen⁵³, zumal sich der normative Inhalt der VN auch aus dem inhaltlich übernommenen VO ergibt. Aus rechtsdogmatischer Perspektive lässt sich diese legistische Vorgangsweise freilich von der eigentlichen Verweisung abheben⁵⁴: Mit

⁴⁹ Diese Verweisungen heißen auch "konstitutive Verweisungen", vgl. *Karpen*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 224. Eine Regel, wie eine konstitutive Verweisung sprachlich am geschicktesten ausgedrückt wird, lässt sich kaum aufstellen, vgl. *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970, 36; verwendet werden Umschreibungen wie "wird verwiesen auf" oder "finden die §§ ... mit der Maßgabe Anwendung, dass..", oder die Anordnung, dass (eine) bestimmte Regelung(en) auch hier "gilt" (das Wort "gelten" sollte in diesem Zusammenhang allerdings nicht verwendet werden, weil die Geltung einer Norm lediglich deren Existenz, nicht aber deren Anwendbarkeit in einem bestimmten Kontext artikuliert, vgl. etwa *Potacs*, Rechtstheorie, 2015, 53 ff.).

⁵⁰ Vgl. FN 6.

⁵¹ Vgl. *Odermatt*, Gesetzesmethodische Strategien der Übernahme privater Normen, LeGes 2006, 85, 90.

⁵² Vgl. die Ausführungen oben unter Punkt II.

⁵³ So bereits *Thienel*, Verweisungen auf ÖNORMEN, 1990, 19 ff.

⁵⁴ Siehe dazu etwa VfSlg. 12.384/1990, VfSlg. 13.501/1993, VfSlg. 16.999/2003, VfSlg. 18.101/2007; VfSlg. 19.645/2012, VfGH 3.3.2014, G 106/2013; VwSlg. 17.178 A/2007. Vgl. *Attlmayr*, Zur

dieser Art der Bezugnahme wird lediglich im Rahmen des Tatbestandes an eine bereits geschaffene Rechtslage angeknüpft, deren (vorläufige) inhaltliche Beurteilung dem Vollzug der VN zu Grunde gelegt wird, ohne dass das VO vollzogen würde⁵⁵. Dies hat zur Folge, dass - anders als bei einer kompetenzrechtlich problematischen dynamischen Verweisung auf die von einer anderen Rechtssetzungsautorität erlassenen Rechtsvorschriften - eine bloße Anknüpfung an Rechtsvorschriften verfassungsrechtlich als zulässig angesehen wird. Die Anknüpfung erlaubt so eine Dynamisierung der inhaltlichen Determinierung von Rechtsvorschriften, wie sie bei Verweisungen im engeren Sinn grundsätzlich nicht offensteht. Wird die von einer anderen Rechtsetzungsautorität erlassene Rechtslage von der zuständigen Behörde in der Folge anders beurteilt, als sie im Rahmen des Tatbestandes zuvor zu Grunde gelegt wurde, bedeutet das in der Regel eine andere Vorfragebeurteilung, die zur Wiederaufnahme des Verfahrens führen kann⁵⁶.

5. Statische Verweisungen und dynamische Verweisungen

Während eine statische Verweisung das VO in einer ganz bestimmten Textfassung erfasst⁵⁷, greift eine dynamische Verweisung auf das VO in seiner jeweils geltenden Fassung, die dann im Zeitpunkt der konkreten Anwendung der VN gegeben ist⁵⁸. Bei einer dynamischen Verweisung kann sich daher der Inhalt des VO seit der Erlassung der VN ändern. Wird dynamisch auf Normen einer anderen Rechtsetzungsautorität (etwa ein Land) verwiesen, hat der Erlasser der VN (ein anderes Land oder der Bund) keinen Einfluss auf spätere Änderungen des VO seitens der anderen Rechtsetzungsautorität. Ist bei statischen Verweisungen auf ein VO einer anderen Rechtsetzungsautorität der Inhalt des VO schon bei Erlassung der VN fixiert, eröffnet eine dynamische Verweisung auf ein solches VO dann der anderen Rechtsetzungsautorität die Möglichkeit, im Wege einer späteren

verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des "Bezugnehmens" auf Normen anderer Rechtsetzungsautoritäten, ÖJZ 2000, 96, 100 f.

⁵⁵ Vgl. insb VfSlg. 12.384/1990; der VfGH hält dabei die Rechtslage, an die angeknüpft wird, sichtlich einem bloßen Faktum gleich.

⁵⁶ Vgl. etwa Mayer, Genehmigungskonkurrenz und Verfahrenskonzentration, 1985, 32 ff (insbesondere 36 ff); Thienel, Verweisungen auf ÖNORMEN, 1990, 19 f.

⁵⁷ Das VO ist im Fall einer statischen Verweisung in der Regel eine in Kraft stehende Norm, es kann aber auch eine bereits außer Kraft getretene, eine erst in Zukunft in Kraft tretende oder auch eine Norm sein, die nie in Kraft tritt, vgl. Karpen, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: Rödiger (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 228 f.

⁵⁸ Dynamische Verweisungen heißen auch "gleitende Verweisungen", vgl. etwa Göbel, Gleitendes Verweisen als Rechtsetzungsform, in: Schäffer/Triffterer (Hrsg.), Rationalisierung der Gesetzgebung, 1984, 64.

Änderung des VO im Ergebnis auch den Inhalt der VN zu determinieren⁵⁹. Eine dynamische Verweisung bedeutet daher vor allem - auch die Rechtsprechung stellt dies im Ergebnis zutreffend in den Vordergrund⁶⁰ - ein Nicht-in-Anspruch-Nehmen (ein "Aufgeben") der Normerzeugungskompetenz (Gesetzgebungskompetenz) der normsetzenden Autorität, die zur Erlassung der VN kompetent ist, zu Gunsten jener Autorität, die zur inhaltlichen Gestaltung des VO zuständig ist. Wenn auch eine dynamische Verweisung auf ein VO in der Rechtsordnung eines anderen Gesetzgebers lediglich die Übernahme eines Norminhalts, nicht aber die Einfügung jener Norm, in der das VO liegt, in die VN bedeutet, und daher keine formelle Delegation von Gesetzgebungskompetenzen darstellen kann⁶¹, läuft sie der Sache nach im Ergebnis auf eine Übertragung der Rechtsetzungskompetenz in materieller Hinsicht hinaus, nämlich den Inhalt des VO auszugestalten bzw. zu determinieren ("Ausgestaltungs-kompetenz"), für die grundsätzlich keine Rechtsgrundlage besteht⁶². Bei auseinanderfallenden Autoritäten erlauben dynamische Verweisungen eben die inhaltliche Rezeption von einer anderen Autorität inhaltlich gestalteten Rechts samt dessen Novellierung⁶³. Diese Problematik entfällt bei dynamischen Verweisungen grundsätzlich nur dann, wenn zur Erlassung von VN und von VO dieselbe normerzeugende Autorität zuständig ist. Wird in einem Gesetz auf ein VO in einer behördlichen Verordnung (oder umgekehrt) dynamisch verwiesen, verändert dies auch die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung, was im Lichte der Gewaltenteilung⁶⁴ problematisiert wird⁶⁵. Schließlich führt die dynamische Verweisung (wie erwähnt) dazu, dass zum Zeitpunkt der Erlassung der VN neben dem damit erfassten Inhalt des VO

⁵⁹ Vgl. dazu insbesondere *Koja*, Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit statischer und dynamischer Verweisungen, ÖJZ 1979, 29; *Thienel*, Verweisungen auf ÖNORMEN, 1990, 69 ff; *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 26; vgl. ferner etwa *Aichlreiter*, Österreichisches Verwaltungsrecht, Band 2, 1988, 1027 ff; *Löschnigg/Reissner*, Zur rechtlichen Relevanz der ÖNORM über Bildschirmarbeitsplätze, eolex 1991, 480; *Thienel*, Rechtsstaatliche Probleme der Verbindlicherklärung von ÖNORMEN, eolex 1993, 129.

⁶⁰ Vgl. etwa VfSlg. 3149/1957, VfSlg. 6290/1970, VfSlg. 7085/1973, VfSlg. 7241/1973, VfSlg. 16.999/2003, VfSlg. 18.101/2007.

⁶¹ Vgl. *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 32 ff, 34.

⁶² Entgegen *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 32 ff, vermag daran nichts zu ändern, dass eine dynamische Verweisung auf ein VO im Kompetenzbereich eines anderen Gesetzgebers weder zu einer formellen Kompetenzverschiebung noch zu einer Erweiterung des Geltungsbereiches des VO führt.

⁶³ Vgl. dazu *Mayer*, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, 1974, 44 ff, insbesondere 49 ff, 52 f.

⁶⁴ Dazu jüngst *Öhlinger*, Wer und was ist der Gesetzgeber?, ZfV 2015, 210.

⁶⁵ Vgl. dazu *Karpen*, Verweisung, 101 f; *Koja*, Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit statischer und dynamischer Verweisungen, ÖJZ 1979, 29, 34 f; *Mayer*, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, 1974, 52, mwH; vgl. in diesem Zusammenhang weiters VfSlg. 19.645/2012.

auch gleichzeitig die automatische Anpassung des Inhalts des VO an zukünftige inhaltliche Änderungen der Norm, in welcher das Verweisungsobjekt liegt, normiert wird, was bedeutet, dass der Inhalt des VO pro futuro nicht im Voraus fixiert wird. Problematisch erscheint dies aus der Perspektive des Legalitätsprinzips nach Art. 18 B-VG dann, wenn der Erlasser der VN die inhaltlichen Änderungen des VO gar nicht absehen kann⁶⁶, weil die Norm, deren Inhalt das VO abgibt, von ihm weder erlassen noch geändert werden kann⁶⁷. Diese Problematik kann - anders, als *Christoph Bezemek* meint⁶⁸ - auch nicht mit Hilfe eines differenzierten Legalitätsverständnisses überwunden werden. Es macht nämlich einen Unterschied, ob ein Gesetzgeber in seinen Normen (auch um diese anwendungsorientiert mit der erforderlichen Flexibilität auszustatten) auf die Wirklichkeit im Wege unbestimmter Rechtsbegriffe oder durch die Anknüpfung an außerrechtliche Standards Bezug nimmt, ob er im Sinn der oben beschriebenen Anknüpfung⁶⁹ auf die Rechtsordnung einer anderen normsetzenden Autorität abstellt oder ob er (eben) dynamisch auf ein VO im Kompetenzbereich eines anderen Gesetzgebers verweist. Eine (verfassungs-)rechtliche Kompetenz- bzw. Zuständigkeitsverteilung erlaubt es schon im Interesse der Umsetzung der damit normierten Verteilung grundsätzlich (dh: ohne besondere Ausnahmeregelung) nicht, dass eine rechtsnormsetzende Autorität ihr offenstehende Kompetenzen auch nur indirekt auf eine andere rechtsnormsetzende Autorität abschiebt, was aber durch Eröffnung einer "Ausgestaltungskompetenz" im angesprochenen Sinn geschehen würde. Ließe man eine auch nur indirekte Abschiebung zu, würde der Verteilungseffekt unterlaufen⁷⁰. Im Zusammenhang mit dynamischen Verweisungen kann es daher im Rahmen einer auf eine Kompetenz- bzw. Zuständigkeitsverteilung gegründeten Rechtsordnung nicht lediglich darauf ankommen, ob zugewiesene Kompetenzen bzw. Zuständigkeiten auf eine formelle Weise delegiert werden. Für präzise, klare und ausreichend bestimmte dynamische Verweisungen in österreichischen Rechtsvorschriften auf unionsrechtliche Rechtsvorschriften besteht diese Problematik allerdings

⁶⁶ Insofern treffend erscheint die von *Fritz Ossenbühl* stammende Bezeichnung "antizipierender Fremdverweis"; zitiert nach *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 30.

⁶⁷ *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 35 (unter Hw. auf VfSlg. 16.999/2003 und VfSlg. 18.142/2007).

⁶⁸ *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 35 ff.

⁶⁹ Vgl. oben Punkt 4 im Abschnitt IV.

⁷⁰ Aus demselben Grund ist auch eine sogenannte formalgesetzliche Delegation, die eine formelle Delegation darstellt, verfassungsrechtlich unzulässig (zum Begriff der formalgesetzlichen Delegation vgl. näher *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰, 2014, Rz. 601 f; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht¹¹, insbesondere Rz. 573, 598).

nicht, wenn die Umsetzung des Unionsrechts für die österreichischen Normsetzungsautoritäten ohnehin verpflichtend ist⁷¹.

6. Besondere Verweisungsformen

Die schon eingangs erwähnte Verweisung derart, dass bestimmte Vorschriften "sinngemäß" (oder: "entsprechend") anzuwenden sind, wird *Verweisungsanalogie* genannt und verlangt (wie gesagt) eine bei der Rechtsanwendung vorzunehmende Anpassung des Inhalts der verwiesenen Vorschriften an den Kontext der VN⁷². Eine *bedingte Verweisung*⁷³ sucht die relative Unbestimmtheit einer Verweisungsanalogie damit zu vermeiden, dass der Inhalt des VO nur unter bestimmten determinierten Maßgaben (Bedingungen) im Kontext der VN zum Tragen kommen darf⁷⁴. Eine *Kettenverweisung* besteht dann, wenn ein VO wiederum auf ein weiteres VO weiterverweist. Damit wird allerdings eine sowohl aus der Sicht des Legalitätsprinzips als auch des Publizitätsgebots grundsätzlich problematische Komplexität des Rechtsstoffes produziert⁷⁵. Gleiches gilt für *Verweishäufungen* in einer VN, bei denen sich der Inhalt der VN ebenfalls aus mehreren VO ergibt, was auch hier in der Regel zu einer Überforderung der Normanwendung bei Zusammenschau des Inhalts der VO führt⁷⁶. *Dynamische Verweisungen zweiten Grades* bzw. *Globalverweisungen*⁷⁷ haben zum VO nicht bloß - wie die dynamische Verweisung ersten Grades⁷⁸ - eine einzelne Rechtsvorschrift, sondern einen Regelungskomplex oder ein

⁷¹ Siehe etwa VfSlg. 16.999/2003; VfSlg. 18.331/2006; VwGH 15.11.2007, 2007/03/0127. Siehe dazu näher den Beitrag von *Sebastian Scholz* in diesem Band. Vgl. zu diesem Thema weiters etwa *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁵, 2014, 116 ff; *Irresberger*, Legistische Probleme der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verweisungsproblematik, in: *Bußjäger/Kleiser* (Hrsg.), Legistik und Gemeinschaftsrecht, 2001, 115; *Locher*, Redaktionelle und gesetzestechnische Probleme der Verweisung auf EU-Recht im Landesrecht, *Leges* 2010, 87; *I. Eisenberger/W. Urbanschtsch*, Die Verweisung als Instrument der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, *ÖZW* 1999, 74.

⁷² Vgl. *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970, 78, und *ders.*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 230, wo darauf hingewiesen wird, dass sich die Tätigkeit der Rechtsanwendung im Fall der Verweisungsanalogie prinzipiell nicht von der bei der Analogie zur Lückenschließung unterscheidet.

⁷³ Vgl. *Baden*, Gesetzgebung und Gesetzesanwendung im Kommunikationsprozess, 1977, 232 f.

⁷⁴ Um die Klarheit einer Verweisung sicherzustellen untersagen die vom Bundeskanzleramt herausgegebenen Legistischen Richtlinien 1990 in Richtlinie 59 die Verwendung von Verweisungsanalogien und lassen lediglich bedingte Verweisungen (iSe. "Maßgabenverweise") zu.

⁷⁵ Vgl. etwa *Karpen*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 227, 237.

⁷⁶ Vgl. etwa *Strejek*, Verweisungen im UOG, *ZfV* 1986, 550 (insbesondere Punkt III.E).

⁷⁷ Sie werden auch "Generalverweisungen" genannt, vgl. *Karpen*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 228.

⁷⁸ Vgl. Richtlinie 61 ff der vom Bundeskanzleramt herausgegebenen Legistischen Richtlinien 1990.

ganzes Rechtsgebiet⁷⁹. Eine sogenannte *salvatorische Klausel* verweist auf rechtliche Regelungen, die durch das die Klausel enthaltende Gesetz nicht berührt werden sollen; solche Klauseln finden sich zwar immer wieder, offenbar um schon dem Anschein entgegenzutreten, dass das Gesetz den Kompetenzbereich überschreiten würde, eine tatsächlich bestehende Überschreitung kann durch diese - unbestimmte - Klausel aber nicht saniert werden⁸⁰. Ein *Blankettstrafgesetz* verweist allgemein auf die Bestimmungen eines Gesetzes (oder eines Teiles des Gesetzes), deren Übertretung als strafbar unter Androhung einer bestimmten Strafe normiert wird⁸¹. Mit einer *Verweisungsverjüngung*⁸² in einem (neuerlassenen) Gesetz wird angeordnet, dass Verweise in anderen Gesetzen auf die durch das (neuerlassene) Gesetz aufgehobenen Rechtsvorschriften nun auf die entsprechenden Regelungen des (neuerlassenen) Gesetzes bezogen sind⁸³. Nicht erfasst von der Typologie der Verweisungen werden die *Kollisionsregeln des IPR*.

7. Skala der Verweisungen

Ausgehend von der Art des textuellen Ausdrucks der Verweisung lässt sich unter Berücksichtigung der jeweiligen Tragweite der Verweisung abschließend folgende Skala skizzieren: Der Bogen spannt sich von den bloß auslegungsanleitenden (operativen) Hinweisen, die mangels VO noch keine Verweisung darstellen, zu den dynamischen Verweisungen zweiter Ordnung und den Verweisungsverjüngungen, die jeweils eine ganze Reihe von Rechtsvorschriften verweisungsmäßig erfassen. Dazwischen liegen die

⁷⁹ Dass dabei die bei dynamischen Verweisungen ohnehin auftretenden Schwierigkeiten noch vertieft werden, liegt auf der Hand, vgl. etwa *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 29, mwH. Vgl. Richtlinie 64 der vom Bundeskanzleramt herausgegebenen Legistischen Richtlinien 1990.

⁸⁰ Vgl. *Mayer*, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, 1974, 46 f, mwH.

⁸¹ Die Kritik an dieser Regelungstechnik, die Tatbild und Strafdrohung trennt, nimmt insbesondere in den Blick, dass damit eine präzise strafgesetzliche Typisierung des jeweiligen strafbaren Verhaltens nur schwer erreicht werden kann (vgl. zum Begriff vgl. etwa *Berka*, Verfassungsrecht⁶, 2016, Rz. 1617; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht¹¹, Rz. 1558; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰, 2014, Rz. 958; *C. Fuchs*, Grundrechte im Verwaltungsstrafrecht, in: *N. Raschauer/W. Wessely* (Hrsg.), VStG², 2016, Rz. 32).

⁸² Zu dieser auch als "Angstklausel" (in Novellen) bezeichneten Verweisung vgl. *Karpen*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 229; vgl. ferner *Schneider*, Gesetzgebung. Ein Lehrbuch, 1982, Rz. 387 f.

⁸³ Eine besondere Ausformung der Verjüngung findet sich in § 17 BMG 1986, wonach dann, wenn auf Grund von Änderungen des BMG 1986 Änderungen im Wirkungsbereich der Bundesministerien vorgesehen sind, die Zuständigkeitsvorschriften in besonderen Bundesgesetzen als entsprechend geändert gelten.

semantische Verweisung, die statische Verweisung und die dynamische Verweisung ersten Grades.

V. Verweisungen im normativen Netzwerk

Fasst man Netzwerke als durch Kanten verbundene Knoten auf, die als Graph dargestellt werden können⁸⁴, lassen sich VN und VO als Knoten sehen, die von der Verweisung als Kante ("Verweisungskante") verbunden werden. Verweisungen vernetzen Regelungen innerhalb eines Gesetzes ebenso wie solche verschiedener Gesetze oder gar Rechtsordnungen. Verweisungen vernetzen Rechtsvorschriften insbesondere auch mit außerrechtlichen Standards, deren Inhalt als VO im Wege einer VN zum Inhalt von Rechtsvorschriften mutiert⁸⁵. Der legistische Einsatz von Verweisungen auf außerhalb der Rechtsordnung gelegene Phänomene erscheint unverzichtbar, würde doch eine gesetzgeberische Eigenregelung wohl weder quantitativ noch qualitativ bewältigt werden können; Gleiches gilt für die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe⁸⁶. Ebenso sind Verweisungen auf Rechtsnormen notwendig, um Rechtsvorschriften systematisch zu gliedern, zu straffen und aneinander anzugleichen. Wenn auch die legistische Verwendung von Verweisungen ebenso wie deren Interpretation besondere Sorgfalt erfordern, erscheint damit ihre Qualifikation als Übel⁸⁷ überzogen. Vielmehr lassen sich, dem Netzwerkkonzept folgend, jene VO, die häufig implizit oder explizit in andere Rechtsvorschriften eingebracht werden, als "Drehscheiben" (hubs⁸⁸) der Rechtsordnung begreifen, die für deren inhaltliche Ausgestaltung eine zentrale Bedeutung haben, wobei die legistische Verweisungstechnik dafür sorgt, dass diese "Drehscheiben" inhaltlich konstant gestaltet sind⁸⁹.

⁸⁴ *Caldarelli/Catanzaro*, Networks, 2012, 7 ff.

⁸⁵ Vgl. VfSlg. 14.668/1996 und VfGH 10.12.2014, G 103/2013. Der VfGH stufte ÖNORMEN infolge ihrer Verbindlicherklärung und Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt als freies Werk ein und sah ihren urheberrechtlichen Schutz als weggefallen an.

⁸⁶ Illustrativ sind die in VfSlg. 13.785/1994 angesprochenen Beispiele.

⁸⁷ Vgl. FN 1.

⁸⁸ *Caldarelli/Catanzaro*, Networks, 2012, 54 ff.

⁸⁹ Die Verweisteknik muss allerdings den oben im Abschnitt II genannten Präziserungs- und Kundmachungserfordernissen genügen, um auch juristisch nicht geschulten Normadressaten das Auffinden der VO zu ermöglichen (*Mayer*, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, 1974, 51, *Koja*, Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit statischer und dynamischer Verweisungen, ÖJZ 1979, 29, 32 f.).

Verweisungen

Vom Zitat zum Informationstransfer

Friedrich Lachmayer / Vytautas Cyras / Harald Hoffmann

1. Relationen

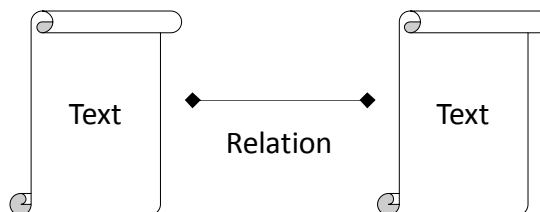
Verweisungen sind in der modernen Rechtsordnung ein expliziter Ausdruck des Systemkontextes.

Im Sinne der systematischen Interpretation erleichtern sie es, von einem Text zu einem anderen relevanten Text zu gelangen. Sie sind ein Hilfsmittel der modernen Gesetzestechnik, doch wie jede Zutat bedarf es der richtigen Dosierung, und diese Grenze wird bei den Verweisungen sehr oft überzogen.

Systematisch gesehen gehen die Verweisungen auf Relationen zurück, letztlich auf die Beziehung zwischen zwei Elementen.



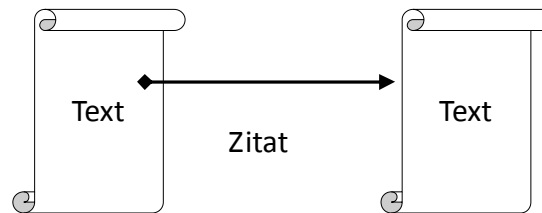
Diese Elemente können ganz Verschiedenes sein, etwa Fakten oder auch Texte.



Die rechtlichen Verweisungen, um die es hier geht, haben ihren theoretischen Ausgangspunkt in der Relation von einem Text zu einem anderen Text.

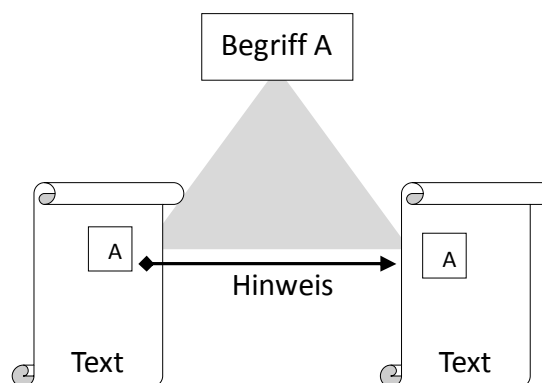
2. Zitat

Die einfachste Form ist ein Zitat, bei dem eine Information mit einer anderen Information verbunden wird. Damit wird die Relation explizit gemacht.



3. Hinweis

Der Text ist freilich nur die umfassende Einheit, denn beim Recht geht es im Wesentlichen um Begriffe und um Normen. Bei Interpretationen wird der Begriff, wird die Norm als *tertium* mitgedacht.



Enthält zum Beispiel ein Text den Begriff A und ein anderer ebenfalls den Begriff A, so wird bei der juristischen Interpretation meist der Begriff A als eigenständiges *tertium* einbezogen:

Die Begriffe sind aber nicht kontextlos. Der unmittelbare Kontext eines Rechtsbegriffes ist die Norm, in der er sich befindet. *Hans Kelsen* hat dies mit der Konstruktion des "modal indifferenten Substrates" - MIS thematisiert. Demnach ist die Norm der Modus des Sollens, der als Subelemente Begriffe enthält.

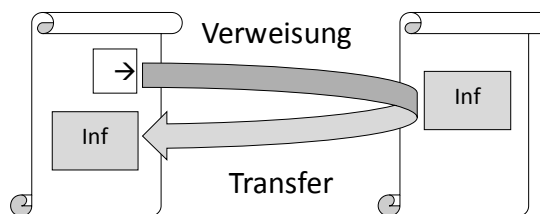
Wird der Begriff A von der Norm abstrahiert, so bildet er ein *tertium* im Sinne eines modal indifferenten Substrates - MIS.

Eine Art der rechtlichen Verweisungen besteht in erläuternden Hinweisen. Der verwiesene Bereich enthält entweder den Begriff selbst im Sinne eines MIS, etwa in Form einer Legaldefinition, oder eine andere Textstelle mit dem Begriff A in einem gleichen oder einem anderen Kontext:

Die Funktion des Hinweises liegt darin, den textuellen Zusammenhang explizit zu machen und damit eine systematische Interpretation zu erleichtern.

4. Verweisung als Informationstransfer

Die stärkste Stufe der Verweisung liegt dann vor, wenn es zu einem Informationstransfer kommt, der freilich unterschiedlich ausgestaltet sein kann.



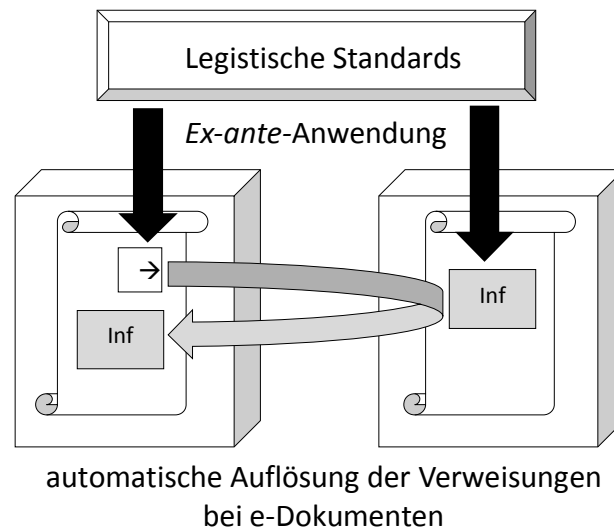
Der Informationstransfer ist zumeist freilich nicht völlig klar und transparent, sondern geschieht erst mittels der Interpretation, die wiederum als ein gesondertes Geschehen den jeweiligen zeitlichen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen unterliegt. Es kann Verschiedenes übernommen werden: Begriffsinhalte ebenso wie Normen oder situative Kontexte.

5. Automatische Auflösung von Verweisung

Es ist nicht einfach, die Methoden der Rechtsinformatik auf traditionell hergestellten Rechtstexten aufzusetzen. Dies lässt sich mit dem Gegensatz von *ex post* und *ex ante* beschreiben. Werden die Instrumente der Rechtsinformatik bloß *ex post* auf traditionelle Rechtstexte angewendet, dann weisen diese Ausgangstexte meist nicht jene formale Tiefenstruktur auf, wie dies optimal wäre. Die traditionelle Rechtsproduktion zielt auf die

menschliche Interpretation ab und das funktioniert auch mehr oder weniger elastisch und effektiv seit Jahrhunderten.

Die Maschine hat zwar noch weit darüber hinausgehende Möglichkeiten, doch sind diese vorwiegend syntaktisch konzipiert und der Bereich der semantischen Interpretation liegt grundsätzlich noch außerhalb des derzeitigen *status quo*.



Werden die aktiven wie die passiven Verweisungstexte von vornherein unter Beachtung neu konzipierter legistischer Standards produziert, dann wird es in Zukunft auch möglich sein, den Großteil der Verweisungen automatisch aufzulösen.

Das ist sicherlich für die Mehrzahl der rechtlichen Texte ein gangbarer Weg, vor allem wenn diese Regelungen auf Formularverfahren abgestellt sind.

Bei den sogenannten *hard cases* hingegen wird nach wie vor eine professionelle menschliche Interpretation, insbesondere auch der rechtlichen Systemzusammenhänge, wie sie in den Verweisungen zum Ausdruck kommen, unvermeidbar sein.

Verweisungen auf EU-Recht¹

Sebastian Scholz

1. Einleitung

Nach einer pointierten Formulierung von *Karl Irresberger*² stellt die Verweisung neben dem Abschreiben von Rechtstexten eine der beiden legistischen Grundtechniken dar. In der Literatur finden sich zahlreiche Definitionen des Verweisungsbegriffs;³ ich möchte meinen Überlegungen die folgende, zugegeben komplexe, dafür aber auch besonders umfassende Definition von *Rudolf Thienel* zu Grunde legen: "Eine Verweisung ist dann anzunehmen, wenn eine unvollständige Vorschrift ('Verweisungsnorm') zur Ausfüllung dieser Unvollständigkeit auf eine andere Vorschrift Bezug nimmt, die für den betreffenden Sachverhalt sonst nicht maßgeblich wäre ('Verweisungsobjekt'), wobei den zur Vollziehung der Verweisungsnorm berufenen Organen die Heranziehung des Verweisungsobjektes verpflichtend vorgeschrieben ist".⁴ Dieser Verweisungsbegriff umfasst neben Rechtsfolgen- auch Tatbestandsverweisungen und darüber hinaus auch Verweisungen auf Objekte außerhalb des Rechtsquellensystems. Eine Verweisung liegt demnach immer dann vor, wenn in einer Rechtsnorm "der in einer anderen Anordnung zum Ausdruck kommende geistige Gehalt zum verbindlichen normativen Maßstab erhoben wird".⁵ Im Rahmen einer Verweisung kommt es somit zur Ausdehnung des Geltungsbereichs des Verweisungsobjekts auf den von der verweisenden Norm zu regelnden Gegenstand.⁶

Die in der Praxis auftauchende Verweisungsvielfalt lässt sich nach verschiedenen Kriterien ordnen; für mein heutiges Thema erscheinen vor allem zwei Einteilungen wesentlich: Zum einen lässt sich, je nachdem, ob auf eine anderweitige Anordnung in einer bestimmten Fassung oder auf die

¹ Beim vorliegenden Beitrag handelt es sich um die überarbeitete und um Belege ergänzte Schriftfassung des am 6. November 2015 gehaltenen Vortrags; der Vortragsstil wurde beibehalten. Der Beitrag wurde im Jänner 2016 abgeschlossen.

