



# Linzer Legistik-Gespräche 2021

Generalthema:

**Anforderungen an die  
Legistik in Krisenzeiten unter  
besonderer Berücksichtigung  
der Nutzung digitaler  
Kommunikationsformen**

**Redaktion:**

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



**Linzer  
Logistik-Gespräche 2021**

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](mailto:verfd.post@ooe.gv.at)

[www.land-oberoesterreich.gv.at](http://www.land-oberoesterreich.gv.at)

**Redaktion:**

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

Layout:

Direktion Verfassungsdienst • Oö. Landtagsdirektion [2021-68737]

Direktion Präsidium • Abteilung Presse • DTP-Center [2022713]

Druck:

Plöchl Druck GmbH, Freistadt

# Vorwort

---

Nach einem Jahr pandemiebedingter Pause konnten die Linzer Logistik-Gespräche im Herbst 2021 wieder zum gewohnten Termin stattfinden. Trotz der sich bereits abzeichnenden Notwendigkeit, in den darauffolgenden Wochen zwischenmenschliche Kontakte neuerlich erheblich einzuschränken, war es am 4. und 5. November 2021 noch möglich, dass sich Legistinnen und Legisten mit verschiedensten Fachhintergründen, aber auch Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender aus der Gerichtsbarkeit und der Privatwirtschaftsverwaltung sowie Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft intensiv auf persönlicher Ebene austauschen konnten.

Nach den Wirren der vorangegangenen eininhalb Jahre lag es geradezu auf der Hand, die Linzer Logistik-Gespräche 2021 unter das Generalthema „Anforderungen an die Logistik in Krisenzeiten unter besonderer Berücksichtigung der Nutzung digitaler Kommunikationsformen“ zu stellen. Dass dabei oftmals auch mehr Fragen aufgeworfen wurden als beantwortet werden konnten, unterstreicht die besonderen Herausforderungen unserer Zeit, die sich ja auch in den seither vergangenen Monaten zwar gewandelt haben, aber nicht weniger geworden sind. Umso erfreulicher ist es, dass es uns in Fortsetzung einer guten Tradition wieder gelungen ist, sämtliche im November 2021 gehaltenen Vorträge in schriftlicher Ausformulierung so rechtzeitig zusammenzutragen, dass sie noch vor der Abhaltung der Linzer Logistik-Gespräche 2022 in gesammelter Form als Tagungsband veröffentlicht werden können.

Wir danken allen, die zum Gelingen des vorliegenden Tagungsbandes ihren Beitrag geleistet haben, ganz herzlich und freuen uns, auf diese Weise auch heuer wieder ein informatives Nachschlagewerk zur Verfügung stellen zu können. Noch mehr würden wir uns allerdings freuen, wenn wir Sie im November dieses Jahres wieder bei den Logistik-Gesprächen in Linz begrüßen dürften, denn auch wenn das Blättern im Band einer bereits vergangenen Tagung durchaus spannend und erkenntnisreich sein kann, so kann es natürlich ein persönliches Treffen nicht ersetzen.

Linz, im September 2022

*Karl Irresberger*

*Wolfgang Steiner*

*Thomas Uebe*



# Inhaltsverzeichnis

---

## Generalthema

### **„Anforderungen an die Logistik in Krisenzeiten unter besonderer Berücksichtigung der Nutzung digitaler Kommunikationsformen“**

*Elisabeth Neuhold*

Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen in Krisenzeiten ..... 9

*Julia Dorner*

Umlaufbeschlüsse und Videokonferenzen - zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit von Kollegialorganen..... 29

*Martin K. Greifeneder*

Legistische Fragestellungen zum COVID-19-Verwaltungs- verfahrensrecht und ein kurzer Ausblick auf das Dauerrecht ..... 73

*Michael Denk*

Aktuelles zur Digitalisierung im Verwaltungs(verfahrens)recht ..... 85

*Margrit Seckelmann*

„Eindeutig uneindeutig“ - Probleme algorithmisierter Rechtssprache ..... 109

*Andreas Grieb / Wolfgang Kahlig / Eleonora Kahlig*

Perspektiven der Rechtsetzung im Wohnrecht..... 115

*Katharina Klement / Gottfried Michalitsch*

Das parlamentarische Begutachtungsverfahren ..... 127

*Marcus Wittig*

Instrumente politischer Transparenz und Partizipation in der  
Gesetzgebung: Die Beteiligentransparenzdokumentation und  
das Online-Diskussionsforum des Thüringer Landtags ..... 143

*Edmund Primosch*

Allgemein anerkannte Standards des Begutachtungsverfahrens?..... 159

*Helmut Weichsel*

Update zum RIS: Neues im Bereich der Länder und Gemeinden ..... 175

Redaktion und Verzeichnis der Autorinnen und Autoren..... 181

**Generalthema**  
**„Anforderungen an die Logistik in  
Krisenzeiten unter besonderer  
Berücksichtigung der Nutzung digitaler  
Kommunikationsformen“**





# Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen in Krisenzeiten<sup>1</sup>

---

*Elisabeth Neuhold*

- 1) Einführung in die Thematik - zum Begriff der Krise
  - 1.1) Zum Erfordernis einer Definition
  - 1.2) Versuch einer Begriffsbestimmung im Allgemeinen
  - 1.3) Auf der Suche nach einer Legaldefinition im Speziellen
  - 1.4) Abgrenzung zu anderen Begrifflichkeiten
- 2) Zum Begriff der Fristen - eine grundsätzliche Systematisierung
- 3) Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen
  - 3.1) Generelle Vorkehrungen im Dauerrecht - Versuch einer Kategorisierung
    - 3.1.1) Vorkehrungen bei verfahrensrechtlichen Fristen
      - 3.1.1.1) Gesetzliche Fristenhemmungen
      - 3.1.1.2) Fristenhemmungen bei positivem Tun
      - 3.1.1.3) Fristenflexibilisierungen nach gesetzlich skizzierten Handlungssetting
      - 3.1.1.4) Wiedereinsetzung in den vorigen Stand
    - 3.1.2) Vorkehrungen bei materiellrechtlichen Fristen
  - 3.2) Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen im Krisenfall
    - 3.2.1) Grundsätzliche Erwägungen
    - 3.2.2) Anlassfallbezogene Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen am Beispiel der COVID-19-Pandemie
      - 3.2.2.1) Anlassfallbezogene Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen im Verfahrensrecht
      - 3.2.2.2) Anlassfallbezogene Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen im materiellen Recht
- 4) Schlussbetrachtung

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag stellt eine Verschriftlichung des im Rahmen der Linzer Logistik-Gespräche 2021 am 4.11.2021 gehaltenen Vortrags „Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen in Krisenzeiten“ dar und gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorin wieder.

*„Das Wort Krise setzt sich im Chinesischen aus 2 Schriftzeichen zusammen  
- Das eine bedeutet Gefahr und das andere Gelegenheit!“  
(J.F. Kennedy)*

## **1) Einführung in die Thematik - zum Begriff der Krise**

In der jüngeren Vergangenheit haben die Logistik gewissermaßen zwei größere Krisen heimgesucht: zunächst im Jahr 2015 die Flüchtlingskrise,<sup>2</sup> danach 2020 die gegenwärtig anhaltende COVID-19-Pandemie. Der vorliegende Beitrag soll die Thematik der Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen in Krisenzeiten einerseits von einer generalisierenden Ebene beleuchten, andererseits in einem zweiten Schritt die diesbezügliche COVID-Gesetzgebung einer (Kurz-)Betrachtung<sup>3</sup> unterziehen.

### **1.1) Zum Erfordernis einer Definition**

Eine Auseinandersetzung mit dem Thema der Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen in Krisenzeiten erfordert zunächst eine Untersuchung der relevanten Begriffspaare und insbesondere eine Auseinandersetzung mit der Frage, was denn unter dem Terminus einer Krise zu verstehen ist.

Denn die Analyse dessen, wo die Rechtsordnung eine Flexibilisierung von Fristen für die Sicherstellung einer raschen und situationsangepassten Reaktionsmöglichkeit wie auch für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Staates im Krisenfall getroffen hat oder treffen sollte, ist untrennbar mit der Frage verbunden, wann denn diese Flexibilisierungen zum Tragen kommen sollen oder müssen; mit anderen Worten: was ist eine Krise und wann liegt eine solche vor?

### **1.2) Versuch einer Begriffsbestimmung im Allgemeinen**

Denkt man an den allgemeinen Sprachgebrauch so wird der Begriff der Krise nicht geradezu sparsam, um nicht zu sagen inflationär gleichsam als Universalbegriff verwendet. Er findet sich in den verschiedensten Konstellationen und Lebensbereichen wieder. Man denke an allgemein

---

<sup>2</sup> Man denke in diesem Zusammenhang etwa an das Bundesverfassungsgesetz über die Unterbringung und Aufteilung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder, BGBl. I Nr. 120/2015, oder aber auch an landesrechtliche Maßnahmen wie etwa das Oö. Unterbringungsgesetz, LGBl. Nr. 88/2015 und vergleichbare Anpassungsgesetze anderer Bundesländer.

<sup>3</sup> Dies ist insbesondere der Berücksichtigung des eingeschränkten Vortrags-Zeitrahmens und der Themen der nachfolgenden Beiträge geschuldet.

etablierte Wendungen etwa, dass sich jemand gerade in einer Krise befinde oder aber man umgangssprachlich eine Krise kriege.

Der Begriff der Krise hat selbstverständlich auch in die verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen Eingang gefunden.<sup>4</sup> Er wird dort auf sehr unterschiedliche Weise thematisiert und erörtert: etwa in der Medizin, der Psychologie, der Politikwissenschaft, in den Militärwissenschaften, der Soziologie, der Ökologie aber auch in der Systemtheorie. Sei es, dass der Begriff etwa in einem medizinischen Setting einen kritischen Punkt eines Krankheitsverlaufes bezeichnet - man denke zum Beispiel an lebensbedrohliche oder psychische Krisen - oder aber dass sich der Begriff der Krise etwa im Rahmen der internationalen Beziehungen, als Begrifflichkeit für die scharfe Form des internationalen Konfliktes implementiert hat, bei der latent oder akut die Gefahr der bewaffneten Austragung droht.<sup>5</sup> Auch die aus der Ökologie entstammende Begrifflichkeit der Klimakrise ist derzeit nahezu allgegenwärtig.

Wenngleich der Begriff der Krise in vielschichtigen Bereichen verwendet wird, so lässt sich in einem Abstrahierungsversuch doch ein zentraler Bedeutungsgehalt herausfiltern.<sup>6</sup> Wie etwa bereits im Rahmen einer Fachtagung zum Thema „Krise und Recht“ im Jahr 2016 treffend herausgearbeitet wurde, steht der Begriff der Krise *„für eine Entscheidungssituation, die mit einem Wendepunkt verknüpft ist. Sie entsteht aus einer Abweichung von der Normalität, sie ist also gewissermaßen eine Normalitätsstörung.“*<sup>7</sup> Daraus folgt auf der einen Seite, dass Normalität keine Krise sein kann, zugleich ist es aber auf der anderen Seite allein schon begrifflich immanent, dass eine Krise kein dauerhaftes Ereignis ist: Krise ist ein Übergang, der entweder zurückführt zur bekannten Normalität oder - und dies wurde auch gerade zu Anbeginn der Corona Krise thematisiert - den Weg für eine neue Normalität bereitet.<sup>8</sup>

Eine Krise ist daher eine Abweichung von Gewohntem und Erwartbarem, eine Diskrepanz von der Norm - das Abnormale. Universell einsetzbar, für alles,

---

<sup>4</sup> Zum Begriff der Krise siehe etwa [Duden | Krise | Rechtschreibung, Bedeutung, Definition, Herkunft](#).

<sup>5</sup> Siehe insbesondere *Kahn*, Eskalation. Die Politik mit der Vernichtungsspirale (1966) 53 ff, *Böhme*, Konflikte, Krisen, Streitkräfte. Studie über internationale Konflikte und Krisen, deren Verhütung und Beilegung sowie Auswirkungen auf den Streitkräfteauftrag (1991).

<sup>6</sup> Siehe *Khakzadeh-Leiler*, Recht und Krise in Aigner/Durovic/Forster/Kunesch/Rattinger (Hrsg.), *Recht und Krise* (2016) 2 unter Bezugnahme auf *Volkmann*, Der alltägliche Ausnahmezustand, oder: Not kennt viele Gebote, *Merkur* 2008, 369 ff wie auch *Lottes*, Normalitätsverlust, Prozess und Entscheidung, Zur Dramaturgie des Kriseninterpretaments, in Schlög/Hoffmann-Rehnitz/Wiebel (Hrsg.), *Die Krise in der Frühen Neuzeit* (2016) 109 (110).

<sup>7</sup> *Khakzadeh-Leiler*, *Recht und Krise* in Aigner/Durovic/Forster/Kunesch/Rattinger (Hrsg.), *Recht und Krise* (2016) 2.

<sup>8</sup> *Khakzadeh-Leiler*, *Recht und Krise* in Aigner/Durovic/Forster/Kunesch/Rattinger (Hrsg.), *Recht und Krise* (2016) 2.

was vom Gewohnten oder Erwartbaren divergiert. Entscheidend ist dabei aber insbesondere noch ein ganz anderer Punkt, nämlich nicht nur die Abweichung per se, sondern zugleich auch die damit verbundene negative Konnotation beziehungsweise negative Komponente: Krise ist eine schwierige Lage, eine schwierige Situation oder Zeit, die den Höhe- und Wendepunkt einer gefährlichen Entwicklung darstellt; eine Zeit der Gefährdung und des Gefährdetseins.

### **1.3) Auf der Suche nach einer Legaldefinition im Speziellen**

Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive ist im Zusammenhang mit dem Begriff der Krise natürlich auch die Frage relevant, inwiefern dem geltenden Recht beziehungsweise dem geltenden innerstaatlichen Recht Legaldefinitionen dieser Begrifflichkeit immanent sind.

Durchforstet man das Bundesrecht aber auch das Landesrecht nach Legaldefinitionen des Begriffes Krise oder aber auch nur nach der Verwendung dieses Begriffes in Gesetzestexten, so ist das Ergebnis - lässt man nun die Fülle an Gesetzen, die den Terminus „Covid-19-Krise“ verwenden, außen vor - endend wollend. Verwendet wird die Begrifflichkeit auf Bundesebene etwa in § 29e des Bewährungshilfegesetzes, BGBl. Nr. 146/1969 in der Fassung BGBl. I Nr. 32/2018<sup>9</sup> oder auf Landesebene in den Kinder- und Jugendhilfegesetzen<sup>10</sup> bei Regelungen über die Krisenunterbringung von Kindern. Nach einer Legaldefinition sucht man dort aber vergebens.

Legaldefinitionen finden sich auf Ebene des geltenden Landesrechtes - wie ein Bundesländervergleich zeigt - lediglich seit Kurzem im Tiroler Krisen- und Katastrophenmanagementgesetz, auf Ebene des geltenden Bundesrechtes im § 3 Z 21 des Bundesvergabegesetzes Verteidigung und Sicherheit 2012 wie auch im § 2 des Eigenkapitalersatzgesetzes.

Wohingegen das Tiroler Krisen- und Katastrophenmanagementgesetz, LGBl. Nr. 33/2006 idF LGBl. Nr. 161/2021, in seinem § 2 Abs. 10 Krisen als

---

<sup>9</sup> Siehe § 29e Bewährungshilfegesetz, BGBl. Nr. 146/1969 idF BGBl. I Nr. 32/2018, der wie folgt lautet: „In den gesetzlich vorgesehenen Fällen kann eine Sozialnetzkonferenz durchgeführt werden, die darauf abzielt, das soziale Umfeld eines Beschuldigten, Angeklagten oder Verurteilten bei der Überwindung seiner Krise und der Bearbeitung seiner Konflikte einzubinden und ihm dabei zu einer Lebensführung zu verhelfen, die diesen in Zukunft von der Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen abzuhalten vermag.“

<sup>10</sup> Siehe etwa § 36 NÖ Kinder- und Jugendhilfegesetz, LGBl. 9270-0 idF LGBl. Nr. 90/2020, der wie folgt lautet: „Ist die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen auf Grund einer Krise, die eine akute und erhebliche Gefährdung des Kindeswohles indiziert und die im familiären Rahmen nicht zu bewältigen ist, in einer dafür spezialisierten Einrichtung oder Pflegefamilie (kurzfristiges Pflegeverhältnis) notwendig, so darf der Kinder- und Jugendhilfeträger kurzfristig für die Dauer von höchstens sechs Monaten diese Unterbringung auch ohne Hilfeplan durchführen, sofern das Ziel der Unterbringung neben der Sicherung des Kindeswohles hauptsächlich die Abklärung der Notwendigkeit von Hilfen zur Erziehung zum Inhalt hat.“

Katastrophen definiert, die große Teile der Bevölkerung des Landes betreffen und die eine Koordinierung von Hilfs- und Rettungskräften im gesamten Landesgebiet erfordern, und Katastrophen wiederum als elementare oder technische Vorgänge oder von Menschen ausgelöste Ereignisse, die in großem Umfang das Leben oder die Gesundheit von Menschen, die Umwelt, das Eigentum oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung gefährden oder schädigen, lautet § 3 Z 21 des Bundesvergabegesetzes Verteidigung und Sicherheit 2012, BGBl. I Nr. 10/2012 idF BGBl. I Nr. 346/2021, der zugleich auf die Umsetzung europarechtlichen Vorgaben fußt,<sup>11</sup> wie folgt:

### **„Begriffsbestimmungen**

*§ 3. Im Geltungsbereich dieses Bundesgesetzes sind folgende Begriffsbestimmungen maßgebend:*

*(...)*

*21. **Krise** ist jede Situation in Österreich, in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder in einem Drittstaat, in der ein Schadensereignis eingetreten ist, welches deutlich über die Ausmaße von Schadensereignissen des täglichen Lebens hinausgeht und dabei Leben und Gesundheit zahlreicher Menschen erheblich gefährdet oder einschränkt, eine erhebliche Auswirkung auf Sachwerte hat oder lebensnotwendige Versorgungsmaßnahmen für die Bevölkerung erforderlich macht; eine Krise liegt auch vor, wenn das Eintreten eines solchen Schadensereignisses als unmittelbar bevorstehend angesehen wird, sowie im Falle von bewaffneten Konflikten und Kriegen.“*

Das Eigenkapitalersatz-Gesetz, BGBl. I Nr. 92/2003 idF BGBl. I Nr. 58/2010, liefert in seinem § 2 demgegenüber eine Definition, wann sich denn eine Gesellschaft in einer Krise befindet. Dies ist sodann Voraussetzung für die Gewährung eines Eigenkapital ersetzenden Kredites.

### **„Krise**

*§ 2. (1) Die Gesellschaft befindet sich in der Krise, wenn sie*

- 1. zahlungsunfähig (§ 66 IO) oder*
- 2. überschuldet (§ 67 IO) ist oder wenn*
- 3. die Eigenmittelquote (§ 23 URG) der Gesellschaft weniger als 8% und die fiktive Schuldentilgungsdauer (§ 24 URG) mehr als 15 Jahre betragen, es sei denn, die Gesellschaft bedarf nicht der Reorganisation.*

---

<sup>11</sup> Siehe Art. 1 Z 10 RL 2009/81/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer und Dienstleistungsaufträgen in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der RL 2004/17/EG und 2004/18/EG.

*(2) Im Fall des Abs. 1 Z 3 ist ein Kredit nur dann Eigenkapital ersetzend, wenn im Zeitpunkt der Gewährung*

- 1. aus dem zuletzt aufgestellten Jahresabschluss ersichtlich ist, dass die Eigenmittelquote weniger als 8% und die fiktive Schuldentilgungsdauer mehr als 15 Jahre betragen, oder*
- 2. dies aus einem rechtzeitig aufgestellten Jahresabschluss ersichtlich wäre oder*
- 3. der Kreditgeber weiß oder es für ihn offensichtlich ist, dass ein Jahres- oder Zwischenabschluss dies aufzeigen würde.*

*(3) Bei Gesellschaften, die besonderen gesetzlichen Eigenmittelerfordernissen unterliegen, tritt an die Stelle der in Abs. 1 Z 3 genannten Kennzahlen die Nichteinhaltung der jeweiligen Eigenmittelerfordernisse. Abs. 2 ist nicht anzuwenden.“*

Nicht unerwähnt sei an dieser Stelle, dass die Bundesregierung in ihrer Ministerratssitzung am 26. Oktober 2021 beschlossen hat, den alsbaldigen Beginn der Begutachtung eines Bundes-Krisensicherheitsgesetzes - B-KSG,<sup>12</sup> zur Kenntnis zu nehmen. In diesem Bundes-Krisensicherheitsgesetz sollen etwa - wie dem Ministerratsvortrag entnommen werden kann - *„rechtliche Klarstellungen im Hinblick auf Zuständigkeiten, die Erhöhung der gesamtstaatlichen Resilienz sowie eine Effizienzsteigerung des Krisenmanagements, die Verbesserung der Möglichkeiten des Bundesheeres auch bei nichtmilitärischen Krisen Assistenz zu leisten sowie das Treffen frühzeitiger Vorsorgemaßnahmen (vorgesehen werden). Überdies hat sich die Bundesregierung zur Etablierung eines ressortübergreifenden Lagezentrums für einen gesamtheitlichen Zugang zum Thema Sicherheit wie beispielsweise Hochwasser, Pandemie, Blackout oder hybride Bedrohungen bekannt. (.....) Krisen in der jüngeren Vergangenheit haben im Bereich des österreichischen Krisenmanagements neben verschiedenen Stärken auch Verbesserungspotential aufgezeigt. Die Diversität der Bedrohung bzw. Krisenszenarien und eine zunehmend von globalen Rahmenbedingungen abhängige „Gefahrenlage“ erfordern eine Anpassung des Krisenmanagements an die neuen Gegebenheiten und einen gesamtheitlichen Zugang zum Thema Sicherheit. Überdies hat uns vor allem die Bewältigung der aktuellen Pandemie gezeigt, dass es ein zwischen den relevanten Akteuren vernetztes und rechtlich verankertes Krisenmanagement benötigt.“*<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Konkret: Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die staatliche Resilienz und Koordination in Krisen erlassen wird sowie das Bundes-Verfassungsgesetz und das Meldegesetz 1991 geändert werden.

<sup>13</sup> Vortrag an den Ministerrat, GZ BKA: 2021-0042.298, BMI: 2021-0.734.037, BMKÖS: 2021-0.749.070, BMLV: S91150/7-PMVD/2021, abgerufen unter: [3. Ministerrat am 26. Oktober 2021 - Bundeskanzleramt Österreich](#).

Wesentlich ist, dass es sich bei dem avisierten Bundes-Krisensicherheitsgesetz um ein Organisationsgesetz handeln soll, das zu einer Weiterentwicklung der gesamtstaatlichen Sicherheitsstruktur beitragen soll. Konkrete individuelle Maßnahmen zur Abwehr und Bewältigung einer Krise sollen auf Grund der unterschiedlichen spezialgesetzlichen Gegebenheiten demgegenüber wie bisher durch den jeweiligen Materiengesetzgeber erfolgen.<sup>14</sup>

Kernpunkte des Entwurfes sind etwa die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage zur Krisenvorsorge und - gerade dem kommt aus Perspektive des Beitrages besondere Relevanz zu - eine umfassende Definition einer Krise im Kompetenzbereich des Bundes wie auch die Verankerung einer formellen Feststellung einer Krise durch Verordnung der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates.<sup>15</sup> Der in dem avisierten Bundes-Krisensicherheitsgesetz vorgenommenen Legaldefinition der Krise und dem vorgesehenen Mechanismus zur Krisenfeststellung darf an dieser Stelle entgegengesehen werden.

#### **1.4) Abgrenzung zu anderen Begrifflichkeiten**

Im Sinne der Vollständigkeit sei hervorgehoben, dass der Begriff der Krise auch Abgrenzungen zu anderen Begrifflichkeiten bedarf. Abzugrenzen ist der Begriff der Krise jedenfalls von jenem des Notfalls aber auch von dem Begriff der Katastrophe, wobei diese Abgrenzung grundsätzlich durch den Umfang des Ereignisses erfolgt.<sup>16</sup>

Ein Notfall ist demnach ein sachlich/organisatorisch und/oder persönlich mehr oder minder abgegrenztes Ereignis.<sup>17</sup> Für den Notfall bestehen in der Rechtsordnung zahlreiche Vorschriften, die zumeist mit den Worten „Gefahr im Verzug“ oder ähnlichen Bedingungen umschrieben sind.<sup>18</sup>

Eine Katastrophe<sup>19</sup> ist demgegenüber ein Ereignis, das einen Notfall in der genannten Dimension übersteigt. Sie kann daher als ein Ereignis definiert

---

<sup>14</sup> Siehe Vortrag an den Ministerrat, GZ BKA: 2021-0042.298, BMI: 2021-0.734.037, BMKÖS: 2021-0.749.070, BMLV: S91150/7-PMVD/2021, abgerufen unter: [3. Ministerrat am 26. Oktober 2021 - Bundeskanzleramt Österreich](#), 3.