² *Irresberger*, Verweisungen im Landesrecht unter besonderer Berücksichtigung Kärntens, in FS Havranek (2007) 85 (85).

³ Vgl. etwa den Überblick bei *Thienel*, Verweisung auf ÖNORMEN (1990) 22 ff.

⁴ *Thienel*, Rechtsstaatliche Probleme der Verbindlicherklärung von ÖNORMEN, *ecolx* 1993, 129 (129); *derselbe*, Kommentierung zu Art. 48, 49 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht (1. Lfg. 1999) Rz. 55; vgl. auch VfSlg. 15.267/1998.

⁵ *Thienel*, *ecolx* 1993, 129.

⁶ Grundlegend *Holzinger*, Die Technik der Rechtssetzung, in *Schäffer* (Hrsg.), Die Theorie der Rechtssetzung (1988) 275 (289); zustimmend zB *Irresberger*, Legistische Probleme der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verweisungs-Problematik, in *Bußjäger/Kleiser* (Hrsg.), Legistik und Gemeinschaftsrecht (2001) 115 (119); aA hingegen *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 26 (33).

jeweils geltende Fassung einer Anordnung verwiesen wird, zwischen statischen und dynamischen Verweisungen differenzieren.⁷ Zum anderen ist im vorliegenden Zusammenhang die Unterscheidung zwischen Eigenverweisungen und Fremdverweisungen zu erwähnen. Bei ersteren verweist ein Rechtssetzer auf Regelungen, die seiner eigenen Rechtssetzungstätigkeit entspringen; bei letzteren verweist er auf Regelungen eines anderen Normsetzers.⁸

In zunehmendem Maße wird die Regelungstechnik der Verweisung auch in Bezug auf EU-rechtliche Vorschriften angewendet. Zunächst finden sich in zahlreichen Gesetzen Verweise auf EU-Richtlinienbestimmungen. So bestimmt etwa § 112 Abs. 9 GWG 2011⁹, dass als unabhängige Fernleitungsnetzbetreiber "nur Gesellschaften in einer der **in Art. 1 der Richtlinie 2009/101/EG genannten Rechtsformen**¹⁰ benannt werden" können; nach § 10a EisbG¹¹ umfasst die "Eisenbahninfrastruktur" jene "**Anlagen, die im Anhang I der Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums, ABl. Nr. L 343 vom 14.12.2012, S. 32, angeführt sind**". Und gemäß § 373d Abs. 2 Z 1 GewO 1994¹² besteht eine Möglichkeit des Anerkennungswerbers zum "Nachweis seiner im Heimat- oder Herkunftsstaat erworbenen Berufsqualifikation" darin, "**den Befähigungsnachweis im Sinne des Art. 11 lit. a der Richtlinie 2005/36/EG**" vorzulegen.

Daneben verweist der innerstaatliche Gesetzgeber auch verschiedentlich auf unmittelbar anwendbare Bestimmungen des EU-Rechts. In diesem Sinne normiert etwa § 2 Abs. 1 AußWG 2011¹³, dass - soweit "die Anwendung von Bestimmungen dieses Bundesgesetzes oder einer auf seiner Grundlage erlassenen Verordnung von Wertgrenzen abhängig ist oder soweit in Genehmigungen und anderen Dokumenten eine Wertangabe verwendet wird" - der "**statistische Wert gemäß dem unmittelbar anwendbaren Recht der Europäischen Union über die Statistiken des Außenhandels mit Drittländern maßgebend**" ist. Ein weiteres Beispiel ist dem ASVG¹⁴ entnommen: Nach § 343 Abs. 1a müssen die Reihungskriterien für die Besetzung einer Vertragsarztstelle ua der **EU-Niederlassungsfreiheit entsprechen**.

⁷ Thienel, Art. 48, 49 B-VG, in *Korinek/Holoubek Rz.* 52.

⁸ Siehe dazu *Bezemek*, JRP 2014, 29 f.

⁹ Gaswirtschaftsgesetz 2011, BGBl. I 2011/107 idF BGBl. I 2015/226.

¹⁰ In Art. 1 Abs. 1 der RL 2009/101/EG finden sich sodann "die Aktiengesellschaft" sowie "die Gesellschaft mit beschränkter Haftung" angeführt.

¹¹ Eisenbahngesetz 1957, BGBl. 1957/60 idF BGBl. I 2015/137.

¹² Gewerbeordnung, BGBl. 1994/194 idF BGBl. I 2015/155.

¹³ Außenwirtschaftsgesetz 2011, BGBl. I 2011/26 idF BGBl. I 2015/163.

¹⁴ Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. 1955/189 idF BGBl. I 2015/162.

Zudem finden sich auch Verweisungen auf unmittelbar anwendbare EU-Verordnungen. So ordnet § 3 Abs. 1 Z 1 LMSVG¹⁵ an, dass Lebensmittel im Sinne dieses Gesetzes "**Lebensmittel gemäß Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002**" sind. Ferner normiert etwa § 4 Abs. 5 Z 3 BWG¹⁶, dass die FMA vor der Konzessionserteilung an ein Kreditinstitut die zuständige Behörde des Herkunftsmitgliedstaats über den Antrag zu informieren hat, wenn "ein Kreditinstitut, das durch die selbe natürliche oder juristische Person wie ein in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenes Kreditinstitut **gemäß Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013**, eine OGAW-Verwaltungsgesellschaft, eine Wertpapierfirma, ein E-Geld-Institut, ein Zahlungsinstitut oder ein Versicherungsunternehmen kontrolliert wird, den Antrag nach Abs. 3 gestellt hat".

Darüber hinaus finden sich in der legislativen Praxis aber auch immer häufiger "Bezugnahmen" auf EU-rechtliche Bestimmungen, welche streng genommen nicht den eingangs referierten Verweisungsbegriff erfüllen, die ich aber auf Grund ihres engen thematischen Bezugs zu den "klassischen" Verweisungskonstellationen im Rahmen meines Vortrags (als Verweisungen im weiteren Sinne) mitbehandeln möchte. Konkret geht es dabei um Konstruktionen, bei denen gesetzlich Pflichten zur "Berücksichtigung" von Bestimmungen des EU-Soft Laws¹⁷ angeordnet werden. So bestimmt beispielsweise § 34 Abs. 3 TKG 2003,¹⁸ dass die Regulierungsbehörde "bei der Vollziehung dieses Bundesgesetzes **auf Empfehlungen der Europäischen Kommission über die harmonisierte Durchführung von den durch dieses Bundesgesetz umgesetzten Richtlinien Bedacht zu nehmen**" hat; weicht sie von einer dieser Empfehlungen ab, "so hat sie dies der Europäischen Kommission mitzuteilen und zu begründen". Derartige Phänomene sind deshalb keine Verweisungen im traditionellen Sinn, weil die zu berücksichtigenden Regelungen gerade nicht "zum verbindlichen normativen Maßstab erhoben"¹⁹ werden. Ihre Thematisierung im vorliegenden Zusammenhang erscheint mir aber dennoch gerechtfertigt und lohnend, weil auch in diesen Konstellationen auf Bestimmungen Bezug genommen wird, die ohne die Anordnung ihrer Berücksichtigung für den jeweiligen Sachverhalt nicht relevant wären. Der Umstand, dass in

¹⁵ Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz, BGBl. I 2006/13 idF BGBl. I 2015/144.

¹⁶ Bankwesengesetz, BGBl. 1993/532 idF BGBl. I 2015/159.

¹⁷ Zum Begriff siehe zB *T. Müller*, Soft Law im europäischen Wirtschaftsrecht - unionsverfassungsrechtliche Grundfragen, JRP 2014, 112 (113 f.); *Schwarze*, Soft Law im Recht der Europäischen Union, EuR 2011, 3 (3); die Subsumierung des nicht rechtsnormativen, sehr wohl aber verhaltenssteuernd wirkenden EU-Soft Laws unter den Begriff "EU-Recht" erscheint deshalb gerechtfertigt, weil Stellungnahmen und Empfehlungen als primärrechtlich explizit erwähnte Soft Law-Akte im Abs. 5 des mit "Rechtsakte" überschriebenen Art. 288 AEUV verankert sind.

¹⁸ Telekommunikationsgesetz 2003, BGBl. I 2003/70 idF BGBl. I 2015/134.

¹⁹ *Thienel*, *ecolex* 1993, 129, in Bezug auf klassische Verweisungen.

"Berücksichtigungskonstellationen" im Unterschied zu Verweisungen im engeren Sinne keine Verbindlicherklärung der betreffenden Vorschriften erfolgt, wirft die reizvolle Fragestellung auf, ob und inwieweit dies zu Unterschieden in der unions- und verfassungsrechtlichen Beurteilung der jeweiligen Verweisungskonstellationen führt.

2. Problemstellung

Im Folgenden möchte ich nun die beschriebenen Verweisungskonstellationen auf ihre unions- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit überprüfen. Zunächst soll dabei untersucht werden, ob und inwieweit das EU-Recht selbst Verweisungen auf seine Anordnungen Grenzen setzt (Punkt 3.). Den ausführlichsten Teil meines Vortrags werden dann Überlegungen zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für Verweisungen auf EU-Recht bilden. In kritischer Auseinandersetzung mit der bisherigen Rechtsprechung des VfGH werde ich dabei schwerpunktmäßig prüfen, ob und in welchen Fällen dynamische Verweisungen auf Unionsrecht zulässig sind und in welchem Umfang dabei das verfassungsrechtliche Determinierungsgebot zu beachten ist (Punkt 4.).

3. Verweisungen auf EU-Recht aus unionsrechtlicher Perspektive

3.1. Verweisungen auf umsetzungsbedürftiges EU-Recht

Zunächst ist nach der EU-rechtlichen Zulässigkeit der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben mittels bloßer Verweisung zu fragen. In diesem Zusammenhang steht in Lehre und Rechtsprechung die unionsrechtliche Beurteilung der Richtlinienumsetzung im Verweisungswege im Vordergrund.²⁰ Die dazu erzielten Ergebnisse lassen sich aber auch auf die Umsetzung präzisierungsbedürftiger ("unvollständiger" oder "hinkender") Verordnungen²¹ im Verweisungswege übertragen.

Der EuGH hat sich in seiner bisherigen Judikatur vor allem mit der Frage der vollständigen Umsetzung einer Richtlinie durch nationale Verweisungen beschäftigt. Einer solchen Vorgehensweise hat er dabei eine deutliche Absage erteilt. Nach Auffassung des EuGH ist es demnach jedenfalls unzulässig, eine Richtlinie, welche dem Einzelnen subjektive Rechte einräumt, zur Gänze mit bloßem Verweis auf ebendiese umzusetzen.²² Stelle

²⁰ Vgl. etwa *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁵ (2014) 116 f mwN.

²¹ Dazu nur *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht 63, 106, 134.

²² MwN *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht 116.

doch eine "bloße allgemeine Verweisung" auf unionsrechtliche Vorschriften keine Umsetzung dar, welche "die vollständige Anwendung" der betreffenden Richtlinien "tatsächlich in hinreichend klarer und bestimmter Weise gewährleistet".²³

Nicht abschließend geklärt ist in der Judikatur des EuGH demgegenüber die Zulässigkeit der Richtlinienumsetzung mittels "partieller Verweisungen".²⁴ In der Lehre wird diese jedoch prinzipiell bejaht.²⁵ Dem ist meines Erachtens zuzustimmen, soweit zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Zum einen muss das betreffende Verweisungsobjekt in der Verweisungsnorm hinreichend präzise festgelegt werden, also klar erkennbar sein, auf welche Richtlinienbestimmung verwiesen wird.²⁶ Denn nach der Rechtsprechung des EuGH hat das innerstaatliche Recht im Rahmen der Umsetzung von Richtlinien die von einer Richtlinie "Begünstigten in die Lage [zu] versetzen, von allen ihren Rechten und Pflichten Kenntnis zu erlangen".²⁷ Zum anderen muss die betreffende Richtlinienbestimmung selbst hinreichend bestimmt sein.²⁸ Den erforderlichen Grad an Bestimmtheit wird man dabei wohl so anzusetzen haben, dass die Richtlinienbestimmung im Sinne der Judikatur des EuGH zur ausnahmsweisen unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien "inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen" muss.²⁹

Gegen die prinzipielle Zulässigkeit einer Verweisung auf eine unbedingte und hinreichend genaue Richtlinienvorschrift lässt sich meines Erachtens auch nicht jene Rechtsprechung des EuGH ins Treffen führen, wonach sich ein Mitgliedstaat "nicht auf die unmittelbare Wirkung einer Richtlinie berufen kann, um sich von der Verpflichtung zu befreien, rechtzeitig zur Erreichung des Ziels dieser Richtlinie geeignete Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen".³⁰ Bezieht sich diese Rechtsprechung doch auf Konstellationen, in denen gar keine Umsetzung der in Rede stehenden Richtlinienvorschriften erfolgte und der betreffende Mitgliedstaat unter Hinweis auf ihre Eignung zur unmittelbaren Wirkung ihre Nichtumsetzung zu rechtfertigen versuchte.³¹

²³ EuGH 20.3.1997, Rs C-96/95, Kommission/Deutschland, EU:C:1997:165, Rn. 36.

²⁴ So auch *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht 116 f.

²⁵ Vgl. insb *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht 116 f; *Ranacher/Frischhut*, Handbuch Anwendung des EU-Rechts (2009) 310.

²⁶ Siehe auch *Ranacher/Frischhut*, Handbuch 310, denen zufolge die Bezugnahme "auf eine näher bezeichnete RL-Bestimmung" erforderlich ist; allgemein zum EU-rechtlichen Determinierungsgebot insbesondere *Potacs*, Staatliches Legalitätsprinzip und Gemeinschaftsrecht, in FS Rill (2010) 161 (167 ff.).

²⁷ ZB EuGH 27. November 2003, Rs C-429/01, Kommission/Frankreich, EU:C:2003:643, Rn. 83.

²⁸ So auch *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht 116.

²⁹ Grundlegend EuGH 19. November 1991, verb. Rs C-6/90 und C-9/90, Francovich, EU:C:1991:428, Rn. 11.

³⁰ So zB EuGH 21. März 2002, Rs C-298/99, Kommission/Italien, EU:C:2002:194, Rn. 23.

³¹ Siehe EuGH 21. März 2002, Rs C-298/99, Kommission/Italien, EU:C:2002:194, Rn. 19.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die eingangs³² beispielhaft angeführten Verweisungen auf Richtlinienbestimmungen in § 112 Abs. 9 GWG 2011, § 373d Abs. 2 Z 1 GewO 1994 und § 10a EisbG unionsrechtlich zulässig; sowohl die Verweisung als auch das festgelegte Verweisungsobjekt selbst sind nämlich in diesen Vorschriften hinreichend bestimmt.

3.2. Verweisungen auf unmittelbar anwendbares Unionsrecht

Verweisungen auf Primärrecht erscheinen prinzipiell unionsrechtlich zulässig, obgleich man in manchen Fällen sicherlich ihre legislative Notwendigkeit in Frage stellen kann.³³ Fraglich ist demgegenüber die Zulässigkeit von Verweisungen auf nicht umsetzungsbedürftige ("vollständige") Verordnungen. Für diese gilt bekanntlich ein "Transformationsverbot".³⁴ Davon ausgehend ist es jedenfalls EU-rechtswidrig, im Zusammenhang mit Verweisungen eine inhaltliche Konkretisierung unmittelbar anwendbarer Verordnungsbestimmungen vorzunehmen. Unionskonform erscheint mir demgegenüber die bloße Zitierung von Verordnungsbestimmungen und die inhaltlich korrekte Wiedergabe ihres Inhalts. Dem steht auch nicht jene Judikatur des EuGH entgegen, wonach auch der Erlass inhaltsgleicher staatlicher Vorschriften von Ausnahmen³⁵ abgesehen dem Transformationsverbot zuwiderläuft.³⁶ Sind nach dieser Rechtsprechung doch nur "Praktiken unzulässig, durch die die Normadressaten über den Gemeinschaftscharakter einer Rechtsnorm im Unklaren gelassen werden".³⁷ Genau das ist aber meines Erachtens dann nicht der Fall, wenn eine Verordnungsbestimmung zitiert und erkennbar ihr Regelungsinhalt wiedergegeben werden. Davon ausgehend ist etwa die Verweisung auf eine Verordnungsbestimmung in § 3 Abs. 1 Z 1 LMSVG unproblematisch.

Von Vornherein nicht einschlägig ist die Judikatur zum Transformationsverbot bei Verordnungen bei Konstellationen, in denen in einer Verweisung nicht bloß der Inhalt einer Verordnungsbestimmung übernommen, sondern deren Regelungsgehalt über ihren eigentlichen Anwendungsbereich hinaus auf andere Sachverhalte ausgedehnt wird. Das

³² Oben Punkt 1.

³³ So etwa, wenn § 343 Abs. 1a ASVG betont, dass die Reihungskriterien für die Besetzung einer Vertragsarztstelle der Niederlassungsfreiheit entsprechen müssen; siehe oben Punkt 1.

³⁴ *Ranacher/Frischhut*, Handbuch 80.

³⁵ Vgl. EuGH 28. März 1985, *Kommission/Italien*, EU:C:1985:147, Rn. 27.

³⁶ Siehe zu dieser Judikatur mit zahlreichen Nachweisen *Nettesheim*, Art. 288 AEUV, in *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union. Kommentar* (48. EL, 2012) Rz. 101.

³⁷ EuGH 10.10.1973, Rs C-34/73, *Variola*, EU:C:1973:101, Rn. 11.

gilt etwa für die eingangs erwähnte³⁸ Verweisung auf eine Verordnungsbestimmung in § 4 Abs. 5 Z 3 BWG.

3.3. Verweisungen auf EU-Soft Law

"Verweisungen"³⁹ auf EU-Soft Law begegnen aus EU-rechtlicher Perspektive grundsätzlich keinen Bedenken. Stehen doch gesetzliche Verpflichtungen zur Berücksichtigung von Soft Law der Union in aller Regel dem *effet utile* des EU-Rechts⁴⁰ nicht entgegen. Vielmehr erscheinen "Verweisungen" auf EU-Soft Law in bestimmten Fällen als durchaus geeignetes Instrument zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben, etwa wenn Art. 15 Abs. 3 der telekommunikationsrechtlichen Rahmenrichtlinie⁴¹ verlangt, dass die nationalen Regulierungsbehörden "unter weitestgehender Berücksichtigung der Empfehlung und der Leitlinien [der Kommission]"⁴² die relevanten Märkte entsprechend den nationalen Gegebenheiten - insbesondere der innerhalb ihres Hoheitsgebiets relevanten geografischen Märkte - im Einklang mit den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts" festzusetzen haben. In Umsetzung dieser sekundärrechtlichen Vorgabe normiert § 36 Abs. 3 TKG 2003, dass die Feststellung der relevanten Märkte durch die Regulierungsbehörde "unter Bedachtnahme auf die Bestimmungen der Europäischen Union zu erfolgen" hat, was in unionsrechtskonformer Interpretation insbesondere im Sinne der Anordnung einer weitestgehenden Berücksichtigung von Märkteempfehlung und SMP-Leitlinien⁴³ zu verstehen ist.⁴⁴ Das Gleiche gilt für die eingangs⁴⁵ erwähnte Bestimmung des § 34 Abs. 3 TKG 2003, wo das Gebot der Bedachtnahme auf Empfehlungen der Kommission ebenfalls

³⁸ Oben Punkt 1.

³⁹ Gemeint im unter Punkt 1. erläuterten weiteren Sinne, nämlich auch die Anordnung von Berücksichtigungspflichten miteinschließend.

⁴⁰ Dazu insbesondere *Potacs*, *Effet utile* als Auslegungsgrundsatz, EuR 2009, 465; *derselbe*, *Rechtstheorie* (2015) 179 ff.

⁴¹ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. 2002, L 108/33.

⁴² Gemeint sind die sogenannte "Märkteempfehlung" (Empfehlung der Europäischen Kommission vom 17. Dezember 2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die auf Grund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, ABl. 2007, L 344/65) sowie die sogenannte "SMP-Leitlinien" (Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. 2002, C 165/6).

⁴³ Siehe FN 40.

⁴⁴ Vgl. VwGH 28.2.2007, 2004/03/0210; VwGH 17.12.2008, 2008/03/0116.

⁴⁵ Oben Punkt 1.

unionsrechtskonform im Sinne einer weitestgehenden Berücksichtigung zu verstehen ist.⁴⁶

4. Verweisungen auf EU-Recht aus verfassungsrechtlicher Perspektive

Damit bin ich auch schon bei der Frage nach der verfassungsrechtlichen Beurteilung von Verweisungen auf EU-Recht angelangt. Bevor ich aber auf spezifische Aspekte der Verweisungen auf unionsrechtliche Bestimmungen eingehen werde, erscheint es zunächst zweckmäßig, in aller Kürze einen Überblick über die in der Rechtsprechung des VfGH aufgestellten allgemeinen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für Verweisungen zu geben. Wie sich zeigen wird, wendet der VfGH diese Grundsätze prinzipiell auch im Zusammenhang mit Verweisungen auf EU-Recht an; zum Teil weicht er aber auch von ihnen ab und wendet für unionsrechtsbezogene Verweisungen spezifische Maßstäbe an. Diese "klassische" Judikatur des VfGH zu Verweisungen⁴⁷ bietet sich daher als Ausgangspunkt für spezifischere Überlegungen zu Verweisungen auf EU-Recht an.

4.1. Grundsätzliches zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Verweisungen

Nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH hat jede Verweisung aus verfassungsrechtlicher Sicht zumindest den beiden folgenden Voraussetzungen entsprechen:⁴⁸ Zum einen muss in der Verweisungsnorm das Verweisungsobjekt ausreichend bestimmt festgelegt sein.⁴⁹ Demnach hat der Gesetzgeber "der breiten Öffentlichkeit den Inhalt seines Gesetzesbeschlusses in klarer und erschöpfender Weise zur Kenntnis" zu bringen, "da anderenfalls der Normunterworfenen nicht die Möglichkeit hat, sich der Norm gemäß zu verhalten".⁵⁰ Im Sinne des Bestimmtheitsgebots muss aus der Verweisung unzweideutig hervorgehen, auf welche Normen verwiesen wird, weshalb insbesondere pauschale Verweisungen auf ganze Rechtsgebiete unzulässig sind.⁵¹ Zum anderen verlangt der VfGH, dass die verwiesene

⁴⁶ Dazu *Schneider*, Regulierungsrecht der Netzwirtschaften I (2013) 291 f mwN.

⁴⁷ Zu dieser jüngst eingehend *Bezemek*, JRP 2014, 26 ff.

⁴⁸ Siehe dazu mwN nur *Bezemek*, JRP 2014, 28 f; Thienel, Art. 48, 49, *Korinek/Holoubek* Rz. 53 f.

⁴⁹ ZB VfSlg. 6290/1970, 14.606/1996, 17.479/2005, 19.775/2013; vgl. auch *Potacs*, Auslegung und Legalitätsprinzip, ZfV 2015, 230 (233 f.).

⁵⁰ ZB VfSlg. 13.740/1994 - mit Hinweis auf das "Denksporterkenntnis" des VfGH - VfSlg. 3130/1956.

⁵¹ ZB VfSlg. 3130/1956, 10.311/1984, 12.947/1991, 16.999/2003, 17.735/2005.

Norm "in einem den österreichischen Gesetzblättern vergleichbaren Publikationsorgan" kundgemacht wird.⁵²

Während den genannten Voraussetzungen sämtliche Verweisungen genügen müssen, stellt der VfGH an dynamische Verweisungen zusätzliche Anforderungen. Anders als bei statischen Verweisungen, die sowohl als Eigen- als auch als Fremdverweisungen zulässig sind,⁵³ sieht der VfGH dynamische Verweisungen auf Normen einer anderen Normsetzungsautorität generell als unzulässig an,⁵⁴ zulässig sind demnach nur dynamische Eigenverweisungen. Der VfGH hat diese Auffassung zum Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht⁵⁵ entwickelt, sie ist aber generell auf dynamische Verweisungen eines Normsetzers auf Normen eines anderen Normsetzers anwendbar.⁵⁶ Begründet wird die Unzulässigkeit dynamischer Fremdverweisungen im Wesentlichen damit, dass es zu einer Delegation der Rechtssetzungsbefugnis komme.⁵⁷ Wesensmerkmal einer derartigen - verfassungswidrigen - dynamischen Fremdverweisung ist mit den Worten des VfGH, dass "der Gesetzgeber den Inhalt einer Norm nicht mehr selbst festlegt, sondern dies einem anderen Gesetzgeber überlässt und der Gesetzgeber dadurch seine Kompetenz aufgibt".⁵⁸

Schließlich ist an allgemein-verfassungsrechtlicher Verweisungsdogmatik noch zu referieren, dass der VfGH dann von keiner verfassungswidrigen dynamischen Fremdverweisung ausgeht, wenn eine bloße "tatbestandliche Anknüpfung" vorliegt.⁵⁹ Diese unterscheidet sich nach der Judikatur des VfGH von sonstigen unzulässigen dynamischen Fremdverweisungen dadurch, dass "die fremde Norm nicht vollzogen, sondern lediglich ihre inhaltliche Beurteilung dem Vollzug der eigenen Norm zugrunde gelegt wird".⁶⁰ Verfassungsrechtlich unbedenklich ist nach Auffassung des VfGH etwa auch die bloße Anknüpfung an "eine Tatsache des Wirtschaftslebens".⁶¹

⁵² ZB VfSlg. 12.293/1990, 16.999/2003.

⁵³ ZB VfSlg. 13.274/1992; vgl. auch *Bezemek*, JRP 2014, 30.

⁵⁴ Siehe dazu nur *Thienel*, Art. 48, 49 B-VG, in *Korinek/Holoubek Rz.* 54.

⁵⁵ Zusammenfassend VfSlg. 17.479/2005; leading case betreffend die Unzulässigkeit dynamischer Fremdverweisung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern ist VfSlg. 6290/1970.

⁵⁶ Vgl. VfSlg. 16.999/2003, 17.479/2005; aus der Literatur siehe insbesondere *Thienel*, Art. 48, 49 B-VG, in *Korinek/Holoubek Rz.* 54; vgl. ferner *Irresberger*, Probleme, in *Bußjäger/Kleiser* 123 f; anderes gilt für dynamische Verweisungen auf unmittelbar anwendbares sowie umsetzungsbedürftiges EU-Recht. Dazu noch unten Punkt 4.2. sowie 4.3.

⁵⁷ Dazu nur *Thienel*, Art. 48, 49 B-VG, in *Korinek/Holoubek Rz.* 54; gegen diese "Delegationsthese" jüngst eingehend *Bezemek*, JRP 2014, 30 ff, der freilich dynamische Fremdverweisungen unter dem Blickwinkel des Determinierungsgebots als problematisch erachtet (siehe *Bezemek*, JRP 2014, 33 ff.).

⁵⁸ VfSlg. 18.101/2007.

⁵⁹ Zu dieser Judikatur zB *Thienel*, Art. 48, 49 B-VG, in *Korinek/Holoubek Rz.* 55.

⁶⁰ VfSlg. 18.101/2007; grundlegend zur Zulässigkeit "tatbestandlicher Anknüpfungen" VfSlg. 12.384/1990.

⁶¹ VfSlg. 11.281/1987.

4.2. Rechtsprechung des VfGH zu Verweisungen auf EU-Recht

Über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Verweisungen auf EU-Recht hatte der VfGH erstmals in VfSlg. 16.999/2003 zu befinden. Auf dem Prüfstand stand dabei eine Bestimmung des AsylG 1997,⁶² der zufolge mangelnde Drittstaatsicherheit nicht **"auf Grund eines Sachverhaltes, der einem bestehenden Rechtsakt des Rates der Europäischen Union entspricht"**, eingewendet werden konnte; sie wurde vom VfGH wegen Verfassungswidrigkeit aufgehoben. Für den VfGH war die in Prüfung gezogene Norm "unzweifelhaft als dynamische Verweisung und nicht als bloße Anknüpfung an das Gemeinschaftsrecht" zu qualifizieren. Dies deshalb, weil sie "nicht bloß einen Hinweis auf ohnehin vorrangig geltende Normen des Gemeinschaftsrechts und auch keine Umsetzung von Gemeinschaftsrecht" enthalte, "sondern Akte einer anderen Rechtsetzungsautorität zu innerstaatlichen Vorschriften" mache. Verweise der innerstaatliche Gesetzgeber "auf Normen des Gemeinschaftsrechts", welche "weder unmittelbar anzuwenden sind noch der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in innerstaatliches Recht bedürfen", mache er also "gemeinschaftsrechtliche Normen, die ohne Verweisung nicht anzuwenden wären, durch die Verweisung zum Inhalt des innerstaatlichen Rechts", so sei er "an das Bestimmtheitsgebot in jener strengen Weise gebunden, die der Verfassungsgerichtshof für Verweisungen auf Normen einer gleichrangigen Rechtsetzungsautorität in seiner langjährigen [...] Judikatur" verlange. Die verfahrensgegenständliche Verweisung "auf bestehende Rechtsakte des Rates der Europäischen Gemeinschaft" lasse hingegen "völlig offen, welche Rechtsakte konkret gemeint sind, da die verweisende Norm die verwiesenen Akte nicht" bezeichne. Schließlich hielt der VfGH fest, dass es auch keine Möglichkeit gebe, den "Begriff der 'Rechtsakte des Rates' derart restriktiv zu interpretieren, dass darunter nur jene Akte fallen, die unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht beinhalten, sodass die Verweisung bloß wiedergibt, was ohnehin auch ohne sie gelten würde". Vielmehr sei die Absicht des Gesetzgebers offensichtlich gewesen, "den sogenannten Asylacquis, also eine Sammlung von Rechtsakten verschiedenster, meist aber unverbindlicher Qualität, zum Inhalt der österreichischen Rechtsordnung zu machen".

In VfSlg. 17.479/2005 hatte sich der VfGH mit der Verfassungskonformität einer Blankettstrafnorm im GütbefG⁶³ zu befassen, die ua Verstöße gegen **"unmittelbar anwendbare Vorschriften der Europäischen Union über**

⁶² § 4 Abs. 3 AsylG 1997, BGBl. 1997/76 idF BGBl. I 2001/82.

⁶³ § 23 Abs. 2 GütbefG, BGBl. 1995/593 idF BGBl. I 2001/106.

den Güterverkehr auf der Straße" unter Strafdrohung stellte. Der VfGH nahm explizit auf das Erkenntnis VfSlg. 16.999/2003 Bezug und führte aus, dass anders als im dortigen Fall gerade "nicht Rechtsetzungsakte der Gemeinschaft zu innerstaatlichen Vorschriften gemacht oder in diese inkorporiert" würden, sondern der österreichische Gesetzgeber vielmehr an "Tatbestände des Gemeinschaftsrechts" anknüpfe und damit die gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung erfülle, "Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht mit gleichartigen Sanktionen wie vergleichbare Verstöße gegen nationales Recht zu ahnden". Der VfGH wies in weiterer Folge auf seine bisherige Rechtsprechung zu Blankettstrafnormen hin, wonach es unerlässlich sei, "dass der Tatbestand durch das Gesetz mit genügender Klarheit als Verbotsnorm und damit als strafbarer Tatbestand gekennzeichnet ist, dass ferner, wenn der strafbare Tatbestand im Zuwiderhandeln gegen eine Gebotsnorm besteht, der Unrechtsgehalt eines Unterlassens eindeutig erkennbar ist und dass schließlich der Tatbestand einer Blankettstrafnorm mit solcher Deutlichkeit gekennzeichnet sein muss, dass jedermann ihn als solchen zu verstehen vermag".⁶⁴ Ebendiesen Anforderungen genüge aber die in Prüfung gezogene Bestimmung. Denn bei den in der Blankettstrafnorm "angesprochenen unmittelbar anwendbaren Vorschriften der Europäischen Union" handle "es sich entweder um Vorschriften des Primärrechts oder um Verordnungsbestimmungen, die bereits gemäß Art. 249 EG in Österreich unmittelbar gelten, nicht hingegen um Richtlinien, bei denen die unmittelbare Anwendbarkeit an sich sowie Art und Ausmaß der Verdrängung innerstaatlichen Rechts im Einzelfall zweifelhaft sein" könnten. Ferner war nach Auffassung des VfGH das unter Strafe gestellte Verhalten ausreichend bestimmt. Entscheidend für die hinreichende Determinierung der gegenständlichen Vorschrift war für den VfGH, dass sich die Strafsanktion nur "gegen Verstöße, die den Güterverkehr auf der Straße betreffen", richtete.

In VfSlg. 17.735/2005 hatte der VfGH eine Vorschrift im MOG 1985⁶⁵ zu prüfen, welche mit den Worten des Gerichtshofs "den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft" dazu ermächtigte, "durch Verordnung Vorschriften über Verfahren sowie über Voraussetzungen und die Höhe von Vergünstigungen bei Erzeugerprämien zu erlassen, soweit dies zur Durchführung von gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zur Schaffung und Durchführung der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte für die in Anhang II EG-Vertrag angeführten Erzeugnisse sowie sonstige Handelsregelungen erforderlich oder geboten" war. Die gegenständliche Vorschrift sollte der Umsetzung des - insofern "hinkenden" (weil umsetzungsbedürftigen) - Art. 29 der VO EG/2342/1999 dienen. Nach

⁶⁴ Hier wies der VfGH auf VfSlg. 12.947/1991 hin.

⁶⁵ § 99 Abs. MOG 1985, BGBl. 1994/664 idF BGBl. I 2001/108.

Auffassung des VfGH stellte sie aber eine viel zu weitgehende und unbestimmte Verordnungsermächtigung an den zuständigen Bundesminister dar. Der VfGH wiederholte seine ständige Rechtsprechung, wonach aus Art. 18 B-VG auch nach dem EU-Beitritt Österreichs das an den Gesetzgeber adressierte Gebot abzuleiten sei, "das gesamte Verwaltungshandeln, und im Besonderen auch die Erlassung verwaltungsbehördlicher Verordnungen, inhaltlich hinreichend vorherzubestimmen" und dass eine Richtlinienbestimmung selbst nicht Grundlage für die Erlassung einer Rechtsverordnung sein dürfe. Dem Determinierungsgebot genüge aber die geprüfte Bestimmung, die sich nach Meinung des VfGH in einer "Verweisung auf das gesamte gemeinschaftsrechtliche Marktordnungsrecht" erschöpfte, nach Ansicht des Gerichtshofs nicht. Diese Sichtweise hat der VfGH in einer Reihe von Folgeerkenntnissen bestätigt.⁶⁶

In VfSlg. 19.569/2011 ging es um die Frage der EU-Konformität der Umsetzung des Art. 10 Abs. 8 lit. a der VO EG/853/2004⁶⁷ durch § 14 Z 1 LMSVG⁶⁸. Die betreffende EU-Verordnung ermächtigt (nach wie vor) die Mitgliedstaaten dazu, "aus eigener Initiative und unter Einhaltung der allgemeinen Bestimmungen des Vertrags einzelstaatliche Vorschriften beizubehalten oder durchzuführen", welche "das Inverkehrbringen von Rohmilch oder Rohrahmen, die für den unmittelbaren menschlichen Verzehr bestimmt sind", in ihrem Hoheitsgebiet zu untersagen oder einzuschränken. Zur Umsetzung dieser Bestimmung enthält § 14 Z 1 LMSVG (nach wie vor) die Ermächtigung an die BMG, "nach Anhörung der Codexkommission" im Einvernehmen mit dem BMLFUW "das Inverkehrbringen von Rohmilch oder Rohrahm, die für den unmittelbaren menschlichen Verzehr bestimmt sind", einzuschränken oder zu untersagen. Auf Basis dieser Verordnungsermächtigung wurde § 6 Z 1 Rohmilchverordnung⁶⁹ erlassen, der bestimmte Werte festsetzt, die rohe Kuhmilch aufweisen muss. Der VfGH hatte nun zu prüfen, ob § 14 Z 1 LMSVG dem auch bei der Umsetzung von Unionsrecht zu beachtenden Bestimmtheitsgebot des Art. 18 B-VG entspricht. In seinem Prüfungsbeschluss hatte er das Bedenken geäußert, es würden nähere "gesetzliche Determinanten für den Ordnungsgeber" fehlen und es dürften sich solche "selbst unter Heranziehung der in § 2 LMSVG normierten Zielbestimmung nicht auffinden" lassen. Diese Sichtweise erhielt der VfGH in seinem Erkenntnis jedoch nicht aufrecht. Vielmehr gelangte er zum Ergebnis, dass der dem Gesetzgeber vom Unionsrecht "eingeräumte Spielraum" in § 14 Z 1 LMSVG "dahingehend ausgenutzt" werde, dass "er

⁶⁶ VfSlg. 17.698/2006, 18.178/2007, 18.317/2007, 18.331/2007.

⁶⁷ ABl. 2004, L 139/55.

⁶⁸ Konkret in § 14 Z 1 LMSVG, BGBl. I 2006/13 idF BGBl. I 2015/144.

⁶⁹ BGBl. II 2006/13.

den Verordnungsgeber [...] zur Einhaltung eines bestimmten Verfahrens verpflichtet, wodurch die Einbindung sachverständiger Verkehrskreise sichergestellt" ist. Zudem sei "der Verordnungsgeber bei Erlassung der Verordnung gemäß § 2 Abs. 1 erster Satz LMSVG verpflichtet, den 'Gesundheitsschutz des Verbrauchers' und den 'Schutz des Verbrauchers vor Täuschung' zu berücksichtigen" und verweise § 2 Abs. 1 zweiter Satz LMSVG überdies "konkret auf die Unionsrechtslage" und lege "damit zusätzlich die Verpflichtung zur Einhaltung der Grundsätze der Risikoanalyse, des Vorsorgeprinzips und der Transparenz fest". Vor diesem Hintergrund war der VfGH insgesamt der Ansicht, dass "in einer Zusammenschau der genannten Aspekte - einzuhaltendes Verfahren, Einbindung von wissenschaftlichem Sachverstand, Zielbestimmung des LMSVG - die Verordnungsermächtigung des § 14 Z 1 LMSVG jenen Determinierungsgrad aufweist, der dem Regelungsgegenstand adäquat ist". Die genannte gesetzliche Bestimmung sowie die auf ihrer Grundlage ergangene Verordnungsbestimmung wurden folglich nicht aufgehoben.

4.3. Bewertung der Rechtsprechung und offene Fragen

4.3.1. Dynamische Verweisungen und Bestimmtheit

Grundsätzlich lässt sich meines Erachtens aus der bisherigen Rechtsprechung des VfGH zu Verweisungen auf EU-Recht der Schluss ziehen, dass er weitgehend seine zum innerstaatlichen Recht entwickelten Grundsätze zu Verweisungen auch auf Verweisungen auf Unionsrecht überträgt.⁷⁰ Vor allem in zwei - durchaus zusammenhängenden - Punkten lassen sich allerdings Besonderheiten bzw. Abweichungen beobachten. Das betrifft zum einen die Frage der Zulässigkeit von dynamischen Verweisungen und zum anderen den erforderlichen Determinierungsgrad.

Der VfGH hat in seiner bisherigen Rechtsprechung dynamische "Pauschalverweisungen", die auch rechtlich unverbindliche Akte einschließen, für verfassungsrechtlich unzulässig befunden.⁷¹ Insbesondere VfSlg. 16.999/2003 lässt sich entnehmen, dass jedenfalls dynamische Verweise auf Bestimmungen, deren unmittelbare Befolgung oder innerstaatliche Umsetzung nicht unionsrechtlich geboten ist, verfassungswidrig sind.⁷² Von Teilen der Lehre wird daraus im Umkehrschluss gefolgert, dass nach Auffassung des VfGH dynamische Verweisungen auf unmittelbar anwendbares oder umsetzungsbedürftiges EU-Recht (bei hinreichender

⁷⁰ So etwa auch *Ranacher/Frischhut*, Handbuch 327.

⁷¹ Vgl. auch *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht 117; *Ranacher/Frischhut*, Handbuch 327 f.

⁷² Siehe *Potacs*, in FS Rill 175.

Determinierung) prinzipiell verfassungskonform sind.⁷³ Als Indiz für diese Sichtweise wird zudem VfSlg. 17.479/2005 angeführt.⁷⁴ Dogmatisch lässt sich die prinzipielle Zulässigkeit dynamischer Verweisungen damit begründen, dass dabei lediglich auf Vorschriften des Unionsrechts verwiesen wird, die der nationale Gesetzgeber "ohnehin zu befolgen hat".⁷⁵

Freilich wird man vor dem Hintergrund des Prinzips der "doppelten Bindung" des nationalen Gesetzgebers davon auszugehen haben, dass auch in diesem Zusammenhang gewisse Bestimmtheitserfordernisse bestehen.⁷⁶ Das scheint auch der VfGH so zu sehen, wenn er in VfSlg. 17.479/2005 hervorhebt, dass die für verfassungskonform befundene Blankettstrafnorm nur einen Verstoß gegen "unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht auf dem Gebiet des Güterverkehrs, das an Lenker adressierte Vorschriften enthält", unter Strafe stellt. Ganz allgemein wird meines Erachtens zu verlangen sein, dass aus dem jeweiligen Regelungskontext erschließbar ist, auf welche unmittelbar anwendbaren EU-Vorschriften sich die Verweisung bezieht. Dem eingangs angeführten § 2 Abs. 3 AußWG 2011 wird man daher wohl Verfassungskonformität attestieren können, zumal er auf den statistischen Wert "gemäß dem unmittelbar anwendbaren Recht der Europäischen Union **über die Statistiken des Außenhandels mit Drittländern maßgebend**" verweist.⁷⁷

Differenziert zu betrachten ist die Zulässigkeit von dynamischen Verweisungen auf Richtlinienbestimmungen, welche ohne weiteres Tätigwerden des Gesetzgebers durch die Erlassung von Rechtsverordnungen umgesetzt werden sollen. In diesem Zusammenhang lassen sich insbesondere dem Prüfungsbeschluss des VfGH im Verfahren G 104/05⁷⁸ überzeugende Kriterien entnehmen.⁷⁹ Dort hat der VfGH ausgeführt, dass die gesetzliche Ermächtigung zur Verordnungserlassung nach Maßgabe EU-rechtlicher Vorgaben nur dann zulässig ist, "wenn bzw. als diese gesetzliche Ermächtigung iVm. der durchzuführenden gemeinschaftsrechtlichen Norm den Inhalt der zur Durchführung vorgesehenen - österreichischen -

⁷³ So - unter Bezugnahme auf VfSlg. 16.999/2003 - insb. *Potacs*, in FS Rill 175 f; vorsichtiger - ebenfalls unter Bezugnahme auf VfSlg. 16.999/2003 - *Ranacher/Frischhut*, Handbuch 328: "Ob dynamische Verweisungen auf Gemeinschaftsrecht (wie im innerstaatlichen Bereich) ausnahmslos verfassungswidrig sind, hat der VfGH allerdings bisher offengelassen".

⁷⁴ *Potacs*, in FS Rill 176, FN 69.

⁷⁵ *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht 117.

⁷⁶ Siehe *Potacs*, in FS Rill 176.

⁷⁷ Schon dies allein würde wohl den Determinierungserfordernissen für Verweise auf unmittelbar anwendbares EU-Recht genügen. Darüber hinaus enthält aber § 1 Abs. 1 Z 1 AußWG 2011 eine ausführliche Legaldefinition der Wendung "unmittelbar anwendbares Recht der Europäischen Union".

⁷⁸ VfSlg. 17.479/2005.

⁷⁹ Freilich betraf VfSlg. 17.479/2005 eine Konstellation, in der es um die Umsetzung einer "hinkenden" Verordnung ging, doch lassen sich diese Überlegungen jedenfalls auch auf die Umsetzung von Richtlinien übertragen.

Verordnung in einer dem Art. 18 B-VG entsprechenden Weise vorherbestimmt". Soweit aber die durchzuführende EU-Rechtsnorm dem innerstaatliche Gesetzgeber einen Spielraum gewährt, welcher "jenen überschreitet, den das österreichische Verfassungsrecht mit Blick auf Art. 18 B-VG der Verwaltung einräumt", ist eine derartige Verordnungsermächtigung nach Meinung des VfGH als "formalgesetzliche Delegation" verfassungswidrig.

Freilich hat die weitere Judikatur des VfGH gezeigt, dass dieser Grundsatz nicht absolut gilt. Auch wenn eine umsetzungsbedürftige Unionsbestimmung den Mitgliedstaaten einen Spielraum gewährt, kann die Ermächtigung zur Verordnungserlassung nach Maßgabe EU-rechtlicher Vorgaben verfassungskonform sein, wenn das Prozedere näher determiniert ist, nach dem sich die Verordnungserlassung zu richten hat. Hat der VfGH doch in VfSlg. 19.569/2011 die dortige Regelungstechnik für zulässig erachtet, weil "in einer Zusammenschau der genannten Aspekte - einzuhaltendes Verfahren, Einbindung von wissenschaftlichem Sachverstand, Zielbestimmung des LMSVG" eine ausreichende Determinierung gegeben war. Zusammenfassend lässt sich daher wohl sagen, dass der VfGH im Ergebnis der in der Lehre insbesondere von *Theo Öhlinger* und *Michael Potacs*⁸⁰ vertretenen Auffassung folgt, wonach auch dynamische Verweisungen auf Richtlinien verfassungskonform sind, soweit eine ausreichende gesetzliche Determinierung vorliegt.

4.3.2. Spezialfrage: Dynamische Verweisungen auf Soft Law

Folgendes ist meines Erachtens hinsichtlich der Zulässigkeit von dynamischen Verweisungen auf EU-Soft-Law zu beachten: "Echte" dynamische Verweisungen, im Sinne einer Erhebung von Soft-Law-Bestimmungen zum verbindlichen normativen Maßstab, erscheinen im Lichte der Rechtsprechung des VfGH jedenfalls unzulässig. War für diesen doch in VfSlg. 16.999/2003 ein ausschlaggebender Grund für die Unzulässigkeit der dortigen dynamischen Verweisung, dass auch rechtlich unverbindliche Akte Verweisungsobjekt waren. Für grundsätzlich zulässig wird man meines Erachtens demgegenüber die bloße Normierung von "Berücksichtigungspflichten" anzusehen haben. Insbesondere erfolgt in derartigen Fällen keine Delegation der Rechtssetzungsbefugnis, weil auf die betreffenden Bestimmungen ja nur Bedacht zu nehmen ist. Das ändert jedoch nichts daran, dass auch für derartige gesetzliche "Bezugsnahmen" - wie für alle gesetzlichen Bestimmungen - das verfassungsrechtliche Determinierungs-

⁸⁰ *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht 117; *Potacs*, in FS Rill 175.

gebot gilt. Es wird daher zu fordern sein, dass klar ersichtlich ist, auf Soft-Law-Akte welcher Normsetzungsautorität verwiesen wird, und auf welche inhaltliche Fragen sich diese beziehen.

Vor diesem Hintergrund erscheint der als Beispiel angeführte⁸¹ § 34 Abs. 3 TKG 2003 verfassungskonform, weil er (in EU-konformer Lesart) die weitestgehende Berücksichtigung von "Empfehlungen der Europäischen Kommission über die harmonisierte Durchführung von den durch dieses Bundesgesetz umgesetzten Richtlinien" anordnet.

4.3.3. Publizität

Die vorstehenden Bemerkungen haben gezeigt, dass sich die bisherige Rechtsprechung des VfGH zu Verweisungen auf EU-Recht hauptsächlich um die Fragen der Zulässigkeit von dynamischen Verweisungen sowie den einzuhaltenden Determinierungsgrad gedreht hat. Bislang (auch in der Lehre) weniger thematisiert wurden hingegen Publizitätserfordernisse im Zusammenhang mit Verweisungen auf unionsrechtliche Bestimmungen. Wie im Zusammenhang mit der Darstellung der allgemeinen Grundsätze der Judikatur des VfGH zu Verweisungen angesprochen,⁸² verlangt der Gerichtshof, dass die verwiesene Norm "in einem den österreichischen Gesetzblättern vergleichbaren Publikationsorgan" kundgemacht wird.⁸³ Dass eine Publikation im ABl. der Union diesen Anforderungen entspricht, ist im Schrifttum unbestritten.⁸⁴ Fraglich könnte hingegen die ausreichende Publizität von Soft-Law-Akten sein, soweit diese nicht im ABl. kundgemacht werden; teilweise werden diese Akte schlichtweg im Internet publiziert. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der VfGH in jüngerer Zeit die Publikation von Verordnungsbestimmungen in einem im Internet veröffentlichten Mitteilungsblatt einer Universität als verfassungsrechtlich zulässig angesehen hat.⁸⁵ Freilich ist zu bedenken, dass für ihn das Mitteilungsblatt der Universität ein "dem Bundesgesetzblatt gleichwertige[s] Kundmachungsorgan" darstellte und nicht das Internet per se. Dennoch erscheint es mE bei dem fortschreitenden Grad der Nutzung des Internets nicht ausgeschlossen, grundsätzlich die Publikation einer verwiesenen Norm auf einer Internetseite als verfassungsrechtlich zulässig anzusehen. Unabdingbare Voraussetzung für die Verfassungskonformität der

⁸¹ Punkt 1.

⁸² Oben Punkt 4.1.

⁸³ ZB VfSlg. 12.293/1990, 16.999/2003.

⁸⁴ Siehe mwN Öhlinger/Potacs, EU-Recht 117.

⁸⁵ VfSlg. 19.775/2013.

Verweisung wäre in einer solchen Konstellation freilich, dass die Fundstelle der verwiesenen Norm in der Verweisungsnorm exakt angegeben ist.⁸⁶

5. Schlussbemerkung

Damit bin ich schon am Schluss meiner Ausführungen angelangt, die ich folgendermaßen zusammenfassen möchte: Verweisungen auf EU-rechtliche Bestimmungen nehmen stetig zu. Sowohl aus unions- wie auch aus verfassungsrechtlicher Sicht sind dieser Regelungstechnik aber Grenzen gezogen. Im Vordergrund stehen dabei verfassungsrechtliche Vorgaben; das EU-Recht steht aber insbesondere der vollständigen Richtlinienumsetzung im Verweisungswege entgegen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht werfen vor allem "Pauschalverweise" auf Unionsrecht, bei denen nicht mehr ersichtlich ist, auf welche Bestimmungen im Einzelnen Bezug genommen wird, Probleme auf. Überhaupt kommt nach hier vertretener Auffassung der Bestimmtheit von Verweisungen auf EU-Recht ganz besondere Bedeutung zu. Soweit hinreichende Determinierung sichergestellt ist, erscheinen auch dynamische Verweisungen auf unmittelbar anwendbare oder umsetzungsbedürftige EU-Vorschriften zulässig.

⁸⁶ Vgl. schon VfSlg. 19.775/2013.

Verweisungen auf technische Normen¹

Thomas Uebe

1. Einleitende Bemerkungen zur Themenabgrenzung:

1.1. Mein Beitrag befasst sich grundsätzlich mit der Bezugnahme rechtsetzender Autoritäten, wie Gesetz- oder Verordnungsgeber auf bereits bestehende Verhaltensanordnungen ("-vorschriften"),

- die (überwiegend) von nichtstaatlichen Organisationseinheiten festgelegt wurden
- die an sich rechtlich nicht verbindlich sind
- in unterschiedlichem Ausmaß öffentlich zugänglich sind.

Paradebeispiele sind ÖNORMEN und andere technische Regelwerke, wie ÖVGW-Richtlinien, ÖWAV-Regelblätter uÄ.

Teilweise geben aber auch staatliche Organisationseinheiten bloße "Richtlinien" heraus, die allenfalls im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Förderungen rechtliche Relevanz erlangen können, aber per se unverbindliche "Empfehlungen" sind, wie etwa die Richtlinien des Fachbeirats für Bodenfruchtbarkeit und Bodenschutz für die sachgerechte Düngung.

1.2. Der Begriff "**technische Vorschriften**" bzw. "**Normen**" ist einerseits geprägt durch nationale gesetzliche Technik Klauseln, mit denen die Einhaltung des "Standes der Technik" oder die Beachtung der "Regeln der Technik" vorgeschrieben wird, wobei diese Begriffe teilweise auch ausdrücklich gesetzlich definiert werden.²

¹ Diesem Beitrag liegt ein Vortrag im Rahmen der Linzer Logistik-Gespräche am 6. November 2015 zugrunde. Zu diesem Zeitpunkt lag zwar bereits ein Begutachtungsentwurf für ein neues Normengesetz 2016 vor; die teilweise deutlich überarbeitete Regierungsvorlage und die tatsächliche Beschlussfassung betreffend dieses Gesetz noch im Dezember des Jahres 2015 war damals allerdings noch nicht absehbar.

Ich habe die grundsätzliche Form des damaligen Vortrags auch bei der vorliegenden schriftlichen Ausfertigung meines Beitrags beibehalten, aber aus Aktualitätsgründen einige wichtige Ergänzungen vorgenommen. Dadurch hat insbesondere Punkt 6. eine so deutliche Erweiterung erfahren, dass die Überleitung zum nachfolgenden Schlussresümee nicht mehr in ihrer ursprünglichen Stringenz möglich war. Ich wollte aber weder die aktuellen noch die seinerzeitigen grundsätzlichen Überlegungen unerwähnt lassen.

² Zu den verschiedenen Legaldefinitionen von Technik Klauseln und ihrer Beziehung zueinander vgl. ausführlich *Gerhard Saria*, Grundsätzliches zum "Stand der Technik" aus rechtswissenschaftlicher Sicht, in: *Gerhard Saria* (Hrsg.), *Der "Stand der Technik"*, Wien - Graz 2007, S 25 ff.

Andererseits sind aber auch unionsrechtliche Begriffsbestimmungen - Stichwort: "beste verfügbare Techniken" - für das Verständnis dessen, was als technische Vorschrift anzusehen ist, relevant.

Auch wenn es im Einzelnen durchaus Auslegungsunterschiede gibt und auch der Verwendung ein und desselben Begriffs in verschiedenen Zusammenhängen nicht zwangsläufig dieselbe Bedeutung zukommen muss, zeigt sich doch ein großes Einverständnis, dass technische Vorschriften nicht bloß bautechnische Standards umfassen können, sondern auch Regelungen von Produktionsprozessen bis hin zur inneren Organisation eines Betriebs³ - mit anderen Worten: Es geht hier nicht bloß um Regelungen, die man auch in einem laienhaften Verständnis als unzweifelhaft technischer Natur ansehen kann. Das ist auch ein wesentlicher Grund für die in letzter Zeit anlässlich der Erlassung des neuen Normengesetzes 2016 wieder intensiv diskutierten Fragen, ob und inwieweit man die Schaffung technischer Regelwerke in einem demokratischen Rechtsstaat Beschränkungen unterwerfen kann und soll. Ich werde auf diese Aspekte am Schluss meiner Ausführungen noch einmal zu sprechen kommen.

1.3. Zentrales Thema des vorliegenden Beitrags ist,

- in welcher Form eine rechtsetzende Autorität an technische Normen anknüpfen kann,
- welche Rechte dem Herausgeber der technischen Norm gegenüber der daran anknüpfenden Rechtsetzungsautorität zustehen (Stichwort "Entgeltsanspruch") und
- welche Folgen eine derartige Anknüpfung für den Adressaten der an die technische Norm anknüpfenden Rechtsvorschrift hat (Stichworte "Informationsbeschaffung kann aufwendig und teuer sein").

1.4. Da meine Ausführungen im Rahmen von "Legistik-Gesprächen" erfolgen, befasse ich mich in weiterer Folge außerdem nur mit der Übernahme technischer Normen in allgemein (!) verbindliche Rechtsvorschriften - also Gesetze und Verordnungen - und nicht mit der Bezugnahme auf technische Normen in Individualrechtsakten, wie

³ Vgl. etwa *Franz Oberleitner - Wolfgang Berger*, Kommentar zum Wasserrechtsgesetz 1959³, Wien 2011, RN 3 zu § 12a; vgl. auch die Definitionen der IPPC-Richtlinie 2010/75/EU zu den besten verfügbaren Techniken ("Techniken": sowohl die angewandte Technologie als auch die Art und Weise, wie die Anlage geplant, gebaut, gewartet, betrieben und stillgelegt wird [Art. 3 Z 10 lit.a]) und das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs vom 10. Juni 1999, 98/07/0101.

Vgl. aber auch die Anmerkungen am Schluss des vorliegenden Beitrags, insbesondere in FN 39.

insbesondere Bescheiden, obwohl auch dieser Themenbereich durchaus spannende Fragen aufwerfen würde. Völlig ausgeblendet bleiben im Übrigen Fragen der zivilrechtlichen Relevanz von technischen Normen, da es hier letztlich nicht um einseitige Vorschriften durch eine Rechtsetzungsautorität geht.⁴

1.5. Schließlich setzt der Hauptteil meines Beitrags - diesmal aber nicht themenabgrenzend, sondern quasi "themenimmanent" - voraus, dass eine rechtsetzende Autorität den Inhalt einer bestimmten (!) technischen Norm entweder uneingeschränkt oder allenfalls mit konkreten, ausdrücklich formulierten Einschränkungen für sinnvoll hält und daher als allgemein verbindlich festschreiben möchte. Es geht also hier grundsätzlich nicht um das Problem der Überlassung von echten Rechtsetzungsbefugnissen an eine andere Normsetzungsautorität, indem über sogenannte "dynamische Verweisungen" auch Weiterentwicklungen einer einmal für sinnvoll erkannten technischen Vorschrift automatisch als allgemein verbindlich festgeschrieben werden.

Ich werde aber auch auf die Frage der "dynamischen Verweisungen" am Schluss meines Beitrags noch einmal kurz zu sprechen kommen.

2. Rechtstechnische Möglichkeiten der Übernahme des Inhalts einer konkreten technischen Norm:

Um die Übernahme einer konkreten technischen Norm in allgemein verbindliches Recht zu bewerkstelligen, stehen der rechtssetzenden Autorität in rechtstechnischer Hinsicht zwei Möglichkeiten offen: Entweder wird der Text der technischen Norm abgeschrieben und fließt somit "1:1" in den

⁴ Dass es in der Praxis zu Auslegungsschwierigkeiten in Bezug auf konkrete Sachverhalte kommen kann, die sowohl das öffentliche als auch das Zivilrecht betreffen, zeigt etwa das in Oberösterreich vor einigen Jahren diskutierte "Fensterglasbeispiel": Der Ordnungsgeber kann den Stand der Technik nicht allgemein dadurch reduzieren, dass er geringere Anforderungen unter Bezugnahme auf den Stand der Technik fest schreibt. Wenn die Verwendung von Sicherheitsglas bei Balkon- und Terrassentüren von der Oö. Bautechnikverordnung nicht als Stand der Technik verlangt wird, so heißt das noch nicht, dass die Verwendung von gewöhnlichem Glas auch in zivilrechtlicher Hinsicht "Stand der Technik" ist und ohne Hinweis im Auftragsvertrag vom Kunden auch so hingenommen werden muss; vgl. auch die Entscheidung des OGH vom 22. Juni 2010, 10 Ob 24/09s betreffend Schallschutz zwischen Reihenhäusern. Hier entsteht eine "Quasi-Rechtsverbindlichkeit" dadurch, dass Normen durch regelmäßige Beachtung zum Handelsbrauch (§ 346 UGB) oder zur Verkehrssitte (§ 863 ABGB) werden (vgl. *Michael Holoubek*, Technisches Sicherheitsrecht - Kapitel 1: Normung, in: *Michael Holoubek - Michael Potacs* [Hrsg.], Öffentliches Wirtschaftsrecht II³, Wien 2013, S 471 ff [478] und jüngst *Peter Bußjäger*, Der Entstehungsprozess von Normen in Österreich und Europa und ihre Rolle in der staatlichen Rechtsetzung, ZTR 2015, S 7 ff [12] mit weiteren Judikaturhinweisen; vgl. zuletzt auch ausführlich die Entscheidung des OGH vom 6. August 2015, 2 Ob 223/14d).

Gesetzes- oder Verordnungstext ein oder es wird im Gesetz bzw. in der Verordnung auf die technische Vorschrift verwiesen. Eine weitere theoretische Möglichkeit, nämlich die inhaltliche Übernahme einer technischen Norm durch eigene Formulierungen, wirft ganz andere Fragen auf, die hier nicht näher erörtert werden können.

Keine Rolle spielt für mich in weiterer Folge, ob bestimmte Verweisungen gar nicht als Rechtsnormenverweis, sondern (bloß) als Tatsachenverweis auszulegen sind. Diese Differenzierung ist zwar theoretisch interessant und in kompetenzrechtlicher Hinsicht möglicherweise auch von großer praktischer Bedeutung;⁵ für den hier gegebenen Zusammenhang ist aber allein ausschlaggebend, dass eine konkrete technische Vorschrift als maßgeblicher Verhaltensmaßstab festgelegt wird.⁶

3. Vorabbemerkungen zum Urheberrechtsschutz

Im Zusammenhang mit der Übernahme des Inhalts technischer Normen, die von anderen Rechtsträgern verfasst wurden, stellen sich natürlich grundsätzliche urheberrechtliche Fragen. Allgemein könnte man insbesondere fragen:

"Darf man Verhaltensanordnungen, die ja darauf abstellen, ein gewünschtes allgemeines Verhalten zu beschreiben, einfach abschreiben oder zu eigenen Konditionen weiterverbreiten, weil ja der eigentliche Zweck dieser Norm nur

⁵ Vgl. etwa das zentrale Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs VfSlg. Nr. 12.384/1990; unter ausdrücklichem Bezug auf diese Entscheidung auch der Verwaltungsgerichtshof im Erkenntnis vom 24. April 2007, 2006/05/0005. Auch in Bezug auf die gesetzlich vorgeschriebene "Heranziehung" geeigneter Leitlinien wie ÖNORMEN oder standardisierter Leistungsbeschreibungen - "ohne dass diese im Sinn des § 5 Normengesetz für verbindlich erklärt werden" - hat der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. Nr. 18.101/2007 ausdrücklich ausgesprochen, dass es sich dabei um keine Verweisung im Sinn der verfassungsgerichtlichen Judikatur handelt.