<sup>15</sup> Siehe Vortrag an den Ministerrat, GZ BKA: 2021-0042.298, BMI: 2021-0.734.037, BMKÖS: 2021-0.749.070, BMLV: S91150/7-PMVD/2021, abgerufen unter: [3. Ministerrat am 26. Oktober 2021 - Bundeskanzleramt Österreich](#), 2 f.

<sup>16</sup> Vgl. *Steiner*, Legistische Parameter für ein resilientes Recht in Irresberger/Steiner/Uebe, Linzer Legistik-Gespräche 2015 (2016) 70.

<sup>17</sup> Siehe *Steiner*, Legistische Parameter für ein resilientes Recht in Irresberger/Steiner/Uebe, Linzer Legistik-Gespräche 2015 (2016) 70.

<sup>18</sup> Siehe *Steiner*, Legistische Parameter für ein resilientes Recht in Irresberger/Steiner/Uebe, Linzer Legistik-Gespräche 2015 (2016) 70.

<sup>19</sup> Zur Diffizilität auch dieser Begriffsdefinition siehe *Fuchs* in Pürgy (Hrsg.), Das Recht der Länder II/1 (2012) 243; siehe zudem *Steiner*, Legistische Parameter für ein resilientes Recht in Irresberger/Steiner/Uebe, Linzer Legistik-Gespräche 2015 (2016) 70.



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.<sup>20</sup>

Die Divergenz zur Begrifflichkeit der Krise liegt nach meinem Dafürhalten dabei darin, dass der der Begrifflichkeit der Krise innewohnende Moment des Wendepunktes im Falle einer Katastrophe bereits ins Negative gekippt ist und dadurch gleichsam aus einer Krise eine Katastrophe wurde. Denn die mit dem Wendepunkt einer Krise verknüpfte Entscheidungssituation bietet in der Regel sowohl die Chance zur Lösung und Überwindung der Krise, als auch die Möglichkeit zu deren Verschärfung. Nimmt die Entwicklung einen dauerhaft negativen Verlauf liegt eine Katastrophe vor.<sup>21</sup>

Manche Rechtsordnungen kennen dabei auch die Figur des ausdrücklichen staatlichen „Ausrufens des Notstandes“ oder es erfolgt eine „Erklärung zum Katastrophengebiet“.<sup>22</sup> Dem Ministerratsvortrag entsprechend soll das in Aussicht gestellte Bundes-Krisensicherheitsgesetz auch das Instrument der Feststellung einer Krise durch Verordnung der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates kennen, was ausdrücklich zu begrüßen ist.

## **2) Zum Begriff der Fristen - eine grundsätzliche Systematisierung**

So diffizil und schwer fassbar sich der Begriff der Krise gegenwärtig gerade auch für die Rechtswissenschaften gestaltet, umso greifbarer ist der Begriff der Fristen und deren rechtswissenschaftliche Differenzierung.

Fristen sind - und das ist uns allen hinlänglich bekannt - rechtlich relevante Zeiträume. Der Zeitraum wird dabei nach einem bestimmten Zeitmaß, sei es nach Tagen, Wochen, Monaten oder Jahren bestimmt. Entweder ist innerhalb dieser Frist - sohin innerhalb dieses Zeitraumes - oder nach deren Ablauf eine Handlung zu setzen, um den Eintritt von Rechtswirkungen herbeizuführen oder aber es muss innerhalb des Zeitraums ein bestimmtes Ereignis eingetreten sein, woran Rechtsfolgen geknüpft sind.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Siehe *Fuchs* in Pürgy (Hrsg.), Das Recht der Länder II/1 (2012) 243, zudem *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaate (2003) 1 f und *Hörtenhuber*, Katastrophenschutz als Problem bundesstaatlicher Kompetenzverteilung, ZfV 2007/316, 155.

<sup>21</sup> Siehe *Schmidt*, Wörterbuch zur Politik (2010)<sup>3</sup> 443 f und *Schubert/Klein*, Das Politiklexikon (2011)<sup>5</sup> 173.

<sup>22</sup> Vgl. *Steiner*, Legistische Parameter für ein resilientes Recht in Irresberger/Steiner/Uebe, Linzer Legistik-Gespräche 2015 (2016) 70.

<sup>23</sup> Siehe *Perthold-Stoitzner*, in Mayer (Hrsg.) Fachwörterbuch zum öffentlichen Recht (2003) 190.

Man kann verschiedene Arten von Fristen unterscheiden: Materiellrechtliche Fristen sind Zeiträume, an die das materielle Recht Folgen knüpft; formelle (verfahrensrechtliche) Fristen solche, die für die Setzung von Prozesshandlungen vorgesehen sind.<sup>24</sup> Gesetzliche Fristen wiederum sind Fristen, die durch Gesetz oder Verordnung festgelegt sind und die - es sei denn es sei anderweitig normiert - nicht veränderbar sind; behördliche Fristen<sup>25</sup> werden demgegenüber durch die Behörde festgelegt und können durch diese auch verlängert werden.<sup>26</sup> Restituierbare Fristen sind jene gegen deren Versäumung ein Wiedereinsetzungsantrag möglich ist; nicht restituierbare Fristen sind demgegenüber solche, die einer Wiedereinsetzung unzugänglich sind wie etwa die 2-wöchige Frist zur Stellung des Wiedereinsetzungsantrages; das gleiche gilt für materiellrechtliche Fristen.<sup>27</sup> Nach den Rechtswirkungen der Fristen unterscheidet man Ausschlussfristen und Ordnungsfristen. Anschlussfristen,<sup>28</sup> auch als Fallfristen oder Präklusionsfristen bezeichnet, sind solche, mit deren Ablauf ein Rechtsanspruch erlischt.<sup>29</sup> Ordnungsfristen<sup>30</sup> sind demgegenüber Fristen, deren Nichteinhaltung keinerlei Rechtsfolgen nach sich ziehen.<sup>31</sup>

Die Berechnung der Fristen erfolgt im Allgemeinen nach der sogenannten Zivilkomputation; dabei erfolgt die Fristberechnung von Tag zu Tag.<sup>32</sup> So wird bei Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, der Tag, an dem das fristauslösende Ereignis fällt, nicht eingerechnet, so dass die Frist mit Ablauf des letzten Tages der Frist (also um 24.00 Uhr des betreffenden Tages) endet.<sup>33</sup> Nach Wochen, Monaten oder Jahren bestimmte Fristen beginnen demgegenüber am Tag des fristauslösenden Ereignisses zu laufen und enden mit dem Tag (24:00 Uhr), der mit dem Anfangstag in Benennung oder Zahl korrespondiert.<sup>34</sup> Der Ablauf

<sup>24</sup> *Perthold-Stoitzner*, in Mayer (Hrsg.) Fachwörterbuch zum öffentlichen Recht (2003) 190; *Hengstschläger/Leeb*, *Verwaltungsverfahrenrecht* (2018) 166 f.

<sup>25</sup> Zu denken ist etwa an eine seitens der Behörde zu bestimmende „angemessene“ Frist zur Erbringung einer bescheidmässig festgelegten Leistung.

<sup>26</sup> *Perthold-Stoitzner*, in Mayer (Hrsg.) Fachwörterbuch zum öffentlichen Recht (2003) 190, *Hengstschläger/Leeb*, *Verwaltungsverfahrenrecht* (2018) 167 f.

<sup>27</sup> *Perthold-Stoitzner*, in Mayer (Hrsg.) Fachwörterbuch zum öffentlichen Recht (2003) 190, *Hengstschläger/Leeb*, *Verwaltungsverfahrenrecht* (2018) 168.

<sup>28</sup> Zu denken ist etwa an Bescheide, die von einer unzuständigen Behörde erlassen wurden; diese können nach dem Ablauf von 3 Jahren nicht mehr als absolut nichtig erklärt werden.

<sup>29</sup> *Perthold-Stoitzner*, in Mayer (Hrsg.) Fachwörterbuch zum öffentlichen Recht (2003) 190, *Hengstschläger/Leeb*, *Verwaltungsverfahrenrecht* (2018) 167.

<sup>30</sup> Etwa, dass keine Rechtsfolgen eintreten, wenn die Behörde nicht binnen sechs Monaten entscheidet.

<sup>31</sup> *Perthold-Stoitzner*, in Mayer (Hrsg.) Fachwörterbuch zum öffentlichen Recht (2003) 190, *Hengstschläger/Leeb*, *Verwaltungsverfahrenrecht* (2018) 167.

<sup>32</sup> *Perthold-Stoitzner*, in Mayer (Hrsg.) Fachwörterbuch zum öffentlichen Recht (2003) 190 f, *Hengstschläger/Leeb*, *Verwaltungsverfahrenrecht* (2018) 168 ff.

<sup>33</sup> *Perthold-Stoitzner*, in Mayer (Hrsg.) Fachwörterbuch zum öffentlichen Recht (2003) 190 f, *Hengstschläger/Leeb*, *Verwaltungsverfahrenrecht* (2018) 168 ff.

<sup>34</sup> *Perthold-Stoitzner*, in Mayer (Hrsg.) Fachwörterbuch zum öffentlichen Recht (2003) 191, *Hengstschläger/Leeb*, *Verwaltungsverfahrenrecht* (2018) 168 ff.

der Frist wird gehemmt, wenn der letzte Tag der Frist auf bestimmte Tage fällt (Samstag, Sonntag, gesetzlicher Feiertag, Karfreitag, 24. Dezember). Vereinzelt ist eine Fristunterbrechung auch bei anderen Ereignissen normiert. Zur Wahrung prozessualer Fristen genügt es, wenn ein Schriftstück einem Zustelldienst übergeben wird, die Tage des Postlaufes sind nicht einzurechnen.

Soweit eine kurze Reflexion zur Kategorisierung und Berechnung von Fristen. In der folgenden Betrachtung gilt es an der Differenzierung zwischen materiellen und formellen Fristen anzuknüpfen.

### **3) Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen**

Im Folgenden gilt es der Frage nachzugehen, welche Mechanismen das Recht bezüglich der Flexibilisierung von Fristenhandhabungen zur Verfügung stellt; auf der einen Seite generell und auf der anderen Seite, um in Krisensituationen bestmöglich reagieren zu können.

#### **3.1) Generelle Vorkehrungen im Dauerrecht - Versuch einer Kategorisierung**

Betrachtet man die geltende Rechtslage und untersucht diese im Hinblick auf flexible, das heißt an veränderte Umstände anpassungsfähige Fristenhandhabungen, so stellt man fest, dass im Dauerrecht eine Reihe an Rechtsinstrumenten verankert ist, die im Einzelfall eine Flexibilisierung von Fristen ermöglicht; natürlich nur innerhalb des gesetzlich gesetzten Rahmens und bei Erfüllung der entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen.

Dies führt zur Frage, was denn nun derartige generelle Vorkehrungen für flexible Fristenhandhabungen im Dauerrecht sind beziehungsweise an welche Fallbeispiele hier zu denken ist.

##### **3.1.1) Vorkehrungen bei verfahrensrechtlichen Fristen**

###### **3.1.1.1) Gesetzliche Fristenhemmungen**

Durchforstet man das Bestandsrecht nach Bestimmungen zur Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen, treten zum einen Normen, die per se gesetzlich eine Fristenhemmung vorsehen, zu Tage. Beispielsweise §§ 32 ff AVG,<sup>35</sup> die etwa bezüglich der Fristberechnung vorsehen, dass der Ablauf einer Frist gehemmt wird, wenn der letzte Tag der Frist auf bestimmte Tage fällt (Samstag, Sonntag, gesetzlicher Feiertag, Karfreitag, 24. Dezember). Ebenso

---

<sup>35</sup> Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 - AVG, BGBl. Nr. 51/1991 idF BGBl. I Nr. 58/2018.

zu denken ist aber auch an Bestimmungen wie § 31 Abs. 2 VStG,<sup>36</sup> der Vorkehrungen für die Hemmung der dreijährigen Verjährungsfrist trifft.

### **3.1.1.2) Fristenhemmungen bei positivem Tun**

Zum anderen gibt es auch Normen, die etwa eine Handlung - ein positives Tun - als Voraussetzung für die Verhinderung der mit Ablauf einer Frist verbundenen Rechtswirkung vorsehen.

In diesem Zusammenhang ist etwa die im Dauerrecht verankerte gesetzliche Möglichkeit der Aussetzung eines Verfahrens und der mit dem Vorliegen eines entsprechenden Aussetzungsbeschlusses verbundenen Hemmung der Entscheidungsfrist etwa nach § 34 VwGVG<sup>37</sup> zu beachten. So kann nach § 34 VwGVG ein Bescheidbeschwerdeverfahren mit verfahrensrechtlichem Beschluss ausgesetzt werden, wenn vom Verwaltungsgericht in einer erheblichen Anzahl von anhängigen oder in naher Zukunft zu erwartenden Verfahren eine Rechtsfrage zu lösen ist („Massenverfahren“) und gleichzeitig beim VwGH ein Verfahren über eine Revision genau zu dieser Rechtsfrage anhängig ist. Die dem Ermessen des Verwaltungsgerichtes obliegende Aussetzung hat zur Folge, dass die Zeit, während der das Verfahren ausgesetzt ist, nicht in die Entscheidungsfrist des Verwaltungsgerichtes eingerechnet wird.

Ebenso ist hier aber auch an den Fall des Eintritts der Verfolgungsverjährung gemäß § 31 VStG bei Setzung einer tauglichen Verfolgungshandlung innerhalb der Verjährungsfrist zu denken.

### **3.1.1.3) Fristflexibilisierungen nach gesetzlich skizzierten Handlungssetting**

Denkbar ist aber auch, dass ein Handlungssetting im Sinne der Verankerung einer Handlungsanleitung für die Veränderung einer Frist durch Setzen einer aktiven Handlung oder eines aktiven Beschlusses (materiellrechtlich) verankert ist, um etwa eine Frist zu verkürzen oder die Nichteinhaltung einer sonst vorgesehenen Frist zu rechtfertigen. In diesem Zusammenhang denke ich etwa an in Gesetzgebungsprozessen verankerte Fristen. So sieht etwa § 59 der Geschäftsordnung des Burgenländischen Landtages, LGBl. Nr. 47/1981 idF LGBl. Nr. 54/2020, vor, dass die zweite Lesung in der Regel nicht vor Ablauf von 24 Stunden nach erfolgter Verteilung des Ausschussberichtes erfolgen darf. Für den Fall eines abweichenden Vorschlages des Landtagspräsidenten

---

<sup>36</sup> Verwaltungsstrafgesetz 1991 - VStG, BGBl. Nr. 52/1991 idF BGBl. I Nr. 58/2018.

<sup>37</sup> Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz - VwGVG), BGBl. Nr. 33/2013, idF BGBl. I Nr. 109/2021.

und mit einem Beschluss von mindestens 2/3 der Landtagsabgeordneten ist eine Abweichung hiervon möglich.

#### **3.1.1.4) Wiedereinsetzung in den vorigen Stand**

Das aus meiner Perspektive klassische Beispiel eines Rechtsinstruments zur Flexibilisierung der Fristenhandhabung im Einzelfall ist gewiss - die verfahrensrechtlich sowohl im Verfahren vor der Verwaltungsbehörde als auch den Verwaltungsgerichten, aber auch den Höchstgerichten verankerte - Wiedereinsetzung in den vorigen Stand bei - salopp gesagt - unverschuldeter beziehungsweise dem Einzelnen nicht anzulastender Versäumung einer verfahrensrechtlichen Frist.

#### **3.1.2) Vorkehrungen bei materiellrechtlichen Fristen**

Betrachtet man das materielle Recht im Hinblick auf Vorkehrungen für die Flexibilisierung von Fristen im Allgemeinen, so sticht hier ein erheblicher Facettenreichtum und eine große Diversität ins Auge.

Aus dem Burgenländischen Landesrecht seien etwa § 35 des Bgld. Feuerweggesetzes 2019, LGBl. Nr. 100/2019, genannt, wonach das Amt eines Feuerwehrkommandanten zwei Jahre nach seiner Wahl endet, sofern er nicht innerhalb dieser Frist eine gesetzlich festgelegte und als erforderlich qualifizierte Ausbildung absolviert. Über begründeten Antrag kann der Landesfeuerwehrkommandant die Frist einmalig um ein Jahr verlängern. Ein weiteres Exemplum ergibt sich aus § 11 der Verordnung des Landeshauptmannes für Burgenland über die Bekämpfung der Tuberkulose bei Rindern und Ziegen, LGBl. Nr. 9/1965, wonach erkrankte Tiere grundsätzlich 3 Tage nach der Einbringung zu schlachten sind, der Beschautierarzt diese Frist aber ausnahmsweise auf 6 Tage verlängern darf. Ebenso § 1 des Gesetzes über Anstellungserfordernisse der KindergärtnerInnen und ErzieherInnen, LGBl. Nr. 1/1998 idF LGBl. Nr. 31/2021, der vorsieht, dass der grundsätzlich binnen eines Jahres nach Anstellung zu erbringende Nachweis der Kenntnis der betreffenden Volksgruppensprache binnen verlängerter Frist erbracht werden kann, sofern innerhalb der Jahresfrist der Nachweis aus Gründen, die der Bewerber nicht zu vertreten hat, nicht erbracht werden kann.

Gerade materiellrechtlich finden sich aber auch Regelungen für kritische Situationen, die hier weniger als Kriseninstrumentarien denn als Vorsorgeregulungen für den Notfall und damit den Einzelfall zu qualifizieren sind, wieder. Dabei stechen beispielsweise Bestimmungen, wie bei „Gefahr im Verzug“ vorzugehen ist oder Vorkehrungen für den Fall eines „unwiederbringlichen, nicht wiedergutzumachenden Schadens“, ebenso wie

Bestimmungen bezüglich der Katastrophenhilfe und Prävention, die sodann aber bereits die Stufe der negativen Entwicklung einer Krise darstellen, ins Auge.

Die eben dargelegten Exempla zeigen aus meiner Perspektive Folgendes sehr deutlich: Einerseits gibt es im Dauerrecht - sowohl im Verfahrens- wie auch im materiellen Recht - eine Reihe an generellen Vorkehrungen, die im Einzelfall Flexibilisierungen der Fristenhandhabung ermöglichen. Andererseits ist erkennbar, dass der Gesetzgeber bei Verankerung dieser Flexibilisierungen nicht per se den Fall einer regionalen oder österreichweiten Krise oder Katastrophe vor Augen hatte und er damit grundsätzlich keine Kriseninstrumentarien schaffen wollte, sondern es vielmehr darum geht, aus Perspektive des Gesetzgebers für hinreichende Einzelfallflexibilisierungen Vorsorge zu treffen; was das Verfahrensrecht betrifft gewiss auch um dem Erfordernis der Effektivität des Rechtsschutzes Rechnung zu tragen.

## **3.2) Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen im Krisenfall**

### **3.2.1) Grundsätzliche Erwägungen**

Dies bringt uns zu einer weiteren zentralen Frage nämlich jener, wo denn der Gesetzgeber über diese im Alltagsleben auftretenden Fallkonstellationen und für das Funktionieren eines Rechtsstaates aus meinem Blickwinkel unabdingbare Regelungen hinausgehend (im Bestandsrecht) Vorkehrungen für die Flexibilisierung von Fristenhandhabungen im Krisenfall getroffen hat.<sup>38</sup>

Damit unabdingbar zusammen hängt auch die rechtspolitisch wie auch legislativ relevante Frage, wann und ob denn ein Gesetzgeber im Dauerrecht überhaupt Vorsorge für die Flexibilisierung von Fristen für den Krisenfall treffen sollte, zusammen. Diesbezüglich sei an dieser Stelle an die Ausführungen von Steiner zum Thema „Legistische Parameter für resilientes Recht“, welche er im Rahmen der Linzer Legistik-Gespräche 2015 getätigt hat, verwiesen. Demnach besteht für die traditionelle Rechtsgestaltung ein Zusammenhang zwischen erkannter Regelungsnotwendigkeit und vermuteter Ereignishäufung: Je wahrscheinlicher der Eintritt eines bestimmten Lebenssachverhaltes prognostiziert wird, desto höher wird in der Regel die

---

<sup>38</sup> Der Frage, ob bzw. wo oder wie der Gesetzgeber derartige Normierungen getroffen hat, vorangestellt ist die Frage, welcher Gesetzgeber denn zum Treffen derartiger Vorkehrungen berufen ist. Dies ist bei materiellrechtlichen Fristen grundsätzlich der Materiengesetzgeber bzw. bei verfahrensrechtlichen Fristen der Verfahrensgesetzgeber beziehungsweise wenn von der Bedarfskompetenz des Art. 11 Abs. 2 B-VG Gebrauch gemacht wurde und abweichende Regelungen erforderlich im Sinne von unerlässlich, weil aus besonderen Umständen oder Regelungszusammenhang mit anderen materiellrechtlichen Vorschriften erforderlich ist, sind, der Materiengesetzgeber. Siehe etwa VfSlg. 8945.

Notwendigkeit der Regelung desselben sein.<sup>39</sup> Ziel einer guten Legistik ist demnach die Vermeidung planwidriger Lücken durch Antizipation. Dies hat im Sinn möglichst abschließender Regelung auch für unerwartete Ereignisse zu erfolgen, wobei die Eintrittswahrscheinlichkeit möglichst multidisziplinär einzuschätzen ist.<sup>40</sup>

Dies bringt aus meiner Perspektive zum Ausdruck, dass - vor der Fülle an denkbaren Konstellationen - Legistik nicht allumfassende Vorkehrungen für etwa gänzlich aus der Luft gegriffene Krisenfälle und damit auch nicht bezüglich der diesfalls womöglich erforderlichen Flexibilisierung der Fristenhandhabung beisteuern kann und soll, dass aber dort, wo entsprechende Eintrittswahrscheinlichkeiten für Krisen gegeben sind, gleichwohl entsprechende gesetzliche Vorkehrungen zutreffend sind.

So ist durch den Gesetzgeber gewiss ein Setting, ein verfahrenstechnisches Rüstzeug, für den Krisenfall zur Verfügung zu stellen; zum einen durch Vorkehrungen in der Verfassung (Gesetzgebung, Notverordnungsrecht) zum anderen durch (organisationsrechtliches) Rüstwerkzeug der Krisenorganisation. Ebenso wie dort, wo sich verfahrens- wie auch materiellrechtlich nach durchgeführter oben dargestellter Abwägung das Erfordernis derartige Regelungen ergibt, entsprechende Vorkehrungen auch im Bestandsrecht zu implementieren sind.<sup>41</sup>

Wesentlich ist, dabei nicht aus den Augen zu lassen, dass man bei Legistik in einer Krisensituation, also immer dann, wenn das Dauerrecht die zur Bewältigung der Krise erforderlichen Vorkehrungen nicht in hinreichender Weise trifft, gefordert beziehungsweise versucht sein kann, rechtliche Bindungen abzuschütteln oder zu lockern, was in Normalsituationen zum Best-Practise-Standard eines Rechtsstaates gehört.<sup>42</sup> Gerade deshalb sind mit einer Krisensituation und mit einer Krisengesetzgebung zugleich Gefahren verbunden - etwa jene, der Aushöhlung und Nivellierung rechtsstaatlicher Standards.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Steiner, Legistische Parameter für ein resilientes Recht in Irresberger/Steiner/Uebe, Linzer Legistik-Gespräche 2015 (2016) 71 f.

<sup>40</sup> Steiner, Legistische Parameter für ein resilientes Recht in Irresberger/Steiner/Uebe, Linzer Legistik-Gespräche 2015 (2016) 72.

<sup>41</sup> Man bedenke, dass aber auch jeder noch so gute und gesetzlich oder gar verfassungsrechtlich verankerte Krisenmechanismus an seine Grenzen stoßen kann: Was etwa wenn auch ein Notverordnungsrecht nicht mehr ausgeübt werden kann, weil alle Regierungsmitglieder, Bundespräsident und Mitglieder des Hauptausschusses handlungsunfähig auf der Intensivstation liegen?

<sup>42</sup> Khakzadeh-Leiler, Recht und Krise in Aigner/Durovic/Forster/Kunesch/Rattinger (Hrsg.), Recht und Krise (2016) 2.

<sup>43</sup> Man bedenke an dieser Stelle etwa Art. 15 EMRK, wonach den Vertragsstaaten die Möglichkeit eingeräumt wird „in time of war or other public emergency threatening the life of the nation“ im je nach Situation unbedingt erforderlichen Ausmaß, die dort enthaltenen Menschenrechte außer Kraft zu setzen.