Vgl. aber auch jüngst *Christoph Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, S 26 ff, der auf den S 32 ff überzeugend darlegt, dass "es *an sich* ohne Bedeutung (ist), ob das Verweisungsobjekt *für sich* betrachtet eine Norm ist."

⁶ Vgl. in diesem Sinn wohl auch *Rudolf Thienel*, Rechtsstaatliche Probleme der Verbindlicherklärung von ÖNORMEN, *ecolex* 1993, S 129 ff (130). Daher ist es für den vorliegenden Zusammenhang letztlich auch irrelevant, dass die aus den theoretischen Abgrenzungsüberlegungen des Verfassungsgerichtshofs gezogenen konkreten Schlussfolgerungen zu einzelnen bestimmten Verweisungsbestimmungen mE nicht uneingeschränkt zu überzeugen vermögen (vgl. etwa die der VfSlg. Nr. 12.384/1990 zugrunde gelegene Bestimmung der Gewerbeordnung 1973 [tatbestandliche Anknüpfung] einerseits und die der VfSlg. Nr. 14.940/1997 zugrunde gelegene Bestimmung des Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetzes 1995 [unzulässiger Vollzug von Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden durch Behörden des Landes] andererseits). Das liegt vermutlich auch daran, dass der Verfassungsgerichtshof die theoretische Fragestellung, ob bestimmte Regelungstechniken wegen ihrer normativen Bedeutung als Verweisungen zu deuten sind, nicht eindeutig von der rechtsdogmatischen Frage unterscheidet, ob eine konkrete Regelung nach positivem Verfassungsrecht zulässig ist; vgl. dazu schon *Rudolf Thienel*, Verweisungen auf ÖNORMEN, Wien 1990, S 26 ff und jüngst auch *Christoph Bezemek*, Verweisungen (FN 5), S 32 ff.

dann verwirklicht ist, wenn die Norm auch allen Adressaten bekannt ist und diese Information nicht beschränkt werden soll?"

Oder besteht auch hinsichtlich solcher Werke Urheberrechtsschutz, die intentional auf möglichst große Verbreitung innerhalb ihres potenziellen Adressatenkreises gerichtet sind? Selbst wenn diese Frage grundsätzlich mit "Ja" beantwortet wird, könnte durchaus noch differenziert werden, ob der Urheberrechtsschutz nur gegenüber irgendwelchen Privatpersonen besteht oder auch gegenüber staatlichen Rechtsetzungsautoritäten. Selbst wenn es nicht jedermann gestattet wäre, "fremde" Normen in eigenen Publikationen zu veröffentlichen - etwa im Rahmen von Informationen von Interessensgemeinschaften - so wäre es ja durchaus denkbar und würde wohl auch dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot nicht widersprechen, wenn staatliche Rechtsetzungsautoritäten solche Normen, die intentional ohnehin auf möglichst weitgehende Beachtung durch alle betroffenen Personenkreise abzielen, ohne Einschränkungen zu Rechtsvorschriften machen dürften.

Letztlich können diese Fragen aber natürlich nicht durch bloße Abwägung rechtspolitischer Überlegungen beantwortet werden, sondern nur unter Anwendung der einschlägigen Rechtsvorschriften. Und da ist festzustellen, dass sogar für ÖNORMEN - also technische Vorschriften, die durch ihre gesetzliche Hervorhebung in den Normengesetzen 1971 und 2016 von vornherein eine besondere öffentliche Bedeutung haben - ein grundsätzlicher Urheberrechtsschutz jeweils ausdrücklich verankert ist. Nach § 7 Normengesetz 1971 dürfen ÖNORMEN nur von dem zur ihrer Schaffung befugten Verein - das ist konkret das Austrian Standards Institute (ASI) - in Verkehr gesetzt und vervielfältigt werden - ausgenommen Vervielfältigungen für innerbetriebliche Zwecke; sonstige Vervielfältigungen können gegen Entgelt vom ASI gestattet werden. § 8 Abs. 1 des neuen Normengesetzes 2016 verweist hinsichtlich des Urheberrechts an nationalen Normen generell lediglich auf die Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

4. Bundesverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Handlungsoptionen "Abschreiben" oder "Verweisen":

Die beiden theoretischen Handlungsoptionen ("Abschreiben" oder "Verweisen") unterliegen - abgesehen von möglichen urheberrechtlichen Einschränkungen bei der Übernahme des geistigen Werkes an sich - noch bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben, die diese Optionen doch erheblich einengen:

4.1. So sind Verweise einer Rechtsetzungsautorität auf nicht von ihr selbst herausgegebene Dokumente ganz allgemein nur dann zulässig, wenn diese Dokumente zu Konditionen öffentlich zugänglich sind, die sich nicht wesentlich von der Zugänglichkeit der verweisenden Rechtsvorschrift an sich unterscheiden. Damit ist nicht nur die Zugänglichkeit im Sinn von "Auffindbarkeit" und "theoretische Beziehbarkeit" gemeint; vielmehr sind auch finanzielle Hürden zu berücksichtigen: Dokumente, die zwar jedermann leicht im Internet aufstöbern kann, die aber nur zu hohen Kosten auch tatsächlich eingesehen bzw. bezogen werden können, sind daher nicht in gleicher Weise zugänglich wie Gesetze und Verordnungen, die im Bundesgesetzblatt oder auch in den Landesgesetzblättern kundgemacht werden.⁷

Diese aus dem Rechtsstaatsprinzip unserer Verfassung ableitbare Rahmenbedingung für die staatliche Rechtsetzung wird durch konkrete Verfassungsbestimmungen für die Gesetzgebung noch verschärft: Aus den im Art. 49 Abs. 1 und 97 Abs.1 B-VG verankerten Vorgaben, wonach Bundesgesetze im Bundesgesetzblatt und Landesgesetze im Landesgesetzblatt kundzumachen sind, wird allgemein abgeleitet, dass gesetzliche Vorschriften vollständig in diesen Gesetzblättern oder zumindest in vergleichbaren amtlichen Publikationen wiedergegeben werden müssen;⁸ bloße Verweise auf andere Fundstellen sind also unzulässig, selbst wenn deren Zugänglichkeit hinreichend gewährleistet wäre. Die Verweisteknik kommt daher von vornherein bei Gesetzen nicht in Betracht und bleibt auf den Bereich der Verordnungen beschränkt.

Für Verordnungen gibt es nämlich keine besonderen verfassungsrechtlichen Kundmachungsvorschriften. Hier reicht sogar eine "ortsübliche Kundmachung" - es muss nicht einmal eine gesetzliche Regelung für die Kundmachung geben.⁹ Wenn es gesetzliche Regelungen gibt, so können diese aber unter Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten und des typischen Adressatenkreises der jeweiligen Verordnung auch etwa eine Kundmachung von Teilen einer Rechtsvorschrift (wie etwa von verwiesenen Normen) durch Auflage vorsehen.¹⁰

⁷ Vgl. auch *Rudolf Thienel*, Verweisungen (FN 6), S 45 und *derselbe*, Probleme (FN 6), S 131.

⁸ Vgl. die weiterführenden Nachweise bei *Rudolf Thienel*, RN 53 zu Art. 48, 49 B-VG, in: *Karl Korinek - Michael Holoubek* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1. Lfg. - Wien 1999.

⁹ Vgl. dazu und zu der grundsätzlichen Kundmachungspflicht auch in Bezug auf Verordnungen *Heinz Mayer - Gabriele Kucsko-Stadlmayer - Karl Stöger*, Bundesverfassungsrecht¹¹, Wien 2015, RN 602 mit ausführlichen Judikatur- und Literaturnachweisen.

¹⁰ Der Verfassungsgerichtshof hat gegen eine solche Vorgangsweise jedenfalls niemals Bedenken geäußert; vgl. etwa VfSlg. Nr. 14.851/1997, wo der Gerichtshof ausdrücklich nur den Fall bemängelte, dass lediglich die Kärntner Wasserschongebietsverordnung selbst hinsichtlich von Detailkarten auf eine Auflage bei verschiedenen Verwaltungsdienststellen verwies, ohne dass dies im Gesetz (!) vorgesehen war.

Nur am Rande sei noch erwähnt, dass in der verweisenden Rechtsvorschrift auch das Publikationsorgan ausdrücklich genannt sein muss, in dem die verwiesene Norm publiziert wurde und Verweise auch ausreichend bestimmt sein müssen, damit für die Rechtsunterworfenen auch hinreichend klar ist, welche verwiesenen Vorschriften tatsächlich anwendbar sein sollen.¹¹

4.2. Für (Durchführungs)verordnungen gilt selbstverständlich auch die bundesverfassungsrechtliche Vorgabe, dass diese gesetzlich hinreichend vorherbestimmt sein müssen.¹² Eine gesetzliche Ermächtigung zur Festlegung näherer Bestimmungen und technischer Voraussetzungen für bestimmte Anlagen "entsprechend dem Stand der Technik" und unter Berücksichtigung konkreter Zielsetzungen, genügt diesen Anforderungen nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs grundsätzlich.¹³ Allerdings ist der Verordnungsgeber verpflichtet, seine Verweisungen auf konkrete technische Vorschriften fallweise darauf zu überprüfen, ob diese noch den gesetzlichen Anforderungen entsprechen; diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, ob der Gesetzgeber Zeitabstände für derartige Überprüfungen vorgibt oder nicht.¹⁴

5. Bisherige Verweispraxis in Bund und Ländern:

5.1. Bund:

Der Bund hat sich schon im Jahr 1990 dazu entschlossen, in Bezug auf die jedenfalls in quantitativer Hinsicht für die Rechtsetzung bedeutsamsten technischen Normen, nämlich ÖNORMEN und (vom Österreichischen Verband für Elektrotechnik herausgegebene) elektrotechnische Normen, grundsätzlich keine Unterscheidung zwischen gesetzlichen und

Eine bloße Einsichtnahmemöglichkeit in die Verordnung als solche bei einer Verwaltungsdienststelle - ohne Kundmachung der Auflage an sich und des Beginns des zeitlichen Geltungsbereichs der Verordnung - reicht aber jedenfalls nicht aus (vgl. VfSlg. Nr. 17.078/2003).

¹¹ Es geht hier um den Aspekt der ausreichenden inhaltlichen Bestimmtheit der verweisenden Vorschrift; vgl. bspw. *Rudolf Thienel*, RN 53 zu Art. 48, 49 B-VG, in: Bundesverfassungsrecht (FN 8).

¹² Vgl. dazu allgemein *Heinz Mayer - Gabriele Kucsko-Stadlmayer - Karl Stöger*, Bundesverfassungsrecht (FN 9), RN 598.

¹³ Vgl. VfSlg. Nr. 18.142/2007 zur Bestimmung des § 73 Abs. 3 TKG 2003.

¹⁴ Im Erkenntnis VfSlg. Nr. 19.805/2013 hat der Verfassungsgerichtshof in einem Fall, in dem es keine ausdrücklichen gesetzlichen Vorschriften für Überprüfungszeitabstände gab, festgehalten, dass "der Verordnungsgeber seiner Pflicht nicht nachgekommen (ist), wenn er über einen Zeitraum von knapp zwanzig Jahren keine Überprüfung vorgenommen hat. Von einer solchen Unterlassung der Überprüfung hat der Verfassungsgerichtshof jedenfalls dann auszugehen, wenn sich im Verordnungsprüfungsverfahren ergibt, dass die Verweisungen tatsächlich nicht mehr dem Stand der Technik entsprechen."

verordnungsförmigen Bezugnahmen zu machen. In einem Beschluss der Bundesregierung vom 8. Mai 1990 heißt es wortwörtlich:

"Aus Gründen des leichteren Zuganges zum Recht ist es notwendig, ÖNORMEN oder elektrotechnische Sicherheitsvorschriften, die für verbindlich erklärt wurden, in ihrem gesamten Wortlaut zu veröffentlichen. Zu diesem Zweck werden das Bundeskanzleramt und alle fachlich betroffenen Bundesministerien dafür Sorge tragen, daß für verbindlich erklärte ÖNORMEN und elektrotechnische Sicherheitsvorschriften mit dem gesamten Wortlaut in die sie für verbindlich erklärende Rechtsvorschrift aufgenommen werden. Das Bundeskanzleramt wird im Rahmen des Kundmachungswesens für die Kundmachung dieser Rechtsvorschriften im Bundesgesetzblatt Sorge tragen."

Urheberrechtliche Hindernisse für diese Vorgangsweise wurden dadurch beseitigt, dass je eine Vereinbarung mit dem Österreichischen Normungsinstitut (dem nunmehrigen ASI) und mit dem Österreichischen Verband für Elektrotechnik geschlossen wurden, wonach der Text jener ÖNORMEN bzw. elektrotechnischen Sicherheitsvorschriften, die ab dem 1. Jänner 1991 durch Bundesgesetz oder Verordnung für verbindlich erklärt werden, im Bundesgesetzblatt abgedruckt werden darf und dafür jeder der beiden Vereinbarungspartner eine pauschale jährliche Entschädigung erhält. Im Ergebnis hat sich der Bund im Anwendungsbereich dieser beiden Vereinbarungen daher in rechtstechnischer Hinsicht zwar grundsätzlich für die Verweistechnik entschieden, aber zusätzlich noch die Mühe des Abschreibens auf sich genommen.¹⁵ Dass die Praxis diesen durch Rundschreiben des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes¹⁶ angeordneten Veröffentlichungsvorgaben in den folgenden Jahren nicht immer Rechnung getragen hat, ergibt sich nicht zuletzt auch aus dem Text der Neuerlassung des Rundschreibens im Jahr 2010.¹⁷

¹⁵ Wenn allerdings eine Norm bereits einmal für verbindlich erklärt und im Bundesgesetzblatt (mit)verlautbart wurde, so genügt bei weiteren Verweisen in anderen Rechtsvorschriften das Zitat der seinerzeitigen Fundstelle im Bundesgesetzblatt.

Bei Anwendung dieser "kombinierten Verweistechnik" begegnen natürlich auch gesetzliche Bezugnahmen auf Normen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

¹⁶ Rundschreiben des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten vom 16. Dezember 1991, GZ 601.423/7-V/5/91 - abrufbar auf der Homepage des Bundeskanzleramts unter Fachinhalte → Verfassungsdienst → Legistik (Sonstige Rundschreiben).

¹⁷ Rundschreiben des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend vom 15. Juni 2010, GZ 601.423/0001-V/2/2010 - abrufbar auf der Homepage des Bundeskanzleramts unter Fachinhalte → Verfassungsdienst → Legistik (Sonstige Rundschreiben) und auch im RIS unter Erlässe → Erlässe der Bundesministerien.

5.2. Länder:

Die Länder haben bis zum heutigen Tag keine vergleichbaren Vereinbarungen mit dem ASI abgeschlossen.¹⁸ Offenbar ging man stets davon aus, dass ein bloßer Verweis auf ÖNORMEN ohne Mitabdruck im Landesgesetzblatt nicht mit § 7 Normengesetz 1971 in Konflikt stünde. Den rechtsstaatlichen Anforderungen meinte man, damit Genüge zu tun, dass in Verordnungen, die Verweise auf ÖNORMEN enthalten, darauf hingewiesen wurde, dass diese Normen bei bestimmten Dienststellen des Landes zur allgemeinen Aufsicht aufliegen und im Übrigen direkt beim ASI bezogen werden können.

Zumindest in Oberösterreich war und ist diese Vorgangsweise auch gesetzlich ausdrücklich verankert und entspricht sowohl von den rechtlichen Rahmenbedingungen als auch der geübten Praxis her den lange Zeit üblichen Gepflogenheiten bei der Kundmachung von Plandarstellungen, deren Kundmachung unmittelbar im Landesgesetzblatt einen wirtschaftlich nicht vertretbaren Aufwand verursachen würde.¹⁹

Die technische Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat es freilich mit sich gebracht, dass die "De-facto-Publizität" von Plandokumenten, die in authentischer Form nur aufgelegt waren, ohnehin ständig gestiegen ist. Kopiermöglichkeiten zu leistbaren Erstellungskosten gibt es schon seit längerer Zeit und überdies waren Plandokumente in nicht-authentischer Form zuletzt immer häufiger auch bereits im Internet abrufbar.²⁰ Genau diese erhöhte "De-facto-Publizität" ist aber bei technischen Vorschriften häufig - und bei ÖNORMEN jedenfalls - nicht gegeben. Vielmehr war es ohne Vorliegen einer entsprechenden Vereinbarung mit dem ASI bis vor wenigen Monaten sogar mehr oder weniger ausdrücklich ausgeschlossen, dass

¹⁸ Verweise auf elektrotechnische Vorschriften sind im Hinblick auf die bundesstaatliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern kein vergleichbar relevantes Thema für die Länder (vgl. Art. 10 Abs. 1 Z 10 B-VG, der dem Bund in Gesetzgebung und Vollziehung die Angelegenheiten der "Normalisierung und Typisierung elektrischer Anlagen und Einrichtungen, Sicherungsmaßnahmen auf diesem Gebiet" zuweist).

¹⁹ Vgl. die näheren Regelungen des § 14 des neuen Oö. Verlautbarungsgesetzes 2015, die weitgehend unverändert aus mehreren Vorgängergesetzen übernommen wurden. Die Bestimmungen über die Verweismöglichkeiten auf technische Vorschriften wurden erst mit der Novelle des Oö. Verlautbarungsgesetzes 1977 durch das LGBl. Nr. 2/1983 in das oö. Landesrecht eingefügt. De facto werden allerdings Pläne seit dem Jahr 2015, also seit Einführung der elektronischen Herausgabe des Landesgesetzblattes im RIS, unmittelbar im Landesgesetzblatt selbst und nicht mehr durch Auflage kundgemacht; die Ermächtigung des Oö. Verlautbarungsgesetzes 2015 zur Kundmachung durch Auflage bleibt also in Bezug auf Pläne - anders als in Bezug auf technische Vorschriften - faktisch ungenutzt.

²⁰ Vgl. die Überlegungen zur Unterscheidung zwischen der authentischen Kundmachung, die vor allem im Zusammenhang mit der eindeutigen Beweisbarkeit des Vorschrifteninhalts von großer Bedeutung ist, und der faktischen Publizität, die unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Zugänglichkeit von Rechtsvorschriften besonders wichtig ist, bei *Thomas Uebe*, Die Kundmachung von Plänen, in: *Kärntner Verwaltungsakademie* (Hrsg.), *Bildungsprotokolle* - Band 18, S 86 ff (98 f).

ÖNORMEN gegen bloßen Ersatz der Erstellungs- und Übermittlungskosten von der rechtssetzenden Autorität, die sie für verbindlich erklärt hatte, ausgefolgt werden konnten. ÖNORMEN konnten nur beim ASI selbst und zwar nur gegen ein Entgelt erworben werden, das auch die geistige Arbeit für deren Erstellung mit abdecken soll.

6. Die urheberrechtlichen Konsequenzen der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs:

6.1. Seit dem Beschluss des Verfassungsgerichtshofs vom 10. Dezember 2014, G 104/2013-10, ist dem soeben geschilderten besonderen Schutz der ÖNORMEN jedenfalls ein gewisser Riegel vorgeschoben, allerdings nicht ohne neue Fragen aufzuwerfen. Doch zunächst zur Entscheidung der VfSlg. Nr. 14.668/1996, auf welcher der aktuelle Beschluss des Gerichtshofs aufbaut:

Der Entscheidung aus dem Jahr 1996 lag ein Fall zugrunde, in dem der Herausgeber einer geplanten kommentierten Ausgabe des Oö. Vergabegesetzes samt Ausführungsvorschriften auch eine ÖNORM mitabdrucken wollte, die das Land Oberösterreich selbst aber nicht "veröffentlicht" hatte. Allerdings war die betreffende ÖNORM bereits im Rahmen der Kundmachung der Allgemeinen Bundesvergabeverordnung zur Gänze im Bundesgesetzblatt abgedruckt gewesen. Der Verfassungsgerichtshof hatte damals erkannt, dass durch die Verbindlicherklärung und Veröffentlichung einer Norm im Bundesgesetzblatt eine ÖNORM Bestandteil des betreffenden Rechtsakts wird, der die Verbindlicherklärung vornimmt und dessen urheberrechtliches Schicksal teilt. Da § 7 Urheberrechtsgesetz bestimmt, dass "Gesetze, Verordnungen ... keinen urheberrechtliche Schutz" genießen, wurde die betreffende ÖNORM ein freies Werk, das trotz § 7 Normengesetz 1971 auch ohne Zustimmung des Normungsinstituts und ohne Entgeltleistung an das Normungsinstitut weiterverbreitet werden darf.

Die damals offen gebliebene Frage, ob das auch für ÖNORMEN gilt, auf die bloß verwiesen wird und die nicht von einer Rechtsetzungsautorität selbst veröffentlicht wurden, wurde entsprechend der bisherigen Praxis auch in der Literatur eher verneint,²¹ aber durch die jüngste Entscheidung des Verfassungsgerichtshof aus 2014 definitiv anders entschieden.

Im Kern hat der Gerichtshof in seiner Entscheidung vom 10. Dezember 2014, G 104/2013-10, nunmehr Folgendes ausgesagt:

²¹ Vgl. *Christoph Bezemek*, Publizität und Publikation - zur Dialektik von Gewinn und Verlust, *ÖZW* 2015, S 36 ff (37) mit weiteren Nachweisen aus der Literatur.

Auch wenn eine ÖNORM im Zuge ihrer Verbindlicherklärung nicht kundgemacht wurde, so hat sich doch (in concreto) der Verordnungsgeber ihren Inhalt durch die Verweisung und Verbindlicherklärung gleichsam zu eigen gemacht, sodass einer Vervielfältigung dieser ÖNORM durch Dritte weder die Vorschrift des § 7 Normengesetz 1971 entgegen steht noch dafür ein Entgelt gemäß § 7 Abs. 2 Normengesetz 1971 verlangt werden darf.²²

6.2. Aus der Sicht der Adressaten verbindlich erklärter ÖNORMEN - also aus der Sicht der Rechtsunterworfenen - sind die Aussagen des Verfassungsgerichtshofs wohl sicherlich zu begrüßen und tragen insofern zur Rechtssicherheit bei, als eine Weiterverbreitung solcher technischer Vorschriften durch Dritte uneingeschränkt zulässig ist, zu keinen Forderungen des ASI gegen dritte Weiterverbreiter führen kann und jedenfalls auch nicht strafbar ist.

Unklarheiten ergeben sich im Wesentlichen für das Verhältnis zwischen rechtsetzenden Autoritäten und dem ASI:

- Muss für eine Verbindlicherklärung von ÖNORMEN künftig jedenfalls ein Entgelt bezahlt werden?
- Waren bisherige Verbindlicherklärungen in der Annahme einer anderen Rechtslage korrekt (de facto haben ja die Länder bisher kein Entgelt für Verweisungen bezahlt)?
- Müssen die Länder nachträglich mit finanziellen Forderungen des ASI für bisherige Verbindlicherklärungen rechnen (allgemein oder erst auf Grund von konkret stattgegebenen Ansuchen auf Ausfolgung verbindlich erklärter ÖNORMEN zu bloßen Erstellungs- und Übermittlungskosten)?
- Dürfen die Länder auf Grund des Beschlusses des Verfassungsgerichtshof vom 10. Dezember 2014 auf Antrag interessierter Personen verbindlich erklärte ÖNORMEN zu Erstellungs- und Übermittlungskosten herausgeben oder können sie diesbezüglich an das ASI verweisen?

6.3. Dazu folgende vorsichtige Überlegungen meinerseits - zunächst auf der Basis der einschlägigen Bestimmungen des Normengesetzes 1971, die auch

²² RN 21 des Beschlusses des Verfassungsgerichtshofs vom 10. Dezember 2014, G 104/2013-10.

zum Zeitpunkt der Fertigstellung der schriftlichen Ausfertigung meines Beitrags noch in Geltung standen:²³

§ 5 des Normengesetzes 1971 sieht ausdrücklich vor, dass ÖNORMEN durch Gesetze oder Verordnungen zur Gänze oder teilweise für verbindlich erklärt werden können. Die Diskussion im Vorfeld der Erlassung des neuen Normengesetzes 2016 zeigte allerdings, dass der Rechtsstandpunkt des ASI, wonach § 7 des Normengesetzes 1971 auch in diesen Fällen (zusätzlich) anzuwenden ist und daher Bund und Länder dafür bezahlen müssen, wenn sie ÖNORMEN für verbindlich erklären, grundsätzlich nicht in Frage gestellt und insofern offenbar allgemein anerkannt wird.

Meines Erachtens ist diese Interpretation der bisherigen Rechtslage durchaus nicht zwingend. Angesichts des insgesamt sehr knapp gefassten Normengesetzes 1971 (11 Paragraphen auf ca. 2 ½ DIN A4-Seiten) kann man wohl zurecht fragen, welche normative Bedeutung dem § 5 zukommen soll, wenn er nicht als echte *Lex specialis* zu § 7 angesehen werden kann. Eine Auslegung, wonach § 5 nur klarstelle, dass auch Verbindlicherklärungen zulässig seien, wenn der Rechtsetzungsautorität eine Erlaubnis zur Vervielfältigung erteilt wurde, würde § 5 jeglichen normativen Inhalts berauben; eine solche Verbindlicherklärungserlaubnis wäre wohl ohnehin selbstverständlich. Die einzig mögliche Auslegung, die einen Sinn ergäbe und letztlich zu dem offenbar allgemein anerkannten Ergebnis führen würde, wäre es, dass die *Kann*-Bestimmung des § 7 Abs. 2 ("Der Verein *kann* ... die Vervielfältigung ... gegen Entgelt gestatten.") nur insofern durch § 5 relativiert wird, dass die Vervielfältigung im Fall einer geplanten Verbindlicherklärung (aber eben auch gegen Entgelt!) gestattet werden *muss*.

Bei einer gesamthaften Betrachtung aller Umstände scheint mir allerdings letztlich eine Interpretation wesentlich naheliegender, die den beiden angesprochenen Bestimmungen des Normengesetzes 1971 jeweils klar abgegrenzte unterschiedliche Regelungsinhalte zumisst. Dabei gehe ich davon aus, dass bereits § 7 Normengesetz 1971 allein - auch wenn es die Bestimmung des § 5 *leg.cit.* nicht gäbe - einschränkend wohl so ausgelegt werden müsste, dass dem Gesetz- und dem Ordnungsgeber bei einem geltend gemachten Bedarf jedenfalls die Vervielfältigung zu gestatten wäre. Ungeklärt wäre in diesem Fall "nur" die Frage der Höhe einer allfälligen Entschädigung. Dieses Regelungsdefizit lässt sich aber leicht dadurch lösen,

²³ Das Normengesetz 2016, BGBl. I Nr. 153/2015, trat gemäß seinem § 19 grundsätzlich mit 1. April 2016 in Kraft; zugleich trat das Normengesetz 1971 vollständig außer Kraft. § 9 und § 15 Abs. 3 bis 6 und 8 Normengesetz 2016 traten allerdings bereits mit 1. Jänner 2016 in Kraft; diese Bestimmungen standen daher drei Monate lang in einem eigentümlichen Verhältnis zu den formal weiter in Geltung gestandenen parallelen Bestimmungen des Normengesetzes 1971, die - wie gleich anschließend im Haupttext aufgezeigt wird - nicht zwingend inhaltsgleich zu interpretieren sind.

dass dem § 5 Normengesetz 1971 insofern vollkommen eigenständige Bedeutung zugemessen wird, als § 7 leg.cit. für die Fälle der Verbindlicherklärung von ÖNORMEN gar nicht anzuwenden ist und daher auch der dort verankerte Entgeltanspruch nicht besteht. Für eine derartige echte Relevanz des § 5 Normengesetz 1971 spricht nicht nur in inhaltlicher Hinsicht die damit verbundene uneingeschränkte Gewährleistung des Interesses der Rechtsunterworfenen an der allgemeinen Zugänglichkeit verbindlicher Rechtsvorschriften, sondern auch in formaler Hinsicht die systematische Trennung der beiden angesprochenen Paragraphen, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang situiert sind.

Grundrechtliche Bedenken gegen die hier vertretene Interpretation des § 5 Normengesetz 1971 im Hinblick auf den Schutz des geistigen Eigentums des ASI an den von ihm herausgegebenen Normen scheinen mir nicht angebracht, da ÖNORMEN von vornherein eine gesetzliche Sonderstellung unter den technischen Vorschriften einnehmen und der Verein, der sich ihrer Herausgabe freiwillig (!) gewidmet hat - also das ASI - sich dieses Umstands schon bei der Übernahme dieser Aufgabe sehr wohl auch bewusst war. Es dürfte durchaus im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers liegen, staatliche Rechtsetzungsautoritäten dazu zu ermächtigen, Verhaltensanordnungen ohne besondere urheberrechtliche Beschränkungen zu übernehmen, wenn diese Verhaltensanordnungen unter besonderen Rahmenbedingungen, wie sie die Normengesetze 1971 und 2016 darstellen, erarbeitet wurden und gerade darauf abstellen, ein gewünschtes allgemeines Verhalten zu beschreiben.²⁴

§ 5 Normengesetz 1971 kann daher mE letztlich als eine auf die Kompetenztatbestände Normenwesen (Art. 10 Abs. 1 Z 5 B-VG) und Urheberrecht (Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG) gestützte Bundesvorschrift angesehen werden, die einem Verein, der sich freiwillig den Rahmenbedingungen bei der Schaffung von sogenannten ÖNORMEN unterwirft, klar macht, dass er mit einer entschädigungslosen Verbindlicherklärung einzelner solcher Normen rechnen muss. Daher gilt aber auch, dass andere Organisationen, die sich anders als das ASI bloß faktisch der Herausgabe technischer Vorschriften widmen - wie etwa die Österreichische Vereinigung für das Gas- und Wasserfach (ÖVGW) -

²⁴ Vgl. bereits die Überlegungen bei den Vorabbemerkungen zum Urheberrechtsschutz unter Punkt 3. des vorliegenden Beitrags.