Wesentlich ist demnach, sich der Anforderungen der Krise an das Recht bewusst zu sein und zu versuchen, im Sinne der Rechtsstaatlichkeit und im Rahmen der legislatischen Möglichkeiten einen gangbaren Weg zu finden. Dies gilt sowohl bezüglich der schon im Dauerrecht zu erfolgenden Verankerungen als auch der in der konkreten Krise erfolgten Gesetzgebung.

### **3.2.2) Anlassfallbezogene Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen am Beispiel der COVID-19-Pandemie**

Die COVID-19-Pandemie und das im März 2020 gleichsam über Nacht verkündete Aussetzen beziehungsweise Herunterfahren des gesamten öffentlichen Lebens, haben gezeigt, wie rasch gravierende Anforderungen an die Gesetzgebung und ein schnelles Tätigwerden derselben erforderlich sein können. Nichtzuletzt musste dem durch den Lockdown indizierten Stillstand des gesamten öffentlichen Lebens auch legislatisch Rechnung getragen werden. Im Folgenden soll eine Kurzanalyse der COVID-19-Gesetzgebung aus Perspektive der Flexibilisierung von Fristen vorgenommen werden.

#### **3.2.2.1) Anlassfallbezogene Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen im Verfahrensrecht**

Im Rahmen der COVID-19-Pandemie ist mit Eintreten der Krisensituation und der damit verbundenen, drohenden Gefahr der Auslastung der Krankenhäuser und Intensivbetten eine Reihe an legislatischen Maßnahmen getroffen worden.

Aus Sicht des Behördenverfahrens beziehungsweise genauer gesagt aus verwaltungsverfahrensrechtlicher Sicht wurde dies mit dem am 21. März 2020 mit BGBl. I Nr. 16/2020 kundgemachten Verwaltungsrechtlichen COVID-19-Begleitgesetz - COVID-19-VwBG<sup>44</sup> rechtstechnisch bewerkstelligt.

Das Verwaltungsrechtliche COVID-19 Begleitgesetz wurde von seiner Erlassung bis heute mehrfach novelliert,<sup>45</sup> ist teils bereits außer Kraft getreten und wird - ohne zum jetzigen Zeitpunkt allfällige weitergehende Novellierungen vorwegnehmen zu wollen - mit 30. Juni 2022 wieder außer Kraft treten.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Bundesgesetz betreffend Begleitmaßnahmen zu COVID-19 im Verwaltungsverfahren, im Verfahren der Verwaltungsgerichte sowie im Verfahren des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes (Verwaltungsrechtliches COVID-19-Begleitgesetz - COVID-19-VwBG, StF BGBl. I Nr. 16/2020.

<sup>45</sup> An sich mit Jahresende 2020 gänzlich außer Kraft getreten, dann mit am 5. Jänner 2021 ausgegebenen BGBl. I Nr. 2/2021 wieder partiell in Kraft gesetzt.

<sup>46</sup> Siehe BGBl. I Nr. 235/2021.



Aus Perspektive der Flexibilisierung von Fristen sind im Verwaltungsrechtlichen COVID-19-Begleitgesetz die §§ 1, 4 und 5 besonders erwähnenswert. So normiert(e) § 1 COVID-19-VwBG, dass in anhängigen behördlichen Verfahren der Verwaltungsbehörden auf welche die Verwaltungsverfahrensgesetze (AVG, VStG, VVG) anzuwenden sind, alle Fristen deren fristauslösendes Ereignis in die Zeit nach Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes fällt sowie Fristen, die bis zum Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes noch nicht abgelaufen sind, bis zum Ablauf des 30. April 2020 unterbrochen werden. Zugleich wurde festgelegt, dass betreffende Fristen mit 1. Mai 2020 neu zu laufen beginnen. Mit BGBl. I Nr. 24/2020 wurde § 1 Abs. 1 hinsichtlich seines ursprünglich zweiten und letzten Satzes geändert und zugleich rückwirkend mit 22. März 2020 in Kraft gesetzt. Hierbei wurde der 1. Mai als Tag des fristauslösenden Ereignisses im Sinn des § 32 Abs. 1 und 2 AVG definiert.

Mit § 1 des COVID-19-VwBG wurde sohin eine maßgebliche Flexibilisierung der Fristenhandhabung normiert. Bemerkenswert ist dabei, dass das Instrument der gänzlichen Unterbrechung aller Fristen gewählt wurde. Dies ist deshalb besonders hervorzuheben, zumal - im Vergleich zu den im Dauerrecht verankerten Fristenhemmungen - im Rahmen der Krisengesetzgebung der Weg der Unterbrechung und des damit verbundenen Neubeginns des Fristenlaufes und der Fristenberechnung gewählt wurde.

Zugleich wurde im Sinne einer Flexibilisierung der Gesetzgebung dem Bundeskanzler mit § 5 des Verwaltungsrechtlichen COVID-19-Begleitgesetzes die Ermächtigung eingeräumt, die angeordnete allgemeine Unterbrechung von Fristen zu verlängern, zu verkürzen oder weitere allgemeine Ausnahmen von der Unterbrechung vorzusehen, soweit dies zur Verhütung und Bekämpfung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist. Diese dem Bundeskanzler in diesem Zusammenhang bezüglich der Flexibilisierung eingeräumte Verordnungsermächtigung ist aus meiner Perspektive bemerkenswert: zwar handelt es sich um ein absolut zweckmäßiges Werkzeug, das rasch, effektive Reaktionsmöglichkeiten im Sinne der Krisenentwicklung ermöglicht, zugleich aber um eine doch sehr umfassende Ermächtigung der Exekutive. Dass einem obersten Verwaltungsorgan derart viele Kompetenzen - wenn auch im Sinne einer Krisenbewältigung - zugesprochen werden und damit verbunden eine enorme Machtverschiebung weg von der Legislative gerade in einer Krisensituation vollzogen wird, ist aus meiner Perspektive doch beachtlich. Aus meiner persönlichen Erfahrung sei dargetan, dass im Burgenländischen Landtag eine derart umfangreiche Ermächtigung der Exekutive - wenn auch zur Krisenbewältigung - nicht erfolgt ist. Umso bemerkenswerter ist aus meiner

persönlichen Sicht, die hier vom Nationalrat an die obersten Verwaltungsorgane des Bundes zugestandene Kompetenzverschiebung.

Korrespondierend mit den Unterbrechungen von Fristen wurden im Zustellgesetz mit § 26a zustellrechtliche Begleitmaßnahmen verfügt<sup>47</sup> und damit zustellrechtliche Erleichterungen für die Zustellung mit Zustellnachweis der von Gerichten bzw. von Verwaltungsbehörden zu übermittelnde Dokumente getroffen.

### **3.2.2.2) Anlassfallbezogene Vorsorge für flexible Fristenhandhabungen im materiellen Recht**

Abseits dieser eben - auch vor dem Hintergrund der noch folgenden Beiträge - in aller Kürze dargelegten generellen verfahrensrechtlichen Vorkehrungen für die Flexibilisierung von Fristen sei hervorgehoben, dass es mit einer alleinigen Vorkehrung bezüglich formeller Fristen - wie dies auch die COVID-19-Pandemie eindrücklich gezeigt hat - nicht getan ist.

Letztlich können einerseits im Anlassfall seitens des Materiengesetzgebers teils abweichende verfahrensrechtliche Regelungen erforderlich sein. Bemerkt sei an dieser Stelle, dass etwa das Land Steiermark mit LGBI. Nr. 35/2020 ein - die bundesrechtlichen Bestimmungen für das Landesrecht ergänzendes - Steiermärkisches COVID-19-Fristengesetz erlassen hat. Ebenso wie auch Tirol mit dem Gesetz, mit dem besondere Vorschriften auf Grund des Auftretens von COVID-19 erlassen werden (Tiroler COVID-19-Gesetz), das Bundesrecht ergänzende Normen erlassen hat und den Fokus dabei auf verfahrens- und organisationsrechtliche Bestimmungen gelegt hat.

Andererseits bedarf es im Krisenfall - sofern das geltende Recht hierfür keine hinreichenden Vorkehrungen kennt - auch legislativer Maßnahmen bezüglich materiellrechtlicher Fristen wie auch weitergehender, zur erfolgreichen Krisenbewältigung erforderlicher, materiellrechtlicher Vorkehrungen in den jeweiligen Materiengesetzen.

So bedingten die im gesamten Bundesgebiet fortschreitenden Infektionen mit COVID-19 und damit einhergehende angeordnete Ausgangsbeschränkungen bzw. -sperrungen sowie häusliche Quarantänen weitreichende Einschränkungen des täglichen Lebens und begrenzten die Möglichkeit der Bevölkerung, ihre üblichen Erledigungen durchzuführen. Erforderlich war es daher nicht nur Vorkehrungen zur Flexibilisierung bestehender Fristenläufe aus verfahrensrechtlicher Sicht zu treffen, sondern auch inhaltliche Anpassungserfordernisse legislativ nachzuvollziehen. Dies insbesondere um auch der zur Eindämmung

---

<sup>47</sup> Siehe Bundesgesetz über die Zustellung behördlicher Dokumente (Zustellgesetz - ZustG), BGBl. Nr. 200/1982 idF BGBl. I Nr. 16/2020.

der Krise erforderlichen Minimierung der Sozialkontakte gerecht zu werden, damit auch das Infektionsrisiko zu senken und für den Bürger nachteilige Folgen rechtlicher Natur abzuwenden.

Zu denken ist materiellrechtlich etwa an Implementierung der Möglichkeit von Telefon- und Videokonferenzen aber auch Umlaufbeschlüssen - auch diesem Thema ist im Folgenden ein eigener Beitrag gewidmet. Ferner Vorkehrungen für Fristen, die nicht verfahrensrechtlicher Natur sind beziehungsweise die nicht in das Regime des Verwaltungsverfahrenes fallen.

Die Fülle der hierzu erforderlichen Maßnahmen ist vielschichtig - das spiegelt sich auch in der umfassenden Bundesgesetzgebung, die aus Anlass der COVID-19-Pandemie erfolgt ist und noch immer erfolgt, wider.<sup>48</sup>

Basierend auf meinen persönlichen beruflichen Erfahrungen sei mir erlaubt zu bemerken, dass etwa aus Perspektive des Landes Burgenland die unterschiedlichsten Materien betroffen waren und ein Tätigwerden des Materien-gesetzgebers erforderten: So war etwa selbst eine Adaptierung der im Bgld. Landes-Rechnungshof-Gesetz<sup>49</sup> verankerten Fristen zur Aktenvorlage erforderlich. Ebenso auch Regelungen zur Hemmung materiellrechtlicher Fristen im Bauverfahren wie auch die Anpassung von Fristen im Landwirtschaftskammergesetz, zur Wahl der Bezirksjugendreferenten nach dem Bgld. Jugendförderungsgesetz 2007<sup>50</sup> oder aber auch im Zusammenhang mit der Einhebung von Tourismusbeiträgen. Auch die umfassende Implementierung einer gesetzlichen Grundlage für Telearbeit für die Bediensteten des Landes und der Gemeinden sei erwähnt.

Im Burgenland wurde dabei in vielen Bereichen der Weg einer zunächst zeitlich befristeten Regelung (und zwar zunächst bis Jahresende 2020), der nachfolgenden Evaluierung und Übernahme der seitens des Gesetzgebers als zweckmäßig erachteter materiellrechtlicher Krisenvorkehrungen in das Dauerrecht gewählt. Dies - also gerade die Frage welche Krisenvorkehrungen letztlich Eingang in das Dauerrecht finden und nicht mit einem Außerkrafttreten bei Überwindung der Krise versehen werden - bleibt zuletzt aber immer eine rechtspolitische Wertungsentscheidung.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Siehe hierzu tagesaktuell: [Corona-Regelungen: Informationen zu rechtlichen Grundlagen \(sozialministerium.at\)](https://www.sozialministerium.at) sowie entsprechende Übersichten abrufbar unter [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at) [AUSGEWÄHLTE COVID-19-RECHTSNORMEN \(bka.gv.at\)](https://www.ris.bka.gv.at/AUSGEWAHLTE_COVID-19-RECHTSNORMEN).

<sup>49</sup> Siehe hierzu § 7 Abs. 4 Bgld. Landes-Rechnungshof-Gesetz, LGBl. Nr. 23/2002 idF LGBl. Nr. 64/2014.

<sup>50</sup> Siehe Gesetz über die Anpassung der Burgenländischen Landesrechtsordnung anlässlich der COVID-19-Pandemie, LGBl. Nr. 20/2020.

<sup>51</sup> Siehe sodann Gesetz über die neuerliche Anpassung der Burgenländischen Landesrechtsordnung anlässlich der COVID-19-Pandemie, LGBl. Nr. 83/2020.

#### **4) Schlussbetrachtung**

Zusammenfassend ergibt sich aus meiner Perspektive sohin Folgendes:

1. Im Dauerrecht sind im Allgemeinen sowohl im Verfahrensrecht wie auch in einzelnen Materiengesetzen Regelungen bekannt, die Vorkehrungen für flexible Fristenhandhabungen treffen. Gleichsam handelt es sich bei diesen Instrumenten in der Regel nicht um Kriseninstrumentarien, sondern um anlassfallbezogene Erleichterungen, die auch aus Perspektive der Effektivität des Rechtsschutzes zu betrachten sind.
2. Aufgabe der Legistik ist es, im Dauerrecht nach multidisziplinärer Abwägung der Eintrittswahrscheinlichkeit planwidrige Lücken auch bezüglich des Settings einer wie immer gearteten Krise zu antizipieren und dabei auch diesbezügliche Flexibilisierungen der Fristenhandhabung zu verankern. Dies ist aus Anlass der COVID-19-Krise im Verfahrensrecht zeitlich befristet, in Materiengesetzen teils dauerhaft erfolgt.
3. Wichtig ist es jedenfalls im Dauerrecht ein verfahrenstechnisches Handwerkszeug beziehungsweise organisationsrechtliche Vorkehrungen zur Krisenbewältigung zur Verfügung zu stellen. Das in Aussicht gestellte Bundes-Krisensicherheitsgesetz bietet hierzu umfassende Chancen.
4. Eine anlassfallbezogene, das Dauerrecht hinsichtlich der konkreten Gefahren- und Ereignislage ergänzende Krisengesetzgebung wird letztlich wohl - mag die legistische Vorkehrung noch so gut sein - im Einzelfall dennoch erforderlich sein. So kann das Erfordernis einer anlassfallbezogenen Krisengesetzgebung auch bezüglich der Flexibilisierung der Fristenhandhabung minimiert, aber gewiss nicht gänzlich ausgeschlossen werden.



# **Umlaufbeschlüsse und Videokonferenzen - zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit von Kollegialorganen<sup>1</sup>**

---

*Julia Dörner*

1. Einleitung
2. Umlaufbeschlüsse
  - 2.1. Krisenrecht oder/und Dauerrecht
  - 2.2. (Zusätzliche) formale/inhaltliche Voraussetzungen/Beschränkungen
  - 2.3. Quoren
  - 2.4. Kommunikation(sform)
  - 2.5. Abstimmungsverfahren und -ergebnis
3. Videokonferenzen
  - 3.1. Einleitende Bemerkungen
  - 3.2. Krisenrecht oder/und Dauerrecht; (zusätzliche) formale/inhaltliche Voraussetzungen/Beschränkungen
  - 3.3. Kommunikation(sform)
  - 3.4. Sitzungsablauf
4. Resümee

Anhang I (Checkliste Umlaufbeschlüsse und Videokonferenzen)

Anhang II (Beispiele für die legistische Ausgestaltung von Umlaufbeschlüssen und Videokonferenzen)

---

<sup>1</sup> Überarbeitete Fassung des bei den Linzer Legistik-Gesprächen 2021 am 4. November 2021 gehaltenen Vortrags; der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten. Die als Handout zur Verfügung gestellten Unterlagen sind am Ende dieses Beitrags als Anhang I und II abgedruckt. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Verfasserin wieder.

## 1. Einleitung

Eine der vielen Konsequenzen und Herausforderungen der COVID-19-Pandemie war und ist die Vermeidung unmittelbarer körperlicher Kontakte. Abgesehen von der sozialen Komponente ist die Umsetzung dieses Gebots vor allem in jenen Bereichen schwierig, in denen die physische Zusammenkunft (verfassungs)rechtlich zwingend vorgesehen und Voraussetzung für das rechtskonforme Zustandekommen gewisser rechtlicher Akte ist, wie insbesondere bei Sitzungen und Beschlüssen von Kollegialorganen. Zur Lösung oder zumindest zur vorübergehenden Kompensation dieser Problematik wurden in der Rechtsordnung überwiegend zwei Instrumente eingesetzt: Umlaufbeschlüsse und Videokonferenzen.<sup>2</sup>

Diese beiden Instrumente, die vor allem der Sicherstellung der Handlungsfähigkeit von Kollegialorganen während pandemiebedingten Beschränkungen physischer Kontakte dienen sollen, werden im Folgenden näher beleuchtet. Der Schwerpunkt dieser Analyse liegt jedoch nicht auf der Beurteilung der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit bzw. den Vor- und Nachteilen von Umlaufbeschlüssen und Videokonferenzen im Vergleich zur physischen Zusammenkunft.<sup>3</sup> Dieser Beitrag setzt vielmehr einen Schritt später an, also nachdem die grundsätzliche Entscheidung gefallen ist, diese Instrumente in der Rechtsordnung vorzusehen, und befasst sich mit den konkreten legislativen Ausgestaltungsmöglichkeiten.

Weder Umlaufbeschlüsse noch Videokonferenzen wurden mit der Krise neu erschaffen, in einigen Bereichen wurde davon bereits davor Gebrauch gemacht. Gerade die Möglichkeit von Umlaufbeschlüssen ist in der Rechtsordnung wohlbekannt und wurde schon lange vor der COVID-19-Pandemie in manchen Bereichen für die Beschlussfassung von Kollegialorganen als mögliche Alternative zu einer physischen Zusammenkunft in verschiedene Gesetze implementiert.<sup>4</sup> Bei Videokonferenzen handelt es sich allein schon auf Grund der dafür notwendigen technischen Voraussetzungen zwar um ein eher neueres

---

<sup>2</sup> Aus Gründen der Einfachheit wird zur allgemeinen Umschreibung von in diesem Beitrag behandelten technischen Kommunikationsmöglichkeiten im Folgenden der Begriff „Videokonferenz“ verwendet, wenngleich diese Formulierung - wie insbesondere unter Pkt. 3.3. zu zeigen sein wird - nicht alle Varianten exakt beschreibt.

<sup>3</sup> Dazu sowie insbesondere zum Wesensgehalt kollegialer Entscheidungsfindung siehe ua. *Steiner*, Zeitlich und örtlich asynchrone Formen kollegialer Willensbildung, ZVG 2022, 172 ff; *Vašek*, Entscheidungsfindung im Umlaufverfahren und durch elektronische Kommunikation in der Gerichtsbarkeit, JBl 2021, 277 ff.

<sup>4</sup> Nur beispielhaft sei etwa das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 genannt, das im § 15 leg. cit. die Möglichkeit der Beschlussfassung im Umlaufweg für 3er-Senate bereits seit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51/2012, vorsieht, sowie die überwiegende Anzahl der Geschäftsordnungen der Landesregierungen, denen zufolge (unter gewissen Voraussetzungen) auch Umlaufbeschlüsse zulässig sind; siehe dazu *Steiner*, Landesregierung, in *Pürgy* (Hrsg.), Das Recht der Länder I, 299 ff (Rz. 67).

rechtliches Phänomen, aber auch dieses war der Rechtsordnung schon vor Beginn der COVID-19-Pandemie bekannt.<sup>5</sup>

Mit Beginn der Krise gewannen diese Instrumente jedoch zunehmend an Bedeutung. Sowohl der Bund als auch die Länder haben diese Möglichkeiten auf immer mehr Bereiche ausgedehnt. Zudem wurden bestehende Regelungen zT detaillierter ausgestaltet, wobei es va. im Ausmaß der Detailliertheit große Unterschiede gibt. Je breiter und vielschichtiger gewisse Regelungen eingesetzt werden, umso schneller und deutlicher treten naturgemäß auch ihre Schwächen zu Tage; insbesondere dann, wenn verschiedene Gesetzgeber - noch dazu in herausfordernden Zeiten wie diesen - daran beteiligt sind. So hat sich während der COVID-19-Pandemie zwar gezeigt, dass die Bestimmungen über Videokonferenzen und Umlaufbeschlüsse wesentliche Instrumente bei der Bewältigung der Krise oder - besser gesagt - bei der Aufrechterhaltung des Staatsbetriebs trotz Krise waren, aber durchaus auch ihre Tücken haben und viele Fragen aufwerfen.

Diese Fragen werden im Folgenden näher beleuchtet, wenngleich es nicht das Ziel dieses Beitrags ist oder sein kann, für alle Fragen eine Antwort zu präsentieren, zumal es je nach Regelungsbereich und -zweck sowie Größe und Aufgaben des jeweiligen Kollegialorgans unterschiedliche Antworten geben kann. Vielmehr soll anhand von Beispielen aus der Rechtsordnung dargelegt werden, wie die verschiedenen Gesetzgeber an die Thematik herangegangen sind und welche Vor- oder Nachteile die jeweiligen Formulierungen haben.

Zu diesem Zweck ist im **Anhang I** eine Art Checkliste abgebildet, die eine gewisse Übersicht geben soll, welche Fragen sich Legisten stellen sollten, wenn sie das Instrument des Umlaufbeschlusses oder der Videokonferenz in die Rechtsordnung implementieren. Ob diese Fragen dann zwingend auf Gesetzes- oder erst auf Verordnungsebene beantwortet werden müssen oder ob manches vielleicht auch der Vorsitzführung des jeweiligen Kollegialorgans überlassen werden kann, sei an dieser Stelle dahingestellt. Wichtig ist es mE aber jedenfalls, sich diese Punkte vorab bewusst zu machen, um spätere Vollzugsschwierigkeiten möglichst zu vermeiden.

Bei den legistischen Beispielen, auf die im Folgenden Bezug genommen wird und die zur besseren Illustration im **Anhang II**<sup>6</sup> gesammelt abgedruckt sind,

---

<sup>5</sup> So kann nach dem Vorbild des § 277 ZPO (seit BGBl. I Nr. 30/2009; davor seit BGBl. I Nr. 128/2004 in § 91a GOG) auch im verwaltungsbehördlichen (seit BGBl. I Nr. 57/2018) und -gerichtlichen (seit BGBl. I Nr. 24/2017) Verfahren eine Vernehmung unter Verwendung technischer Einrichtungen zur Wort- und Bildübertragung durchgeführt werden, um die Teilnahme von Dolmetschern und Sachverständigen, aber auch von Zeugen und sonstigen Beteiligten bei der mündlichen Verhandlung zu erleichtern (vgl. § 51a AVG, § 25 Abs. 6b und § 38a VwGVG).

<sup>6</sup> Die im Anhang II abgedruckten Normen wurden beim Vortrag als Handout zur Verfügung gestellt, weshalb diese die Rechtslage mit Stand vom 4. November 2021 abbilden. Auf Grund der sich im Bereich



handelt es sich um ein buntes Sammelsurium verschiedenster Bestimmungen, das keinerlei Vollständigkeit beansprucht. Auch wird mit der Auswahl keine Wertung dahingehend vorgenommen, dass bloß besonders „bedeutsame“ oder besonders gut oder weniger gut gelungene Normen darin enthalten sind. Die Beispiele stammen aus allen erdenklichen Materienbereichen, wurden vom Bund und von den Ländern, von Gesetz- und Verordnungsgebern erlassen und sind sowohl knapp als auch ausführlich gehalten. Damit soll schlicht ein Eindruck über die Vielfalt an Ausgestaltungsmöglichkeiten vermittelt werden.

## 2. Umlaufbeschlüsse

### 2.1. Krisenrecht oder/und Dauerrecht

Die erste Frage, die sich stellt, ist, ob der Umlaufbeschluss als eine **gleichwertige Alternative** zur physischen Zusammenkunft eingesetzt oder nur ausnahmsweise bzw. vorübergehend - etwa auf Grund besonderer Vorsichten während der COVID-19-Pandemie - ermöglicht werden soll. In der Rechtsordnung finden sich dazu alle möglichen Varianten.