Dass es auch im internationalen Vergleich zumindest teilweise Rechtsordnungen gibt, die einen freien Zugang zu verwiesenen Normen garantieren (zB die USA) oder wenigstens davon ausgehen, dass ein Urheberrechtsschutz für verwiesene Normen ausdrücklich verankert werden müsste (zB in Deutschland), zeigen *Karl Irresberger - Anna Jasiak*, Publication, in: *Ulrich Karpen - Helen Xanthaki*, Legislation and Legisprudence in Europe (in Vorbereitung 2016) auf.

mangels vergleichbarer gesetzlicher Rahmenbedingungen keinen derartigen Einschränkungen ihrer Urheberrechte unterliegen.²⁵

Angemerkt werden muss an dieser Stelle auch noch, dass sich die rechtlichen Vorgaben für allfällige tatsächliche Verbindlicherklärungen nicht aus dem Normengesetz 1971 ergeben, sondern kompetenzrechtlich dem Bundes- bzw. dem Landes(verfassungs)gesetzgeber gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 1 und Art. 99 B-VG überlassen sind; für die Regelung der Kundmachung von Verordnungen wird allgemein eine primäre Zuständigkeit des Materien-gesetzgebers und eine subsidiäre Zuständigkeit des Organisationsgesetzgebers angenommen.²⁶ Das neu erlassene Normengesetz 2016 beschränkt sich allerdings nicht mehr auf Vorgaben für die Erstellung und Verwertung der ÖNORMEN an sich, sondern enthält auch Vorschriften für Verweise auf ÖNORMEN in Bundesgesetzen und -verordnungen.²⁷

6.4. Bei Zugrundelegung der hier dargestellten Rechtsansicht würden sich alle unter Punkt 6.2. aufgeworfenen Fragen zum Verhältnis zwischen rechtsetzenden Autoritäten und dem ASI leicht beantworten lassen, wenn da nicht ein weiterer Aspekt wäre, der für mich erst in der jüngsten Zeit - nämlich im Begutachtungsverfahren für das neue Normengesetz 2016 - erkennbar geworden ist. Wohl schon der von seiner Diktion her etwas verwirrende Begutachtungsentwurf und jedenfalls das letztlich im Dezember 2015 konkret erlassene Gesetz gehen nämlich offensichtlich davon aus, dass sich das bisher im Normengesetz 1971 geregelte Veröffentlichungsrecht aus supranationalen Urheberrechtsgründen nicht auf übernommene europäische oder internationale Normen beziehen könne.

§ 9 des am 28. Dezember 2015 kundgemachten Normengesetzes 2016 beschränkt sich nunmehr ausdrücklich auf die Feststellung, dass eine "rein österreichische Norm" durch Gesetz oder Verordnung zur Gänze oder teilweise verbindlich erklärt werden kann und sodann als Bestandteil der sie verbindlich erklärenden Rechtsvorschrift ein freies Werk im Sinn des § 7 Abs. 1 des Urheberrechtsgesetzes ist.²⁸ Die Vergütung für die Übernahme der

²⁵ Diese Differenzierung dürfte *Rudolf Thienel*, Verweisungen (FN 6), S 50 ff übersehen.

²⁶ Vgl. dazu ausführlich *Rudolf Thienel*, Verweisungen (FN 6), S 63 ff, der selbst aber mit beachtlichen Argumenten die Auffassung vertritt, dass die Kompetenz zur Regelung der Kundmachung von Verordnungen ausschließlich der Gebietskörperschaft zukommt, die zur Vollziehung der betreffenden Materie zuständig ist.

²⁷ Vgl. dazu die Ausführungen in FN 28.

²⁸ Für Bundesgesetze und für Verordnungen von Organen des Bundes schreibt § 15 Normengesetz 2016 darüber hinaus noch ausdrücklich vor, dass die Normen "im Umfang ihrer Verbindlicherklärung zu veröffentlichen (sind), damit die Norminhalte für die Betroffenen in gleicher Weise wie das Gesetz oder die Verordnung zugänglich sind."

Normen in verbindliche Rechtsvorschriften ist nunmehr im Gesetz selbst - und zwar im § 15 Normengesetz 2016 - geregelt und bezieht sich auch auf den Bereich von Rechtsvorschriften der Länder. Insofern ist die seinerzeitige Pauschalvereinbarung des Bundes mit dem ASI wohl überholt und hat sich auch die Weiterverfolgung von allfälligen Überlegungen zu vergleichbaren Verträgen mit den Ländern erübrigt.

Den Erläuterungen zur Regierungsvorlage ist eindeutig zu entnehmen, dass die Nichterwähnung internationaler und europäischer Normen in der Verbindlichkeitserklärungsbestimmung des § 9 Normengesetz 2016 kein bloßes Versehen des Gesetzgebers darstellt. Das Verschweigen des Gesetzgebers betrifft aber nicht nur "echte" internationale und europäische Normen an sich, sondern alle Normen, die nicht rein nationalen Ursprungs sind, also auch solche, die zwar ursprünglich von einer europäischen oder internationalen Normungsorganisation angenommen, aber in der Folge als "ÖNORM EN" oder "ÖNORM ISO" übernommen wurden - sogenannte "übernommene europäische oder internationale Normen" im Sinn der Diktion des neuen Normengesetzes 2016.²⁹ Es ist nicht einmal so, dass die Frage der Rahmenbedingungen für eine allfällige Verbindlicherklärung übernommener internationaler und europäischer Normen bewusst offen gelassen wurde; vielmehr bringen die Erläuterungen zur Regierungsvorlage klar zum Ausdruck, dass die aus den Mitgliedschaften zur europäischen und zur internationalen Normungsorganisation resultierenden Verpflichtungen (des ASI) einer Veröffentlichung derartiger technischer Vorschriften (grundsätzlich) entgegenstehen.³⁰

Auch wenn dies aus dem Gesetzeswortlaut selbst nicht unmittelbar ableitbar ist, so gehen doch die Erläuterungen zur RV 894 BlgNR 25. GP, S 5 (zu § 9), wohl davon aus, dass die Veröffentlichung grundsätzlich im BGBl. selbst ("in gleicher Weise wie die sie verbindlich erklärende Rechtsvorschrift") zu erfolgen habe; eine freie Zugänglichkeit etwa auf der Homepage des ASI würde diesen Anforderungen daher - zumindest nach den Intentionen des Gesetzgebers - nicht genügen.

Die Erläuterungen zur RV 894 BlgNR 25. GP, S 5 (zu § 9), weisen zutreffend darauf hin, dass eine vergleichbare Regelung für die Kundmachung von Rechtsvorschriften, die von den Organen des Landes erlassen werden, dem Landes(verfassungs)gesetzgeber obliegt. Wie bereits unter Punkt 4. dieses Beitrags dargelegt, ist eine Veröffentlichung von Verweisobjekten (wie technischen Vorschriften) im Gesetzblatt selbst jedenfalls für Verordnungen bundesverfassungsrechtlich nicht verpflichtend vorgegeben, so dass die unter Punkt 5.2. beschriebene bisherige Vorgangsweise der Länder (Kundmachung durch Auflage) auch weiterhin zulässig bleibt. Wegen des Wegfalls des Urheberrechtsschutzes können für verbindlich erklärte rein österreichische Normen künftig aber jedenfalls auf Antrag und gegen Ersatz der Vervielfältigungskosten auch ausgefolgt werden. Daran ändert auch die unglückliche Strukturierung des § 9 Normengesetz 2016 und die unzutreffende Zusammenfassung des VfGH-Beschlusses vom 10.12.2014, G 104/2013-10, in den Erläuterungen RV 894 BlgNR 25. GP, S 5 (zu § 9), nichts: Eine für verbindlich erklärte Norm wird zu einem freien Werk im Sinn des § 7 Urheberrechtsgesetz, und zwar unabhängig davon, ob und in welcher Form die Norm selbst kundgemacht wird.

²⁹ Vgl. die Begriffsbestimmungen des § 2 Normengesetz 2016.

³⁰ RV 894 BlgNR 25. GP, S 5 (zu § 9).

Dieser Umstand ist insofern besonders brisant, als gerade übernommene europäische oder internationale Normen in praktischer Hinsicht besonders interessant für Verweisungen sind, zumal sie auch quantitativ die rein nationalen Normen bei weitem überwiegen. So ist ebenfalls den Erläuterungen zur Regierungsvorlage für das Normengesetz 2016 zu entnehmen, dass der Umfang von Normen rein österreichischen Ursprungs inzwischen weniger als 10 % des österreichischen Normenwerks beträgt.³¹

Die juristischen Bedenken gegen eine Veröffentlichung übernommener europäischer oder internationaler Normen sind selbstverständlich ernst zu nehmen; sie sollten aber aus verschiedensten rechtspolitischen Gründen nicht einfach stillschweigend zur Kenntnis genommen werden. Schließlich geht es hier um Normen, die teilweise im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt wurden und bei deren Beachtung sichergestellt sein soll, dass europäische Rechtsvorschriften eingehalten werden. Allein dieser Rechtmäßigkeitsmaßstab schafft eine "De-facto-Verbindlichkeit" von Regelungen, die in keinem demokratisch legitimierten Verfahren erstellt wurden und überdies offenbar nur zu Kostenkonditionen zugänglich sind, die rechtsstaatlich zumindest bedenklich sind.³² Weitere Untersuchungen der Problematik scheinen mir sowohl auf der Ebene des nationalen Verfassungsrechts als auch auf der Ebene des Unionsrechts und internationaler Vereinbarungen unabdingbar. Angemerkt werden kann hier nur, dass die zuvor angesprochene bisherige Judikatur des Verfassungsgerichtshofs jedenfalls keine Hilfestellung zur Lösung der nunmehr zu diskutierenden Probleme leisten kann, da sich beide zitierten Beschlüsse dieses Gerichtshofs auf Normen bezogen haben, die rein nationalen Ursprungs sind.

Probleme bereitet aber nicht nur die Abklärung möglicher Rahmenbedingungen für die Zulässigkeit zukünftiger Verweisungen, die letztlich wohl ohnehin nicht auf juristischer Ebene gelöst werden kann, sondern vermutlich politischer Entscheidungen bedarf. Vielmehr müssen darüber hinaus jedenfalls auch die konkreten rechtlichen Konsequenzen der bisherigen Praxis geklärt werden, der die Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen Normen rein österreichischen Ursprungs und übernommenen europäischen oder internationalen Normen offenbar genauso wenig bewusst war wie mir selbst. So findet sich die entsprechende Differenzierung jedenfalls nicht in den beiden unter Punkt 5.1. angeführten Rundschreiben des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes. Vielmehr hat der Bund de facto - genauso wie die Länder - in der Vergangenheit auch auf

³¹ Vgl. die Erläuterungen zum Allgemeinen Teil der RV 894 BlgNR 25. GP, S 1.

³² Vgl. in diesem Zusammenhang auch die in FN 40 angeführte Literatur.

übernommene europäische oder internationale Normen verwiesen, ohne dass dabei besondere urheberrechtliche Überlegungen angestellt worden sein dürften.³³ Was das in Bezug auf die (weitere) allgemeine Zugänglichkeit dieser bereits dem Rechtsbestand angehörenden verwiesenen Normen bedeutet und welche Haftungsansprüche in dem Zusammenhang gegenüber dem seinerzeitigen rechtsetzenden Organ bestehen könnten, vermag ich nicht einmal annähernd abzuschätzen.

7. Resumee aus einem anderen Blickwinkel und Ausblick:

Die dargestellten Verweis-Überlegungen im Allgemeinen und die jüngste "Zugänglichkeits-Judikatur" im Besonderen scheint mir in einem starkem Spannungsverhältnis zur allgemein anerkannten These zu stehen, wonach technische Richtlinien grundsätzlich und per se lediglich als objektivierte generelle Gutachten anzusehen sind.³⁴ Diese Gutachtensthese wiederum ist die Grundlage für den - oder zumindest gut vereinbar mit dem - rechtspolitisch durchaus vernünftigen Ansatz, wonach der Gesetzgeber die Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der Technik nicht ignorieren kann und will/soll,³⁵ sondern durch sogenannte Technik Klauseln (Verweise auf den "Stand der Technik" u.Ä.) mehr oder weniger allgemein umschriebene Vorgaben machen kann, die dann im Vollzug von Sachverständigen zu beurteilen sind. Bei einer solchen Regelungstechnik sind konkrete technische Richtlinien zwar wichtige Sachverständigen-Quellen - sie sind aber nicht unwiderlegbar.³⁶

³³ Vgl. nur beispielsweise § 71a Abfallwirtschaftsgesetz 2002, § 15b Abs. 1 Bäderhygienegesetz oder § 21 Abs. 3 Deponieverordnung 2008; für den Bereich der Länder vgl. etwa § 2 Z 1 Burgenländisches Gassicherheitsgesetz 2008, § 35 Abs. 3 Oö. Umweltschutzgesetz 1996 oder die §§ 2, 15 Abs. 2 und 48 Abs. 1 (Tiroler) Arbeitsstätten-Verordnung.

³⁴ Vgl. etwa *Gerhard Saria*, Technik Klauseln und technische Normen, ZTR 2011, S 24 ff (29) und *Andreas Hauer*, Rechtliche Grenzen der Normung, ZTR 2014, S 102 ff (102) jeweils unter Verweis auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs; vgl. auch *Franz Oberleitner - Wolfgang Berger*, Wasserrechtsgesetz (FN 3), RN 13 zu § 12a.

³⁵ Vgl. *Gerhard Saria*, Grundsätzliches (FN 2), S 30; vgl. auch *Arno Kahl*, Grenzenlose Normung?, in: *Karim Giese - Gerhart Holzinger - Clemens Jabloner* (Hrsg.), Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat - Festschrift für Harald Stolzlechner zum 65. Geburtstag, Wien 2013, S 329 ff (332), der bemerkt, dass dort, wo Normung beginnt, der Gesetzgeber über weite Strecken ohnehin nicht mehr in der Lage ist, die erforderlichen technischen Regeln und Standards zu erarbeiten, weil diese nur von spezialisierten Sachverständigen bestimmt werden können.

Dabei darf freilich nicht übersehen werden, dass die Einbeziehung von Sachverstand in die Auslegung gesetzlicher Vorschriften letztlich auch den Determinierungsanspruch im Sinn des verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzips relativiert (vgl. dazu nur *Harald Eberhard*, Die Bedeutung des Legalitätsprinzips im Wirtschaftsrecht, ZfV 2013, S 727 ff [729]).

³⁶ *Gerhard Saria*, Grundsätzliches (FN 2), S 72 f weist zutreffend darauf hin, dass sich aus dem Normengesetz 1971 selbst ergibt, dass ÖNORMEN nicht zwingend den Stand der Technik wiedergeben müssen. Auch § 4 Abs. 2 Z 4 des neuen Normengesetzes 2016, der ausdrücklich vorschreibt, dass die Geschäftsordnung der Normungsorganisation die regelmäßige Überprüfung der

Wenn nun aber im Sinn der Rechtssicherheit in Einzelfällen der Stand der Technik durch Verordnung explizit bestimmt und auch bis zu einer allfälligen Änderung dieser Verordnung quasi "eingefroren" werden darf³⁷ und damit an Stelle der sachverständigen Beurteilung im Einzelfall und zulasten der Aktualität der Verhaltensvorschrift ein "Mehr" an Vorhersehbarkeit für die Rechtsunterworfenen verbunden ist, dann - und "nur dann" - soll auf einmal aus rechtsdogmatischen Gründen eine allgemeine und uneingeschränkte Zugänglichkeit zu den verwiesenen Normen gegeben sein müssen?³⁸

Unabhängig von den verschiedenen Fragen, die der Beschluss des Verfassungsgerichtshofs vom Dezember 2014 und das neue Normengesetz 2016 offen gelassen bzw. überhaupt erst aufgeworfen haben, scheinen mir letztlich auch die mit diesen beiden Rechtsakten doch auch verbundenen Errungenschaften für die Rechtsunterworfenen im Allgemeinen eher den Blick auf die wirklichen Probleme des Normenwesens zu verstellen als einen echten Schritt in Richtung Legitimität und Transparenz unserer Rechtsordnung zu bewirken. Auch wenn es rechtspolitisch "nett" ist, dass einzelne ausdrücklich für verbindlich erklärte technische Vorschriften von jedermann zu vernünftigen Kosten erstanden werden können, darf nicht übersehen werden, dass die wesentlich größere Gefahr rechtsstaatlich bedenklicher Einschränkungen der einzelnen Bürgerinnen und Bürger durch die zunehmende Vielfalt jener bloß faktisch verbindlichen Normen bewirkt wird, die sich nicht auf technische Vorgaben im engeren Sinn beschränken, sondern etwa auch weitreichende Handlungspflichten eines Betriebsanlagenbetreibers festlegen - wie bspw. Überprüfungs- und Meldepflichten oder die Verpflichtung zur Bestellung von Bereichsverantwortlichen (Stichworte "Abfallbeauftragter", "Brandschutzbeauftragter" usw.).

Man stelle sich in diesem Zusammenhang nur vor, der Gesetzgeber würde den Ordnungsgeber ohne Vorgabe weiterer Rahmenbedingungen ermächtigen, Sicherheits- und Umweltschutzvorschriften für die Errichtung und den Betrieb bestimmter Anlagen zu erlassen. Bei so einer Verordnungsermächtigung, die dann dazu genutzt wird, dass Betreiberpflichten festgesetzt werden, die im Gesetz selbst nicht einmal irgendwie angesprochen sind, würde wohl jeder Verfassungsjurist gleich einmal die

Normen auf ihre Aktualität sowie auf ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit hinsichtlich ihres Weiterbestandes zu regeln hat, setzt die Möglichkeit, dass Normen nicht zwingend dem Stand der Technik entsprechen müssen, denklogisch voraus.

³⁷ Vgl. dazu die Ausführungen unter Punkt 4.2.

³⁸ Das bloße Gebot zur "Heranziehung" geeigneter Leitlinien wie der ÖNORMen stellt ja - wie schon unter Punkt 4.2., insbesondere in FN 5 ausgeführt wurde - nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs keine Verweisung, sondern ein bloßes Anknüpfen an bestimmte allgemein anerkannte Standards dar und ist als Gesetzestechnik im Übrigen auch unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgebots nicht zu beanstanden (vgl. wiederum VfSlg. Nr. 18.101/2007; vgl. zum Verhältnis von Sachverstandseinbeziehung und Legalitätsprinzip aber auch die Anmerkung in FN 35).

Thematik der formalgesetzlichen Delegation ansprechen. Wenn dieselben inhaltlichen Errichtungs- und Betriebsvorschriften im Ergebnis aber deswegen zu beachten sind, weil der Gesetzgeber schlichtweg die Einhaltung des Standes der Technik bei der Errichtung und dem Betrieb bestimmter Anlagen vorschreibt, dann soll das kein Problem sein?³⁹

Dazu kommt, dass Normungsorganisationen sich mittlerweile teilweise auch solcher Materien annehmen, die aus rechtspolitischer Sicht von vornherein nicht geeignet sind, durch eine Normungsorganisation geregelt zu werden; ich verweise in diesem Zusammenhang nur auf die ohnehin standardmäßig bei vergleichbaren Gelegenheiten genannten beiden ÖNORMEN zum Thema "Islamic Banking".⁴⁰

³⁹ In diesem Zusammenhang ist aber immerhin anzumerken, dass *Andreas Hauer*, Grenzen (FN 34), 104 ff ausführlich darlegt, dass der Kompetenztatbestand "Normenwesen" gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 5 B-VG eigentlich einschränkend interpretiert werden müsste und sich primär auf die Vereinheitlichung von "Gebrauchsformen" (also von Produkten) im Interesse der Einheit des Wirtschaftsgebiets bezieht und dabei in "organischem" Zusammenhang mit dem Maß- und Gewichtswesen steht. Mit den auf diesen Kompetenztatbestand gestützten Normengesetzen 1971 und 2016 kann daher bei genauer Beachtung der Verfassungsrechtslage nur die Berechtigung verliehen werden, solche technischen Vorschriften exklusiv als ÖNORMEN zu bezeichnen, die technische Normen im engeren Sinn darstellen; in diesem Sinn auch *Nicolas Raschauer*, RN 9 zu Art. 10 Abs. 1 Z 5 2.Tb B-VG, in: *Benjamin Kneihls - Georg Lienbacher* (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 16. Lfg. - Wien 2015; ein wenig unklar *Michael Holoubek*, Normung (FN 4), S 476.

⁴⁰ Vgl. insbesondere *Arno Kahl*, Grenzenlose Normung? (FN 35), S 340, der zu diesen beiden ÖNORMEN feststellt, dass "dieses Beispiel zeigt, dass Normung wesentlich den Zweck erfüllt, (innerhalb Österreichs) einen Markt erst zu generieren bzw. zu stimulieren und nicht der sonst typischen Zielsetzung dient, Nachteile von unwirtschaftlicher und technisch unrationeller Vielfalt zu verhindern oder abzuschaffen." Mit *Andreas Hauer*, Grenzen (FN 34), S 108 ff ist jedenfalls festzuhalten, dass derartige wirtschaftliche oder gar gesellschaftliche Regularien nicht unter der Deckung durch den Kompetenztatbestand "Normenwesen" erlassen werden können und daher auch nicht als ÖNORMEN bezeichnet werden dürften (vgl. bereits die Anmerkungen in FN 39).

Auch wenn es für die Beurteilung solcher Fachfragen, die in Regelungen münden, die man auch in einem laienhaften Verständnis als unzweifelhaft technischer Natur ansehen kann, wohl grundsätzlich keiner besonderen demokratischen Legitimation bedarf (so auch *Andreas Hauer*, Grenzen [FN 34], S 111) wird in der Literatur etwa auch ausdrücklich betont, dass selbst technische Normen im engeren Sinn auch oft wertende Komponenten enthalten und (nur im Fall der Verbindlicherklärung solcher Normen?) staatliche Letztverantwortung gegeben sein muss (*Michael Holoubek*, Normung [FN 4], S 475; vgl. dazu auch ausführlich jüngst *Konrad Lachmayer*, Verfassungsrechtliche Probleme der Normung, ZTR 2015, S 87 ff [97 f]).

Als weiteren wichtigen Aspekt betont ua. *Arno Kahl*, Grenzenlose Normung? (FN 35), S 333 ff, dass schon die bloße "faktische Verbindlichkeit" bei Normen, die gesetzlich derart privilegiert sind wie ÖNORMEN auf Grund des Normengesetzes 1971, demokratisch-legitimatorische Vor- und Nachwirkungen verlangt. *Michael Holoubek*, Aktuelle Legitimationsfragen der Normung, in: *Bernhard Hainz - Heinz Krejci* (Hrsg.), Festschrift für Johannes Reich-Rohrwig zum 60. Geburtstag, Wien 2014, S 453 ff (455) weist allerdings auch darauf hin, dass in der verfassungsrechtlichen Diskussion nicht abschließend geklärt sei, ob diese Postulate verfassungsrechtliche Gebote oder "nur" sinnvolle verfassungspolitische Forderungen darstellen. *Karl Korinek*, Zum Erfordernis einer demokratischen Legitimation des Normenschaffens, ÖZW 2009, S 40 ff (41) spricht davon, dass bei einer bloß faktischen Annahme unverbindlicher Normen durch die betroffenen Kreise, insbesondere durch die Wirtschaft, eine "Legitimation über den Markt" besteht. Nicht zuletzt muss auch in diesem Zusammenhang auf die zunehmende Bedeutung internationaler und europäischer Normen verwiesen werden, die durch den "New Approach" im Unionsrecht eine gesteigerte Bedeutung erhalten,

Mit diesen Schlussbemerkungen habe ich meine eingangs mir selbst gesetzte Themenabgrenzung zwar doch deutlich überschritten; für ein Gesamtresümee scheint es mir dennoch wichtig, auch bei der Bearbeitung einzelner juristischer Bäume den Wald unserer demokratischen, rechtsstaatlich organisierten Gesellschaft als Ganzen nicht aus den Augen zu verlieren.

wenngleich sie formalrechtlich weiterhin per se unverbindlichen Charakter haben (vgl. auch dazu etwa *Karl Korinek*, aaO, S 43 und ausführlich zur "Neuen Konzeption" im Unionsrecht *Michael Holoubek*, Normung [FN 4], S 493 ff).

Vgl. aus jüngster Zeit auch allgemein *Wolfgang Steiner*, Normung aus der Sicht der Deregulierung, ZTR 2015, S 2 ff, *Peter Bußjäger*, Entstehungsprozess (FN 4) und mit besonderer Analyse der Organisationsstruktur des ASI und des Verfahrensablaufs der dort stattfindenden Normung *Konrad Lachmayer*, Probleme (FN 39).

Die Verweisung in der Rechtsprechung des VwGH

Christoph Kleiser

1. Ausgangspunkt

Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrages ist das Thema der Verweisung. Die Verweisung war neben der wirkungsorientierten Folgenabschätzung Gegenstand der 13. Legistik-Gespräche am 5. und 6. November 2015 in Linz und wurde aus verschiedensten Blickwinkeln betrachtet und untersucht¹.

Einen Blickwinkel habe ich beigesteuert, nämlich die Verweisung aus der Sicht der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH). Ich habe hierfür Beispiele aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes gewählt, die sich mit dem Thema der Verweisung befassen. Diese Auswahl war durchaus willkürlich und subjektiv. Dennoch bieten die präsentierten Judikate meiner Ansicht nach einen guten Einblick in die diversen Fragen, die der VwGH im Zusammenhang mit dem Thema der Verweisung behandelte. Sie zeigen insbesondere manche Tücken dieses legistischen Instruments.

Bei der Präsentation der Judikate habe ich mich für das Schema "Fragen? Antworten!" entschieden. Diese Form der Präsentation vereinfacht vieles, auch wenn jede Vereinfachung die Gefahr in sich birgt, spezielle Nuancen nicht deutlich aufzuzeigen. Das nehme ich aber zugunsten der besseren Verständlichkeit gerne in Kauf. Letztlich spiegelt dieses Schema meiner Ansicht nach auch die neue Rolle des VwGH im Revisionsmodell nach der Neugestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit wieder:

Nach dem neuen verfassungsrechtlich vorgegebenen Revisionsmodell² hat sich die Rolle des VwGH wesentlich verändert. Die Sicherung der Rechtmäßigkeit im Einzelfall ist Aufgabe der Verwaltungsgerichte; wenn sich deren Entscheidungen im Rahmen der Leitlinien halten, die der VwGH

¹ Vgl. aus typologischer Sicht den Beitrag von *M. Handstanger*, aus unionsrechtlicher Sicht den Beitrag von *S. Scholz* und aus Sicht der Länder den Beitrag von *P. Novak*; zur Frage der Verweisung auf technische Normen den Beitrag von *Th. Uebe*, zur Weiterentwicklung vom Zitat zum Informationstransfer den Beitrag von *F. Lachmayer* und *H. Hoffmann* sowie zur Verweisung und deren praktischer Anwendung in der Schweiz den Beitrag von *M. Roth* und *D. Ivanov*.

² Grundgelegt in Art. 133 Abs. 4 B-VG in der Fassung der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012: "Gegen ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtes ist die Revision zulässig, wenn sie von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung zukommt, insbesondere weil das Erkenntnis von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes abweicht, eine solche Rechtsprechung fehlt oder die zu lösende Rechtsfrage in der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes nicht einheitlich beantwortet wird. Hat das Erkenntnis nur eine geringe Geldstrafe zum Gegenstand, kann durch Bundesgesetz vorgesehen werden, dass die Revision unzulässig ist."

in seiner Judikatur vorgegeben hat, wird eine Revision regelmäßig nicht zulässig und das betreffende Verfahren daher mit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts beendet sein. Der VwGH ist demgegenüber nicht mehr zur Sicherung der Rechtmäßigkeit jeder einzelnen Entscheidung berufen, sondern soll die Rechtssicherheit und die Rechtseinheitlichkeit sowie die Rechtsfortentwicklung sicherstellen³.

In dieser Rolle kommt dem VwGH die Leitfunktion für die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz durch die Lösung grundsätzlicher Rechtsfragen zu⁴.

Damit kann vereinfacht auch gesagt werden, der VwGH hat Antworten auf an ihn herangetragene Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu geben. In dieser Sicht mögen die folgenden Beispiele gesehen werden.

2. Was bringt ein Verweis?

Die Frage nach der Nützlichkeit des Instruments der Verweisung ist naturgemäß diejenige, die sich zuerst aufdrängt. Der VwGH lässt die Antwort auf diese Frage in einem abfallrechtlichen Judikat wie folgt erkennen:

"Voraussetzung für die Vorschreibung von Maßnahmen nach § 73 Abs. 4 AWG 2002 ist, dass diese im öffentlichen Interesse erforderlich sind. Was unter öffentlichen Interessen zu verstehen ist, ergibt sich aus dem Verweis auf § 1 Abs. 3 AWG 2002." (VwGH 28.5.2015, 2011/07/0218).

Der legistische Nutzen einer Verweisung ist somit, dass Teile einer Regelung (hier: die Umschreibung der öffentlichen Interessen) in eine andere Regelung (hier: die Vorschreibung von Maßnahmen) "importiert" werden. Die Regelung wird dadurch schlanker, da ein Teil ihres normativen Gehalts nicht in der Regelung selbst wiedergegeben wird. Jedoch wird die Regelung damit nicht immer verständlicher⁵. Eine Verweisung bedeutet für den Normadressaten immer einen erhöhten Aufwand und sei es nur, den "importierten" Teil der Regelung aufzufinden (was nicht immer leicht ist, wie folgende Beispiele zeigen).

³ Tätigkeitsbericht des VwGH für das Jahr 2014, 7, abrufbar unter: <https://www.vwgh.gv.at/gerichtshof/taetigkeitsbericht2014.pdf?52thc5> (4. Februar 2016).

⁴ Kleiser, Die neue Rolle des Verwaltungsgerichtshofes, ZVG 2014/1, 40 ff, sowie in *Schweighofer/Handstanger/Hoffmann/Kummer/Primosch/Schefbeck/Withalm*, Zeichen und Zauber des Rechts. Festschrift für Friedrich Lachmayer (Bern 2014), 819 ff.

⁵ Vgl. zur Bedeutung der Verständlichkeit für die Funktion des Rechts: Kleiser, Über die NÖ Legistischen Richtlinien 1987, NÖ Schriften 118 (1999), 13 ff, und Kleiser, Deregulierung und Gemeinschaftsrecht. Eine Einführung in die Themenstellung, 18 ff, in: *Kleiser/Lengheimer* (Hrsg.), Deregulierung. Die Herausforderung einer verständlichen und überschaubaren Rechtsordnung, NÖ Schriften 138 (2002).

3. Wann ist eine dynamische Verweisung zulässig?

Die dynamische Verweisung⁶ ist in der Legistik weitaus beliebter, weil der "Wartungsaufwand", der bei einer statischen Verweisung besteht, entfällt (mit anderen Worten muss nicht immer die bei der statischen Verweisung verwendete Fassung der zitierten Rechtsnorm angepasst werden). Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich dabei aber die Frage nach der Zulässigkeit:

"Insofern liegt eine dynamische Verweisung, und zwar auf eine Norm desselben Rechtsetzungsorganes, vor. Eine solche ist zulässig, sofern die verweisende Norm das Objekt der Verweisung ausreichend bestimmt festlegt ... Dies ist ... hier der Fall, da in § 25 Abs. 2 AIVG eindeutig auf jene sozialversicherungsrechtliche Norm Bezug genommen wird, die die Anmeldung von Pflichtversicherten durch den Dienstgeber vorschreibt, nämlich § 33 ASVG; dass diese Vorschrift in § 25 Abs. 2 AIVG nicht ausdrücklich genannt wird, macht die Verweisung nicht verfassungswidrig unbestimmt." (VwGH 21.1.2009, 2008/08/0117)

Die dynamische Verweisung ist somit zulässig, wenn das Objekt der Verweisung (desselben Rechtssetzungsorgans) ausreichend bestimmt festgelegt wird.