So ist etwa im Art. 69 Abs. 3 zweiter Satz B-VG<sup>7</sup> für Beschlüsse der Bundesregierung der Umlaufbeschluss mittlerweile ausdrücklich als reguläres Instrument, ohne weitere Voraussetzungen, vorgesehen:<sup>8</sup>

- „*Eine Beschlussfassung im Umlaufweg (...) ist zulässig.*“<sup>9</sup>

Auch der Vorarlberger Landesgesetzgeber hat zuletzt für zahlreiche landesgesetzlich geregelte Kollegialorgane die Möglichkeit der Beschlussfassung im Umlauf (sowie per Videokonferenz) ins Dauerrecht aufgenommen.<sup>10</sup>

---

der Krisengesetzgebung rasch ändernden Rechtslage sind manche dieser Normen zum Zeitpunkt der Schriftfassung dieses Beitrags jedoch bereits wieder geändert worden, außer Kraft getreten oder (wie im Fall des Vbg. Gemeindegengesetzes) mittlerweile nicht mehr nur als Regierungsvorlage verfügbar, sondern bereits als Landesgesetz beschlossen worden. Da es für den Zweck des vorliegenden Beitrags - nämlich Aufzeigen der legislativen Möglichkeiten zur Implementierung von Umlaufbeschlüssen und Videokonferenzen - nicht ausschlaggebend ist, ob die aus der Rechtsordnung genannten Beispiele aktuell in Geltung stehen, wird zur besseren Nachvollziehbarkeit auch in der Schriftfassung im Wesentlichen auf dieselben Beispiele Bezug genommen, jedoch stets unter Nennung des konkreten Gesetz- oder Verordnungsblattes, mit der die betreffende Norm ihre zuletzt in Geltung stehende Fassung erhalten hat. Soweit die genannten Normen zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Manuskripts (30. Juni 2022) nach wie vor in Geltung gestanden sind, wurde die aktuell geltende Fassung des jeweiligen Gesetzes zitiert.

<sup>7</sup> Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 in der Fassung BGBl. I Nr. 16/2020.

<sup>8</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>9</sup> Vergleichbare Formulierungen finden sich etwa auch im § 14 Abs. 2 AMA-Gesetz 1992, BGBl. Nr. 376/1992 in der Fassung BGBl. I Nr. 42/2020, betreffend Sitzungen des Verwaltungsrats oder im § 12 Abs. 7 Volksanwaltschaftsgesetz 1982 (VolksanwG), BGBl. Nr. 433/1982 in der Fassung BGBl. I Nr. 56/2021, betreffend die Kommissionen der Volksanwaltschaft.

<sup>10</sup> Vgl. das Gesetz über Neuerungen im Zusammenhang mit Digitalisierung - Sammelnovelle, LGBl. Nr. 4/2022.

Soweit ersichtlich wurde - jedenfalls zu Beginn der COVID-19-Pandemie - im überwiegenden Teil der Normen jedoch auf die aktuelle Pandemie abgestellt. Einerseits geschah dies durch eine ausdrückliche **Befristung**,<sup>11</sup> andererseits wurde der Bezug zur Pandemie durch eine allgemeinere Umschreibung hergestellt:<sup>12</sup>

- „Bis zum Ablauf des 31. Dezember 2021 kann die Leiterin oder der Leiter der Sitzung die Beratung und Abstimmung im Umlaufweg unter Verwendung geeigneter technischer Kommunikationsmittel anordnen, wenn dies zur Verfahrensbeschleunigung zweckmäßig ist, die Sache eine Sitzung nicht erfordert und kein Mitglied die Anberaumung einer Sitzung beantragt. (...)“<sup>13</sup>
- „Für die Dauer der Geltung von Maßnahmen betreffend die COVID-19-Pandemie, längstens jedoch bis zum 31.12.2021, ist eine Beschlussfassung im Umlaufweg (...) zulässig. (...)“<sup>14</sup>
- „Für die Dauer einer Pandemie können Beschlüsse in den Organen der Österreichischen Ärztekammer sowie in den Organen der Ärztekammern in den Bundesländern auch durch schriftliche Abstimmung gefasst werden (Umlaufbeschluss).“<sup>15</sup>
- „Im Fall außergewöhnlicher Verhältnisse ist eine Beschlussfassung im Umlaufweg (...) zulässig; (...).“<sup>16</sup>

Die Frage, welcher dieser Varianten der Vorzug zu geben ist, hängt davon ab, was damit jeweils bezweckt werden soll. Befristungen haben den Vorteil, dass sie kaum Auslegungsschwierigkeiten bereiten. Sie müssen jedoch ständig an die aktuelle Situation angepasst werden, insbesondere durch (regelmäßig wiederkehrende) Verlängerungen, die stets mit dem Risiko verbunden sind, dass auf Grund länger dauernder legislatischer Prozesse zeitliche Lücken entstehen, die zu schwierigen Auslegungsfragen und Rechtsunsicherheit führen.<sup>17</sup> Theoretisch denkbar sind freilich aber auch Verkürzungen, sofern

<sup>11</sup> Methodisch wurde die Befristung der Norm entweder direkt in den Normtext eingebaut oder in einer separaten Übergangs- bzw. Außerkrafttretensbestimmung (vgl. zB Art. 151 Abs. 65 und 66 B-VG) vorgesehen.

<sup>12</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>13</sup> § 9 Abs. 7a Bundesfinanzgerichtsgesetz (BFGG), BGBl. I Nr. 14/2013 in der Fassung BGBl. I Nr. 87/2021.

<sup>14</sup> § 8 Abs. 5 NÖ Gemeindeverbandsgesetz, LGBl. 1600-0 in der Fassung LGBl. Nr. 35/2021.

<sup>15</sup> § 242 Ärztegesetz 1998 (ÄrzteG 1998), BGBl. I Nr. 169/1998 in der Fassung BGBl. I Nr. 23/2020.

<sup>16</sup> Art. 117 Abs. 3 zweiter Satz B-VG in der Fassung BGBl. I Nr. 24/2020 für Beschlüsse des Gemeinderats. Angesichts der ausdrücklichen Befristung des Art. 151 Abs. 66 B-VG idF BGBl. I Nr. 24/2020 unterliegt diese Regelung gewissermaßen einer „doppelten“ Beschränkung.

<sup>17</sup> So sollte etwa die Befristung von Bestimmungen des Verwaltungsrechtlichen COVID-19-Begleitgesetzes, BGBl. I Nr. 16/2020 in der Fassung BGBl. I Nr. 59/2020, mit der Novelle BGBl. I Nr. 2/2021 verlängert werden. Letztere ist jedoch (verzögert) erst am 5. Jänner 2021 (und damit erst nach Außerkrafttreten der zu verlängernden Bestimmungen am 31. Dezember 2020) kundgemacht

sich der Gesetzgeber nicht damit abfinden will, dass - speziell für die Anwendung während einer konkreten Pandemie konzipierte - Umlaufbeschlüsse außerhalb der Pandemie genutzt werden, nur weil sich die antizipierte Befristung als zu lange herausgestellt hat.

Mehr Flexibilität besteht jedenfalls bei allgemeinen Umschreibungen wie etwa „im Fall außergewöhnlicher Ereignisse“. Damit ist man auch für künftige Krisen gewappnet und schafft ein **resilientes Dauerrecht**.<sup>18</sup> Umgekehrt bereiten solche Formulierungen aber auch Auslegungsschwierigkeiten, wenn unklar ist, ob die darin abstrakt umschriebenen Ereignisse vorliegen oder nicht. Am Beispiel der aktuellen COVID-19-Pandemie kann man sich etwa die Frage stellen, ob deren Bewertung als außergewöhnliches Ereignis davon abhängt, dass Ausgangsbeschränkungen angeordnet wurden? Ob die Weltgesundheitsorganisation (WHO) das Vorliegen einer Pandemie feststellt? Ob die Inzidenz einen gewissen Grenzwert - im gesamten Bundesgebiet oder je nach Gemeinde unterschiedlich - überschreitet? Über all diese Fragen hat - bezogen auf das Vorliegen der Voraussetzungen zur Durchführung eines Umlaufbeschlusses - zunächst das jeweilige Kollegialorgan bzw. dessen Vorsitzender und letztlich eine allfällige Rechtsmittelinstanz zu entscheiden. Unterschiedliche Ergebnisse und damit ein uneinheitlicher Vollzug sind die vorhersehbare Konsequenz.

Nun könnte eingewendet werden, dass dies nunmal der Preis für den Spielraum ist, den unbestimmte Gesetzesbegriffe an sich einräumen. Wobei die Problematik in der aktuellen Situation durchaus eine besondere ist und nicht mit Auslegungsfragen im klassischen Vollzug verglichen werden kann, da sich die Krisensituation nicht gleichförmig entwickelt, sondern Höhen und Tiefen hat und eine unüberblickbare Anzahl von Behörden bei ihrer Beschlussfassung betrifft.

Zur Lösung oder zumindest Entschärfung dieser Problematik findet sich im Tiroler Landesrecht ein interessanter Ansatz. Darin wird zunächst bei der Zulässigkeit von Umlaufbeschlüssen nicht allgemein auf außergewöhnliche Ereignisse abgestellt, sondern ganz konkret auf COVID-19 und damit

---

worden. Siehe zu den damit verbundenen Auslegungsschwierigkeiten *Fister*, Übergangsfragen der Novelle BGBl I 2021/2 zum COVID-19-VwBG, CuRe 2021/2; *ders.*, Übergangsfragen der Novelle BGBl I 2021/107 zum COVID-19-VwBG, CuRe 2021/9; *Greifeneder*, Auswirkungen der Corona-Gesetzgebung auf das verwaltungsbehördliche und verwaltungsgerichtliche Verfahren, in *Resch*, Corona-HB<sup>1.06</sup> Kap. 15 (Stand 1.7.2021, rdb.at) Rz. 36/1 f; *ders.*, Legistische Fragestellungen zum COVID-19-Verwaltungsverfahrensrecht und ein kurzer Ausblick auf das Dauerrecht, in diesem Tagungsband.

<sup>18</sup> Siehe zu den Anforderungen an resilientes Recht in Krisen- und Katastrophenfällen allgemein *Steiner*, Legistische Parameter für ein resilientes Recht - Versuch einer Themenlandkarte, in *Irresberger/Steiner/Uebe*, Linzer Legistik-Gespräche 2015, 67 ff.

einhergehende behördliche Beschränkungen, auf Grund derer persönliche Zusammenkünfte unterbleiben müssen bzw. sollen:<sup>19</sup>

- *„Landesgesetzlich eingerichtete Kollegialorgane können Beschlüsse im Umlaufweg auf die im Abs. 2 beschriebene Weise auch dann fassen, wenn dies materiengesetzlich nicht oder nur auf eine andere Weise vorgesehen ist, sofern*
  - a) *auf Grund der zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 bestehenden behördlichen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und der zwischenmenschlichen Kontakte ein Zusammentreten der betreffenden Organe zu einer Sitzung unter persönlicher Anwesenheit ihrer Mitglieder nicht möglich ist oder*
  - b) *im Hinblick auf die fortgeschrittene Verbreitung von COVID-19 und die damit einhergehenden behördlichen Beschränkungen der Bewegungsfreiheit und der zwischenmenschlichen Kontakte zum Zweck der Eindämmung des Infektionsgeschehens ein so erhebliches Interesse an der weitestgehenden Einschränkung zwischenmenschlicher Kontakte besteht, dass auch das Zusammentreten der betreffenden Organe unter persönlicher Anwesenheit ihrer Mitglieder möglichst unterbleiben soll.“<sup>20</sup>*

In einem zweiten Schritt ist sodann vorgesehen, dass die Landesregierung mit Verordnung Zeiträume und allenfalls auch konkrete Orte festlegt, in denen diese Voraussetzungen vorliegen:

- *„Die Landesregierung hat durch Verordnung jene Zeiträume datumsmäßig festzulegen, während derer eine Beschlussfassung im Umlaufweg nach Maßgabe der Abs. 1 und 2 zulässig ist; solche Verordnungen sind möglichst zeitnah mit dem Vorliegen der Voraussetzungen nach Abs. 1 zu erlassen. Bestehen diese Voraussetzungen nur für bestimmte Bezirke oder Gemeinden, so ist der Geltungsbereich solcher Verordnungen räumlich auf Kollegialorgane, deren regelmäßiger Ort des Zusammentretens in den betreffenden Bezirken oder Gemeinden liegt, zu beschränken.“<sup>21</sup>*

Freilich erfordert dieses Modell ein rasches und flexibles Reagieren der Landesregierung auf sich schnell verändernde Situationen. Aber es wird für eine gewisse Einheitlichkeit gesorgt und die zuvor beschriebene Problematik verlagert sich jedenfalls weg von den zahlreichen einzelnen Vollzugsorganen.

---

<sup>19</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>20</sup> § 14 Abs. 1 Tiroler COVID-19-Gesetz, LGBl. Nr. 51/2020 in der Fassung LGBl. Nr. 116/2020.

<sup>21</sup> § 14 Abs. 5 Tiroler COVID-19-Gesetz (FN 20).

## 2.2. (Zusätzliche) formale/inhaltliche Voraussetzungen/Beschränkungen

Eine weitere Möglichkeit, die Anwendung von Umlaufbeschlüssen zu beschränken, ist das Verankern von zusätzlichen Voraussetzungen oder Ausnahmen. Dafür gibt es in der Rechtsordnung zahlreiche Beispiele, die von rein formalen Hürden bis hin zur inhaltlichen Beurteilung des jeweiligen Beschlussgegenstandes reichen.

So wird in manchen Bestimmungen der Fokus auf eine - unterschiedlich breite - **Akzeptanz durch die Mitglieder des Kollegialorgans** gesetzt:<sup>22</sup>

- „Die bzw. der Vorsitzende kann die Beschlussfassung auf schriftlichem Weg veranlassen (Umlaufbeschluss), wenn kein Mitglied des Senats widerspricht.“<sup>23</sup>
- „Auf Beschluß des Senates sind auch Abstimmungen im Umlaufweg zulässig.“<sup>24</sup>
- „Eine Beschlussfassung im Umlaufweg ist zulässig, wenn sich sämtliche Mitglieder (...) damit im Einzelfall einverstanden erklären.“<sup>25</sup>
- „Sofern der Verfassungsgerichtshof im Fall außergewöhnlicher Verhältnisse nicht in angemessener Frist zusammentreten kann, kann der Vorsitzende die Beratung und Beschlussfassung im Umlaufweg (...) durchführen. Die Durchführung der Beratung und Beschlussfassung im Umlaufweg (...) bedarf der Zustimmung von neun Stimmführern, in den Fällen des Abs. 2 der Zustimmung von vier Stimmführern. Der Vorsitzende hat die Durchführung des Verfahrens der Beratung und Beschlussfassung im Umlaufweg spätestens eine Woche vor ihrem Beginn unter Angabe der zu beratenden Rechtssachen allen Mitgliedern mitzuteilen. Die näheren Bestimmungen sind in der Geschäftsordnung (§ 14) zu treffen.“<sup>26</sup>

In anderen Bestimmungen liegt der Schwerpunkt wiederum auf dem **Beschlussgegenstand** und der Frage, ob für diesen ein Umlaufbeschluss **geeignet<sup>27</sup> ist oder nicht:**<sup>28</sup>

<sup>22</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>23</sup> § 11 Abs. 4 letzter Satz Oö. Landesverwaltungsgerichtsgesetz (Oö. LVwGG), LGBl. Nr. 9/2013 in der Fassung LGBl. Nr. 8/2020.

<sup>24</sup> § 45 Abs. 2 letzter Satz Studienförderungsgesetz 1992 (StudFG), BGBl. Nr. 305/1992 in der Fassung BGBl. I Nr. 75/2022.

<sup>25</sup> § 29b Abs. 5 letzter Satz Staatsanwaltschaftsgesetz (StAG), BGBl. Nr. 164/1986 in der Fassung BGBl. I Nr. 32/2018.

<sup>26</sup> § 7 Abs. 3 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 (VfGG), BGBl. Nr. 85/1953 in der Fassung BGBl. I Nr. 2/2022.

<sup>27</sup> Unter dem Aspekt der „Eignung des Beschlussgegenstandes“ wird im Folgenden auch die zeitliche Komponente (wie zB eine besondere Dringlichkeit) mitbehandelt.

<sup>28</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

- „Die oder der Vorsitzende (...) kann in dringenden Fällen eine Beschlussfassung auf schriftlichem Weg veranlassen (Umlaufbeschluss).“<sup>29</sup>
- „Bis zum Ablauf des 31. Dezember 2021 kann die Leiterin oder der Leiter der Sitzung die Beratung und Abstimmung im Umlaufweg unter Verwendung geeigneter technischer Kommunikationsmittel anordnen, wenn dies zur Verfahrensbeschleunigung zweckmäßig ist, die Sache eine Sitzung nicht erfordert und kein Mitglied die Anberaumung einer Sitzung beantragt. (...)“<sup>30</sup>
- „Beschlussfassungen zu den Gegenständen der Abs. 2 und 6 sind im Umlaufweg nicht zulässig.“<sup>31</sup>
- „Abweichend von § 59 können Sitzungen des Gemeinderates unter Ausschluss der Öffentlichkeit durch Umlaufbeschluss (...) abgehalten werden. Die Behandlung eines Misstrauensvotums und die Wahl von Gemeindeorganen dürfen nicht in nicht öffentlicher Sitzung erfolgen. (...)“<sup>32</sup>
- „Abs. 1 gilt nicht für die Beschlussfassung
  1. im Landtag einschließlich seiner Ausschüsse sowie im Rahmen einer konstituierenden Sitzung des Gemeinderats und
  2. von Verhandlungsgegenständen, die nach sonstigen gesetzlichen Vorgaben jedenfalls öffentlich zu verhandeln sind.“<sup>33</sup>

Einerseits geht es also darum, die Mitglieder des Kollegialorgans mit ins Boot zu holen und die Durchführung eines Umlaufbeschlusses anstelle der herkömmlichen Zusammenkunft auf eine (mehr oder weniger) breite Basis zu stellen. Oder zumindest einzelnen Mitgliedern oder einer Mehrheit die Möglichkeit zu geben, einen solchen Umlaufbeschluss zu verhindern, wenn sie etwa größeren Diskussionsbedarf sehen.

Andererseits wird in den Normen berücksichtigt, dass sich nicht jeder Beschlussgegenstand für einen Umlaufbeschluss eignet oder dass ganz generell der Umlaufbeschluss die Ausnahme bleiben und nur in speziellen Fällen davon Gebrauch gemacht werden soll. Besonderes Augenmerk liegt

---

<sup>29</sup> § 9 Abs. 3 Oö. Gesundheitsfonds-Gesetz 2013, LGBl. Nr. 83/2013 in der Fassung LGBl. Nr. 125/2019.

<sup>30</sup> § 9 Abs. 7a BFGG (FN 13).

<sup>31</sup> § 7b Abs. 5 letzter Satz Wr. Antidiskriminierungsgesetz, LGBl. Nr. 35/2004 in der Fassung LGBl. Nr. 39/2018.

<sup>32</sup> § 56a Abs. 1 Stmk. Gemeindeordnung 1967 ([Stmk.] GemO), LGBl. Nr. 115/1967 in der Fassung LGBl. Nr. 118/2021.

<sup>33</sup> § 2 Abs. 2 2. Oö. COVID-19-Gesetz, LGBl. Nr. 110/2020 in der Fassung LGBl. Nr. 131/2021.

dabei regelmäßig auch auf der mangelnden Öffentlichkeit von Umlaufverfahren, weswegen ein solches bei Beratungsgegenständen ausgeschlossen wird, die jedenfalls öffentlich beraten/beschlossen werden sollen/müssen.<sup>34</sup>

### 2.3. Quoren

Ein weiteres spannendes Thema, das legislativ jedenfalls gut geregelt werden sollte, ist jenes der Quoren. Denn davon hängt das Zustandekommen eines gültigen Umlaufbeschlusses maßgeblich ab.

Großteils wird in den Gesetzen auf jene Quoren verwiesen, die bei einer Sitzung im herkömmlichen Weg für einen gültigen Beschluss erforderlich sind.<sup>35</sup>

- *„Im Fall außergewöhnlicher Verhältnisse ist eine Beschlussfassung im Umlaufweg (...) zulässig; zu einem solchen Beschluss ist die einfache Mehrheit der Mitglieder (...) erforderlich, wenn jedoch für die betreffende Angelegenheit strengere Mehrheitserfordernisse vorgesehen sind, deren Einhaltung.“<sup>36</sup>*
- *„Die für das Zustandekommen von Beschlüssen geltenden materiengesetzlichen Voraussetzungen bleiben unberührt.“<sup>37</sup>*

Manche Gesetzgeber entscheiden sich bei einem Umlaufbeschluss aber auch für **erhöhte Quoren** im Vergleich zum herkömmlichen Beschluss:<sup>38</sup>

- *„Umlaufbeschlüsse bedürfen der Einstimmigkeit der abgegebenen Stimmen und sind im Protokoll der nächsten Sitzung des Organs anzuführen.“<sup>39</sup>*

So eindeutig diese Regelungen auf den ersten Blick auch scheinen mögen, bei näherer Betrachtung stellen sich durchaus einige komplexe Fragen. Denn wie wird das **Quorum** bei einem Umlaufbeschluss, bei dem es gerade keine „herkömmliche“ Anwesenheit gibt und daher nicht von vornherein klar ist, von welchem Präsenzquorum und davon abgeleitet von welchem Konsensquorum

---

<sup>34</sup> So zB schon von Verfassungs wegen gemäß Art. 117 Abs. 4 B-VG der Gemeindevoranschlag und der Gemeindefinanzabschluss, wobei fraglich ist, ob diese Regelung durch die Sonderbestimmung des Art. 117 Abs. 3 B-VG (vorübergehend) überlagert wird. So geht § 56a Abs. 5 (Stmk.) GemO (siehe FN 101) offenbar ganz allgemein davon aus, dass öffentliche Tagesordnungspunkte einer Gemeinderatssitzung auch im Umlaufweg beschlossen werden können, wenn darin (letztlich) anordnet wird, dass derartige Beschlüsse nach Beschlussfassung an der Amtstafel eine Woche hindurch kundzumachen sind.

<sup>35</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>36</sup> Art. 117 Abs. 3 letzter Satz B-VG (FN 16) für Beschlüsse des Gemeinderats.

<sup>37</sup> § 2 Abs. 1 vierter Satz 2. Oö. COVID-19-Gesetz (FN 33).

<sup>38</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>39</sup> § 61 Abs. 4 letzter Satz Wirtschaftskammergesetz 1998 (WKG), BGBl. I Nr. 103/1998 in der Fassung BGBl. I Nr. 240/2021.

auszugehen ist, berechnet? Ist bei einem Umlaufbeschluss immer volle Anwesenheit, damit **stets volles Präsenzquorum** und (etwa auch beim Einlangen von nur einer Stimme) stets Beschlussfähigkeit gegeben, weil es um keinen punktuellen Sitzungstermin geht, sondern um einen Zeitraum, währenddessen zu jeder Tages- und Nachtzeit eine Stimme abgegeben werden kann?<sup>40</sup> Davon auszunehmen wären womöglich jene Mitglieder, die etwa wegen eines Krankenhausaufenthalts tatsächlich während des gesamten Zeitraumes „abwesend“ waren. Aber gilt das auch für Urlaubsaufenthalte? Und was ist mit jenen Personen, die einen Tag vor Fristablauf wieder genesen sind bzw. zurückkehren? Oder darf man beim Umlaufbeschluss gerade nicht von der Anwesenheit aller Mitglieder ausgehen, sondern geht es **allein um die abgegebenen Stimmen**, die gewissermaßen das Präsenzquorum definieren?

Im Kern der Frage geht es also darum, wie jene Mitglieder zu werten sind, die sich am Umlaufverfahren nicht aktiv beteiligen: Sind diese als abwesend zu betrachten? Oder handelt es sich um Anwesende, die sich ihrer **Stimme enthalten**? Und wie ist diese Enthaltung wiederum zu werten - als **Nein-Stimme** oder womöglich als **Ja-Stimme**?

Einige Gesetzgeber, die sich dafür entschieden haben, diesen Aspekt ausdrücklich zu regeln, stellen auf eine **Beteiligung am Umlaufverfahren** ab, indem das Präsenzquorum von einer aktiven Teilnahme am Umlaufverfahren abhängig gemacht wird:<sup>41</sup>

- „Der Antrag gilt im Umlaufweg als beschlossen, wenn sich die sonst für die Anwesenheit erforderliche Anzahl von Mitgliedern an der Beschlussfassung im Umlaufweg beteiligt hat und der Antrag die erforderliche Mehrheit erhalten hat.“<sup>42</sup>

In diesem Zusammenhang darf auch die Judikatur des VwGH<sup>43</sup> nicht übersehen werden, der erst jüngst festgestellt hat, dass eine Stimmenthaltung bei einem Kollegialorgan nicht ohne Weiteres als Negativstimme gewertet werden darf, sondern diesfalls von einer Unzuständigkeit auszugehen ist, weil die Kollegialbehörde mangels Beteiligung aller Mitglieder nicht richtig zusammengesetzt ist. Dies jedoch nur dann, wenn das Gesetz keine Stimmenthaltung vorsieht. Vor diesem Hintergrund verwenden etliche

---

<sup>40</sup> Die damit aufgeworfene Problematik betrifft jedoch nicht allein die Frage der Beschlussfähigkeit eines Kollegialorgans, sondern auch das Konsensquorum, welches sich vom Präsenzquorum ableitet, wie folgendes Beispiel verdeutlichen soll: Bei einem aus zehn Mitgliedern bestehenden Kollegialorgan langen im Umlaufverfahren sechs Stimmen ein, davon eine negative und fünf positive Stimmen. Berücksichtigt man allein die eingelangten Stimmen, so ist von sechs „anwesenden“ Mitgliedern und einer absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen auszugehen. Sind jedoch alle zehn Mitglieder als „anwesend“ zu betrachten, fehlt für die einfache Mehrheit eine sechste positive Stimme.