4. Darf ich auf Unionsrecht dynamisch verweisen?

Diese Frage stellt sich auch bei der Verweisung auf Unionsrecht, zumal dieses von einem anderen Rechtssetzungsorgan stammt:

"Auch der Umstand, dass in § 25 Abs. 2 GütbefG nunmehr die geänderte Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 881/2002 ausdrücklich zitiert ist, vermag daran nichts zu ändern, da bereits vor dieser Novelle des GütbefG mit der Bezugnahme auf die Verordnung (EWG) Nr. 881/92 (ohne einzelne Änderungen ausdrücklich anzuführen) eine im Hinblick auf den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts zulässige dynamische Verweisung auf die jeweils gültige Fassung dieser Verordnung gegeben war, wie sich auch aus dem zitierten hg Erkenntnis vom 19. Oktober 2004 ergibt (vgl. ausdrücklich zur dynamischen Verweisung auf gemeinschaftsrechtliche Verordnungen das hg Erkenntnis vom 10. September 2004, Zl. 2004/02/0130)." (VwGH 15.11.2007, 2007/03/0127 bis 0129)

⁶ Vgl. zu den Begrifflichkeiten den Beitrag von *M. Handstanger* in diesem Band.

Die dynamische Verweisung auf Unionsrecht ist zulässig (in Hinblick auf dessen Anwendungsvorrang).

5. Wann liegt eine tatbestandliche Anknüpfung vor?

Dieses Instrument ist in der Legistik von großer Bedeutung, ist es doch in diesem Rahmen zulässig, auf Rechtsnormen anderer Rechtssetzungsorgane dynamisch zu verweisen. Die Notwendigkeit einer tatbestandlichen Anknüpfung stellt sich insbesondere dort, wo verschiedene Rechtsgebiete miteinander "verzahnt" sind⁷. Eine derartige Anknüpfung kann aber auch notwendig werden, wenn es der Gesetzgeber (hier: der Gesetzgeber der Wiener Bauordnung) als sinnvoll ansieht, Doppelregelungen zu vermeiden (und hier: in § 134 Abs. 2 zweiter Satz BO den Schutz der Nachbarn dort beschränkt, wo "ein gleichwertiger Schutz bereits durch andere Bestimmungen gegeben ist"). Zu dieser tatbestandlichen Anknüpfung führte der VwGH aus (nachdem sich auch der VfGH mit dieser Regelung befasst hatte):

"Aus dem in diesem Zusammenhang erfolgten Verweis des Verfassungsgerichtshofes auf sein Erkenntnis vom 16. Juni 1990, VfSlg. 12.384, und aus den dortigen Ausführungen wird, dass er auch hinsichtlich des nun gegenständlichen § 134a Abs. 2 BO die Ansicht vertrat, dass der Wiener Landesgesetzgeber, in unbedenklicher Weise an die von einer anderen Rechtssetzungsautorität (Bundesgesetzgeber) geschaffene Rechtslage anknüpfend, diese Rechtslage zum Tatbestandselement seiner eigenen Regelung machte. Entscheidendes Kriterium einer derartigen - verfassungsrechtlich zulässigen - tatbestandlichen Anknüpfung an fremde Normen oder Vollzugsakte (im Gegensatz zur verfassungswidrigen dynamischen Verweisung) ist es, dass die zum Tatbestandselement erhobene (fremde) Norm nicht im verfassungsrechtlichen Sinn vollzogen, sondern lediglich ihre vorläufige inhaltliche Beurteilung dem Vollzug der eigenen Norm zugrundegelegt wird." (VwGH 24.4.2007, 2006/05/0005)

Entscheidend für eine tatbestandliche Anknüpfung ist somit, dass eine (fremde) Norm als Vorfrage zum Tatbestandselement der eigenen Regelung gemacht wird.

⁷ Als Beispiel sei die Kompetenzverteilung im Vergaberecht nach Art. 14b B-VG genannt: Notwendigerweise müssen die Vergabenachprüfungsgesetze der Länder (Abs. 3 leg.cit.) auf das Vergabe(verfahrens)gesetz des Bundes (Abs. 1 leg.cit.), dessen Einhaltung nachgeprüft wird, verweisen.

6. Was bringt ein sinngemäßer Verweis?

Beliebt sind in der Legistik auch die sogenannten sinngemäßen Verweise. Zu einem solchen im VwGVG (betreffend die Befangenheit von Verwaltungsrichtern) führte der VwGH aus:

"Da nach § 17 VwGVG für Verfahren über Beschwerden iSd. Art. 130 Abs. 1 B-VG auch die Bestimmung des § 7 AVG anzuwenden ist, ist die zu dieser Bestimmung ergangene Rechtsprechung auch für eine Befangenheit iSd. § 6 VwGVG maßgeblich (VwGH 18.2.2015, Ra 2014/03/0057); die 'sinngemäß' verwiesenen Bestimmungen des AVG sind dabei nicht wörtlich, sondern mit der nach dem Kontext des VwGVG erforderlichen Anpassung anzuwenden" (VwGH 30.6.2015, Ro 2015/03/0021)

Die sinngemäß verwiesenen Normen sind also sind nicht wörtlich, sondern mit der Anpassung anzuwenden, die nach dem Kontext des Gesetzes, in dem sinngemäß verwiesen wird, erforderlich ist. Jedem Praktiker ist bekannt, dass dies mitunter nicht unerhebliche Auslegungsfragen aufwerfen kann. Auch hier zeigt sich das Spannungsverhältnis zwischen oben angesprochenen Vorteilen der Verweisung und deren Nachteilen.

7. Kann ein Verweis nachträglich unrichtig werden?

Hier kommen wir nun zu den Tücken der Verweisung. Selbst wenn dynamisch verwiesen wird, muss eine Verweisung laufend "gewartet" werden, da sie ansonsten nachträglich unrichtig werden und ins Leere gehen kann. Eine solche Konstellation hatte der VwGH bei der auf Grundlage der Gewerbeordnung 1994 erlassenen Betriebsanlagen-Verordnung⁸ zu beurteilen:

"Wie die Beschwerdeführer zutreffend vorbringen, nennt § 1 Z 1 bis 3 der Betriebsanlagen-Verordnung die Regelung des Gastgewerbes in § 142 Abs. 1 Z 1 bis 4 der GewO 1994 in der Fassung vor der Novelle BGBl. I Nr. 111/2002. Mit dieser Novelle (vgl. Art. I Z 64) wurde das II. Hauptstück der GewO 1994 neu gefasst und die Bestimmungen über die Gastgewerbe in den (neuen) §§ 111 bis 113 zusammengefasst ... § 142 GewO 1994 in der Fassung nach dieser Novelle regelt nunmehr die (Neben-)Rechte zum Waffengewerbe.

Daraus kann aber nicht - wie von den Beschwerdeführern vorgebracht - der Schluss gezogen werden, dass ... den Regelungen des § 1 Z 1 bis 3 der Betriebsanlagen-Verordnung kein Regelungsinhalt mehr zukomme und diese

⁸ Diese Verordnung regelt, welche Arten von gewerblichen Betriebsanlagen dem vereinfachten Verfahren zu unterziehen sind (vgl. § 1 dieser Verordnung).

Bestimmungen sohin ins Leere gingen bzw. keinen Anwendungsbereich mehr hätten." (VwGH 2010/04/0130, 25.1.2011)

Die Antwort lautet daher: Leider ja! Verweise können nachträglich unrichtig werden, sie sind daher laufend zu "warten"⁹.

8. Wie kann ich Verweise generell richtigstellen?

Wie die folgende Aussage des VwGH zeigt, kann eine Vielzahl von Verweisen (hier: in anderen Bundesgesetzen) generell durch die verwiesene Norm, insbesondere bei deren Neuerlassung (hier: die Neuerlassung des AWG 2002 an Stelle des AWG 1990), richtig gestellt werden:

"Nach § 88 Abs. 3 AWG 2002 gilt der in § 2 Abs. 4 ALSAG vorgenommene Verweis auf das AWG 1990 nun als Verweis auf das AWG 2002" (VwGH 23.4.2015, 2013/07/0043)

§ 88 Abs. 3 AWG 2002 lautet:

"Wird in anderen Bundesgesetzen auf eine Bestimmung des AWG 1990 oder auf Bestimmungen des Sonderabfallgesetzes oder des Altölgesetzes 1986, BGBl. Nr. 373, verwiesen, an deren Stelle mit dem Inkraft-Treten dieses Bundesgesetzes eine neue Bestimmung wirksam wird, so ist dieser Verweis auf die entsprechende neue Bestimmung zu beziehen."

Durch entsprechende Übergangsbestimmungen kann dasselbe Rechtssetzungsorgan (hier der Bundesgesetzgeber) Verweise auf eine Norm in anderen Normen generell richtigstellen.

9. Was tue ich, wenn ein Verweis nicht angepasst wurde?

Hier ein weiteres Beispiel der Tücke der Verweisung, wenn die verwiesene Norm in ihrem Sinngehalt geändert und die Verweisung vom Gesetzgeber nicht angepasst wird:

"§ 28 Abs. 2 AuslBG regelt daher, wie aus der Verweisung auf eine bestimmte Fassung des VStG hervorgeht, die Verfolgungsverjährungsfrist. Diese Frist sollte ... wegen zeitaufwendiger Beweisverfahren mit § 28 Abs. 2 AuslBG ausgedehnt werden. Wenn nun angesichts der Änderung des VStG mit ... BGBl. Nr. 33/2013 die in § 28 Abs. 2 AuslBG enthaltene Verweisung nicht angepasst wurde, so kann dieser Untätigkeit des Gesetzgebers im vorliegenden Zusammenhang bei verständiger Würdigung des Inhaltes der

⁹ Interessant ist meiner Ansicht nach die bei den Legistik-Gesprächen angesprochene Möglichkeit, diese Wartung informationstechnologisch zu unterstützen.

maßgeblichen Rechtsvorschriften (siehe auch § 33a AuslBG) nicht die Bedeutung entnommen werden, es hätte sich auch die Bedeutung der verweisenden Vorschrift geändert und die Frist für die Strafbarkeitsverjährung wäre auf ein Drittel verkürzt und betrüge nunmehr bloß ein Jahr." (VwGH 20.5.2015, Ro 2014/09/0062)

Dieses Judikat zeigt, dass der VwGH, bei einer solchen Untätigkeit des Gesetzgebers bemüht ist, die Norm verständig zu würdigen.

10. Was ist eine Blankettstrafnorm?

Eine beliebte Form der Verweisung im Bereich des Verwaltungsstrafrechts ist die sogenannte "Blankettstrafnorm". Zu einer solchen Norm hielt der VwGH fest:

"Gemäß § 135 BO" [Bauordnung für Wien] "werden Übertretungen der Vorschriften dieses Gesetzes und der auf Grund des Gesetzes erlassenen Verordnungen mit Geld bis zu EUR 21.000,-- oder mit einer Freiheitsstrafe bis zu sechs Wochen bestraft. § 135 Abs. 1 BO stellt eine Blankettstrafnorm dar, welche sonst keinen Tatbestand enthält, sondern auf andere Vorschriften, die damit Teil des Verwaltungsstrafatbestandes werden, verweist. Sie enthält damit die Verpflichtung, jede Vorschrift der BO dahin zu untersuchen, ob sie ein Gebot oder Verbot enthält, dem zuwidergehandelt werden kann (vgl. das hg. Erkenntnis vom 29. April 2008, Zl. 2006/05/0162)." (VwGH 15.3.2011, 2008/05/0095)

Bei einer "Blankettstrafnorm" handelt es sich somit um einen Verweis auf andere Vorschriften, die damit Teil des Verwaltungsstrafatbestandes werden. Auch hier ist aus meiner persönlichen Sicht zu betonen, dass ein solcher Verweis legistisch sehr schlank und einfach ist, aber aus Sicht des Rechtsanwenders mitunter schwer verständlich, weil sich der Verwaltungsstrafatbestand erst aus dem Gesamtbestand des Gesetzes und der hiezu ergangenen Durchführungsverordnungen erschließt.

11. Was hilft ein Verweis beim Verkehrskonzept?

Verweisungen können aber auch bei der Auslegung einer Bestimmung hilfreich sein, wie das nächste Judikat zeigt. Vorliegend behandelte der VwGH eine Frage aus dem Bereich des Mineralrohstoffrechts, und zwar die Frage nach dem Inhalt des in § 80 Abs. 2 Z 10 MinroG vorgeschriebenen Verkehrskonzeptes. Waren in einem solchen Verkehrskonzept nur der Abtransport vom Abbau (hier: von Schotter) zur Aufbereitung (hier: einer mobilen Wasch- und Siebanlage vor Ort) oder vom Abbaugbiet weg

darzustellen? Der VwGH kam unter Heranziehung einer Verweisung zu folgendem Ergebnis:

"Dabei differenziert diese Bestimmung nicht, ob es sich um den Abtransport von nur abgebauten und nicht aufbereiteten oder auch von abgebauten und bereits im Abbaugebiet aufbereiteten Rohstoffen handelt. Dass auch letztere vom Verkehrskonzept erfasst werden, ergibt sich aus der Wortfolge 'von den in Z 8 angeführten Abbauen' in § 80 Abs. 2 Z 10 MinroG. § 80 Abs. 2 Z 8 MinroG ... meint die örtliche Begrenzung des Abbaues oder (mit anderen Worten) das Abbaugebiet ... Somit wird deutlich, dass § 80 Abs. 2 Z 10 MinroG, wenn auf dieses Abbaugebiet (nach Z 8 leg.cit.) verwiesen wird, nicht den Abtransport von der Gewinnung zur Aufbereitung, sondern (generell) den Abtransport des abgebauten Materials (sei es nun aufbereitet oder nicht) vom Abbaugebiet weg erfasst. Diese Auslegung deckt sich mit dem Willen des Gesetzgebers ... " (VwGH 17.6.2014, 2013/04/0099)

Die Verweisung war in dieser Rechtssache von großem Nutzen, da sie den Inhalt der Regelung deutlich machte und damit auch dem Willen des Gesetzgebers zum Durchbruch verhalf.

12. Ausblick

Zusammenfassend zeigen die oben angeführten Beispiele aus der Rechtsprechung des VwGH insbesondere den Nutzen einer Verweisung, der in der Kürze der Regelung besteht, aber auch den Nachteil der Verweisung, der in einer schwereren Verständlichkeit bzw. Lesbarkeit der Norm für den Rechtsanwender besteht. Sie zeigen aber auch deutlich, dass Verweise immer "gewartet" werden müssen, wobei sich die Informationstechnologie möglicherweise als Hilfsmittel anbietet.

Verweisungen aus der Sicht der Länder

Peter Novak

1. Dr. *Irresberger* hat im Mai 2015 mein Thema als "Die Praxis der Verweisungen aus der Sicht der Landesrechtssetzung" festgelegt. Fein, habe ich mir gedacht, da gibt es genug zu tun. Ich bin ins RIS gegangen, und habe mir so ziemlich alles ausgedruckt, was die Landesrechte unter dem Stichwort "Verweisung" zu bieten haben. Dann habe ich im Frühherbst die Vorankündigung der Legistikgespräche samt Programm bekommen und mein Aktionsradius war ziemlich eingeschränkt.

2. Aus einer systematischen Interpretation des Programms der Legistikgespräche ergibt sich, dass der mir zugedachte Part wohl die Verweisungen auf Bundesrecht betrifft.
 - 2.1 Denkbar wäre es, bei der vorgegebenen Themenstellung auch Binnenverweisungen in Gesetzen zu behandeln. Diese können ebenfalls von Interesse sein, hat doch *Irresberger* in einem Vortrag bei den Legistikgesprächen von 2011 darauf hingewiesen, dass es auch in diesem Punkt unter den Ländern - insbesondere Vorarlberg betreffend - bedeutende Unterschiede gibt¹. Dabei muss ich an eine junge Kollegin denken, die gemeint hat, im Kärntner Berg- und Schiführergesetz (K-BSFG) ohne Binnenverweisungen auskommen zu müssen², um das Gesetz verständlicher zu machen - um den Preis, den Umfang des Gesetzes um Einiges zu vergrößern³. Als "alter Hase" der Legistik tut man das schon aus Bequemlichkeitsgründen nicht. Dabei stellt sich in weiterer Folge auch noch die Frage: Macht ein Verzicht auf Binnenverweisungen ein Gesetz wirklich verständlicher?

 - 2.2 Bei der vorgegebenen Themenstellung der Verweisungen auf Bundesrecht könnte ich die mir gestellte Aufgabe locker auch durch Verweisungen auf den Vortrag *Irresbergers* "Fragen der Landeslegistik

¹ Fragen der Landeslegistik aus vergleichender Sicht; in: *Kärntner Verwaltungsakademie* (Hrsg.) Bildungsprotokolle, Bd. 20; 9. Klagenfurter Legistikgespräche 2011, 103.

² Vgl. die Novelle LGBl. Nr. 12/2010.

³ Aus 27 Paragraphen wurden 41, wovon allerdings 7 auf die neu eingeführten Bergwanderführer zurückzuführen sind. Ganz ohne Binnenverweisungen ist der Gesetzgeber auch bei dieser Novelle nicht ausgekommen; vgl. §§ 25 und 32 K-BSFG.

aus vergleichender Sicht" bei den 9. Legistikgesprächen 2011⁴ sowie auf den Beitrag *Irresbergers* in der Festschrift Havranek "Verweisungen im Landesrecht unter besonderer Berücksichtigung Kärntens"⁵ erledigen. Ich werde trotzdem versuchen, mich dem Problem anzunähern.

3. Bleiben also die Verweisungen auf das Bundesrecht:

Der Zweck von Verweisungen ist klar: Verweisungen dienen vor allem der Normökonomie⁶ und der Harmonisierung unterschiedlicher Regelungszuständigkeiten⁷ bzw. - im Hinblick auf das Unionsrecht - auch von Regelungssystemen⁸. Dynamische Verweisungen (dh. Verweisungen auf Gesetze fremder Rechtssatzungsautoritäten, "in der jeweils geltenden Fassung") wären zweifellos ökonomischer sind aber bekanntlich, als Delegation von Gesetzgebungszuständigkeiten, verfassungsrechtlich nicht zulässig⁹; bleiben also nur die statischen Verweisungen (dh., Verweisungen auf Gesetze in einer bestimmten, feststehenden Fassung) zu behandeln¹⁰.

Sind diese statischen Verweisungen über eine Norm verstreut, stellt sich - bei anhaltend geringer werdender Halbwertszeit des Geltungsbereiches von Normfassungen¹¹ - ein weiteres Problem der Normökonomie - bzw.

⁴ Vgl. FN 1, 99 bis 108.

⁵ In: Landesgesetzgebung Beruf und Berufung - Festschrift Charlotte Havranek zum 65. Geburtstag; Herausgegeben von Abteilung 2V - Verfassungsdienst Amt der Kärntner Landesregierung; Klagenfurt 2007, 85 bis 94.

⁶ *Irresberger*, FS Havranek, S 86; vgl. schon *Koja*, Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Verweisungen, ÖJZ 1979, 29; *Attlmayr*, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des "Bezugnehmens" auf Normen anderer Rechtsetzungsautoritäten, ÖJZ 2000, 96.

⁷ *Irresberger*, FS Havranek, S 86; *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 27.

⁸ In diesem Sinne: *Irresberger*, FS Havranek, 86f; *Eisenberger/Urbantschitsch*, Die Verweisungen als Instrument zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, ÖZW 1999, 74.

⁹ Zum Begriff der dynamischen Verweisung vgl. *Koja* ÖJZ 1976, 33; *Attlmayr*, ÖJZ 2000, 96; *Bezemek*, JRP 2014, 27. Zur verfassungsrechtlichen (Un)zulässigkeit sowie zum Begriff der dynamischen Verweisung vgl. zB VfSlg. 17.335/2004, 19.645/2012, mwN.

¹⁰ Zum Begriff der statischen Verweisungen vgl. *Koja*, ÖJZ 1976, 29; *Attlmayr* und *Bezemek* FN 9. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit vgl. zB VfSlg. 17.232/2004. Dies natürlich nur unter den Voraussetzungen, dass das Objekt der Verweisung ausreichend bestimmt festgelegt wird ("Denksport"-Erkenntnis - VfSlg. 12.420/1990) und die Normen in ausreichender Weise kundgemacht sind ("Archivarischer Fleiß"-Erkenntnis, VfSlg. 3.130/1956).

¹¹ ZB (Stand 1. Dezember 2015) beim ABGB:

1812 - 1918:	9 Novellen
1918 - 1938:	5 Novellen
NS-Zeit:	8 Novellen
1945 - 1980:	18 Novellen
1980 - 2000:	22 Novellen
2001 - 2010:	22 Novellen
2011 - 2015:	11 Novellen

oder beim B-VG:

der Zeitökonomie des handelnden Legisten: Wie aktualisiere ich möglichst ressourcenschonend die Verweisungen auf Bundesgesetze?

Die Antwort auf diese Frage war die Einführung von Sammelverweisungen, den sogenannten Verweisungsbestimmungen, dh. die gesammelte Festlegung der "anzuwendenden" Fassung von Bundesgesetzen. Das Land Kärnten war in dieser Hinsicht sicherlich einer der Pioniere¹². Wir wollten in Kärnten in diesem Punkt auch noch etwas weiter gehen und ein eigenes Kärntner Verweisungsgesetz schaffen, in dem sämtliche Verweisungen von Landesgesetzen auf Bundesgesetze zusammengefasst werden sollten¹³, damit diese regelmäßig aktualisiert werden können, also nach dem Motto:

"Soweit in Landesgesetzen auf Bundesgesetze verwiesen wird, verstehen sich diese Verweisungen als ...".

Ausgenommen davon wäre - wegen des Inkorporierungsgebots des Art. 27 Abs. 2 K-LVG - die Kärntner Landesverfassung, daher sind Landesverfassungsgesetze bzw. landesverfassungsgesetzliche Bestimmungen außerhalb des K-LVG nicht zulässig¹⁴.

Aus Ressourcengründen wurde aus diesem Projekt bisher nichts; man kann sich für einen Legisten auch spannendere Tätigkeiten vorstellen, als alle in Landesgesetzen enthaltenen Verweisungen auf Bundesgesetze zusammen zu fangen, und vor allem auch aktuell zu halten.

Grund für dieses Projekt war weniger die Normökonomie, als das Problem, dass die Landesgesetzgebung vielfach mit der Dynamik der

1920 - 1932:	4 Novellen
1945 - 1980:	36 Novellen
1980 - 2000:	38 Novellen
2001 - 2010:	24 Novellen
2011 - 2015:	14 Novellen

¹² *Irresberger*, FS Havranek, 88, geht davon aus, dass die älteste derartige landesgesetzliche Bestimmung § 56 der Kärntner Bauordnung 1996 (eingefügt durch die Bauordnungsnovelle LGBl. Nr. 44/1996) ist. Die Erläuterungen zu dieser Novelle (Zl. Verf-135/94/1995) führen lediglich aus, dass der Regelungsinhalt dieser Bestimmung aus verfassungsrechtlichen Gründen (Verbot einer dynamischen Verweisung des Landesgesetzgebers auf Bundesgesetze) vorgegeben sei.

¹³ Ähnliche Ansätze verfolgen manche Länder zB im Bereich des Dienstrechts, wo in den "Nebengesetzen" auf die in den "Landes-Dienstrechtsgesetzen" verwiesene Fassung von Bundesgesetzen verwiesen wird; Burgenland: zB § 38 Burgenländisches Landesverwaltungsgerichtsgesetz, Oberösterreich: zB § 68 Oö. Landesbeamten-Pensionsgesetz (jeweils Stand 1. Dezember 2015).

¹⁴ Art. 27 Abs. 2 zweiter Satz erster Halbsatz K-LVG: "Landesverfassungsgesetze können nur in einer Änderung oder Ergänzung des Wortlautes dieser Landesverfassung bestehen;" Freilich stünde es dem Landesgesetzgeber jederzeit frei, von diesem selbst auferlegten Gebot durch Landesverfassungsgesetz wieder abzugehen.

Bundesgesetzgebung nicht mithalten kann¹⁵, dh., dass das vom Landesgesetzgeber Gewollte auf Grund der überholenden Gesetzgebung des Bundes dem Norminhalt nicht mehr entspricht.

Natürlich ist auch auf die umgekehrte Gefahr hinzuweisen, nämlich, dass Verweisungen aktualisiert werden, ohne zu reflektieren, was der Bundesgesetzgeber eigentlich geändert hat. Hier kann ich auf einige für das Land finanziell schmerzhaft Erfahrungen bei der Umstellung des Kärntner Tourismusabgabegesetzes auf das Umsatzsteuergesetz 1994¹⁶ verweisen: Diesfalls trotz redlichen Bemühens bei der Gesetzesvorbereitung.

Die Probleme mit Verweisungen lassen sich im Wesentlichen wohl nur durch Vermeidung derselben in den Griff bekommen also, statt zu verweisen, abstrakte Begriffe zu verwenden oder - soweit es geht - auf Normen anderer Rechtssetzungsautoritäten lediglich Bezug zu nehmen (tatsächliche Anknüpfung)¹⁷. Die perfekte Lösung der Verweisungsproblematik gibt es ohnehin nicht, diese Problematik wird daher eine ewige Baustelle bleiben, die selbst durch eine allfällige (schleichende) Abschaffung des Föderalismus nicht verschwinden wird.

4. Damit mein Ausflug in die Welt der Verweisungen in den einzelnen Landesrechten nicht umsonst war, mache ich noch einen kurzen Abstecher zu den unterschiedlichen Zugängen der Landesgesetzgeber/Legisten zu den Verweisungsbestimmungen. Grob lassen sich die Verweisungstechniken in drei Gruppen einteilen. Ich beziehe mich dabei auf die - gefühlt - am häufigsten verwendete Form der Verweisungen der jeweiligen Länder:

4.1 Mehrzahl der Bundesländer (Gruppe der G7 der Verweisungstechnik)¹⁸:

¹⁵ So weist *Irresberger* in der FS Havranek, 89, darauf hin, dass die Bestimmung des § 56 Abs. 2 K-BO 1996 in den (damals) 10 Jahren nach ihrer Erlassung nicht novelliert wurde; Daher nimmt der Kärntner Landesgesetzgeber gerne Sammelnovellen aus anderen Anlässen zum Anlass, Verweisungen zu aktualisieren (vgl. zB Art. XVI Z 23 des Kärntner Landesverwaltungsgerichts-Anpassungsgesetzes, LGBl. Nr. 85/2013, betreffend die Aktualisierung des § 56 Abs. 2 K-BO 1996).

¹⁶ (Damals) Fremdenverkehrsabgabegesetz-Novelle LGBl. Nr. 95/2005. Zu den Vorarbeiten vgl. die Erläuterungen zur Regierungsvorlage (Zl. -2V-LG-556/58-2005). Die "Reparatur" erfolgte erst mit LGBl. Nr. 71/2010.

¹⁷ Zur Differenzierung vgl. VfSlg. 12.384/1990. Im Detail vgl. *Attlmayr*, ÖJZ 2000, 98f; vgl. auch *Huemer*, § 117 BAO - verfassungsrechtlich bedenklich, ÖJZ 2004, 55. Die hier geäußerte Auffassung, bei § 117 BAO (alt) handle es sich um eine dynamische Verweisung, hat bei der Aufhebung dieser Bestimmung durch VfSlg. 17.394/2004 allerdings keine Rolle gespielt; zu impliziten Verweisungen (und den damit verbundenen Problemen) vgl. *Irresberger*, FS Havranek, 93f.

¹⁸ Das sind die 7 - den Namen nach - im Alphabet zuerst vorkommenden Bundesländer.

a) Grundform:

"Soweit in diesem Gesetz auf Bundesgesetze verwiesen wird, beziehen sich diese Verweisungen auf die Bundesgesetze in der nachstehend angeführten Fassung:

..."

(Kärnten¹⁹, ähnlich Tirol²⁰).

In Ländern, in denen die Bemühungen *Irresbergers* - nämlich darauf hinzuweisen, dass die verwiesenen bundesgesetzlichen Bestimmungen nicht immer "anzuwenden" sind - noch nicht so gefruchtet haben (dh. der Mehrheit), sind die Bundesgesetze in der dort festgelegten Fassung "anzuwenden" (Burgenland²¹, Oberösterreich²², Niederösterreich²³, Steiermark²⁴). Natürlich gilt das auch für ältere Verweisungsbestimmungen in Kärnten.

b) Additive:

Manche Bundesländer verwenden zusätzlich noch eine Art Salvatorische Klausel, nämlich: "wenn auf die Bundesgesetze ohne nähere Fassung verwiesen wird" (Niederösterreich²⁵), oder "nicht ausdrücklich anderes bestimmt wird" (Burgenland²⁶, Tirol²⁷).

Burgenland²⁸ verweist bisweilen auch auf den "nachstehend angeführten Titel" des Bundesgesetzes - der Zweck dieser Regelung erschließt sich mir auf den ersten Blick nicht.

c) "Perfektionierte" Variante (© *Irresberger*²⁹) - Salzburger Regelung³⁰:

¹⁹ ZB § 18 Abs. 2 Kärntner Dienstleistungsgesetz (Stand: 1. Dezember 2015).

²⁰ ZB § 81 Abs. 2 Landesbedienstetengesetz, LGBl. Nr. 2/2001, zuletzt geändert durch LGBl. Nr. 188/2014.

²¹ ZB § 14 Bgld. Pflanzenschutzgesetz 2003, LGBl. Nr. 47/2004, mit neuerer Tendenz zu Formulierungen ohne die Bundesgesetze "anzuwenden", zB § 2 Abs. 2 Burgenländisches Elektrizitätsgesetz 2006 (jeweils Stand 1. Dezember 2015).

²² ZB § 41 Oö. Straßengesetz 1991 (Stand 1. Dezember 2015).

²³ ZB § 185 Dienstpragmatik der Landesbeamten 1972 (Stand 1. Dezember 2015).

²⁴ ZB § 19 Steiermärkisches Pensionskassengesetz (Stand 1. Dezember 2015).

²⁵ ZB § 19 NÖ Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner im Land Niederösterreich, LGBl. Nr. 0025-0, vgl. auch FN 23.

²⁶ ZB § 40 Burgenländisches Gemeinde-Personalvertretungsgesetz (Stand 1. Dezember 2015).

²⁷ ZB § 77 Tiroler Beamten- und Lehrer- Kranken- und Unfallfürsorgegesetz 1998 (Stand 1. Dezember 2015); Vgl. allerdings auch § 18 Kärntner Bezügegesetz 1997 (Stand 1. Dezember 2015).

²⁸ ZB § 31 Burgenländisches Gemeindebezügegesetz (Stand 1. Dezember 2015), vgl. auch FN 26.

²⁹ Legistikgespräche 2011, 105.

³⁰ ZB § 314 Salzburger Landarbeitsordnung 1995 (Stand 1. Dezember 2015); etwas "milder" § 13 Salzburger Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz 2015, LGBl. Nr. 69/2015.

".... Verweisungen gelten als solche auf die zitierte Stammfassung bzw. die Fassung, die sie durch Änderungen bis zu dem nachfolgend zitierten Gesetz, dieses einschließend, erhalten haben:"

Dafür erspart sich der Salzburger Landesgesetzgeber bei den Fundstellen der Bundesgesetze in der Regel die Wortfolge "zuletzt geändert durch"³¹.