<sup>41</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>42</sup> § 56a Abs. 4 letzter Satz (Stmk.) GemO (FN 32).

<sup>43</sup> VwGH 2.6.2020, Ra 2018/11/0084, unter Verweis auf VfSlg. 3506/1959.



Gesetzgeber (insbesondere bei der Regelung der allgemeinen Beschlusserfordernisse von Kollegialorganen,<sup>44</sup> aber teilweise auch speziell im Zusammenhang mit Umlaufbeschlüssen) Formulierungen wie:<sup>45</sup>

- „Stimmenthaltung gilt als Ablehnung. *Stimmenthaltung liegt auch vor, wenn ein Mitglied seine Stimme nicht innerhalb von zwei Wochen, nachdem ihm der betreffende Antrag zugeleitet worden ist, abgibt.*“<sup>46</sup>

Denkbar ist aber auch die umgekehrte Variante:<sup>47</sup>

- „*Die Beschlussfassung oder Ablehnung ist allen Mitgliedern auf dem gleichen Weg wie beim Beschlussantrag bekanntzugeben, wobei eine Ablehnung dann gegeben ist, wenn schriftliche Ablehnungen von mehr als der Hälfte der Mitglieder vorliegen. Stimmenthaltungen gelten als Zustimmung.*“<sup>48</sup>

Soweit solche speziellen Regelungen (auch) für Umlaufverfahren Anwendung finden, wird damit wohl zum Ausdruck gebracht, dass jene Mitglieder, die sich nicht am Umlaufverfahren beteiligen, jedenfalls als anwesend, ihre Stimmen aber eben als ablehnend oder als zustimmend gewertet werden. Dabei ist mE jedoch zu bedenken, dass eine Stimmenthaltung in einem Umlaufverfahren iS von einer Nicht-Beteiligung doch eine etwas andere Qualität hat, als bei einer persönlichen Zusammenkunft. So macht es einen Unterschied, ob sich ein im Sitzungssaal anwesendes Mitglied bei der Abstimmung aktiv - etwa durch Nichtaufzeigen oder Nichtaufstehen - enthält oder ob bei einem Umlaufverfahren von einem Mitglied keine Antwort einlangt.

Diesen Aspekt berücksichtigen mE jene Bestimmungen, die eine aktive Beteiligungspflicht vorsehen oder zumindest eine gewisse aktive Mindestbeteiligung verlangen:<sup>49</sup>

- „*In dringenden Fällen kann die oder der Vorsitzende eine schriftliche Abstimmung über begründete Anträge im Umlaufweg durchführen. Dabei ist jedes Mitglied verpflichtet, seine Stimme binnen drei Tagen nach*

---

<sup>44</sup> Vgl. dazu jüngst etwa das (Tir.) Gesetz vom 6. Oktober 2021 über Anpassungen der Landesrechtsordnung betreffend die Neuordnung der Verlautbarungsorgane des Landes durch das Landes-Verlautbarungsgesetz 2021 sowie die Durchführung von Abstimmungen in landesgesetzlich eingerichteten Kollegialorganen, LGBl. Nr. 161/2021.

<sup>45</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>46</sup> § 5 Abs. 5 Geschäftsordnung der (Tir.) Forsttagsatzungskommissionen, LGBl. Nr. 50/2018.

<sup>47</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>48</sup> § 10 Abs. 4 vorletzter und letzter Satz Geschäftsordnung des Tierschutzrates, BGBl. II Nr. 90/2011. Aber auch bei Beschlüssen der Landeshauptleutenkonferenz ist es etwa politischer Usus, dass das Nichtvorliegen eines Einwandes innerhalb einer bestimmten Frist als Zustimmung gewertet wird; siehe *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000), 25 und 27 f.

<sup>49</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

*Einlangen der Aufforderung abzugeben. Ein Umlaufbeschluss ist nur gültig, wenn alle Mitglieder ihre Stimme abgegeben haben.*<sup>50</sup>

- *„Für einen gültigen Umlaufbeschluss haben mehr als die Hälfte der Mitglieder, darunter jedenfalls der Vorsitzende oder sein Stellvertreter, binnen 7 Tagen bei der Geschäftsstelle ihre Stimme schriftlich abzugeben.“<sup>51</sup>*

Auch in diesen Fällen sind mE Stimmenthaltungen denkbar, doch müssen diese ausdrücklich artikuliert werden. Mit einer solchen Ausgestaltung ist sichergestellt, dass jedenfalls die sonst für die Anwesenheit erforderliche Anzahl von Mitgliedern aktiv am Umlaufverfahren teilgenommen hat.

Im Zusammenhang mit der Anwesenheit von an einem Umlaufverfahren teilnehmenden Mitgliedern kann schließlich noch überlegt werden, ob es - unter der Annahme eines stets vollständigen Präsenzquorums - überhaupt zu **Vertretungsfällen bzw. zur Einberufung von Ersatzmitgliedern** kommen kann oder ob es einer expliziten Regelung dafür bedarf. Das hängt freilich von den sonstigen Vertretungsregeln, aber eben auch davon ab, wann das Hauptmitglied als abwesend/verhindert zu betrachten ist, was - wie zuvor kurz angerissen - bei einem über einen längeren Zeitraum dauernden Umlaufverfahren nicht ganz so eindeutig zu beantworten ist.

## **2.4. Kommunikation(sform)**

Ein weiterer Aspekt, den es vorab zu klären gilt, ist die Form der Kommunikation, also die Frage, wie die Übermittlung des Beschlussgegenstandes und die Stimmabgabe erfolgen.

Hinsichtlich der **Übermittlungsform des Beschlussgegenstandes** ist zunächst der traditionelle Weg denkbar, dh. durch Weitergabe von einem Mitglied zum nächsten, wie dies etwa für Beschlüsse der Salzburger Landesregierung ausdrücklich vorgesehen ist:<sup>52</sup>

- *„Die kollegiale Beschlussfassung erfolgt, wenn der Landeshauptmann bzw die Landeshauptfrau nicht von sich aus oder auf Begehren eines Mitgliedes der Landesregierung eine Sitzung anordnet, in der Form, dass ein Antrag des nach der Geschäftsverteilung berufenen Mitgliedes der Landesregierung oder ein von diesem Mitglied genehmigter Antrag des*

---

<sup>50</sup> § 6 Abs. 4 Bgld. Landessanitätsratsgesetz 2005 (Bgld. LSRG 2005), LGBl. Nr. 85/2005 in der Fassung LGBl. Nr. 13/2022.

<sup>51</sup> § 4 Abs. 8 zweiter Satz Geschäftsordnung des (Tir.) Landessanitätsrates, LGBl. Nr. 46/2018.

<sup>52</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

*Amtes der Landesregierung den übrigen Mitgliedern der Landesregierung zur schriftlichen Beifügung des eigenen Votums in Umlauf gesetzt wird.*<sup>53</sup>

Ein solcher Vorgang nimmt jedoch viel Zeit und organisatorischen Aufwand in Anspruch und bietet sich gerade bei größeren Kollegialorganen nicht unbedingt an. Zudem ist zu berücksichtigen, dass durch diese Vorgehensweise die Entscheidung jener Mitglieder beeinflusst werden könnte, die erst zum Schluss an die Reihe kommen und bereits die Entscheidung der anderen Mitglieder kennen.<sup>54</sup>

Der Großteil der geltenden Bestimmungen sieht aber ohnedies eine gleichzeitige Versendung des Antrags an alle Mitglieder auf elektronischem Weg vor:<sup>55</sup>

- *„Dies hat in der Weise zu geschehen, dass der Antrag von der bzw. von dem Vorsitzenden unter Setzung einer angemessenen Frist für die Stimmabgabe unter Verwendung geeigneter technischer Kommunikationsmittel, insbesondere per E-Mail, allen übrigen Mitgliedern zugeleitet wird.“<sup>56</sup>*
- *„(...) Der Beschlussantrag kann hierbei den Mitgliedern des Gemeindevorstands oder Gemeinderats in jeder technisch möglichen Weise übermittelt werden. (...)“<sup>57</sup>*

Hinsichtlich der **Form der Stimmabgabe** ist vorwiegend die Schriftlichkeit sowie die Möglichkeit zur Übermittlung per E-Mail vorgesehen:<sup>58</sup>

- *„Diese haben ihre Stimme schriftlich abzugeben und an die Vorsitzende bzw. den Vorsitzenden so rechtzeitig zu übermitteln, dass sie innerhalb der gesetzten Frist einlangt.“<sup>59</sup>*
- *„Die Zustimmung kann mündlich, telefonisch oder in jeder anderen technisch möglichen Weise erteilt werden. Eine nicht schriftlich erteilte Zustimmung ist in einem Aktenvermerk festzuhalten (§ 16 AVG).“<sup>60</sup>*

---

<sup>53</sup> § 9 Abs. 1 Geschäftsordnung der (Sbg.) Landesregierung (GO-LR), LGBl. Nr. 43/2004 in der Fassung LGBl. Nr. 132/2021.

<sup>54</sup> Dieser Umstand ist vor allem dann zu berücksichtigen, wenn der Umlaufbeschluss nicht als Hauptvariante, sondern als bloßer (zB krisenbedingter Not-)Ersatz für die herkömmliche Zusammenkunft, bei der eine bewusste persönliche (vom Abstimmungsverhalten anderer Mitglieder unbeeinflusste) Abstimmung im Vordergrund steht, dienen soll.

<sup>55</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>56</sup> § 2 Abs. 1 zweiter Satz 2. Oö. COVID-19-Gesetz (FN 33).

<sup>57</sup> § 35 Abs. 5 Burgenländische Gemeindeordnung 2003 (Bgl. GemO 2003), LGBl. Nr. 55/2003 in der Fassung LGBl. Nr. 14/2022.

<sup>58</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>59</sup> § 2 Abs. 1 dritter Satz 2. Oö. COVID-19-Gesetz (FN 33).

<sup>60</sup> § 102 Abs. 2 vorletzter und letzter Satz Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG 1979), BGBl. Nr. 333/1979 in der Fassung BGBl. I Nr. 224/2021.

- „Die Abgabe einer Erklärung nach Abs. 3 hat mit E-Mail an eine vom Bürgermeister bestimmte E-Mail-Adresse bis zu einem von diesem zu bestimmenden Zeitpunkt zu erfolgen. Für den Fall, dass ein Mitglied des Gemeinderates über keine E-Mail-Adresse verfügt, ist die Abgabe einer Erklärung schriftlich zulässig. Die Erklärung ist gültig, wenn sie bis zu dem vom Bürgermeister bestimmten Zeitpunkt per E-Mail an der vorgegebenen E-Mail-Adresse oder schriftlich im Gemeindeamt einlangt. (...)“<sup>61</sup>

Aber auch spezielle Formen der Stimmabgabe - wie etwa über Videokonferenz oder über ein konkretes technisches Programm - sind denkbar:<sup>62</sup>

- „An Stelle der Zustimmung durch Beisetzung der Unterschrift auf dem Geschäftsstück oder der Bekundung der Zustimmung durch eine geeignete, elektronische Unterfertigung kann ein Regierungsmitglied bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände seine Zustimmung auch mündlich, fernmündlich oder im Rahmen einer Videokonferenz erteilen. (...)“<sup>63</sup>
- „Umlaufbeschlüsse sind (...) im Weg der Walddatenbank herbeizuführen und darin zu dokumentieren.“<sup>64</sup>

Erfolgt die Übermittlung des Beschlussantrags oder der Stimme elektronisch, stellt sich die altbekannte Frage, inwieweit sichergestellt werden kann/muss, dass alle Betroffenen vom Vorgang (rechtzeitig) Kenntnis erlangen und ihre Stimme rechtzeitig einlangt. Manche, aber bei Weitem nicht alle Gesetzgeber verlangen daher eine **nachweisliche Verständigung**:<sup>65</sup>

- „(...) Beschlüsse können auch im Umlaufweg gefasst werden. Dazu ist der maßgebliche Sachverhalt den Mitgliedern des Vorstandes nachweislich schriftlich zur Kenntnis zu bringen. (...)“<sup>66</sup>
- „Ein Umlaufbeschluss bedarf der nachweislichen Verständigung sämtlicher Mitglieder (...).“<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup> § 56a Abs. 4 (Stmk.) GemO (FN 32).

<sup>62</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>63</sup> § 15 Abs. 1a Geschäftsordnung der Burgenländischen Landesregierung (GeOL), LGBL Nr. 35/2015 in der Fassung LGBL Nr. 19/2020.

<sup>64</sup> § 21 Abs. 3 letzter Satz Tiroler Waldordnung 2005, LGBL Nr. 55/2005 in der Fassung LGBL Nr. 80/2020.

<sup>65</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>66</sup> § 123 Abs. 4 Burgenländisches Jagdgesetz 2017 (Bgl. JagdG 2017), LGBL Nr. 24/2017 in der Fassung LGBL Nr. 89/2019.

<sup>67</sup> § 6 Abs. 5 letzter Satz Oö. Sportgesetz 2019, LGBL Nr. 56/2019.

- „(...) *Das einzelne Mitglied des Kollegialorgans stimmt dem Beschluss durch Anbringen seiner Unterschrift auf dem Beschlussantrag und nachweislicher Rückübersendung zu. (...)*“<sup>68</sup>

Eine verpflichtende Nachweisbarkeit hat den Vorteil, dass Übermittlungsschwierigkeiten relativ rasch erkannt sowie möglicherweise noch saniert werden können und diese nicht erst nach Beschlussfassung zu Tage treten.<sup>69</sup> Wobei sich va. beim E-Mailverkehr die Frage stellt, wie die Nachweislichkeit belegt werden soll. Genügt eine Empfangsbestätigung oder gar eine Sendebestätigung?<sup>70</sup> Dieser Frage soll an dieser Stelle jedoch nicht weiter nachgegangen werden, zumal sie kein Spezifikum des Umlaufbeschlusses ist, sondern sich generell dort stellt, wo moderne Medien zur Übermittlung von Dokumenten eingesetzt werden.

## 2.5. Abstimmungsverfahren und -ergebnis

Das Ziel eines Umlaufverfahrens ist in der Regel die Annahme oder Nicht-Annahme des übermittelten Beschlussantrags. Dies setzt freilich voraus, dass **alle nötigen Informationen** vorab vorliegen und ein entsprechender Antrag formuliert wurde. Meistens wird dieser Umstand in den gesetzlichen Bestimmungen implizit vorausgesetzt. Zum Teil wird manches aber auch ausdrücklich geregelt:<sup>71</sup>

- „(...) *Für Entscheidungen im Umlaufweg ist Stimmeneinhelligkeit sowie das Vorliegen eines begründeten Beschlussantrages der oder des Senatsvorsitzenden erforderlich. (...)*“<sup>72</sup>
- „*Das Umlaufstück hat einen begründeten Antrag zu enthalten, der so gefasst ist, dass mit ‚dafür‘ oder ‚dagegen‘ gestimmt werden kann.*“<sup>73</sup>
- „*Zur Beschlussfassung im Umlaufweg hat der Verbandsobmann den Beschlussantrag samt den erforderlichen Sachverhaltsunterlagen (...) allen übrigen verbandsangehörigen Gemeinden schriftlich zuzuleiten.*“<sup>74</sup>

---

<sup>68</sup> § 35 Abs. 5 Bgld. GemO 2003 (FN 57).

<sup>69</sup> Wobei es für die Rückübersendung mE nicht erforderlich ist, eine Nachweislichkeit gesetzlich anzuordnen, da dies im Wesentlichen im Interesse des stimmabgebenden Mitglieds liegt und es schließlich fraglich ist, ob allein der „Nachweis“ der Stimmabgabe genügen würde, um eine Stimme, die faktisch nicht eingelangt ist, zu werten.

<sup>70</sup> Im Anwendungsbereich des Zustellgesetzes stellen Sendebestätigungen jedenfalls keinen Nachweis der tatsächlichen Zustellung per E-Mail dar (vgl. *Bumberger/Schmid*, Praxiskommentar zum Zustellgesetz, § 37 K 7 [Stand 1.1.2018, rdb.at]). Siehe aber zB § 66a Oö. Gemeindeordnung 1990 (Oö. GemO 1990), LGBl. Nr. 91/1990 in der Fassung LGBl. Nr. 90/2021, worin angeordnet wird, dass für die Nachweisbarkeit eine Sendebestätigung genügt.

<sup>71</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>72</sup> § 102 Abs. 2 BDG 1979 (FN 60).

<sup>73</sup> § 7 Abs. 3 letzter Satz Sicherheitsakademiebeirat-Verordnung, BGBl. II Nr. 74/2001 in der Fassung BGBl. II Nr. 297/2020.

<sup>74</sup> § 8 Abs. 6 NÖ Gemeindeverbandsgesetz, LGBl. 1600-0 in der Fassung LGBl. Nr. 8/2022.

Als weitere Verfahrensbestimmung könnte allenfalls noch geregelt werden, ob **Gegen- oder Zusatzanträge** möglich sein sollen, was wohl jedenfalls von der Größe des Kollegialorgans abhängig ist. Sofern diese Möglichkeit nicht ausdrücklich vorgesehen ist, sind derartige Anträge mE grundsätzlich nicht zulässig, da es wohl jedenfalls konkreter Begleitregelungen dazu bedürfte, wie zB:<sup>75</sup>

- „(...) Gegen-, Abänderungs- und Zusatzanträge sind im Umlaufweg nicht möglich. (...)“<sup>76</sup>
- „Ein Umlaufbeschluss kommt zustande, wenn (...) ein Gegen- oder Zusatzantrag nicht vorliegt.“<sup>77</sup>
- „Liegt ein Gegen- oder Zusatzantrag vor, so hat der Vorsitzende diesen den übrigen Mitgliedern schriftlich oder elektronisch mit E-Mail zuzuleiten. Liegen Gegen- und Zusatzanträge vor, so bestimmt der Vorsitzende in einem die Reihenfolge der Abstimmung. (...) Wurde ein Antrag angenommen, so sind diesem widersprechende Anträge gegenstandslos.“<sup>78</sup>

Zwingend erforderlich sind aber Regelungen über die **Frist für die Stimmabgabe**, sofern keine endlosen Umlaufverfahren entstehen sollen. Dabei kann der eigentliche Akt der Stimmabgabe oder das Einlangen beim Absender als maßgeblich für die Fristwahrung angenommen werden. Soweit ersichtlich, entscheidet sich der Großteil der Gesetzgeber für die zweite Variante, was mE auch zweckmäßig ist, da dadurch ein objektiv nachprüfbares Kriterium für die Beurteilung der Rechtzeitigkeit herangezogen werden kann:<sup>79</sup>

- „Für einen gültigen Umlaufbeschluss haben mehr als die Hälfte der Mitglieder, darunter jedenfalls der Vorsitzende oder sein Stellvertreter, innen 7 Tagen bei der Geschäftsstelle ihre Stimme schriftlich abzugeben.“<sup>80</sup>
- „Dies hat in der Weise zu geschehen, dass der Antrag von der bzw. von dem Vorsitzenden unter Setzung einer angemessenen Frist für die Stimmabgabe unter Verwendung geeigneter technischer Kommunikationsmittel, insbesondere per E-Mail, allen übrigen Mitgliedern zugeleitet wird. Diese haben ihre Stimme schriftlich

---

<sup>75</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>76</sup> § 8 Abs. 6 NÖ Gemeindeverbandsgesetz (FN 74).

<sup>77</sup> § 5 Abs. 2 letzter Satz Geschäftsordnung der (Tir.) Forsttagsatzungskommissionen (FN 46).

<sup>78</sup> § 5 Abs. 3 Geschäftsordnung der (Tir.) Forsttagsatzungskommissionen (FN 46).

<sup>79</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>80</sup> § 4 Abs. 8 zweiter Satz Geschäftsordnung des (Tir.) Landessanitätsrates (FN 51).

*abzugeben und an die Vorsitzende bzw. den Vorsitzenden so rechtzeitig zu übermitteln, dass sie innerhalb der gesetzten Frist einlangt.*<sup>81</sup>

- *„(...) Zur Beschlussfassung im Umlaufweg hat der Verbandsobmann den Beschlussantrag (...) unter Setzung einer Frist, die mindestens 5 Tage ab Übermittlung der Beschlussunterlagen beträgt, allen übrigen verbandsangehörigen Gemeinden schriftlich zuzuleiten. (...) Die Stimmabgabe erfolgt schriftlich mit Angabe des Datums der Entscheidung und ist dem Verbandsobmann innerhalb der von ihm gesetzten Frist zu übermitteln. (...)“<sup>82</sup>*

Wie beim letzten Beispiel deutlich wird, stellt sich in der praktischen Umsetzung zudem die Frage, ob als Fristende nur der Ablauf eines bestimmten Zeitraumes oder auch ein konkretes Datum genannt werden kann. Ersteres hat zwar den Nachteil, dass auf Grund von möglicherweise individuell unterschiedlichen **Zustellzeitpunkten** nicht von vornherein klar ist, wann die Frist insgesamt abgelaufen ist. Allerdings steht dadurch allen Mitgliedern der gleiche Entscheidungszeitraum zur Verfügung.

Zum Thema Frist könnte weiters überlegt werden, ob es einer expliziten Regelung bedarf, wie mit einem **Widerruf bzw. einer Abänderung der Stimme** während offener Frist umzugehen ist. Soweit ersichtlich, wird dies in der Rechtsordnung im Zusammenhang mit Umlaufbeschlüssen nicht speziell geregelt. Ohne eine spezifische gesetzliche Regelung ist die Frage, ob ein Widerruf oder eine Abänderung während offener Frist zulässig ist, mE nicht eindeutig zu beantworten.<sup>83</sup> Ähnlich, aber im Detail doch etwas anders gelagert, ist jener (nicht bloß fiktive) Fall, in dem ein Mitglied rechtzeitig eine Pro-Stimme abgibt, dann aber noch während offener Frist alle seine politischen Ämter abgibt und damit zum Zeitpunkt der eigentlichen Beschlussfassung kein Mitglied des Kollegialorgans mehr ist.<sup>84</sup>

Jedenfalls aber von ganz genereller und jeden Umlaufbeschluss betreffender Bedeutung ist eine andere Frage, nämlich zu welchem **Zeitpunkt der Beschluss** konkret zustande gekommen ist, was sich mE jedenfalls eindeutig aus dem Gesetzestext ergeben muss. Dies ist allein schon deswegen von ganz zentraler Bedeutung, weil der VwGH (anders als der VfGH) bei der

---

<sup>81</sup> § 2 Abs. 1 zweiter und dritter Satz 2. Oö. COVID-19-Gesetz (FN 33).

<sup>82</sup> § 8 Abs. 6 NÖ Gemeindeverbandsgesetz (FN 74).

<sup>83</sup> Im Sinne eines contrarius actus wäre mangels gegenteiliger Regelungen ein Widerruf bzw. eine Abänderung während offener Frist mE zu beachten. Die Unzulässigkeit des Widerrufs bzw. der Abänderung bedürfte dann konsequenter Weise einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung.

<sup>84</sup> In Fortführung der Argumentation aus FN 83 wäre eine solche Stimme mangels ausdrücklicher gegenteiliger Regelung mE weiterhin zu werten, da kein contrarius actus vorliegt. Aber angesichts dessen, dass zum Zeitpunkt des Fristablaufs diese Stimme keinem aktiven Mitglied mehr zugeordnet werden kann, kann man freilich auch anders argumentieren. Die Frage hängt letztlich auch eng mit dem nächsten Thema - dem Zeitpunkt der Beschlussfassung - zusammen.

Beurteilung, welche Sach- und Rechtslage bei der Erlassung von Bescheiden anzuwenden ist, bei Kollegialorganen nicht auf den Zeitpunkt der Zustellung, sondern auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung abstellt.<sup>85</sup> Wann also tritt dieser Zeitpunkt im Umlaufverfahren ein: Mit dem Zeitpunkt, zu dem das letzte (für die Annahme des Beschlusses erforderliche?) Mitglied seine Stimme abgegeben hat oder diese Stimme innerhalb der Frist eingelangt ist? Oder soll auf den Zeitpunkt des Fristablaufs abgestellt werden? Auch das kann aber mitunter nicht ganz eindeutig sein, da es bei Fristen, die ab Zustellung laufen, womöglich keinen einheitlichen Zeitpunkt gibt. Und ohne nachweisliche Übersendung ist es noch schwieriger, einen eindeutigen Zeitpunkt zu bezeichnen. Oder man nimmt als relevanten Zeitpunkt die Feststellung des zustande gekommenen Beschlusses durch den Vorsitzenden an. Auch das lässt jedoch ein unbehagliches Gefühl zurück, wenn das Zustandekommen des Beschlusses - zugespitzt formuliert - vom Belieben des Vorsitzenden abhängig ist.

Zu dieser Frage finden sich relativ wenig klare Beispiele in der Rechtsordnung; manchen Regelungen lässt sich allenfalls implizit ein Zeitpunkt entnehmen, wie zB:<sup>86</sup>

- „Die Beschlussfassung im schriftlichen Umlauf ist zulässig, wobei der Vorsitzende den wirksam gefassten Beschluss feststellt.“<sup>87</sup>
- „Das Ergebnis der Beschlussfassung ist von der bzw. dem Vorsitzenden unmittelbar nach der Feststellung des Ergebnisses zu dokumentieren und allen übrigen Mitgliedern mitzuteilen.“<sup>88</sup>
- „Die Stimmabgabe erfolgt schriftlich mit Angabe des Datums der Entscheidung und ist dem Verbandsobmann innerhalb der von ihm gesetzten Frist zu übermitteln.“<sup>89</sup>

Eindeutige Worte findet, soweit ersichtlich, nur der Vorarlberger Landesgesetzgeber in seiner schon angesprochenen<sup>90</sup> Digitalisierungs-Novelle:<sup>91</sup>

- „(...) Der Zeitpunkt, zu dem die gesetzte Frist abläuft, ist ausschlaggebend für die Beurteilung, ob ein Beschluss zustande gekommen ist. (...)“<sup>92</sup>

---

<sup>85</sup> Siehe die Nachweise in *Hengstschläger/Leeb*, AVG-Kommentar § 59 (Stand 1.7.2005, rdb.at), Rz. 80.

<sup>86</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>87</sup> § 6 Abs. 3 letzter Satz Klima- und Energiefondsgesetz (KLI.EN-FondsG), BGBl. I Nr. 40/2007 in der Fassung BGBl. I Nr. 37/2018.

<sup>88</sup> § 2 Abs. 1 letzter Satz 2. Oö. COVID-19-Gesetz (FN 33).

<sup>89</sup> § 8 Abs. 6 fünfter Satz NÖ Gemeindeverbandsgesetz (FN 74).

<sup>90</sup> Siehe FN 10.

<sup>91</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>92</sup> § 53 Abs. 2 (Vbg.) Gemeindegesetz, LGBl. Nr. 40/1985 in der Fassung LGBl. Nr. 4/2022.



Mehr Regelungen gibt es dagegen dazu, wie die anderen Mitglieder **vom Ergebnis informiert** werden. Auch dabei kommen unterschiedliche Vorgehensweisen in Betracht:<sup>93</sup>

- „(...) Der Vorsitzende (...) hat die Mitglieder unverzüglich über das Beschlussergebnis zu informieren. (...)“<sup>94</sup>
- „Das Ergebnis der Beschlussfassung ist von der bzw. dem Vorsitzenden unmittelbar nach der Feststellung des Ergebnisses zu dokumentieren und allen übrigen Mitgliedern mitzuteilen.“<sup>95</sup>
- „Das Protokoll über die solcherart erfolgte Beratung und Abstimmung ist allen Richterinnen und Richtern (...) zugänglich zu machen.“<sup>96</sup>

Viele Bestimmungen - so auch die beiden zuletzt genannten Beispiele - enthalten Regelungen über die **Dokumentation**, wobei sie sich vor allem darin unterscheiden, wie genau geregelt ist, was alles dokumentiert werden muss:<sup>97</sup>

- „Auch über eine Beschlussfassung im Umlaufweg oder in einer Videokonferenz ist ein Sitzungsprotokoll zu führen. Bei der Beschlussfassung im Umlaufweg hat das Sitzungsprotokoll allfällige Stellungnahmen zu enthalten.“<sup>98</sup>
- „ (...) Umlaufbeschlüsse bedürfen der Einstimmigkeit der abgegebenen Stimmen und sind im Protokoll der nächsten Sitzung des Organs anzuführen.“<sup>99</sup>
- „Der Ablauf und das Ergebnis der Beschlussfassung sind schriftlich festzuhalten; (...).“<sup>100</sup>
- „Bei Beschlüssen im Umlaufweg ist (...) nachträglich Folgendes zu dokumentieren:
  1. *die Frist zur Abgabe der Erklärung;*
  2. *die Punkte der Tagesordnung;*
  3. *die Feststellung, dass die Aufforderung zur Abgabe einer Erklärung allen Mitgliedern des Gemeinderates zugegangen ist;*
  4. *der übermittelte Antrag im Wortlaut und die übermittelten Unterlagen;*

---

<sup>93</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>94</sup> § 4 Abs. 8 Geschäftsordnung des (Tir.) Landessanitätsrates (FN 51).

<sup>95</sup> § 2 Abs. 1 letzter Satz 2. Oö. COVID-19-Gesetz (FN 33).

<sup>96</sup> § 9 Abs. 7a letzter Satz BFGG (FN 13).

<sup>97</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>98</sup> § 8 Abs. 6 vorletzter und letzter Satz NÖ Gemeindeverbandsgesetz (FN 74).

<sup>99</sup> § 61 Abs. 4 WKG (FN 39).

<sup>100</sup> § 53 Abs. 2 letzter Satz (Vbg.) Gemeindegesetz (FN 92).

5. *die Namen der Mitglieder, welche den einzelnen Anträgen durch Erklärung gemäß Abs. 3 zugestimmt haben;*
6. *die Feststellung, ob jeweils ein gültiger Beschluss zustande gekommen ist oder nicht.*

*Die Dokumentation ist gemäß § 60 Abs. 7 zur Einsichtnahme bereitzuhalten, gemäß § 60 Abs. 8 abzulegen und gemäß § 60a Abs. 2 vorletzter Satz zu verwahren. Beschlüsse im Umlaufweg sind, sofern diese öffentliche Tagesordnungspunkte betreffen, nach Beschlussfassung an der Amtstafel eine Woche hindurch kundzumachen.*<sup>101</sup>

Freilich gibt es noch andere Aspekte, die im Zusammenhang mit Umlaufbeschlüssen - je nach den Bedürfnissen der jeweiligen Materie bzw. des jeweiligen Kollegialorgans - geregelt werden können. Aber bei den dargelegten Punkten handelt es sich um Fragen, die sich mE bei allen Umlaufbeschlüssen mehr oder weniger in gleicher Weise stellen.

### **3. Videokonferenzen**

#### **3.1. Einleitende Bemerkungen**

Videokonferenzen wurden bislang vor allem für die Abwicklung gerichtlicher Verhandlungen, etwa zur Vernehmung von nicht körperlich anwesenden Personen verwendet.<sup>102</sup> Seit der COVID-19-Pandemie werden sie aber vermehrt auch bei Sitzungen und Beschlüssen von Kollegialorganen eingesetzt, worauf im Folgenden der Fokus gelegt wird.

#### **3.2. Krisenrecht oder/und Dauerrecht; (zusätzliche) formale/ inhaltliche Voraussetzungen/Beschränkungen**

Zunächst stellen sich hier genau die gleichen Fragen wie bei Umlaufbeschlüssen, also ob Videokonferenzen als echte, dauerhafte Alternative zur physischen Zusammenkunft oder bloß als (befristete) Krisenbestimmung eingesetzt werden sollen und ob für ihre Zulässigkeit zusätzliche Voraussetzungen - wie etwa die Zustimmung der Mitglieder, besondere Dringlichkeit etc. - notwendig sind. Dazu kann also im Wesentlichen auf die Ausführungen zu den Umlaufbeschlüssen unter Pkt. 2.1. und 2.2. verwiesen werden.

---

<sup>101</sup> § 56a Abs. 5 (Stmk.) GemO (FN 32).

<sup>102</sup> Siehe zu den mit dem Einsatz von technischen Kommunikationsverfahren in Gerichtsprozessen verbundenen besonderen Herausforderungen *Steiner, ZVG 2022, 177.*

### 3.3. Kommunikation(sform)

Zunächst stellt sich die Frage, was unter einer „**Videokonferenz**“ überhaupt zu verstehen ist. Manche Bestimmungen sind dazu ganz knapp gehalten, andere werden wiederum sehr detailliert ausgestaltet:<sup>103</sup>

- „Eine Beschlussfassung im Umlaufweg oder in einer Videokonferenz ist zulässig.“<sup>104</sup>
- „Die Beratung und Beschlussfassung im Senat kann unter Verwendung geeigneter technischer Kommunikationsmittel erfolgen.“<sup>105</sup>
- „Sofern der Verfassungsgerichtshof im Fall außergewöhnlicher Verhältnisse nicht in angemessener Frist zusammentreten kann, kann der Vorsitzende die Beratung und Beschlussfassung im Umlaufweg oder mit Mitteln der Telekommunikation durchführen.“<sup>106</sup>
- „Abweichend von § 59 kann der Gemeindevorstand Beschlüsse im Umlaufweg oder in einer Video- oder Telefonkonferenz fassen.“<sup>107</sup>
- „(1) Aussprachen, Verständigungen, Beratungen zwischen Lehrpersonen und Erziehungsberechtigten, Ladung zu und Durchführung und Beschlussfassungen von Konferenzen, Kommissionen und schulpartnerschaftlichen Gremien sowie Zustellungen können mittels elektronischer Kommunikation erfolgen.  
(2) Konferenzen und schulpartnerschaftliche Gremien sind beschlussfähig, wenn die für eine Beschlussfassung bei physischer Abhaltung erforderliche Anzahl an Mitgliedern gleichzeitig im virtuellen Raum anwesend ist.  
(3) Beschlüsse können während der elektronischen Konferenz gefasst, schriftlich protokolliert und anschließend im Umlaufweg nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten auch elektronisch gezeichnet werden.“<sup>108</sup>
- „Im Fall einer Katastrophe oder eines anderen öffentlichen Notstandes darf die Sitzung des Vorstandes unter Verwendung technischer Einrichtungen zur Wort- und Bildübertragung in Form einer Videokonferenz durchgeführt werden, wenn eine Teilnahmemöglichkeit von jedem Ort aus mittels einer akustischen und optischen Zweiweg-Verbindung in Echtzeit mit der Möglichkeit jedes Teilnehmers besteht,

---

<sup>103</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>104</sup> Art. 69 Abs. 3 zweiter Satz B-VG (FN 7); vgl. auch § 14 Abs. 2 AMA-Gesetz (FN 9).

<sup>105</sup> § 14 Abs. 6 erster Satz NÖ Landesverwaltungsgerichtsgesetz (NÖ LVGG), LGBl. 0015-0 in der Fassung LGBl. Nr. 9/2022.

<sup>106</sup> § 7 Abs. 3 erster Satz VfGG (FN 26).

<sup>107</sup> § 101 Abs. 6 erster Satz (Vbg.) Gemeindegesetz, LGBl. Nr. 40/1985 in der Fassung LGBl. Nr. 19/2020.

<sup>108</sup> § 70a Schulunterrichtsgesetz (SchUG), BGBl. Nr. 472/1986 in der Fassung BGBl. I Nr. 96/2022.

*während der Sitzungen Wortmeldungen abzugeben und an Abstimmungen teilzunehmen. (...)“<sup>109</sup>*

Was genau unter den jeweiligen Begriffen zu verstehen ist, wird in den gesetzlichen Bestimmungen weitgehend offen gelassen. Im Wesentlichen geht es meist darum, ob eine rein akustische Verbindung genügt oder ob auch eine Bildübertragung notwendig ist. Gerade wenn mehr als eine bloße Telefonverbindung verlangt wird, ist eine gewisse technische Ausstattung sowie die Verwendung von konkreten Tools notwendig, deren Verfügbarkeit und Anwendung nicht für jedermann selbstverständlich ist. Dies führt zur Frage, wie damit umzugehen ist, wenn **Mitglieder technisch nicht entsprechend ausgestattet** sind.

Nach manchen Bestimmungen ist eine entsprechende technische Ausstattung Voraussetzung für die Durchführung einer Videokonferenz.<sup>110</sup>

- *„Bei Vorliegen der technischen Voraussetzungen ist eine Beschlussfassung im Rahmen einer Videokonferenz dann zulässig, wenn alle Vertreter aller verbandsangehörigen Gemeinden diesbezüglich zugestimmt haben.“<sup>111</sup>*

In Vorarlberg wird dem Vorsitzenden die Entscheidung zur Durchführung einer Videokonferenz übertragen, der dabei ua. die technischen Rahmenbedingungen zu beachten hat:<sup>112</sup>

- *„Sitzungen eines Ausschusses können auf Anordnung des Vorsitzenden auch in Form einer Videokonferenz stattfinden. Der Vorsitzende hat bei seiner Entscheidung die technischen, organisatorischen und datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen sowie die zu behandelnden Tagesordnungspunkte zu berücksichtigen.“<sup>113</sup>*

In diesem Zusammenhang ist auch auf eine Bestimmung der Gesellschaftsrechtlichen COVID-19-Verordnung hinzuweisen, die „virtuelle“ Versammlungen von juristischen Personen des Privatrechts regelt und hinsichtlich der technischen Ausstattung ihrer Teilnehmer Folgendes vorsieht:<sup>114</sup>

---

<sup>109</sup> § 21 Abs. 6 Kärntner Tourismusgesetz 2011 (K-TG), LGBl. Nr. 18/2012 in der Fassung LGBl. Nr. 98/2020.

<sup>110</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>111</sup> § 8 Abs. 5 erster Satz NÖ Gemeindeverbandsgesetz (FN 74).

<sup>112</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>113</sup> § 53 Abs. 1 erster und zweiter Satz (Vbg.) Gemeindegesetz (FN 92). In den parlamentarischen Materialien wird dazu ausgeführt, dass der Vorsitzende dabei insbesondere auf die technische Ausstattung der Mitglieder sowie deren Fähigkeit im Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologie Rücksicht zu nehmen und darauf zu achten hat, dass das verwendete Videokonferenzsystem barrierefrei zugänglich ist (vgl. RV 111 BlgLT 31. GP, 7).

<sup>114</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

- *„Falls einzelne, höchstens jedoch die Hälfte der Teilnehmer nicht über die technischen Mittel für eine akustische und optische Verbindung mit der virtuellen Versammlung verfügen oder diese Mittel nicht verwenden können oder wollen, so ist es auch ausreichend, wenn die betreffenden Teilnehmer nur akustisch mit der Versammlung verbunden sind.“<sup>115</sup>*

In den oberösterreichischen Gemeinden muss eine Teilnahme ohne persönliche technische Ausstattung am üblichen Sitzungsort ermöglicht werden:<sup>116</sup>

- *„Bei Sitzungen von Kollegialorganen der Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Abs. 1 ist sicherzustellen, dass im sonst verwendeten Sitzungszimmer oder einem anderen geeigneten Raum eine Teilnahme ohne persönliche technische Einrichtungen möglich ist. Auf diese Möglichkeit der Teilnahme vor Ort ist in der Einladung zur Sitzung hinzuweisen, sofern nicht alle Mitglieder des Kollegialorgans vorab darauf verzichtet haben.“<sup>117</sup>*

Damit angesprochen sind sog. „**Hybridsitzungen**“, die für die Problematik der fehlenden Ausstattung eine Lösung sein können und zum Teil auch gesetzlich zwingend verlangt werden, wie dies etwa im Oö. LVwGG für Sitzungen des Personalausschusses der Fall ist:<sup>118</sup>

- *„Im Übrigen gelten die die Vollversammlung betreffenden Bestimmungen über den Geschäftsgang für den Personalausschuss sinngemäß mit der Maßgabe, dass (...) die bzw. der Vorsitzende in begründeten Ausnahmefällen entscheiden kann, dass ein Mitglied auch dann als anwesend gilt, wenn es unter Verwendung technischer Einrichtungen zur Wort- und Bildübertragung an der Beratung und der Beschlussfassung teilnimmt, sofern im Übrigen wenigstens die Hälfte der Mitglieder tatsächlich anwesend ist.“<sup>119</sup>*

Im Zusammenhang mit Hybridsitzungen hat jedoch *Wolfgang Steiner*<sup>120</sup> jüngst darauf hingewiesen, dass die Gefahr einer Kategorisierung in Teilnehmer erster und zweiter Ordnung besteht. Gerade bei allgemeinen Vertretungsorganen, wo die gemeinsame Beratung und Entscheidungsfindung ein Wesensmerkmal ist, kann es auf das Abstimmungsverhalten unterschiedliche Auswirkungen haben, je nachdem, ob man vor Ort mit

---

<sup>115</sup> § 2 Abs. 2 Gesellschaftsrechtliche COVID-19-Verordnung (COVID-19-GesV), BGBl. II Nr. 140/2020 in der Fassung BGBl. II Nr. 252/2022.

<sup>116</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>117</sup> § 3 Abs. 4 2. Oö. COVID-19-Gesetz, LGBl. Nr. 110/2020 in der Fassung LGBl. Nr. 131/2021.

<sup>118</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>119</sup> § 6 Abs. 8 (Z 2) Oö. Landesverwaltungsgerichtsgesetz (Oö. LVwGG), LGBl. Nr. 9/2013 in der Fassung LGBl. Nr. 8/2020.

<sup>120</sup> Vortrag beim Linzer Verwaltungsgerichtstag am 7. Oktober 2021 zum Thema „Zeitlich und örtlich asynchrone Formen kollegialer Willensbildung“.

anderen Mitgliedern in Dialog treten und die allgemeine Stimmung wahrnehmen kann oder ob man alleine vor dem Bildschirm sitzt und allenfalls eine „private (bilaterale)“ Chatfunktion mit einem oder mehreren - aber nicht mit allen - Sitzungsmitgliedern verwendet.

### 3.4. Sitzungsablauf

Als letzter Aspekt bei der Implementierung von Videokonferenzen in Rechtsvorschriften ist mE zu überlegen, wie die Sitzung konkret ablaufen hat und ob bzw. welche Sonderregelungen dafür notwendig sind. Zum Teil wird auf die allgemeinen Regelungen über die Geschäftsführung des jeweiligen Organs zurückgegriffen werden können. Zum Teil wird man mit einer sinngemäßen Anwendung auf Grund der Besonderheiten technischer Kommunikationsverfahren jedoch an Grenzen stoßen, weshalb spezifische Bestimmungen aufgenommen werden müssen, wie es - im Wesentlichen gleichlautend - der Oberösterreichische und der Tiroler Landesgesetzgeber sowie jüngst sehr ausführlich auch der Vorarlberger Landesgesetzgeber getan haben:<sup>121</sup>

- „(...) *In diesem Fall*

1. *gelten die per Video zugeschalteten Mitglieder als anwesend und nehmen an der Abstimmung in der Weise teil, dass sie ihre Stimme nach persönlichem Aufruf durch die Vorsitzende bzw. den Vorsitzenden mündlich abgeben,*
2. *ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass den per Video zugeschalteten Mitgliedern die Tagesordnung und die für die Beratung und Beschlussfassung erforderlichen Unterlagen vollständig vorliegen,*
3. *sind in der Niederschrift die Namen der persönlich anwesenden und der per Video zugeschalteten Mitglieder entsprechend festzuhalten,*

(...).“<sup>122</sup>

In dieser Bestimmung werden drei wesentliche Aspekte angesprochen: die **Übermittlung von Unterlagen**, das **Abstimmungsverfahren** sowie die **Dokumentation**.

Insbesondere an der Regelung über die **Stimmabgabe** wird mE deutlich, dass sich eine Videokonferenz nicht bloß durch die fehlende körperliche Präsenz der Mitglieder von einer herkömmlichen Sitzung unterscheidet. Während

---

<sup>121</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>122</sup> § 3 Abs. 1 2. Oö. COVID-19-Gesetz (FN 117); vgl. auch § 29a Abs. 2 Innsbrucker Stadtrecht, LGBl. Nr. 53/1975 in der Fassung LGBl. Nr. 15/2022, sowie § 53 Abs. 1 (Vbg.) Gemeindegesetz (FN 92).

Beschlüsse üblicherweise durch gleichzeitige Stimmabgabe, etwa Handheben oder Aufstehen, gefasst werden, werden die Stimmen nach dieser Verfahrensregelung hintereinander abgegeben, wodurch manche Mitglieder bereits im Wissen des Abstimmungsverhaltens anderer Mitglieder sind, was sich durchaus auch auf das eigene Abstimmungsverhalten auswirken kann.<sup>123</sup>

Auch hier sind - abhängig von der Technik - Alternativen denkbar, wie etwa das Hand- oder Daumen-Icon, die die meisten Videokonferenz-Tools anbieten.<sup>124</sup> Der Vorarlberger Gesetzgeber sieht etwa eine elektronische Stimmabgabe vor und nennt in den parlamentarischen Materialien<sup>125</sup> als Beispiel ein Videokonferenzsystem mit integrierter Abstimmungsfunktion:<sup>126</sup>

- *„In diesem Fall (...) gelten die an der Videokonferenz teilnehmenden Mitglieder als anwesend und nehmen an der Abstimmung in der Weise teil, dass sie ihre Stimme nach persönlichem Aufruf durch den Vorsitzenden mündlich abgeben; besteht die Möglichkeit einer authentifizierten elektronischen Stimmabgabe, kann die Stimmabgabe auch in elektronischer Form erfolgen; (...).“<sup>127</sup>*

Gerade im Zusammenhang mit der Stimmabgabe ist es zudem wesentlich, dass keine Zweifel an der **Identität der Mitglieder** bestehen. Wenngleich nicht unbedingt bei einer Videokonferenz, wobei auch hier je nach Qualität des Bildes das Gegenüber oft schwer erkennbar ist, aber jedenfalls bei reinen Telefonkonferenzen ohne Bildübertragung muss in irgendeiner Weise die Identität des teilnehmenden Mitglieds überprüft werden (können). Dies kann wohl nur durch den Vorsitzenden geschehen, was etwa der Kärntner Landesgesetzgeber auch ausdrücklich anordnet:<sup>128</sup>

- *„Besteht bei einer Videokonferenz Anlass zu einem Zweifel an der Identität eines Teilnehmers oder seines Stimmrechts (...), so hat dies der Vorsitzende auf geeignete Weise zu überprüfen.“<sup>129</sup>*

Auch der Vorarlberger Gesetzgeber hat eine vergleichbare Vorgehensweise in seiner jüngsten Novelle vor Augen: Zunächst geht er davon aus, dass Mitglieder auch ohne Bild an der Videokonferenz teilnehmen können (etwa wegen unzureichender Internet-Bandbreite), sofern sie ihr akustisch folgen können.<sup>130</sup> Wie sich insbesondere aus den parlamentarischen Materialien

---

<sup>123</sup> Siehe dazu auch die Ausführungen zum herkömmlichen Umlaufverfahren unter Pkt. 2.4.

<sup>124</sup> Ob damit jedoch den Anforderungen an ein authentisches, sicheres und nachprüfbares Abstimmungsverfahren ausreichend Rechnung getragen wird, ist eine andere Frage; maßgeblich ist jeweils die konkrete technische Ausgestaltung.

<sup>125</sup> Siehe RV 111 BlgLT 31. GP, 7.

<sup>126</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>127</sup> § 53 Abs. 1 (lit. b) (Vbg.) Gemeindegesetz (FN 92).

<sup>128</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>129</sup> § 16a Abs. 3 Kärntner Tourismusgesetz 2011 (K-TG), LGBl. Nr. 18/2012 in der Fassung LGBl. Nr. 98/2020.

<sup>130</sup> Vgl. § 53 Abs. 1 lit. g (Vbg.) Gemeindegesetz (FN 92).

ergibt, ist es Aufgabe des Vorsitzenden als Leiter der Sitzung, sich der Identität der Mitglieder zu vergewissern und etwa bei Zweifeln, die allein auf Grund der Stimme entstehen, das Mitglied zum Nachweis seiner Identität auf geeignete Weise (zB durch kurzfristige Aktivierung der Videoübertragung) aufzufordern.<sup>131</sup>

Ein anderes Thema, das es bei Videokonferenzen zu bedenken gilt, ist jenes der **Öffentlichkeit bzw. Nichtöffentlichkeit**. So gibt es Bestimmungen für Kollegialorgane, wonach die Beratung über gewisse Verhandlungsgegenstände zwingend in öffentlicher Sitzung erfolgen muss,<sup>132</sup> sowie Fälle, in denen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann bzw. muss.<sup>133</sup>

In den gesetzlichen Bestimmungen zu Videokonferenzen wird die **Öffentlichkeit** der Sitzung großteils durch eine Übertragung im Internet<sup>134</sup> sichergestellt:<sup>135</sup>

- „Soweit Sitzungen landesgesetzlich eingerichteter Kollegialorgane öffentlich sind, ist zu gewährleisten, dass die Sitzung durch Livestream im Internet oder in einer anderen geeigneten Weise mitverfolgt werden kann.“<sup>136</sup>
- „(...) Öffentliche Sitzungen des Gemeinderates sowie die Behandlung des Voranschlages und des Rechnungsabschlusses dürfen darüber hinaus in einer Videokonferenz behandelt werden, wenn die Videokonferenz (...) im Internet übertragen wird.“<sup>137</sup>

Wie kann allerdings umgekehrt sichergestellt werden, dass **nicht-öffentliche Verhandlungsgegenstände** auch nicht-öffentlich behandelt werden? Soweit es nur darum geht, dass die an der Videokonferenz teilnehmenden Mitglieder

---

<sup>131</sup> Siehe RV 111 BglLT 31. GP, 8.