4.2 Gruppe 2 Vorarlberg (oder die alemannische Sparsamkeit):

In Vorarlberg werden Bundesvorschriften regelmäßig ohne Fundstellen zitiert³². Dies erfordert wohl (vgl. zB das ASVG) "archivarischen Fleiß" bei der Feststellung der maßgebenden Fassung, da sowohl das Inkrafttreten der verweisenden Landesnorm als auch die zu diesem Zeitpunkt geltende Fassung der verwiesenen Bundesnorm zu ermitteln sind, sofern man, bei einer - wohl gebotenen - verfassungskonformen Interpretation davon ausgeht, dass es sich um eine statische Verweisung in dem Sinn handelt, dass die Gesetzgebung des Bundes zu einem bestimmten Stand "eingefroren" wird. Dass die Praxis der Vollziehung - wie wohl überall - eine andere ist, steht auf einem anderen Blatt.

Einzig von mir aufgefundene Ausnahme ist das Vorarlberger Land- und Forstarbeitergesetz³³, diese Ausnahme besteht wohl deshalb, weil auch das Grundsatzgesetz eine Verweisungsbestimmung (vgl. dazu unten P. 5.3) enthält.

4.3 Gruppe 3 Wien (ist auch hier anders):

"Soweit in diesem Gesetz auf Bundesgesetze verwiesen wird, sind diese in der (zB) am 1. Juni 2015 geltenden Fassung anzuwenden."³⁴

Gott sei Dank gibt es im RIS nunmehr eine Stichtagsuche - oder ist es umgekehrt - und es gibt die Wiener Regelung wegen der Stichtagsuche des RIS? (für mich ein bisher ungelöstes "Henne-Ei-Problem") Jedenfalls ist die RIS-Fassung nicht authentisch. Ganz auf der "sicheren

³¹ Auch für diese Wortfolge gibt es unterschiedliche Formeln: So verwendet alleine der Kärntner Landesgesetzgeber zusätzlich noch folgende Formulierungen (jeweils Stand 1. Dezember 2015): "in der Fassung des Gesetzes" (§ 58 Kärntner Kinderbetreuungsgesetz); "zuletzt in der Fassung" (§ 73 Kärntner Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2011); "zuletzt in der Fassung des Bundesgesetzes" (§ 56 Kärntner Bauordnung 1996); "zuletzt geändert durch das Bundesgesetz" (§ 54a Kärntner Feuerwehrgesetz); "in der Fassung" (§ 118 Kärntner Flurverfassungs-Landesgesetz 1979).

³² *Irresberger*, Legistikgespräche 2011, 105; sowie Abfrage im RIS/Landesrecht in konsolidierter Fassung/Vorarlberg/Stichwort "Verweisungen" (Stand 1. Dezember 2015).

³³ § 299 LAFG.

³⁴ ZB § 42 Abs. 2 Besoldungsordnung 1994; das Datum wird anlässlich von Novellen aktualisiert (vgl. zB LGBl. Nr. 28/2015, Art. II Z 20).

Seite" ist der Landesgesetzgeber jedoch auch hier nicht, man denke nur an rückwirkende Gesetzesänderungen des Bundes, die auch nach dem Zeitpunkt des "Einfrierens" des Standes der Bundesgesetzgebung durch den Landesgesetzgeber erfolgen können.

5. Einzelprobleme:

5.1. Verweisungen auf Verwaltungsverfahrensgesetze:

- a) Soweit der Kärntner Landesgesetzgeber im Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze (vgl. Art. I Abs. 1 Z 1 EGVG) die "anzuwendende" Fassung der Verwaltungsverfahrensgesetze festlegt, erhalten wir in der letzten Zeit im Begutachtungsverfahren (wieder) gehäuft die Rückmeldung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst³⁵, dass die Verwaltungsverfahrensgesetze ohnedies in der geltenden Fassung anzuwenden sind (Art. 11 Abs. 2 B-VG).

Ob Gleiches auch für die Bundesabgabenordnung gilt, ist fraglich, da die allgemeinen Bestimmungen und das Abgabenverfahren aus der Bedarfsgesetzgebungskompetenz des Art. 11 Abs. 2 B-VG herausgelöst wurden³⁶ und gemäß § 7 Abs. 6 F-VG 1948 in die (alleinige) Zuständigkeit des Bundes fallen - zumindest, soweit diese Abgaben von den Abgabenbehörden des Bundes, der Länder oder der Gemeinden verwaltet werden³⁷.

Dass in den Verweisungsbestimmungen weiterhin auf die Verwaltungsverfahrensgesetze verwiesen wird, dürfte eher der Gedankenlosigkeit der Legisten, dem Paragraphen "Das war schon immer so" bzw. einer gewissen Renitenz der Legisten zuzuschreiben sein als juristische Ursachen haben³⁸. Bisher konnten die Stellungnahmen des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst in den Begutachtungsverfahren, zumindest in Kärnten, offensichtlich (noch) kein entsprechendes flächendeckendes Problembewusstsein schaffen (aber wir sind dabei uns zu bessern).

³⁵ Vgl. *Irresberger*, FS Havranek, 90; als Beispiele: § 73 Abs. 2 lit. a K-EIWOG, § 36 Abs. 2 lit. c K-ADG, § 37 Abs. 1 lit. b K-BSG; Als Beispiel einer Stellungnahme: BKA/VD, 2. März 2015, GZ BKA-651.692/0002-V/2/2015, mit eben dieser Argumentation zum Begutachtungsentwurf einer Novelle zum Kärntner Veranstaltungsgesetz 2010.

³⁶ Allerdings erst nachträglich, mit der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle BGBl. I Nr. 51/2012.

³⁷ Eingeführt bereits anlässlich des FAG 2008 mit BGBl. I Nr. 103/2007 und mit Wirkung vom 1. Jänner 2010. Diese Zuständigkeit betrifft die allgemeinen Bestimmungen und das Verfahren, soweit diese von Bundes-, Landes- und Gemeindebehörden im organisatorischen Sinn vollzogen werden. Abweichende landesgesetzliche Regelungen sind hier nicht zulässig.

³⁸ Was nicht heißt, dass sich der Landesgesetzgeber - in Einzelfällen - dieses Problems nicht bewusst war: vgl. § 96a Abs. 2 Kärntner Jagdgesetz (Stand 1. Dezember 2015).

Nach Ansicht *Irresbergers* sind eventuelle Normenkonflikte auf Grund von Verweisungsbestimmungen auf die Verwaltungsverfahrensgesetze im Sinne der Grundsätze der Lex-Posterior-Regel zu lösen³⁹. In diesem Sinne ist der Bundesgesetzgeber auch mit § 82 Abs. 7 AVG der AVG-Novelle BGBl. I Nr. 158/1998 vorgegangen, wo zB alle (landes-)gesetzlichen Bestimmungen über zwingend durchzuführende mündliche Verhandlungen aus den bestehenden (landes-)gesetzlichen Regelungen "hinausgeschossen" wurden⁴⁰.

Wollte man dem Landesgesetzgeber nicht unterstellen, dass er Unnötiges regelt, könnte man alternativ auch davon ausgehen, dass es sich um abweichendes Landesrecht im Sinne von Art. 11 Abs. 2 zweiter Halbsatz B-VG handelt, allerdings wird es beim Landesgesetzgeber in der Regel sowohl am Willen als auch an der Erforderlichkeit, abweichende Regelungen zu treffen, fehlen⁴¹.

- b) Außerhalb des Anwendungsbereiches der Verwaltungsverfahrensgesetze (Art. I Abs. 3 EGVG), zB im Wahlverfahren⁴², aber auch als Prüfungsstoff⁴³, stellt sich dieses Problem der (dynamischen) Verweisungen auf die Verwaltungsverfahrensgesetze wohl nicht⁴⁴.

5.2. Sekundäre Verweisungen (Dynamische Weiterverweisungen - © *Irresberger*⁴⁵):

Mit dem Kärntner Totalisateur- und Buchmacherwettengesetz, LGBl. Nr. 68/1996, wurden umfangreiche Bestimmungen der Gewerbeordnung 1994 für anwendbar erklärt. Da die anzuwendenden Bestimmungen der Gewerbeordnung 1994 ihrerseits umfangreiche dynamische Verweisungen enthielten⁴⁶, sind mir Bedenken hinsichtlich der

³⁹ FS Havranek, 90f.

⁴⁰ Alle in Vorschriften des Bundes und den Länder enthaltenen Bestimmungen, die von den einzeln aufgezählten Bestimmungen des AVG (hier § 39 Abs. 2), in der Fassung dieses Gesetzes, abweichen, wurden außer Kraft gesetzt.

⁴¹ Zu diesen Voraussetzungen vgl. zuletzt VfGH, 12.3.2015, E 58/2015, betreffend § 56 Oö. Bauordnung 1994.

⁴² Art. I Abs. 3 Z 4 EGVG; vgl. zB §§ 21 und 66 NÖ Landarbeiter-Wahlordnung.

⁴³ Vgl. zB das VStG als Prüfungsstoff für Aufsichtsorgane für den ruhenden Verkehr gemäß § 8 Abs. 5 lit. b Kärntner Parkraum- und Straßenaufsichtsgesetz.

⁴⁴ Auch *Irresberger*, FS Havranek, 91f, ist der Ansicht, dass, wenn der Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze ausgedehnt wird, auf Grund des Art. I Abs. 3 EGVG ("soweit nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist") davon auszugehen ist, dass nicht mehr die jeweils geltende Fassung zu verwenden ist.

⁴⁵ In FS Havranek, 92, mit weiteren Beispielen

⁴⁶ Gemäß § 11 Abs. 1 K-TBWG sind folgende Bestimmungen der Gewerbeordnung 1994 anzuwenden: §§ 8 bis 14, 38 bis 45 und 85 bis 134. Diese Bestimmungen enthalten aktuell Verweisungen auf 9 Bundesgesetze. Die Verweisungen der GewO 1994 sind durchwegs dynamische Verweisungen; Zur Problematik der Weiterverweisungen vgl. auch VfSlg. 12.420/1990.

Zulässigkeit derart weitreichender Verweisungen entstanden, nämlich, ob diese dynamischen Weiterverweisungen verfassungskonform sind. Eine Lösung wurde in der Form gefunden, dass § 13 Abs. 2 K-TBW Folgendes bestimmt:

"Soweit in den gemäß § anzuwendenden Bestimmungen der Gewerbeordnung 1994 auf Bundesgesetze verwiesen wird, beziehen sich diese Verweisungen auf folgende Fassungen:

a) Berufsausbildungsgesetz, BGBl. Nr. ..."

Ich glaube nicht, dass eine derartige "sekundäre" Verweisungsbestimmung überall erforderlich ist, eine Überlegung wert ist sie jedoch allemal.

5.3. Dynamische Verweisungen des Grundsatzgesetzgebers:

Eine besondere Verweisungsproblematik entsteht bei Grundsatzgesetzen des Bundes regelmäßig dadurch, dass der Grundsatzgesetzgeber - offensichtlich ohne sich dessen bewusst zu sein - die Länder durch dynamische Verweisungen⁴⁷ vor ein besonderes Dilemma, nämlich eine sogenannte "Doppelmühle", stellt:

Folgen die Länder dem Grundsatzgesetzgeber, sind die dynamischen Verweisungen verfassungswidrig, folgen die Länder dem Grundsatzgesetzgeber nicht, wären die "Ausführungsgesetze" streng genommen auch verfassungswidrig, weil sie dem Auftrag des "Grundsatzgesetzgebers"⁴⁸ nicht folgen.

Wie bereits oben unter Punkt. 4.2 ausgeführt wurde, enthält § 284 Abs. 2 des Landarbeitsgesetzes 1984⁴⁹ eine Verweisungsbestimmung nach der Technik der Mehrheit der Bundesländer (was ich mir zugute halte, denn ich habe jedes Mal in den Erläuterungen zu den Kärntner Ausführungsgesetzen gejammert, dass es ein unmöglicher Zustand ist, dass der Grundsatzgesetzgeber dynamisch verweist, der Landesgesetzgeber dies aber nicht darf). Das Land Kärnten hat auf diese

⁴⁷ Vgl. zB § 11i Land- und forstwirtschaftliches Berufsausbildungsgesetz. Hingegen verweist das EIWOG 2010 in seinen Grundsatzbestimmungen auf Bundesgesetze ohne Fundstellenangabe, was für den Landesgesetzgeber die zusätzliche Herausforderung enthält, die maßgebliche Fassung herauszufinden.

⁴⁸ Die Anführungszeichen begründen sich dadurch, dass die Ausführung von Grundsatzgesetzen in der Regel eine reine Abschreibearbeit ohne jegliche Kreativität ist (vgl. die Regelungsdichte des LAG 1984, des EIWOG 2010 oder des LFBAG).

⁴⁹ *Irresberger*, FS Havranek, 89, meint, dass sich die Bestimmung des § 248 Abs. 2 LAG 1984 am Vorbild des (damaligen) § 267 der Kärntner Landarbeitsordnung 1995 orientiert (eingefügt als § 238a Abs. 2 LAG 1984 durch die Novelle BGBl. I Nr. 36/2005; vgl. auch die Erläuterungen zur Regierungsvorlage, 853 Blg. Nr. XXII. GP, S 6, die auf die unten angeführte Kritik Bezug nehmen).

bundesrechtliche Verweisbestimmung dahingehend reagiert, dass § 311 Abs. 1 der Kärntner Landarbeitsordnung 1995 hinsichtlich der relevanten Fassung von Bundesgesetzen (statisch) auf die gemäß § 284 Abs. 2 LAG 1984 anzuwendende Fassung zurückverweist, und zwar aus Gründen der legistischen Ökonomie⁵⁰. Nur für in § 284 Abs. 2 LAG 1984 nicht genannte Bundesgesetze enthält § 311 K-LAO 1995 eine eigene Verweisungsbestimmung.

⁵⁰ Durch LGBl. Nr. 30/2007; begründet wurde diese Vorgangsweise damit, dass dadurch die Einheitlichkeit mit dem Grundsatzgesetz und eine leichtere Anwendbarkeit dieser Bestimmungen garantiert werde (Erläuterungen zur Regierungsvorlage, Zl. -2V-LG-1127/12-2006).

Die Kapitulation des Gesetzgebers Die Verweisung und deren praktische Anwendung in der Schweiz

Daniela Ivanov / Marius Roth

1. Einführung

In zahlreichen Rechtsvorschriften finden sich Bestimmungen, die, statt eigene Regelungen zu treffen, auf andere Normen oder Texte Bezug nehmen bzw. solche für anwendbar erklären. Der Jurist bezeichnet ein derartiges Vorgehen als "Verweisung" oder "Verweis".

Verweisungen können sich sowohl aus rechtsstaatlicher wie auch aus publikationsrechtlicher Sicht als problematisch erweisen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der (ordentliche) Gesetzgeber auf Rechtsvorschriften verweist, die von einem anderen Gemeinwesen oder von nicht staatlichen Organisationen erlassen worden und / oder in anderen Kundmachungsorganen veröffentlicht sind. Die öfters anzutreffende Auffassung, wonach das Instrument der Verweisung mehr Vorteile als Nachteile aufweist, überzeugt nicht ganz und muss zumindest kritisch hinterfragt werden.

2. Begriff und Arten von Verweisungen

Unter "Verweisung" wird in erster Linie die "Verknüpfung einer Rechtsnorm (Verweisungssubjekt [oder Verweisungsnorm]) mit einer anderen Rechtsnorm (Verweisungsobjekt) [verstanden], wobei Erstere auf eine abschliessende Regelung verzichtet und hinsichtlich des nicht geregelten Teils auf die andere Bezug nimmt" (*Marius Roth*, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Diss. Bern, Zürich/St. Gallen 2011, S 179 f.).

Die Lehre unterscheidet verschiedene Arten von Verweisungen:

2.1. Normative und informative Verweisungen

Normative bzw. echte oder konstitutive Verweisungen erklären andere Rechtsnormen in rechtsverbindlicher Weise für anwendbar. Gemäß der herkömmlichen Auffassung besteht deren Funktion in der Entlastung des Gesetzgebers, der, anstatt neue Regelungen zu erlassen, auf bereits bestehende zurückgreifen kann. Zudem dienen sie der

Rechtsvereinheitlichung, weil für gleiche oder ähnliche Sachverhalte - national oder international - gleiche Rechtsvorschriften gelten.

Beispiel:

Art. 15 Abs. 1 Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG; SR 235.1): "Klagen zum Schutz der Persönlichkeit richten sich nach den Artikeln 28, 28a sowie 281 des Zivilgesetzbuchs (...)" und Abs. 4: "Über Klagen zur Durchsetzung des Auskunftsrechts entscheidet das Gericht im vereinfachten Verfahren nach der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008."

Informative bzw. unechte oder deklaratorische Verweisungen informieren demgegenüber bloß darüber, dass für gewisse, mit einer bestimmten Regelung zusammenhängende Aspekte andere Normen gelten. Insofern stellen sie bloß Erinnerungshilfen, ohne normativen Wert, dar und erheben nicht den Anspruch, einen Sachverhalt verbindlich zu regeln. In der Praxis können sich derartige Verweisungen als problematisch erweisen, weil sie den Norminhalt unnötig belasten und zu Missverständnissen führen können. Wie ist beispielsweise vorzugehen, wenn die Norm, auf die deklaratorisch verwiesen wird, nicht mehr gilt? Daher empfiehlt es sich, sie wegzulassen (zum Ganzen *Georg Müller/Felix Uhlmann*, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 360 ff.).

Beispiel:

Art. 25 Abs. 4 Tierseuchenverordnung (TSV; SR 916.401): "Im Übrigen gelten die besonderen Bestimmungen der Transportverordnung vom 5. November 1986, der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962, der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge und der Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981."

2.2. Direkte und indirekte Verweisungen

Direkte Verweisungen nehmen stets auf eine oder einzelne bestimmte Rechtsvorschriften Bezug. Sie dienen ebenfalls der Normersparnis und der Rechtsvereinheitlichung.

Beispiel:

Art. 55 Abs. 1 Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110): "Das Beweisverfahren richtet sich nach den Artikeln 36, 37 und 39-65 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (BZP)."

Indirekte Verweisungen bedienen sich demgegenüber Generalklauseln. Sie sind insbesondere bei der Regelung technischer Materien anzutreffen, wo sie beispielsweise auf die "anerkannten Regeln der Baukunde" oder den "Stand der Technik" Bezug nehmen. Im Unterschied zu den direkten Verweisungen ist das Verweisungsobjekt in diesem Fall unbestimmt und kann erst im Rahmen der Rechtsanwendung durch Auslegung ermittelt werden. Aus diesem Grund sind indirekte Verweisungen keine Verweisungen im eigentlichen Sinne, denn der Gesetzgeber definiert nicht selber das Verweisungsobjekt, sondern räumt lediglich den rechtsanwendenden Behörden einen Ermessensspielraum ein. Anders gesagt, handelt es sich bei den indirekten Verweisen eher um "Hinweise" als um "Verweise" (*Roth*, S 182).

Beispiel:

Art. 57 Bauverordnung (BauV) des Kantons Bern: "Bei der Erstellung von Bauten und Anlagen sind die anerkannten Regeln der Baukunde einzuhalten (...)"

Teilweise finden sich in der Gesetzgebung auch Mischformen zwischen direkten und indirekten Verweisungen. In solchen Fällen gibt der Gesetzgeber beispielsweise selbst jene Normen an, die aus seiner Sicht dem Stand der Technik oder der Wissenschaft entsprechen, ohne jedoch diese für direkt anwendbar zu erklären. Faktisch ist der Betroffene jedoch gezwungen, die genannten Vorschriften einzuhalten, will er keine Nachteile oder einen größeren Aufwand in Kauf nehmen.

Beispiel:

Art. 8 Verordnung des EDI über die Sicherheit von Spielzeug (Spielzeugverordnung; VSS; SR 817.023.11): "Bei Spielzeug, das mit den in Anhang 4 aufgeführten technischen Normen übereinstimmt, wird vermutet, dass es die Sicherheitsanforderungen erfüllt, soweit diese von diesen Normen abgedeckt sind."

2.3. Binnenverweisungen und Außenverweisungen

Unter Binnenverweisungen werden im engeren Sinne Verweisungen auf Bestimmungen innerhalb derselben Rechtsvorschrift verstanden. Dadurch sollen sparsame und widerspruchsfreie Regelungen erreicht werden.

Beispiel:

Art. 538 Abs. 3 Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; OR; SR 220) "Der geschäftsführende Gesellschafter, der für seine Tätigkeit eine Vergütung bezieht, haftet nach den Bestimmungen über den Auftrag." Dadurch wird auf Art. 394 ff. OR verwiesen.

Demgegenüber erklären Außenverweisungen Bestimmungen anderer Rechtsvorschriften derselben oder einer anderen Regelungsebene für anwendbar. So kann beispielsweise eine bundesrechtliche Rechtsvorschrift auf eine andere bundesrechtliche Rechtsvorschrift oder eine kantonale Rechtsvorschrift auf Bundesrecht verweisen. Ebenso kann eine nationale Rechtsvorschrift auf internationales Recht Bezug nehmen. Schließlich kann das Verweisungsobjekt auch von nicht staatlichen Organisationen stammen, so zB von einem Fach- oder Normenverband.

Beispiel:

Art. 352 Abs. 2 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0): "Für den Austausch von Informationen zur Suche nach Vermissten, zur Identifizierung von Unbekannten und zu administrativen Zwecken gilt das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz."

Der Rückgriff auf Außenverweisungen wird in erster Linie mit der Normersparnis und dem Wunsch nach Rechtsvereinheitlichung begründet. Bei Verweisen auf private Normen stehen vor allem die Entlastung der Gesetzgebung von umfangreichen, technischen Fachbegriffen und Detailregelungen, der Rückgriff auf Fachwissen sowie die rasche Anpassung des Rechts an den Stand der Technik und Wissenschaft im Vordergrund (*Müller/Uhlmann*, Rz. 364 ff.; Bundesamt für Justiz (Hrsg.), Gesetzgebungsleitfaden - Leitfaden für die Erarbeitung von Erlassen des Bundes, 3. Auflage, Bern 2007, Rz. 898). Neben den Verweisungen auf

private Normenwerke gewinnen heute insbesondere jene auf das Recht der Europäischen Union zunehmend an Bedeutung.

2.4. Statische und dynamische Verweisungen

Statische bzw. starre Verweisungen erklären eine ganz bestimmte Fassung einer bestehenden Norm für anwendbar. Allfällige nachträgliche Änderungen des Verweisungsobjektes haben somit keine Auswirkungen auf das Verweisungssubjekt. Anders gesagt, kann sich das Verweisungsobjekt nicht ohne die Zustimmung des Verweisenden ändern.

Beispiele:

Z 1 des Anhang 1 zur Verordnung des EJPD über Atemalkoholmessmittel (AAMV; SR 941.210.4): "Atemalkoholtestgeräte müssen die Anforderungen der Norm SN EN 15964 und dieses Anhangs an den Aufbau und die messtechnischen Eigenschaften erfüllen." (Aus der Fußnote ist es ersichtlich, dass es sich um die Fassung von 2011 handelt).

Art. 13.20 Abs. 5 der Verordnung über die Schifffahrt auf dem Bodensee (Bodensee-Schifffahrts-Ordnung; BSO; SR 747.223.1): "Auf Fahrzeugen nach Absatz 3, die nicht über ausreichend spritzwasser- oder wetterdicht verschliessbaren Stauraum zur Mitführung von Rettungsmitteln nach den Absätzen 3 und 4 verfügen, müssen die auf dem Fahrzeug befindlichen Personen eine Schwimmhilfe nach der Norm EN ISO 12402-5:2006 (...) mitführen oder tragen."

Demgegenüber verweisen dynamische oder gleitende Verweisungen auf die jeweils geltende Fassung einer Rechtsvorschrift. Dies bedeutet, dass jede nachträgliche Änderung des Verweisungsobjektes automatisch eine Änderung des Verweisungssubjektes bewirkt. Mit anderen Worten kann sich die Verweisungsnorm ohne die Mitwirkung des verweisenden Organs ändern.

Dynamische Verweisungen bezwecken eine größere Flexibilität der Gesetzgebung sowie eine bessere Anpassung an veränderte Verhältnisse. Allerdings verliert dabei der Gesetzgeber die Hoheit und die Kontrolle über seine eigene Gesetzgebung und gibt somit eine ureigene Kompetenz jedes Gemeinwesens vollständig ab. Die meisten Außenverweise auf Rechtsvorschriften desselben Gemeinwesens (zB ein Bundesgesetz, welches auf ein anderes Bundesgesetz verweist), sind dynamisch. Ob ein bestimmter

Verweis dynamisch oder statisch sein soll, ist allerdings nicht immer eindeutig und muss durch Auslegung ermittelt werden. Aus rechtsstaatlichen Gründen sollten insbesondere die Außenverweisungen statischer Natur sein (vgl. Z 3 hiernach).

3. Die Zulässigkeit von Verweisungen

Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung werden Verweisungen grundsätzlich als zulässig erachtet. Eine Ausnahme besteht hinsichtlich der dynamischen Verweisung (oben Z 2.4), weil diese zu einem Souveränitätsverlust des Gemeinwesens führt und aus der Sicht des Rechtssuchenden mit einer hohen Rechtsunsicherheit verbunden ist.

Bezüglich der Zulässigkeit dynamischer Verweisungen gilt es allerdings zu differenzieren: Werden Verweisungsnorm und Verweisungsobjekt vom selben Gesetzgeber bzw. von derselben Autorität erlassen, wird die dynamische Verweisung als zulässig erachtet. In allen anderen Fällen sollten dynamische Verweisungen jedoch verboten sein (*Roth*, S 181). Dies ist einerseits der Fall, wenn ein Gesetzgeber auf Rechtsvorschriften, die durch ein anderes Gemeinwesen erlassen werden, verweist. In einer solchen Konstellation besteht die Gefahr, dass dynamische Verweisungen gegen die jeweilige Zuständigkeitsordnung verstoßen (*Müller/Uhlmann*, Rz. 370). Zudem kann die Publikation und Zugänglichkeit der Verweisungsobjekte Schwierigkeiten bereiten (vgl. unten Z 4). Dennoch hat das Bundesgericht beispielsweise eine dynamische Verweisung des kantonalen Rechts auf Bundesrecht bezüglich der Bemessung von Wasserzinsen als zulässig erachtet, obwohl die kantonale Regelung zur Folge hatte, dass der kantonale Steuersatz automatisch - ohne Zutun des kantonalen Gesetzgebers - an den bundesrechtlich jeweils vorgesehenen Maximalsatz angepasst würde. Als Begründung führte das Bundesgericht aus, dass es dem kantonalen Gesetzgeber frei stehe, jederzeit die entsprechende Norm abzuändern (BGE 128 II 112, E 8b). Im Ergebnis liegt in einem derartigen Fall jedoch eine Übertragung von kantonalen Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund, was jedoch mit der in der Bundesverfassung festgelegten Kompetenzordnung unvereinbar ist (vgl. dazu BGE 133 V 96, E 4.4.5): Ein für die Regelung einer bestimmten Materie zuständiges Gemeinwesen muss nicht nur seine Zuständigkeit wahrnehmen können, sondern ist geradezu dazu verpflichtet.

Ebenfalls sehr problematisch ist die Verweisung auf nicht staatliche Normen. Das Bundesgericht hat in seiner neusten Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Zulässigkeit eines Verweises auf private Normen festgehalten, dass bei einer allfälligen gleitenden Verweisung die Voraussetzungen für eine

Gesetzesdelegation erfüllt sein müssen. Dabei hat es zunächst betont, dass die wichtigen Normen auf Grund des Legalitätsprinzips und der Gewaltenteilung stets vom Gesetzgeber zu erlassen seien, während weniger wichtige Regeln an Private delegiert werden könnten, wozu allerdings eine Grundlage in einem formellen Gesetz notwendig sei. Mit anderen Worten werden mit einem dynamischen Verweis Rechtsetzungsbefugnisse delegiert. Die Delegation gesetzesvertretender Bestimmungen an Private ist jedoch nur dann zulässig, wenn eine Verfassungsgrundlage besteht, die eine solche vorsieht und den notwendigen gesetzlichen Übertragungsakt bezeichnet. Bezüglich unwichtigerer Normen, die Gegenstand einer Vollziehungsverordnung sein könnten, wie zB technische Normen, vertrat das Bundesgericht jedoch die Auffassung, dass es sich funktional um Verwaltung handle. Dies stelle deshalb eine Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Private dar, wozu für den Bund mit Art. 178 Abs. 3 BV (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101) eine genügende Verfassungsgrundlage bestehe (vgl. BGE 136 I 316).

Bei einer engen Auslegung des Begriffs "Verwaltungsaufgaben" iSv. Art. 178 Abs. 3 BV ist eine eigentliche Rechtsetzungsdelegation an Private auf Bundesebene nicht möglich. Dies bedeutet, dass keine Aufgaben an Private übertragen werden dürfen, die Gegenstand eines (formellen) Gesetzes bilden müssen (*Felix Uhlmann*, "Die Normen können bei...bezogen werden" - Gedanken zur Publikation und Verbindlichkeit privater Normen, in: *LeGes* 2013/1, S 89 ff., 94 f.). Ähnlich dürfte die Rechtslage in den meisten Kantonen sein: Eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an Private besteht wohl in den meisten Kantonen nicht. Allenfalls können einzelne Gesetze Verwaltungsbehörden dazu ermächtigen, private Normen oder Richtlinien für anwendbar erklären zu lassen (zB § 44 Abs. 2 Gesundheitsgesetz [GesG] des Kantons Zürich). Damit dürften sich die meisten dynamischen Verweise - mangels Verfassungs- und gesetzlicher Grundlage - als unzulässig erweisen (*Uhlmann*, S 95, *Tim Köbrich*, *Rechtsetzung durch Private* - unter besonderer Berücksichtigung der Verweisungspraxis im kantonalen Rettungswesen, in: *LeGes* 2014/1, S 57 ff., 68 ff.).

Zu beachten gilt auch, dass einzelne indirekte Verweisungen uU in die Nähe direkt-dynamischer Verweisungen rücken können. Dies kann namentlich dann der Fall sein, wenn zwar in allgemeiner Weise auf die Regeln oder Richtlinien anerkannter Fachorganisationen verwiesen bzw. hingewiesen wird, in der Praxis jedoch eine einzige einschlägige Branchennorm existiert und die rechtsanwendende Behörde diese unbesehen ihren Inhaltes und

unabhängig vom Einzelfall anwendet (vgl. betreffend die Richtlinien des Interverbandes für Rettungswesen [IVR], *Köbrich*, S 67 f.).

Bei Verweisungen auf ausländisches Recht, an dessen Schaffung die Schweiz nicht beteiligt war, ist die Rechtslage etwas klarer: Aus Gründen der Souveränität sind lediglich statische Verweisungen zulässig. Das Problem stellt sich insbesondere bei Verweisen auf Rechtsvorschriften der Europäischen Union (vgl. dazu den Beitrag von *Clemens Locher*, Redaktionelle und gesetzestechnische Probleme der Verweisung auf EU-Recht im Landesrecht, in: *LeGes*, 2010/1, S 87 ff.).

4. Publikation und Zugänglichkeit der Verweisungsobjekte

Die Publikation des Rechts bildet in jedem Rechtsstaat eine unabdingbare Voraussetzung für dessen Anwendbarkeit und Verbindlichkeit gegenüber dem Bürger (*Roth*, S 9 ff. und 21 f.). Damit ein Normadressat sein Verhalten nach der Norm richten bzw. von den ihm eingeräumten Rechten Gebrauch machen kann, muss er in der Lage sein, die jeweilige Rechtsvorschrift zu kennen und zu verstehen.

Sobald der Gesetzgeber vom Instrument der Verweisung Gebrauch macht, wird die Zugänglichkeit der Rechtsvorschriften aus der Sicht des Rechtsuchenden in jedem Fall erschwert. Dies ist zunächst - in einem vergleichsweise geringeren Ausmaß - bei Außenverweisen auf Rechtsvorschriften derselben staatlichen Ebene der Fall: Obwohl Publikationssubjekt und Publikationsobjekt auf die gleiche Art und Weise und im selben Publikationsorgan veröffentlicht werden, muss der Rechtsuchende verschiedene Rechtsvorschriften konsultieren, um den vollständigen Inhalt der Verweisungsnorm zu ermitteln. Mit anderen Worten muss der Rechtsuchende den Norminhalt selber rekonstruieren bzw. vervollständigen. Weil jedoch Publikationsobjekt und -subjekt gleich veröffentlicht werden, ist diese Konstellation rein aus publikationsrechtlicher Sicht unproblematisch.

Schwierigkeiten können jedoch bereits dann entstehen, wenn die Verabschiedung des Publikationssubjekts und -objekts nicht in die Zuständigkeit desselben Gemeinwesens fällt, so zB, wenn das kantonale Recht auf Bundesrecht oder auf kommunales Recht verweist. Weil die Veröffentlichung der eigenen Rechtsvorschriften in der Schweiz zu den Uraufgaben jedes Gemeinwesens gehört, ist jede mit Rechtsetzungsaufgaben betraute Entität für die Publikation der vor ihr erlassenen Rechtsnormen zuständig. Dies bedeutet, dass sowohl der Bund wie auch jeder Kanton und jede Gemeinde dafür zu sorgen haben, dass seine bzw. ihre

Rechtsvorschriften veröffentlicht werden. Ein gemeinsames Publikationsorgan für sämtliche in der Schweiz geltenden Rechtsvorschriften besteht nicht. Ein Gesetzgeber, der auf Rechtsvorschriften einer anderen staatlichen Ebene verweist, hat somit keine Möglichkeit, sicherzustellen, dass das Verweisungsobjekt korrekt kundgemacht wird und in gleicher Weise zugänglich ist wie das Verweisungsobjekt. MaW ist bei diesem Vorgehen nicht sichergestellt, dass das Verweisungsobjekt im Sinne des Verweisenden publiziert wird, da er keine Kontrolle über das entsprechende Dokument hat. Für den Rechtsuchenden ist dies mit Rechtsunsicherheiten und zusätzlichem Suchaufwand verbunden. Das Problem stellt sich insbesondere bei Verweisen auf das EU-Recht, welches von der Schweiz nicht selbständig publiziert wird oder bei kommunalem Recht, dessen Veröffentlichung nach wie vor sehr suboptimal ist. Eine erneute Kundmachung der Norm durch das verweisende Organ würde zumindest diese Unsicherheiten beseitigen.

Die größten Probleme aus rechtsstaatlicher Sicht stellen sich allerdings einmal mehr bei Verweisungen auf nicht staatliche Normen, weil diese nicht im ordentlichen Publikationsverfahren veröffentlicht werden. Zu denken ist insbesondere an Normen privater Fachorganisationen, wie jene des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverbandes (SIA) oder jene der Schweizerischen Normenvereinigung (SNV). Solche Normen, die nach herrschender Auffassung, trotz staatlicher Anerkennung, privatrechtlicher Natur bleiben, können und müssen nicht in die offiziellen Gesetzessammlungen aufgenommen oder sonst wie unentgeltlich zugänglich gemacht werden. Die Rechtsvorschriften, die derartige Verweise enthalten, präzisieren lediglich auf Fußnotenstufe, bei wem die betroffenen Normen eingesehen und / oder bezogen werden können. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist diese Praxis unhaltbar: Sobald der Gesetzgeber in einer Rechtsvorschrift auf nicht staatliche Normen verweist, erlangen diese allgemeine Geltung und werden für jedermann verbindlich. Durch die Übernahme privater Regelungen in staatliche Regelungen werden Erstere automatisch zu staatlichen Willensäußerungen und somit zu Bestandteilen der staatlichen Rechtsordnung. Dies bedeutet, dass sie dem Bürger zur Kenntnis gebracht werden müssen, denn der Rechtsuchende darf nicht schlechter gestellt werden, als wenn der Staat selber eine Regelung getroffen hätte. Zudem müsste das Verweisungsobjekt am selben Ort wie das Verweisungsobjekt veröffentlicht werden, zumal es dessen integralen Bestandteil bildet und eine Ungleichbehandlung verschiedener Erlassteile als nicht gerechtfertigt erscheint. Die Tatsache, dass der Gesetzgeber auf die Regelung einer in seinem Zuständigkeitsbereich fallenden Materie verzichtet, entbindet ihn nicht von der Einhaltung der rechtsstaatlichen Grundsätze (*Roth*, S 183 ff.). Die Frage der Publikation ist rechtsstaatlicher Art und muss von jener

allfälliger Entschädigungsansprüche Dritter klar auseinander gehalten werden (einzelne Autoren schlagen hier eine Enteignung der Urheberrechte vor, vgl. *Uhlmann*, S 93).

Derzeit sind diese Anforderungen klarerweise nicht erfüllt: Private Normenwerke müssen, selbst wenn sie Gegenstand einer gesetzlichen Verweisung bilden, bei den jeweiligen Organisationen entgeltlich bezogen werden.

Eine grundsätzliche Änderung der Rechtslage im Sinne einer rechtsstaatskonformen Praxis ist derzeit in der Schweiz nicht ersichtlich. So hat es beispielsweise der Bund verpasst, im Rahmen der jüngsten Revision seines Publikationsgesetzes, diese Fragen neu zu regeln. Immerhin kann auf den Entwurf zu einem neuen Publikationsgesetz des Kantons Zürich hingewiesen werden, dessen § 8 (Verweis auf Normen Dritter) Abs. 2 folgenden Inhalt hat: *"Der Regierungsrat kann die Dritten verpflichten, die Normen in elektronischer Form öffentlich zugänglich zu machen. Er regelt die Entschädigung. Allfällige Entschädigungsansprüche der Dritten richten sich sinngemäss nach den §§ 183bis-183^{quater} des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911."* Ironischerweise enthält diese Bestimmung selbst einen dynamischen Verweis auf Bundesrecht.

5. Kritische Bemerkungen zu den Funktionen der Verweisung

Lehre und Praxis begründen den Rückgriff auf Verweisungen im Wesentlichen mit folgenden Argumenten: Normersparnis, Flexibilität, Rechtsvereinheitlichung und Einbezug von Sachverstand Dritter. Der Gesetzgebungsleitfaden des Bundes fasst die verschiedenen Vorteile der Verweisungen folgendermaßen zusammen: *"Sachgerecht gebraucht, können Verweisungen erheblich zur Verkürzung der Gesetzestexte, zur Erhöhung ihrer Verständlichkeit und Erschliessung weiterer, anwendungsrelevanter Normen (z.B. EU-Normen oder technische Regeln), nicht zuletzt aber auch zur Verringerung des Rechtsetzungsbedarfs beitragen"* (Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 894). Im Folgenden gilt es kurz, die Stichhaltigkeit dieser Argumente zu prüfen.

5.1. Normersparnis

Unter dem Stichwort "Normersparnis" werden verschiedene Argumente zusammengefasst, insbesondere die Verkürzung der Rechtsvorschriften, die Verhinderung von Doppelspurigkeiten (zB die Erwähnung derselben Regelung[en] an verschiedenen Orten) oder die Reduzierung der legislativen

Arbeit. Der Begriff "Normersparnis" darf in diesem Zusammenhang jedoch nicht in dem Sinne verstanden werden, dass durch Verweisungen die Regulierungstätigkeit abnimmt, denn der Gesetzgeber verzichtet gerade nicht darauf, eine Rechtsfrage zu regeln, sondern übernimmt lediglich bereits bestehende Vorschriften. Insofern geht es bei der angeblichen Normersparnis in erster Linie um "Platzersparnis".

Dem kann entgegen gehalten werden, dass grundsätzlich jede Rechtsvorschrift aus sich selbst verständlich sein müsste. Aufgabe des Gesetzgebers ist es primär, Normen zu schaffen, welche die rechtsstaatlichen Anforderungen, insbesondere das Legalitätsprinzip, einhalten. Zu Letzterem gehört aber auch das Erfordernis der Normdichte, welches besagt, dass Rechtsvorschriften so präzise formuliert sein müssen, dass der Einzelne sein Verhalten danach richten kann. Aufgabe des Gesetzgebers ist es somit, möglichst präzise, verständliche und transparente Regeln zu schaffen, wozu zwangsläufig auch gewisse Wiederholungen oder unelegante Formulierungen gehören. Gesetze dürfen eben nicht mit literarischen Werken verwechselt werden: Es mag zwar aus ästhetischer und stilistischer Sicht als empfehlenswert erscheinen, dieselben Regelungen nicht an mehreren Orten abzuschreiben, aus legistischer und rechtsstaatlicher Perspektive kann sich ein solches Vorgehen geradezu aufdrängen. Oberstes Ziel des Gesetzgebers sollte stets sein, dass die Adressaten die Rechtsnormen verstehen. Schließlich kann Sinn und Zweck der Legistik auch nicht darin bestehen, dass der Gesetzgeber möglichst wenig Aufwand hat: Die Rechtsetzung steht nämlich nicht zur Disposition des Gesetzgebers, sondern dieser ist verpflichtet, seine Kompetenzen vollumfänglich wahrzunehmen.

An Stelle der Verweisung empfiehlt sich daher u.E., wo immer möglich, die Inkorporation, dh. ein Vorgehen, bei welchem der Text einer Norm in eine andere Norm übernommen wird.

Die Inkorporation hat einerseits den Vorteil, dass sie den Gesetzgeber dazu zwingt, sich gründlich zu überlegen, ob die Bestimmungen, auf welche verwiesen wird, wirklich als solche anzuwenden sind bzw. ob es doch abweichender Regelungen bedarf. Zudem darf der Aufwand für die "Verwaltung" der Verweise, sofern dies sorgfältig erfolgt, nicht unterschätzt werden. Dies betrifft sowohl Verweisungen auf nicht staatliche Regelungen wie auch solche auf Rechtsvorschriften derselben oder einer anderen Rechtsetzungsstufe, unabhängig davon, ob diese einen dynamischen oder statischen Charakter haben. Wird beispielsweise das Verweisungsobjekt geändert oder fällt es infolge einer Aufhebung gänzlich weg, muss auch das Verweisungsobjekt jeweils angepasst bzw. es muss zumindest geprüft werden, ob eine allfällige Anpassung notwendig ist. Wird dies nicht

systematisch gemacht - was derzeit wohl die Regel ist - muss die rechtsanwendende Behörde im konkreten Einzelfall ermitteln, wie die Verweisung zu verstehen ist, was für den Rechtsuchenden wiederum mit großen Rechtsunsicherheiten verbunden ist. Die angebliche "Entlastung" der Gesetzgebung entpuppt sich somit früher oder später zu einer Belastung sowohl für die Behörden wie auch für die Rechtsuchenden. Dieser Nachteil besteht bei der Inkorporation nicht (vgl. auch Gesetzgebungslitfad, Rz. 906, welcher grundsätzlich empfiehlt, Erlasse "möglichst vollständig" zu formulieren).

5.2. Flexibilität

Unter "Flexibilität" wird die rasche Anpassung des Rechts an geänderte Verhältnisse verstanden. Das Argument wird oft im Zusammenhang mit Verweisen auf private Normen erwähnt. Auch wenn dieser Wunsch als nachvollziehbar erscheint, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass der Gesetzgeber die Hoheit über seine Gesetzgebung nicht abgeben darf. Daher dürfen unter dem Vorwand der Flexibilität insbesondere keine verpönten dynamischen Verweisungen vorgenommen werden. Doch selbst bei statischen Verweisungen bestehen verschiedene Gefahren, so zB jene der Entstehung paralleler Rechtssysteme, auf welche der ordentliche Gesetzgeber kaum noch Einfluss nehmen kann (dazu Z 5.4. hiernach). Das Ziel der Flexibilität in der Rechtsetzung kann auch dadurch erreicht werden, dass beispielsweise vorwiegend technische Regelung auf Verordnungsstufe erlassen werden, denn Verordnungen können schneller und einfacher geändert werden als formelle Gesetze.

5.3. Rechtsvereinheitlichung

Verweisungen führen dazu, dass gleiche oder ähnliche Sachverhalte gleichen Regelungen unterstellt sind. Aktuell spielt die Rechtsvereinheitlichung insbesondere bei der Angleichung des schweizerischen Rechts an die Rechtsvorschriften der Europäischen Union eine wichtige Rolle.

Das Ziel, einheitliche Regelungen zu schaffen, ist legitim; es stellt sich jedoch die Frage, ob Verweisungen das optimale Mittel dazu sind. Bleibt man beim Beispiel des europäischen Rechts, so stellt man fest, dass Verweisungen vor allem zu Unübersichtlichkeit, Intransparenz und Verständnisproblemen führen. Schweizerische Rechtsnormen, die Verweise auf das EU-Recht enthalten, sind als solche inhaltsleer, denn der Rechtsuchende kann ihnen keine unmittelbaren Informationen entnehmen. Selbst die Titel der jeweiligen EU-Erlasse sind komplex formuliert und mit

dem schweizerischen Verständnis von der Rechtssprache unvereinbar. Schließlich wird das EU-Recht von der Schweiz nicht selbstständig publiziert, weshalb der Rechtsuchende die jeweiligen Rechtsvorschriften im Amtsblatt der EU zu recherchieren hat. Hier gilt es wiederum zu beachten, dass die Union ihre Publikationspraxis dahingehend geändert hat, dass sie in ihrem Amtsblatt nur noch dynamisch auf die eigenen Rechtsakte verweist. Weil man aber in der Schweiz nur statisch auf das EU-Recht verweisen darf (oben Z 3 in fine), wird der Rechtsuchende mit der zusätzlichen Schwierigkeit konfrontiert, jene Fassung eines europäischen Erlasses zu finden, auf die sich der statische Verweis im Schweizer Recht bezieht (dazu *Locher*, S 89 ff.). Hat man endlich die richtige Fassung gefunden, so muss man auch noch in der Lage sein, den in einer komplexen, aus Schweizer Sicht ungewöhnlichen Rechtssprache verfassten Inhalt, zu verstehen.

Beispiel:

Art. 58 Abs. 8 Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS; SR 741.41): "An Fahrzeugen der Klassen M, N und O mit einer bauartbedingten oder zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h und mehr müssen Reifen montiert sein, die der Richtlinie 92/23/EWG oder den Verordnungen (EG) Nr. 661/2009 und (EU) Nr. 458/2011 entsprechen."

(Die jeweils anwendbare Fassung der EU-Erlasse sowie deren vollständige Titel finden sich in einem Anhang zur VTS. Bei der Verordnung [EU] Nr. 458/2011 handelt es sich beispielsweise um eine Verordnung der Kommission vom 2. Mai 2011 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern hinsichtlich der Montage von Reifen und zur Durchführung der Verordnung [EG] Nr. 661/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen, Kraftfahrzeuganhängern und von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge hinsichtlich ihrer allgemeinen Sicherheit, ABl. L 124 vom 13.5.2011, S 11; geändert durch Verordnung [EU] Nr. 2015/166, ABl. L 28 vom 4.2.2015, S 3).

Das Ziel der Rechtsvereinheitlichung könnte ebenfalls durch Inkorporation erreicht werden (vgl. etwa auch Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 906). Regelungen des Europäischen Rechts könnten in das schweizerische Recht überführt oder die schweizerischen Rechtsvorschriften könnten in dem Sinne angepasst werden, dass sie dem Europäischen Recht analoge Regelungen

enthalten. Dies hätte insbesondere die großen Vorteile, dass der Rechtsuchende keine ausländischen Publikationsorgane konsultieren müsste und dass der Schweizer Gesetzgeber die übernommenen ausländischen Rechtsvorschriften derart umformulieren könnte, dass sie der hierzulande üblichen Rechtssprache entsprechen würden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz nicht verpflichtet ist, Recht, an dessen Erlass sie nicht beteiligt war, als solches bzw. unverändert zu übernehmen.

5.4. Einbezug von Fachwissen

Insbesondere bei Verweisen auf private Normen wird der Einbezug von Fachwissen in die Gesetzgebung hervorgehoben. Dies soll auch die Akzeptanz der Rechtsetzung verbessern (vgl. Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 900).

Der Rückgriff auf Fachwissen von Experten im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens ist in der Schweiz üblich. Es bestehen verschiedene Möglichkeiten des Einbezugs von Experten, so insbesondere im Rahmen des Projektentwurfes oder des Konsultationsverfahrens. Verweisungen auf private Normen gehen jedoch über den bloßen Einbezug von Expertenwissen hinaus: Der Gesetzgeber verzichtet gänzlich auf den Erlass eigener Regelungen und erklärt nicht staatliche Normen für anwendbar. Dabei erscheint es als unwahrscheinlich, dass der Gesetz- oder Verordnungsgeber bei jeder Verweisung ein genaues Bild über den konkreten Inhalt des jeweiligen Verweisungsobjekts hat; vielmehr ist davon auszugehen, dass der Staat darauf vertraut, dass der Autor der jeweiligen privaten Normen die jeweils richtige Regelung trifft. Insofern dürfte selbst die statische Verweisung auf private Normen in den meisten Fällen faktisch eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen darstellen.

Hat der Gesetzgeber einmal die Kontrolle über seine Rechtsvorschriften aufgegeben, wird es schwierig, diese zurückzuerlangen. Selbstverständlich steht ihm theoretisch das Recht zu, jederzeit auf Verweisungen zu verzichten und stattdessen eigene Regelungen zu erlassen. Praktisch ist dies allerdings kaum noch denkbar: Solche Normen, die früher oder später zu integrierendem Bestandteil der staatlichen Rechtsordnung werden, entstehen außerhalb des ordentlichen (demokratischen) Rechtsetzungsprozesses und bilden eine Art "paralleles Rechtssystem". Je mehr der Gesetzgeber auf private Normen verweist, desto mehr gewinnen diese an Bedeutung; folglich besteht für die Normenverbände der Anreiz, stets neue Normen zu erlassen, was wiederum den Staat dazu veranlasst, vermehrt darauf zu verweisen. Mangels eigenen Fachwissens oder Willens, sich dieses anzueignen, steht der Staat dieser Entwicklung machtlos gegenüber.

6. Zum Schluss: Weshalb eigentlich Verweisungen?

Wie oben geschildert, sprechen Legalitätsprinzip, Transparenz und Rechtssicherheit gegen den Einsatz von Verweisungen in der legislativen Arbeit. Rechtsvorschriften sollten derart formuliert sein, dass der Rechtsuchende ihnen die vollständige Information entnehmen kann und die Rechtssicherheit sollte höher geschrieben werden als eine allfällige Entlastung des Gesetzgebers.

Ein kurzer Blick in die Gesetzgebung reicht aus, um festzustellen, dass der Gesetzgeber vom Instrument der Verweisung reichlich Gebrauch macht. Als Beispiel kann die Verordnung des EDI über Gegenstände für den Schleimhaut-, Haut- und Haarkontakt sowie über Kerzen, Streichhölzer, Feuerzeuge und Scherzartikel (Verordnung über Gegenstände für den Humankontakt; SR 817.023.41) angeführt werden: Diese aus insgesamt dreißig Artikeln bestehende Verordnung enthält zehn direkte Verweisungen auf andere Rechtsvorschriften des Bundes und zwei direkte Verweisungen auf europäisches Recht. Zudem enthalten die verschiedenen Anhänge 21 technische Normen, die zwar nicht für direkt anwendbar erklärt werden, bei denen jedoch die gesetzliche Vermutung besteht, dass Gegenstände, die diese einhalten, die erforderlichen Sicherheitsanforderungen erfüllen.

Das oben erwähnte Beispiel ist bei Weitem kein Einzelfall. Über die Gründe dieser Entwicklung kann nur spekuliert werden. Es fällt jedoch auf, dass Verweisungen sich in erster Linie auf den Rechtsunterworfenen als nachteilig auswirken: Dieser trägt namentlich das Risiko nachträglich eingetretener Änderungen des Verweisungsobjektes oder jenes der lückenhaften Publikation und schlechter Zugänglichkeit bestimmter Verweisungsobjekte. Demgegenüber haben die Behörden stets einen Wissensvorsprung gegenüber dem Bürger: Sie wissen beispielsweise, worauf sie sich konkret beziehen wollten, können entscheiden, wie Generalklauseln wie "der Stand der Technik" auszulegen sind und haben Zugang zu unveröffentlichten Verweisungsobjekten. Unter diesen Umständen ist man versucht, zu denken, dass durch den Rückgriff auf Verweisungen die Rechtslage bewusst verschleiert werden soll.

Will man dem Gesetzgeber keine derartigen Absichten unterstellen, kann man sich fragen, ob Verweisungen aus Bequemlichkeitsgründen verwendet werden. Für diese Interpretation spricht zunächst die Tatsache, dass die Verringerung des legislativen Aufwandes zu den Vorteilen der Verweisung gezählt wird. Auch muss sich der Legist nicht bei jeder neuen Rechtsvorschrift, die er zu erlassen hat, eine neue Regelung überlegen,

sondern kann auf Bestehendes zurückgreifen. Wird zudem nur "sinngemäß" auf eine andere Rechtsvorschrift verwiesen oder werden indirekte Verweisungen gemacht, so verlagert sich die eigentliche legistische Arbeit auf die Rechtsanwendung. In diesem Rahmen muss durch Auslegung ermittelt werden, inwiefern die "sinngemäß" anzuwendenden Vorschriften auf den zu beurteilenden Sachverhalt passen bzw. welche "allgemeinen Regeln der Kunst" herangezogen werden müssen. Ebenfalls im Rahmen der Rechtsanwendung muss entschieden werden, ob eine Verweisung als statisch oder dynamisch zu verstehen ist. Hat sich schließlich das Verweisungsobjekt geändert oder ist es weggefallen, muss ebenfalls die rechtsanwendende Behörde im Einzelfall entscheiden, wie die Rechtslage ist.

Die Bequemlichkeit darf allerdings nicht zwangsläufig mit "Faulheit" oder "Arbeitsverweigerung" gleichgestellt werden. Bei gewissen Verweisungen kann man sich auch die Frage stellen, ob dies nicht als Zeichen der Überforderung des Gesetzgebers zu deuten sei. Diese Vermutung drängt sich insbesondere bei Verweisen auf nicht staatliche oder internationale Normen auf, dh. bei jenen Verweisen, die aus rechtsstaatlicher Sicht am meisten Probleme bereiten. Technische Normen enthalten spezifische Regelungen, die sich in der Regel an ein Fachpublikum wenden. Daher sind sie auch in einer Fachsprache formuliert, die nicht von jedermann verstanden wird. Bei Normen, die von Verbänden erlassen werden und sich primär an deren Mitglieder richten, ist dies nicht weiter problematisch. Sobald aber solche Normen zu einem Bestandteil der staatlichen Rechtsordnung werden, müssten diese - soweit wie möglich und sinnvoll - an die Standards der Rechtssprache angepasst werden. Dies könnte jedoch nur im Rahmen einer Inkorporation erfolgen, was allerdings höchst unüblich ist. Die Komplexität der Materie, die zunehmende Macht der Normenverbände sowie das fehlende Fachwissen des Gesetzgebers bzw. dessen fehlende Bereitschaft, sich solches anzueignen, lassen die Vermutung aufkommen, dass der Gesetzgeber schon lange den Willen aufgegeben hat, bestimmte Bereiche selber zu regeln und stattdessen vollkommen auf das Fachwissen von Experten vertraut. Dass dadurch faktisch die Kontrolle über seine Gesetzgebung aufgegeben wird und starke Abhängigkeiten zu nicht staatlichen Stellen in einem Bereich geschaffen werden, der zu den ureigenen Kompetenzen eines Gemeinwesens zählt, scheint den Gesetzgeber nicht besonders zu stören.

Ähnliche Argumente können bezüglich Verweisungen auf das europäische Recht vorgebracht werden. Anders als beim Rückgriff auf technische Normen, steht hier insbesondere der Wunsch nach Rechtsvereinheitlichung im Vordergrund. Wie oben erwähnt (Z 5.3), könnte eine solche auch mittels Inkorporation erreicht werden. Nicht selten wird jedoch die angestrebte Rechtsvereinheitlichung durch Verweise herbeigeführt. Eine Erklärung

könnte auch hier bei der unterschiedlichen Rechtssprache gesucht werden: Europäische Richtlinien und andere Rechtsvorschriften erscheinen aus Schweizer Sicht oft als sehr komplex und unverständlich, weil sie nicht so formuliert sind, wie man es von den Schweizer Rechtsnormen gewöhnt ist. Hinzu kommt auch die Tatsache, dass die Rechtsvereinheitlichung sich vielfach auf eher technische Aspekte erstreckt, was wiederum das Verständnis erschwert. Der Schweizer Gesetzgeber müsste somit die ausländischen Rechtsnormen umformulieren und sie in die inländischen Rechtsvorschriften überführen. Dass die Komplexität der Sprache und der Materie den Gesetzgeber vor allfälligen "Übersetzungsarbeiten" "abschrecken" könnte, ist mehr als nachvollziehbar, wenn man einen Blick auf die Verweisungsnormen wirft, wie es die folgenden Beispiele aus der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS) aufzeigen:

"Die Bestimmung der Leistung von Elektromotoren richtet sich für Motorfahräder, Motorräder, Leicht-, Klein- und dreirädrige Motorfahrzeuge nach der Norm 60034 der IEC und für Motorwagen nach dem ECE-Reglement Nr. 85. Massgebend für die Angabe der Leistung ist bei Messungen nach der Norm 60034 der IEC die Nenn-Dauerleistung (S1) und bei Messungen nach dem ECE-Reglement Nr. 85 die höchste Nutzleistung (Anh. 3 Ziff. 12.1.1 des ECE-Reglements Nr. 85)" (Art. 46 Abs. 2);

"Verbindungseinrichtungen müssen dem aktuellen Stand der Technik entsprechen, wie er insbesondere in der Richtlinie Nr. 94/20 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über mechanische Verbindungseinrichtungen von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie ihre Anbringung an diesen Fahrzeugen, im ECE-Reglement Nr. 55 oder im Kapitel 10 der Richtlinie Nr. 97/24 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1997 über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen festgelegt ist" (Art. 91 Abs. 2).

Der Schluss liegt deshalb nahe, dass der Gesetzgeber oft doch der menschlichen Bequemlichkeit zu unterliegen scheint und seiner Unlust oder seiner Überforderung, gewisse Dinge ordentlich zu regeln, dadurch Ausdruck verleiht, dass er auf die noch komplizierten Dinge verweist.

Herausgeber:

Dr. Karl Irresberger

Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst
Ballhausplatz 2, 1010 Wien
karl.irresberger@bka.gv.at

Dr. Wolfgang Steiner

Landtagsdirektor
Amt der Oö. Landesregierung
Landhausplatz 1, 4021 Linz
wolfgang.steiner@ooe.gv.at

Mag. Dr. Thomas Uebe

Direktion Verfassungsdienst
Amt der Oö. Landesregierung
Landhausplatz 1, 4021 Linz
thomas.uebe@ooe.gv.at

Autorinnen und Autoren:

MR.in Mag.a Ursula Rosenbichler

Leiterin Abt. III/9 - Wirkungscontrollingstelle des Bundes,
Verwaltungsinnovation
Bundeskanzleramt Österreich / Öffentlicher Dienst und Verwaltungs-
innovation
Ballhausplatz 1, 1010 Wien
ursula.rosenbichler@bka.gv.at

Mag. (FH) Stefan Kranabetter

Stv. Leiter Abt. III/9 - Wirkungscontrollingstelle des Bundes,
Verwaltungsinnovation
Bundeskanzleramt Österreich / Öffentlicher Dienst und Verwaltungs-
innovation
Ballhausplatz 1, 1010 Wien
stefan.kranabetter@bka.gv.at

Mag. Roland Schneider

Abt. III/9 - Wirkungscontrollingstelle des Bundes, Verwaltungs-
innovation

Bundeskanzleramt Österreich / Öffentlicher Dienst und Verwaltungs-
innovation

Ballhausplatz 1, 1010 Wien

roland.schneider@bka.gv.at

Dr. Renate Krenn-Mayer

Fachabteilung Verfassungsdienst

Amt der Steiermärkischen Landesregierung

Burgring 4, 8010 Graz

renate.krenn-mayer@stmk.gv.at

Dr. Günther Schefbeck

Leiter der parlamentarischen Dokumentation, Archiv und Statistik

Parlamentsdirektion

Dr. Karl Renner-Ring 3, 1017 Wien

guenther.schefbeck@parlament.gv.at

Hannes Stefko

CTO IBM Austria

Obere Donaustraße 95, 1020 Wien

hannes_stefko@at.ibm.com

Dr. Wolfgang Steiner

Landtagsdirektor

Amt der Oö. Landesregierung

Landhausplatz 1, 4021 Linz

wolfgang.steiner@ooe.gv.at

Univ.-Prof. Dr. Meinrad Handstanger

Hofrat des Verwaltungsgerichtshofs

Verwaltungsgerichtshof

Judenplatz 11, 1010 Wien

meinrad.handstanger@vwgh.gv.at

Ao. Univ.-Prof. Dr. Friedrich Lachmayer

Universität Innsbruck

Tigergasse 12/12, 1080 Wien

friedrich.lachmayer@uibk.ac.at

Dr. Vytautas Čyras

Dozent, Universität Vilnius,
Fakultät für Mathematik und Informatik
Naugarduko 24, 03225 Vilnius, Litauen
vytautas.cyras@mif.vu.lt

Dipl.-Ing. Dr. Harald Hoffmann

Geschäftsführer, METADAT GmbH
Simmeringer Hauptstraße 24, 1110 Wien
harald.hoffmann@metadat.com

Dr. Sebastian Scholz

Rechtsanwaltsanwärter, bpv Hügel Rechtsanwälte OG
ARES Tower, Donau-City-Straße 11, 1220 Wien
sebastian.scholz@bpv-huegel.com

Mag. Dr. Thomas Uebe

Direktion Verfassungsdienst, Oö. Landtagsdirektion
Amt der Oö. Landesregierung
Landhausplatz 1, 4021 Linz
thomas.uebe@ooe.gv.at

Dr. Christoph Kleiser

Hofrat des Verwaltungsgerichtshofs
Verwaltungsgerichtshof
Judenplatz 11, 1010 Wien
christoph.kleiser@gmail.com

Mag. Dr. Peter Novak

Verfassungsdienst
Abteilung 1-Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst
Amt der Kärntner Landesregierung
Mießtalerstraße 2, 9020 Klagenfurt
peter.novak@ktn.gv.at

Dr. iur. Daniela Ivanov

Zentrum für Rechtsinformation - ZRI
Badenerstraße 530, 8048 Zürich, Schweiz
daniela.ivanov@zri.ch

Dr. iur. Marius Roth

Zentrum für Rechtsinformation - ZRI
Badenerstraße 530, 8048 Zürich, Schweiz
marius.roth@zri.ch