<sup>132</sup> Vgl. zB § 44 Abs. 1 Bgl. GemO 2003, LGBl. Nr. 55/2003 in der Fassung LGBl. Nr. 18/2022, betreffend Gemeindevoranschlag und Rechnungsabschluss; § 36 Abs. 2 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung (K-AGO), LGBl. Nr. 66/1998 in der Fassung LGBl. Nr. 80/2020, betreffend die Behandlung des Voranschlages und der Wirtschaftspläne der Unternehmungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit der Gemeinde, des Rechnungsabschlusses sowie der Rechnungsabschlüsse der Unternehmungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

<sup>133</sup> Vgl. zB § 44 Abs. 1 Bgl. GemO 2003 betreffend die Erlassung von Bescheiden sowie individuelle Personal- und Abgabenangelegenheiten; § 53 Abs. 2 und 3 Oö. GemO 1990, LGBl. Nr. 91/1991 in der Fassung LGBl. Nr. 90/2021.

<sup>134</sup> In diesem Zusammenhang stellt sich lediglich die Frage, auf welche Weise die Übertragung im Internet erfolgen soll: Wird eine „stille“ Teilnahme von interessierten Bürgern an der Videokonferenz ermöglicht, was jedoch vor allem bei mehreren externen Teilnehmern unübersichtlich werden könnte. Oder wird lediglich der Bildschirm des Vorsitzenden im Internet gestreamt, der dann natürlich vorab entsprechend (technisch) gebrieft werden und seine Bildschirmansicht entsprechend einstellen muss.

<sup>135</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>136</sup> § 3 Abs. 3 2. Oö. COVID-19-Gesetz (FN 117).

<sup>137</sup> § 56a Abs. 1 (Stmk.) GemO (FN 32).



nicht eventuell Zuseher eingeladen haben, kann legislativ wohl nicht mehr angeordnet werden, als dies etwa der Oberösterreichische Gesetzgeber tut:<sup>138</sup>

- „Soweit Sitzungen landesgesetzlich eingerichteter Kollegialorgane nicht öffentlich sind, ist durch die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Videokonferenz zu gewährleisten, dass die Nichtöffentlichkeit der Sitzung gewahrt ist.“<sup>139</sup>

Insbesondere dann, wenn es zulässig ist, nur akustisch (ohne Bildübertragung) teilzunehmen, hat der Vorsitzende jedoch kaum Möglichkeiten, darauf zu achten, dass nur das eigentliche Mitglied teilnimmt. Ähnliches gilt aber auch schon bisher bei vertraulich zu behandelnden Beschlussgegenständen, wo es im Verantwortungsbereich jedes Mitglieds liegt, diese Bestimmung einzuhalten. Was hingegen die technische Komponente betrifft, also dass die Videokonferenz nicht durch fremde Personen gehackt wird, so kann dies wohl nur auf Vollzugsebene insofern gelöst werden, als ein entsprechend sicheres Programm gewählt und dieses mit Passwortschutz versehen wird.

Ähnliches gilt im Übrigen auch für die **datenschutzrechtliche Problematik**, auf die ich an dieser Stelle nur kurz hinweise. Wie auch bei herkömmlichen Sitzungen ist diese auch bei Videokonferenzen zu beachten, wobei das Risiko des Datenmissbrauchs bei der Verwendung von Internet bzw. technischen Kommunikationsmitteln in der Regel höher ist. Der Vorarlberger Gesetzgeber nimmt hier wieder ausdrücklich den Vorsitzenden in die Pflicht:<sup>140</sup>

- „Sitzungen eines Ausschusses können auf Anordnung des Vorsitzenden auch in Form einer Videokonferenz stattfinden. Der Vorsitzende hat bei seiner Entscheidung die technischen, organisatorischen und datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen sowie die zu behandelnden Tagesordnungspunkte zu berücksichtigen.“<sup>141</sup>

Und abschließend ein Punkt, der mE ganz zentral bei Beschlussfassungen im Rahmen von Videokonferenzen ist: Wie geht man mit **technischen Gebrechen** um, speziell mit solchen die just während des Abstimmungsvorganges eintreten, aber auch solchen, die zwar außerhalb des eigentlich Abstimmungsvorganges entstehen, aber Mitglieder daran hindern, dem Sitzungsverlauf zu folgen?

---

<sup>138</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>139</sup> § 3 Abs. 2 2. Oö. COVID-19-Gesetz (FN 117).

<sup>140</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>141</sup> § 53 Abs. 1 erster und zweiter Satz (Vbg.) Gemeindegesetz (FN 92). In den parlamentarischen Materialien wird dazu ausgeführt, dass der Vorsitzende darauf insbesondere bei der Auswahl des zum Einsatz kommenden Videokonferenzsystems zu achten hat (vgl. RV 111 BlgLT 31. GP, 7).

Soweit ersichtlich wird diese Thematik bislang nur vom Vorarlberger Gesetzgeber ausdrücklich geregelt, der eine relativ ausführliche Handlungsanleitung für solche Fälle erstellt hat:<sup>142</sup>

- *„In diesem Fall (...) hat ein Mitglied, welches auf Grund eines technischen Gebrechens der Sitzung akustisch nicht mehr folgen kann oder an der Stimmabgabe gehindert ist, den Vorsitzenden unverzüglich von diesem Umstand zu verständigen; der Vorsitzende hat daraufhin die Sitzung für die notwendige Dauer der Behebung des technischen Gebrechens zu unterbrechen; kann eine Behebung des technischen Gebrechens innerhalb eines vertretbaren Zeitraumes nicht bewirkt werden, dann kann die Sitzung in Abwesenheit dieses Mitgliedes fortgesetzt werden; Beschlüsse, welche vor einer solchen Verständigung, unter der Berücksichtigung der Anwesenheit des verhinderten Mitgliedes mit der erforderlichen Mehrheit gefasst wurden, behalten ihre Gültigkeit.“<sup>143</sup>*

#### 4. Resümee

Anhand der aufgezeigten Problemstellungen und Lösungsansätze ergibt sich mE, dass das Instrument des Umlaufbeschlusses mit relativ überschaubarem Aufwand legislativ gut implementiert werden kann, ohne (zu) viele Auslegungsfragen offen zu lassen. Bei den Videokonferenzen, die hinsichtlich ihres Ablaufs mit herkömmlichen Präsenzsitzungen grundsätzlich deutlich mehr gemeinsam haben, als dies von Umlaufbeschlüssen behauptet werden kann, und die vor diesem Hintergrund im Vergleich zum Umlaufbeschluss bevorzugt eingesetzt werden sollten, sind die legislativen Herausforderungen komplexer. Allein auf Grund der technischen Komponente sind zahlreiche Aspekte zu berücksichtigen, die legislativ kaum erfasst werden können, ohne ein uferloses Gesetzeswerk zu schaffen, welches zudem nach kürzester Zeit womöglich schon wieder überholt ist.

Zusammengefasst ist jedenfalls festzuhalten, dass - wie in so vielen Bereichen - gerade auch bei der legislativen Ausgestaltung von Umlaufbeschlüssen und Videokonferenzen der Teufel im Detail steckt. Und diesen Details kann in Krisenzeiten oftmals nicht die erforderliche Aufmerksamkeit geschenkt werden, weder von Seiten der Legistik noch von Seiten der Vollziehung. Je mehr sich die Regelungen jedoch weg von reinen Krisenbestimmungen hin zu

---

<sup>142</sup> Hervorhebungen im Normtext durch die Verfasserin.

<sup>143</sup> § 53 Abs. 1 (lit. g) (Vbg.) Gemeindegesetz (FN 92). Siehe dazu auch die Ausführungen in den parlamentarischen Materialien (RV 111 BlgLT 31. GP, 25).

einem Dauerrecht bewegen, umso mehr ist es notwendig, dies nunmehr nachzuholen. Wobei auch hier die besondere Herausforderung darin liegt, das rechte Maß zwischen ausreichender Bestimmtheit und Überregulierung zu finden.

## Anhang I

Dr. Julia Dörner

Linzer Legistik-Gespräche

4. November 2021

### CHECKLISTE UMLAUFBESCHLÜSSE

**Krisenrecht oder/und Dauerrecht**

- gleichwertige Handlungsalternative?
- Befristung ("bis zum Ablauf des 31. Dezember 2021")?
- Resilienz ("im Fall außergewöhnlicher Ereignisse")?

**(zusätzliche) formale/inhaltliche Voraussetzungen oder Beschränkungen**

- Beschluss des Gremiums oder Zustimmung/Nichtwiderspruch einzelner Mitglieder?
- Besonderheit des Beschlussgegenstandes?
- Ausschluss von Beschlussgegenständen (zB mangels Öffentlichkeit)?

**Quoren**

- erhöhte Quoren?
- Berechnung des Präsenz(- und Konsens)quorums?
- Stimmenthaltungen? Ablehnungs-/Zustimmungsfiktion?
- Vertretungsfall?

**Kommunikation(sform)**

- Übermittlung des Beschlussantrags elektronisch/herkömmlich, gleichzeitig/nacheinander?
- Stimmabgabe bzw. Übermittlung der Stimme schriftlich (per E-Mail?), mündlich, telefonisch, ...?
- Nachweislichkeit?

**Abstimmungsverfahren**

- begründeter Antrag? sonstige Unterlagen?
- Zusatz- und Abänderungsanträge?
- Frist für Stimmabgabe bzw. Einlangen der Stimme? Fristenlauf ab Übermittlung?
- Widerruf der Stimme?
- Zeitpunkt der Beschlussfassung?
- Information über Beschlussfassung?
- Dokumentation?

### CHECKLISTE VIDEOKONFERENZEN

**Krisenrecht oder/und Dauerrecht**

- gleichwertige Handlungsalternative?
- Befristung ("bis zum Ablauf des 31. Dezember 2021")?
- Resilienz ("im Fall außergewöhnlicher Ereignisse")?

**(zusätzliche) formale/inhaltliche Voraussetzungen oder Beschränkungen**

- Beschluss des Gremiums oder Zustimmung/Nichtwiderspruch einzelner Mitglieder?
- Besonderheit des Beschlussgegenstandes?
- Ausschluss von Beschlussgegenständen?

**Kommunikation(sform)**

- Video, Telefon, ...? konkretes Programm?
- persönliche Ausstattung?
- Hybridsitzung?

**Sitzungsablauf**

- Unterlagen?
- Abstimmungsverfahren?
- Dokumentation?
- Identität der Teilnehmenden?
- (Nicht-)Öffentlichkeit? Datenschutz?
- technische Gebrechen?

## Anhang II

Dr. Julia Dorner

Linzer Legistik-Gespräche

4. November 2021

### BEISPIELE für die legistische Ausgestaltung von Umlaufbeschlüssen und Videokonferenzen

#### Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)

##### Artikel 69. (1) – (2) [...]

(3) Die Bundesregierung fasst ihre Beschlüsse einstimmig. Eine Beschlussfassung im Umlaufweg oder in einer Videokonferenz ist zulässig. Tritt die Bundesregierung in persönlicher Anwesenheit ihrer Mitglieder zusammen, ist sie beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte ihrer Mitglieder anwesend ist.

##### Artikel 117. (1) – (2) [...]

(3) Zu einem Beschluss des Gemeinderates ist die einfache Mehrheit der in beschlussfähiger Anzahl anwesenden Mitglieder desselben erforderlich; es können jedoch für bestimmte Angelegenheiten andere Beschlusserfordernisse vorgesehen werden. Im Fall außergewöhnlicher Verhältnisse ist eine Beschlussfassung im Umlaufweg oder in einer Videokonferenz zulässig; zu einem solchen Beschluss ist die einfache Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderates erforderlich, wenn jedoch für die betreffende Angelegenheit strengere Mehrheitserfordernisse vorgesehen sind, deren Einhaltung.

##### (4) – (8) [...]

##### Artikel 151. (1) – (64)

(65) Art. 69 Abs. 3 in der Fassung des Art. 19 Z 1 des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 16/2020 tritt mit Ablauf des Tages der Kundmachung des genannten Bundesgesetzes in Kraft und mit Ablauf des 31. Dezember 2021 außer Kraft. Art. 69 Abs. 3 in der Fassung des Art. 19 Z 2 des genannten Bundesgesetzes tritt mit 1. Jänner 2022 in Kraft.

##### (66) [...]

#### Ärztegesetz 1998 (ÄrzteG 1998)

##### Schlussbestimmung zu Art. 41 des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 23/2020

§ 242. Für die Dauer einer Pandemie können Beschlüsse in den Organen der Österreichischen Ärztekammer sowie in den Organen der Ärztekammern in den Bundesländern auch durch schriftliche Abstimmung gefasst werden (Umlaufbeschluss).

#### Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG 1979)

##### Abstimmung und Stellung der Mitglieder

##### § 102. (1) [...]

(2) Im Verfahren vor der Bundesdisziplinarbehörde kann die oder der Senatsvorsitzende die Beratung und Beschlussfassung über Anträge nach § 112 Abs. 4, über Kosten nach § 117, über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens nach § 123 und über Ratengesuche nach § 127 Abs. 2 durch Einholung der Zustimmung der anderen Senatsmitglieder im Umlaufweg ersetzen. Für Entscheidungen im Umlaufweg ist Stimmeneinhelligkeit sowie das Vorliegen eines begründeten Beschlussantrages der oder des Senatsvorsitzenden erforderlich. Die Zustimmung kann mündlich, telefonisch oder in jeder anderen technisch möglichen Weise erteilt werden. Eine nicht schriftlich erteilte Zustimmung ist in einem Aktenvermerk festzuhalten (§ 16 AVG).

##### (3) [...]

#### Bundesfinanzgerichtsgesetz (BFGG)

##### Geschäftsverteilungsausschuss

##### § 9. (1) – (7) [...]

(7a) Bis zum Ablauf des 31. Dezember 2021 kann die Leiterin oder der Leiter der Sitzung die Beratung und Abstimmung im Umlaufweg unter Verwendung geeigneter technischer Kommunikationsmittel anordnen, wenn dies zur Verfahrensbeschleunigung zweckmäßig ist, die Sache eine Sitzung nicht erfordert und kein Mitglied die Anberaumung einer Sitzung beantragt. Das Protokoll über die solcherart erfolgte Beratung und Abstimmung ist allen Richterinnen und Richtern (§ 3 Abs. 1) zugänglich zu machen.

##### (8) – (9) [...]

#### Klima- und Energiefondsgesetz (KLI.EN-FondsG)

##### Präsidium

##### § 6. (1) – (2) [...]

(3) Das Präsidium tritt zumindest zweimal jährlich, erstmals spätestens ein Monat nach Inkraft-Treten dieses Bundesgesetzes, zusammen. Das Präsidium fasst seine Beschlüsse einstimmig bei Anwesenheit aller seiner Mitglieder. Stimmenthaltung ist zulässig. Die Be-

schlussfassung im schriftlichen Umlauf ist zulässig, wobei der Vorsitzende den wirksam gefassten Beschluss feststellt.

#### Staatsanwaltschaftsgesetz (StAG)

##### Beirat für den ministeriellen Weisungsbe- reich („Weisungsrat“)

###### § 29b. (1) – (4) [...]

(5) Der Weisungsrat ist beschlussfähig, wenn der Vorsitzende oder seine Vertretung und zwei weitere Personen als Mitglieder oder Ersatzmitglieder anwesend sind. Er trifft seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit. Eine Stimmenthaltung ist unzulässig. Eine Beschlussfassung im Umlaufweg ist zulässig, wenn sich sämtliche Mitglieder des Weisungsrats damit im Einzelfall einverstanden erklären.

(6) [...]

(7) Die näheren Regelungen über die Aufgaben des Vorsitzenden, Rechte und Pflichten der Mitglieder, die Einberufung von Sitzungen, die Vertretung der weiteren Mitglieder im Verhinderungsfall, die Bedingungen der Beschlussfassung im Umlaufweg und die Protokollierung sind in einer Geschäftsordnung des Weisungsrats zu treffen, die der Genehmigung des Bundesministers für Justiz bedarf.

(8) [...]

#### Schulunterrichtsgesetz (SchUG)

##### Elektronische Kommunikation

§ 70a. (1) Aussprachen, Verständigungen, Beratungen zwischen Lehrpersonen und Erziehungsberechtigten, Ladung zu und Durchführung und Beschlussfassungen von Konferenzen, Kommissionen und schulpartnerschaftlichen Gremien sowie Zustellungen können mittels elektronischer Kommunikation erfolgen.

(2) Konferenzen und schulpartnerschaftliche Gremien sind beschlussfähig, wenn die für eine Beschlussfassung bei physischer Abhaltung erforderliche Anzahl an Mitgliedern gleichzeitig im virtuellen Raum anwesend ist.

(3) Beschlüsse können während der elektronischen Konferenz gefasst, schriftlich protokolliert und anschließend im Umlaufweg nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten auch elektronisch gezeichnet werden.

(4) Zu Zwecken der Kommunikation und Beratung, der Unterrichtsgestaltung, einschließlich der individuellen Lernbegleitung, der Leistungsfeststellung und Leistungsbeurteilung, für Beratungen schulpartnerschaftlicher Gremien und zur Information von Schülerinnen und Schülern, Studierenden und Erziehungsberechtigten dürfen Schulverwaltung, Schulleitungen und Lehrpersonen private Kontaktdaten

von Schülerinnen und Schülern und Erziehungsberechtigten verarbeiten.

#### Studienförderungsgesetz 1992 (StudFG)

##### Entscheidung des Senates

###### § 45. (1) [...]

(2) Der Senat ist beschlussfähig, wenn außer dem rechtskundigen Mitglied (Ersatzmitglied) ein weiteres Mitglied oder Ersatzmitglied anwesend ist und alle Mitglieder mindestens eine Woche vor der Sitzung eingeladen wurden. Der Senat fasst seine Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit. Bei Stimmgleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag. Auf Beschluss des Senates sind auch Abstimmungen im Umlaufweg zulässig.

(3) [...]

#### Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 (VfGG)

###### § 7. (1) – (2) [...]

(3) Sofern der Verfassungsgerichtshof im Fall außergewöhnlicher Verhältnisse nicht in angemessener Frist zusammentreten kann, kann der Vorsitzende die Beratung und Beschlussfassung im Umlaufweg oder mit Mitteln der Telekommunikation durchführen. Die Durchführung der Beratung und Beschlussfassung im Umlaufweg oder mit Mitteln der Telekommunikation bedarf der Zustimmung von neun Stimmführern, in den Fällen des Abs. 2 der Zustimmung von vier Stimmführern. Der Vorsitzende hat die Durchführung des Verfahrens der Beratung und Beschlussfassung im Umlaufweg spätestens eine Woche vor ihrem Beginn unter Angabe der zu beratenden Rechtssachen allen Mitgliedern mitzuteilen. Die näheren Bestimmungen sind in der Geschäftsordnung (§ 14) zu treffen.

#### Wirtschaftskammergesetz 1998 (WKG)

##### Beschlusserfordernisse

###### § 61. (1) – (3) [...]

(4) Die Beschlüsse der Kammerpräsidien gemäß § 23 und § 35, der Spartenpräsidien, der Fachgruppen- und Fachverbandsausschüsse sowie der Fachvertreter können auch im Umlaufwege gefasst werden. Umlaufbeschlüsse bedürfen der Einstimmigkeit der abgegebenen Stimmen und sind im Protokoll der nächsten Sitzung des Organs anzuführen.

#### Geschäftsordnung des Tierschutzrates

##### Beschlüsse des Rates

###### § 10. (1) – (3) [...]

(4) In anderen Angelegenheiten können Umlaufbeschlüsse auch dann eingeholt werden, wenn die Frist nicht lang genug ist, um den Sachverhalt im Rahmen einer Sitzung mit fristgerechter Einberufung zu bearbeiten oder die Einberufung einer zusätzlichen Sitzung unverhältnismäßig erscheint. Dazu sind die Unterlagen umgehend allen Mitgliedern des Rates per Telefax, per E-Mail oder nach automatischer E-Mail-Benachrichtigung im CMS des Rates gemäß § 5 Abs. 5 mit einer angemessenen Frist zur Stellungnahme vorzulegen. Auf der Grundlage der eingelangten Stellungnahmen ist vom/von der Vorsitzenden ein begründeter Beschlussantrag zu formulieren und dieser allen Mitgliedern des Rates auf dem gleichen Weg zuzustellen und die Zustimmung oder Ablehnung dazu unter erneuter Setzung einer angemessenen Frist einzuholen. Die Beschlussfassung oder Ablehnung ist allen Mitgliedern auf dem gleichen Weg wie beim Beschlussantrag bekanntzugeben, wobei eine Ablehnung dann gegeben ist, wenn schriftliche Ablehnungen von mehr als der Hälfte der Mitglieder vorliegen. Stimmenthaltungen gelten als Zustimmung.

**Gesellschaftsrechtliche COVID-19-Verordnung (COVID-19-GesV)**

**Zulässigkeit virtueller Versammlungen**

§ 2. (1) Die Durchführung einer virtuellen Versammlung ist zulässig, wenn eine Teilnahmemöglichkeit an der Versammlung von jedem Ort aus mittels einer akustischen und optischen Zweiweg-Verbindung in Echtzeit besteht. Dabei muss es jedem Teilnehmer möglich sein, sich zu Wort zu melden und an Abstimmungen teilzunehmen.

(2) Falls einzelne, höchstens jedoch die Hälfte der Teilnehmer nicht über die technischen Mittel für eine akustische und optische Verbindung mit der virtuellen Versammlung verfügen oder diese Mittel nicht verwenden können oder wollen, so ist es auch ausreichend, wenn die betreffenden Teilnehmer nur akustisch mit der Versammlung verbunden sind.

(3) Die Entscheidung, ob eine virtuelle Versammlung durchgeführt werden soll und welche Verbindungstechnologie dabei zum Einsatz kommt, ist von jenem Organ oder Organmitglied zu treffen, das die betreffende Versammlung einberuft. Dabei sind sowohl die Interessen der Gesellschaft als auch die Interessen der Teilnehmer angemessen zu berücksichtigen.

(4) In der Einberufung der virtuellen Versammlung ist anzugeben, welche organisatorischen und technischen Voraussetzungen für die Teilnahme an der virtuellen Versammlung bestehen.

(5) Wenn bei einer virtuellen Versammlung Anlass zu Zweifeln an der Identität eines Teilnehmers besteht, so hat die Gesellschaft seine Identität auf geeignete Weise zu überprüfen.

(6) Die Gesellschaft ist für den Einsatz von technischen Kommunikationsmitteln nur insoweit verantwortlich, als diese ihrer Sphäre zuzurechnen sind.

**Sicherheitsakademiebeirat-Verordnung**

**Willensbildung**

**§ 7. (1) – (2) [...]**

(3) Der Vorsitzende kann eine Abstimmung im Umlaufweg über Gegenstände verfügen, die entweder keiner Beratung bedürfen oder infolge ihrer Dringlichkeit vor der nächsten Sitzung entschieden werden müssen. Das Umlaufstück hat einen begründeten Antrag zu enthalten, der so gefasst ist, dass mit „dafür“ oder „dagegen“ gestimmt werden kann.

-----Burgenland-----

**Bgld. Gemeindeordnung 2003 (Bgld. GemO 2003)**

**§ 35  
Beschlussfassung**

**(1) – (3) [...]**

(4) Bei außergewöhnlichen Ereignissen (zB Katastrophen, sanitätsbehördlichen Einschränkungen des täglichen Lebens und dergleichen) ist bei Zustimmung aller Gemeinderatsparteien die Abhaltung einer Sitzung des Gemeinderats und des Gemeindevorstands im Rahmen von Videokonferenzen möglich. Darauf ist in der Einberufung hinzuweisen. Die Bestimmungen dieses Absatzes sind auf Sitzungen von Ausschüssen nicht anzuwenden.

(5) Bei außergewöhnlichen Ereignissen (zB Katastrophen, sanitätsbehördlichen Einschränkungen des täglichen Lebens und dergleichen) können Anträge zu Angelegenheiten des Gemeindevorstands oder des Gemeinderats auch schriftlich im Umlaufweg der Beschlussfassung durch den Gemeindevorstand oder Gemeinderat zugeführt werden. Beschlüsse im Umlaufweg kommen nur dann gültig zustande, wenn sämtliche Mitglieder auf schriftlichem Weg um ihre Stimmabgabe ersucht werden und kein Mitglied diesem Verfahren widerspricht. Die Mitglieder des Gemeindevorstands oder Gemeinderats haben bei schriftlicher Beschlussfassung binnen sieben Tagen ihre Stimme abzugeben. Stimmen, die innerhalb dieser Frist nicht einlangen, gelten als Ablehnung. Ein Beschluss im Umlaufweg ist dann rechtsgültig zustande gekommen, wenn dem



Beschlussantrag mehr als die Hälfte aller Mitglieder zugestimmt haben. Der Beschlussantrag kann hierbei den Mitgliedern des Gemeindevorstands oder Gemeinderats in jeder technisch möglichen Weise übermittelt werden. Das einzelne Mitglied des Kollegialorgans stimmt dem Beschluss durch Anbringen seiner Unterschrift auf dem Beschlussantrag und nachweislicher Rückübersendung zu. Über diese Beschlussfassung ist bei der nächstfolgenden Sitzung des Gemeindevorstands oder Gemeinderats zu berichten und der Beschluss in das Protokoll dieser Sitzung aufzunehmen. Die Bestimmungen dieses Absatzes sind auf die Tätigkeit von Ausschüssen nicht anzuwenden.

**Geschäftsordnung  
der Bgld. Landesregierung (Bgld. GeOL)**

**§ 15  
Beschlussfassung im Umlaufweg**

(1) Die Beschlussfassung der Landesregierung kann auf Anordnung des Landeshauptmannes in dringenden Fällen ausnahmsweise auch im Umlaufwege erfolgen. Ein solcher Beschluss ist dann rechtsgültig zustande gekommen, wenn dem Beschlussantrag mindestens zwei Drittel aller Regierungsmitglieder durch Beisetzung der Unterschrift auf dem Geschäftsstück zugestimmt haben. Der Beisetzung der Unterschrift auf dem Geschäftsstück ist die Bekundung der Zustimmung durch eine geeignete, elektronische Unterfertigung gleichzuhalten.

(1a) An Stelle der Zustimmung durch Beisetzung der Unterschrift auf dem Geschäftsstück oder der Bekundung der Zustimmung durch eine geeignete, elektronische Unterfertigung kann ein Regierungsmitglied bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände seine Zustimmung auch mündlich, fernmündlich oder im Rahmen einer Videokonferenz erteilen. Eine solche Zustimmung ist vom Landesamtsdirektor oder einem gemäß § 12 Abs. 2 bevollmächtigten qualifizierten rechtskundigen Bediensteten des Landes auf dem Geschäftsstück zu vermerken. Dem Vermerk auf dem Geschäftsstück ist die Bekundung der Zustimmung durch eine geeignete, elektronische Unterfertigung gleichzuhalten.

(2) Das geschäftsordnungsgemäße Zustandekommen eines Beschlusses im Umlaufweg ist vom Landesamtsdirektor oder einem gemäß § 12 Abs. 2 bevollmächtigten qualifizierten rechtskundigen Bediensteten des Landes zu beurkunden. Die Beurkundung kann auch durch eine geeignete, elektronische Unterfertigung erfolgen.

(3) Die erfolgte Beschlussfassung ist allen Regierungsmitgliedern zur Kenntnis zu bringen.

**Bgld. Jagdgesetz 2017  
(Bgld. JagdG 2017)**

**§ 123  
Vorstand**

(1) – (3) [...]

(4) Der Vorstand ist bei Anwesenheit des Vorsitzes und einem weiteren stimmberechtigten Vorstandsmitglied beschlussfähig. Die Beschlüsse werden mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst; bei Stimmgleichheit entscheidet die Stimme der oder des Vorsitzenden. Beschlüsse können auch im Umlaufweg gefasst werden. Dazu ist der maßgebliche Sachverhalt den Mitgliedern des Vorstandes nachweislich schriftlich zur Kenntnis zu bringen. Diese können binnen drei Tagen ab Zustellung des Sachverhaltes Stellungnahmen an den Vorstandsvorsitz übermitteln. Nach Ablauf dieser drei Tage kann der Beschluss im Umlaufweg erfolgen und ist bei der nächsten Vorstandssitzung allen Mitgliedern zur Kenntnis zu bringen.

(5) – (6) [...]

**Bgld. Landessanitätsratsgesetz 2005  
(Bgld. LSRG 2005)**

**§ 6  
Beratung und Beschlussfassung**

(1) – (3) [...]

(4) In dringenden Fällen kann die oder der Vorsitzende eine schriftliche Abstimmung über begründete Anträge im Umlaufweg durchführen. Dabei ist jedes Mitglied verpflichtet, seine Stimme binnen drei Tagen nach Einlangen der Aufforderung abzugeben. Ein Umlaufbeschluss ist nur gültig, wenn alle Mitglieder ihre Stimme abgegeben haben.

-----Kärnten-----

**Ktn. Tourismusgesetz 2011 (K-TG)**

**§ 21  
Aufgaben und Geschäftsbesorgung des  
Vorstands**

(1) – (5) [...]

(6) Im Fall einer Katastrophe oder eines anderen öffentlichen Notstandes darf die Sitzung des Vorstandes unter Verwendung technischer Einrichtungen zur Wort- und Bildübertragung in Form einer Videokonferenz durchgeführt werden, wenn eine Teilnahmemöglichkeit von jedem Ort aus mittels einer akustischen und optischen Zweiweg-Verbindung in Echtzeit mit der Möglichkeit jedes Teilnehmers besteht, während der Sitzungen Wortmeldungen abzugeben und an Abstimmungen teilzunehmen. § 16a Abs. 2 und 3 gelten sinngemäß. Die zugeschalteten Mitglieder gelten als anwesend gemäß

Abs. 3 erster Satz und nehmen an der Abstimmung in der Weise teil, dass sie ihre Stimme nach persönlichem Aufruf durch den Vorsitzenden mündlich abgeben. Ein Beschlussantrag gilt als angenommen, wenn sich die nach Abs. 3 erster Satz sonst für die Anwesenheit erforderliche Anzahl von Mitgliedern an der Videokonferenz beteiligt und der Antrag die erforderliche Mehrheit nach Abs. 3 zweiter bis letzter Satz erhalten hat.

-----Niederösterreich-----

#### NÖ Gemeindeverbandsgesetz

##### § 8

##### Verbandsversammlung

(1) – (4) [...]

(5) Für die Dauer der Geltung von Maßnahmen betreffend die COVID-19-Pandemie, längstens jedoch bis zum 31.12.2021, ist eine Beschlussfassung im Umlaufweg oder, bei Vorliegen der technischen Voraussetzungen, in einer Videokonferenz zulässig. Zu einem solchen Beschluss ist die einfache Mehrheit der Vertreter aller verbandsangehörigen Gemeinden erforderlich, wenn jedoch für die betreffende Angelegenheit strengere Mehrheitsanforderungen vorgesehen sind, deren Einhaltung. Zur Beschlussfassung im Umlaufweg hat der Verbandssobmann den Beschlussantrag samt den erforderlichen Sachverhaltsunterlagen unter Setzung einer Frist, die mindestens 5 Tage ab Übermittlung der Beschlussunterlagen beträgt, allen übrigen verbandsangehörigen Gemeinden schriftlich zuzuleiten. Die Übermittlung kann auch in jeder technisch möglichen Weise erfolgen, wenn dieser Übertragungsart zugestimmt wurde. Die Stimmabgabe erfolgt schriftlich mit Angabe des Datums der Entscheidung und ist dem Verbandssobmann innerhalb der von ihm gesetzten Frist zu übermitteln. Das Ergebnis einer Beschlussfassung im Umlaufweg ist allen verbandsangehörigen Gemeinden bekanntzugeben. Gegen-, Abänderungs- und Zusatzanträge sind im Umlaufweg nicht möglich. Die im Wege eines Umlaufs oder im Rahmen einer Videokonferenz getroffenen Beschlüsse sind an der Amtstafel oder auf der Homepage des Gemeindeverbandes kundzumachen. Ausgenommen davon sind jene Gegenstände, die nur in einer nichtöffentlichen Sitzung behandelt werden dürfen. Auch über eine Beschlussfassung im Umlaufweg oder in einer Videokonferenz ist ein Sitzungsprotokoll zu führen. Bei der Beschlussfassung im Umlaufweg hat das Sitzungsprotokoll allfällige Stellungnahmen zu enthalten.

#### NÖ Landesverwaltungsgerichtsgesetz (NÖ LVGG)

##### § 14

##### Beratung und Abstimmung

(1) – (5) [...]

(6) Die Beratung und Beschlussfassung im Senat kann unter Verwendung geeigneter technischer Kommunikationsmittel erfolgen. Der Vorsitzende oder die Vorsitzende kann die Beratung und Beschlussfassung auch im Wege der Einholung einer schriftlichen Zustimmung der anderen Mitglieder des Senates zu einem vom Berichterstatter oder von der Berichterstatterin vorgelegten Entscheidungsentwurf im Umlaufweg ersetzen, wenn keines der Mitglieder widerspricht.

-----Oberösterreich-----

#### 2. Oö. COVID-19-Gesetz

##### § 2

##### Sonderbestimmungen betreffend Beschlussfassungen im Umlaufweg

(1) Bis zum Ablauf des 31. Dezember 2021 können landesgesetzlich eingerichtete Kollegialorgane Beschlüsse im Umlaufweg auch dann fassen, wenn dies materiengesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Dies hat in der Weise zu geschehen, dass der Antrag von der bzw. von dem Vorsitzenden unter Setzung einer angemessenen Frist für die Stimmabgabe unter Verwendung geeigneter technischer Kommunikationsmittel, insbesondere per E-Mail, allen übrigen Mitgliedern zugeleitet wird. Diese haben ihre Stimme schriftlich abzugeben und an die Vorsitzende bzw. den Vorsitzenden so rechtzeitig zu übermitteln, dass sie innerhalb der gesetzten Frist einlangt. Die für das Zustandekommen von Beschlüssen geltenden materiengesetzlichen Voraussetzungen bleiben unberührt. Das Ergebnis der Beschlussfassung ist von der bzw. dem Vorsitzenden unmittelbar nach der Feststellung des Ergebnisses zu dokumentieren und allen übrigen Mitgliedern mitzuteilen.

(2) Abs. 1 gilt nicht für die Beschlussfassung

1. im Landtag einschließlich seiner Ausschüsse sowie im Rahmen einer konstituierenden Sitzung des Gemeinderats und
2. von Verhandlungsgegenständen, die nach sonstigen gesetzlichen Vorgaben jedenfalls öffentlich zu verhandeln sind.

**§ 3****(Verfassungsbestimmung)****Sonderbestimmungen betreffend Videokonferenzen**

(1) Bis zum Ablauf des 31. Dezember 2021 können landesgesetzlich eingerichtete Kollegialorgane Sitzungen unter Verwendung vorhandener technischer Einrichtungen zur Wort- und Bildübertragung in Form einer Videokonferenz durchführen, auch wenn dies materiengesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehen ist. In diesem Fall

1. gelten die per Video zugeschalteten Mitglieder als anwesend und nehmen an der Abstimmung in der Weise teil, dass sie ihre Stimme nach persönlichem Aufruf durch die Vorsitzende bzw. den Vorsitzenden mündlich abgeben,
2. ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass den per Video zugeschalteten Mitgliedern die Tagesordnung und die für die Beratung und Beschlussfassung erforderlichen Unterlagen vollständig vorliegen,
3. sind in der Niederschrift die Namen der persönlich anwesenden und der per Video zugeschalteten Mitglieder entsprechend festzuhalten,
4. können auch sonstige Personen, die der Sitzung beigezogen werden, per Video zugeschaltet werden,
5. bleiben im Übrigen die für das Zustandekommen von Beschlüssen geltenden materiengesetzlichen Bestimmungen unberührt.

(2) Soweit Sitzungen landesgesetzlich eingerichteter Kollegialorgane nicht öffentlich sind, ist durch die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Videokonferenz zu gewährleisten, dass die Nichtöffentlichkeit der Sitzung gewahrt ist.

(3) Soweit Sitzungen landesgesetzlich eingerichteter Kollegialorgane öffentlich sind, ist zu gewährleisten, dass die Sitzung durch Livestream im Internet oder in einer anderen geeigneten Weise mitverfolgt werden kann.

(4) Bei Sitzungen von Kollegialorganen der Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Abs. 1 ist sicherzustellen, dass im sonst verwendeten Sitzungszimmer oder einem anderen geeigneten Raum eine Teilnahme ohne persönliche technische Einrichtungen möglich ist. Auf diese Möglichkeit der Teilnahme vor Ort ist in der Einladung zur Sitzung hinzuweisen, sofern nicht alle Mitglieder des Kollegialorgans vorab darauf verzichtet haben.

(5) Abs. 1 gilt nicht für Sitzungen des Landtags einschließlich seiner Ausschüsse sowie für die konstituierende Sitzung des Gemeinderats.

**Oö. Gesundheitsfonds-Gesetz****§ 9****Beschlussfassung in der Gesundheitsplattform**

(1) – (2) [...]

(3) Die oder der Vorsitzende der Gesundheitsplattform kann in dringenden Fällen eine Beschlussfassung auf schriftlichem Weg veranlassen (Umlaufbeschluss).

(4) [...]

**Oö. Landesverwaltungsgerichtsgesetz (Oö. LVwGG)****§ 6****Personalausschuss**

(1) – (7) [...]

(8) Im Übrigen gelten die die Vollversammlung betreffenden Bestimmungen über den Geschäftsgang für den Personalausschuss sinngemäß mit der Maßgabe, dass

1. ein Umlaufbeschluss in allen Angelegenheiten veranlasst werden kann und
2. die bzw. der Vorsitzende in begründeten Ausnahmefällen entscheiden kann, dass ein Mitglied auch dann als anwesend gilt, wenn es unter Verwendung technischer Einrichtungen zur Wort- und Bildübertragung an der Beratung und der Beschlussfassung teilnimmt, sofern im Übrigen wenigstens die Hälfte der Mitglieder tatsächlich anwesend ist.

**§ 11****Geschäftsgang in den Senaten**

(1) – (3) [...]

(4) Der Senat ist beschlussfähig, wenn alle Mitglieder anwesend oder durch Ersatzmitglieder vertreten sind. Die Berichterin bzw. der Bericht gibt ihre bzw. seine Stimme zuerst ab, die bzw. der Vorsitzende zuletzt; Letzteres gilt auch, wenn beide Funktionen von derselben Person wahrzunehmen sind (§ 8 Abs. 2 und 3). Ein Antrag gilt als angenommen, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf ihn entfällt. Stimmenthaltung ist unzulässig, und zwar auch dann, wenn ein Mitglied bei der Abstimmung über eine Vorfrage in der Minderheit geblieben ist. Die bzw. der Vorsitzende kann die Beschlussfassung auf schriftlichem Weg veranlassen (Umlaufbeschluss), wenn kein Mitglied des Senats widerspricht.

(5) – (7) [...]

**Oö. Sportgesetz 2019 (Oö. SpG 2019)**

**§ 6  
Landessportrat**

(1) – (4) [...]

(5) Der Landessportrat ist bei Anwesenheit von mindestens vier Mitgliedern (Ersatzmitgliedern) beschlussfähig; Beschlüsse bedürfen der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Die Vorsitzende bzw. der Vorsitzende kann in dringenden Fällen eine Beschlussfassung auf schriftlichem Weg veranlassen (Umlaufbeschluss). Ein Umlaufbeschluss bedarf der nachweislichen Verständigung sämtlicher Mitglieder und der Stimmenmehrheit der Mitglieder.

(6) [...]

-----Salzburg-----

**Geschäftsordnung  
der Sbg. Landesregierung**

**§ 9  
Beschlussfassung im Umlaufweg**

(1) Die kollegiale Beschlussfassung erfolgt, wenn der Landeshauptmann bzw die Landeshauptfrau nicht von sich aus oder auf Begehren eines Mitgliedes der Landesregierung eine Sitzung anordnet, in der Form, dass ein Antrag des nach der Geschäftsverteilung berufenen Mitgliedes der Landesregierung oder ein von diesem Mitglied genehmigter Antrag des Amtes der Landesregierung den übrigen Mitgliedern der Landesregierung zur schriftlichen Beifügung des eigenen Votums in Umlauf gesetzt wird.

(2) – (3) [...]

-----Steiermark-----

**Steiermärkische Gemeindeordnung 1967  
(Stmk. GemO)**

**§ 56a  
Beschlussfassung im Umlaufweg oder in  
einer Videokonferenz**

(1) Abweichend von § 59 können Sitzungen des Gemeinderates unter Ausschluss der Öffentlichkeit durch Umlaufbeschluss oder in einer Videokonferenz abgehalten werden. Die Behandlung eines Misstrauensvotums und die Wahl von Gemeindeorganen dürfen nicht in nicht öffentlicher Sitzung erfolgen. Öffentliche Sitzungen des Gemeinderates sowie die Behandlung des Voranschlages und des Rechnungsabschlusses dürfen darüber hinaus in einer Videokonferenz behandelt werden, wenn die Videokonferenz unter Einhaltung der Vorgaben des § 59 Abs. 1a im Internet übertragen wird.

(2) § 58a Z 1 und 2 gelten sinngemäß für den Fall der Nichteinhaltung der folgenden Bestimmungen.

(3) Eine Beratung und Beschlussfassung des Gemeinderates kann der Bürgermeister durch Einholung einer Erklärung der Mitglieder des Gemeinderates im Umlaufweg ersetzen. Eine förmliche Einberufung (§ 51) entfällt in einem solchen Fall.

(4) Die Abgabe einer Erklärung nach Abs. 3 hat mit E-Mail an eine vom Bürgermeister bestimmte E-Mail-Adresse bis zu einem von diesem zu bestimmenden Zeitpunkt zu erfolgen. Für den Fall, dass ein Mitglied des Gemeinderates über keine E-Mail-Adresse verfügt, ist die Abgabe einer Erklärung schriftlich zulässig. Die Erklärung ist gültig, wenn sie bis zu dem vom Bürgermeister bestimmten Zeitpunkt per E-Mail an der vorgegebenen E-Mail-Adresse oder schriftlich im Gemeindeamt einlangt. Die wesentlichen Akten der Gegenstände der Tagesordnung sowie die Anträge sollen nach Möglichkeit fünf Tage spätestens aber 48 Stunden vor diesem Zeitpunkt an alle Mitglieder des Gemeinderates übermittelt werden. Die Übermittlung hat gemäß § 34 Abs. 1a oder sonst auf jede technisch mögliche Weise oder schriftlich zu erfolgen. Der Antrag gilt im Umlaufweg als beschlossen, wenn sich die sonst für die Anwesenheit erforderliche Anzahl von Mitgliedern des Gemeinderates an der Beschlussfassung im Umlaufweg beteiligt und der Antrag die erforderliche Mehrheit erhalten hat.

(5) Bei Beschlüssen im Umlaufweg ist abweichend von § 60 und § 60a nachträglich Folgendes zu dokumentieren:

1. die Frist zur Abgabe der Erklärung;
2. die Punkte der Tagesordnung;
3. die Feststellung, dass die Aufforderung zur Abgabe einer Erklärung allen Mitgliedern des Gemeinderates zugegangen ist;
4. der übermittelte Antrag im Wortlaut und die übermittelten Unterlagen;
5. die Namen der Mitglieder, welche den einzelnen Anträgen durch Erklärung gemäß Abs. 3 zugestimmt haben;
6. die Feststellung, ob jeweils ein gültiger Beschluss zustande gekommen ist oder nicht.

Die Dokumentation ist gemäß § 60 Abs. 7 zur Einsichtnahme bereitzuhalten, gemäß § 60 Abs. 8 abzulegen und gemäß § 60a Abs. 2 vorletzter Satz zu verwahren. Beschlüsse im Umlaufweg sind, sofern diese öffentliche Tagesordnungspunkte betreffen, nach Beschlussfassung an der Amtstafel eine Woche hindurch kundzumachen.

(6) Verfügen sämtliche Mitglieder des Gemeinderates über die erforderlichen technischen Voraussetzungen, können Beschlüsse auch in einer Videokonferenz gefasst werden.

Die Einberufung zu einer Videokonferenz hat durch den Bürgermeister derart zu erfolgen, dass sie spätestens 48 Stunden vor der Videokonferenz jedem Mitglied des Gemeinderates zukommt. Mit der Einberufung sind die wesentlichen Akten der Gegenstände der Tagesordnung zu übermitteln. Die Übermittlung hat gemäß § 34 Abs. 1a oder sonst auf jede technisch mögliche Weise oder schriftlich zu erfolgen. Die übrigen Voraussetzungen des § 51 sind dabei nicht zu beachten. Im Fall einer öffentlichen Sitzung ist bei ihrer Abhaltung für eine zeitgleiche Übertragung im Internet zu sorgen, wenn die Voraussetzungen gemäß § 59 Abs. 1a vorliegen.

(7) Für die Verhandlungsschriften über Sitzungen, die in einer Videokonferenz abgehalten werden, gelten die §§ 60 und 60a.

-----Tirol-----

## Tir. COVID-19-Gesetz

### § 14

#### Beschlussfassungen im Umlaufweg

(1) Landesgesetzlich eingerichtete Kollegialorgane können Beschlüsse im Umlaufweg auf die im Abs. 2 beschriebene Weise auch dann fassen, wenn dies materiengesetzlich nicht oder nur auf eine andere Weise vorgesehen ist, sofern

- a) aufgrund der zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 bestehenden behördlichen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und der zwischenmenschlichen Kontakte ein Zusammentreten der betreffenden Organe zu einer Sitzung unter persönlicher Anwesenheit ihrer Mitglieder nicht möglich ist oder
- b) im Hinblick auf die fortgeschrittene Verbreitung von COVID-19 und die damit einhergehenden behördlichen Beschränkungen der Bewegungsfreiheit und der zwischenmenschlichen Kontakte zum Zweck der Eindämmung des Infektionsgeschehens ein so erhebliches Interesse an der weitestgehenden Einschränkung zwischenmenschlicher Kontakte besteht, dass auch das Zusammentreten der betreffenden Organe unter persönlicher Anwesenheit ihrer Mitglieder möglichst unterbleiben soll.

(2) Die Beschlussfassung hat in der Weise zu geschehen, dass der Antrag vom Vorsitzenden unter Setzung einer Frist für die Stimmabgabe unter Verwendung geeigneter technischer Kommunikationsmittel, insbesondere per E-Mail, allen übrigen Mitgliedern zugeleitet wird. Diese haben ihre Stimme schriftlich mit Angabe des Datums der Entscheidung abzugeben und an den Vorsitzenden innerhalb der von ihm gesetzten Frist zu übermitteln. Erfolgt keine

Stimmabgabe binnen offener Frist, so gilt dies als Ablehnung. Im Übrigen bleiben die für das Zustandekommen von Beschlüssen geltenden materiengesetzlichen Voraussetzungen unberührt. Das Ergebnis der Beschlussfassung ist bei der nächsten Sitzung des Kollegialorgans mitzuteilen und in die Niederschrift über diese Sitzung aufzunehmen.

(3) Für den Gemeinderat gilt Abs. 1 lit. b nicht. Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 2 gilt für den Gemeinderat unter der Voraussetzung, dass eine Beschlussfassung im Umlaufweg bundesverfassungsgesetzlich ausdrücklich für zulässig erklärt ist, und mit der Maßgabe, dass für solche Beschlüsse die einfache Mehrheit der Mitglieder erforderlich ist, soweit gesetzlich nicht die Mehrheit von zwei Dritteln vorgesehen ist.

(4) Abs. 1 und 2 gilt nicht für die Beschlussfassung

- a) im Landtag einschließlich seiner Ausschüsse,
- b) in satzungsgebenden Organen von landesgesetzlich eingerichteten Selbstverwaltungskörpern mit Ausnahme der Verbandsversammlung von Gemeindeverbänden und
- c) in Prüfungskommissionen.

(5) Die Landesregierung hat durch Verordnung jene Zeiträume datumsmäßig festzulegen, während derer eine Beschlussfassung im Umlaufweg nach Maßgabe der Abs. 1 und 2 zulässig ist; solche Verordnungen sind möglichst zeitnah mit dem Vorliegen der Voraussetzungen nach Abs. 1 zu erlassen. Bestehen diese Voraussetzungen nur für bestimmte Bezirke oder Gemeinden, so ist der Geltungsbereich solcher Verordnungen räumlich auf Kollegialorgane, deren regelmäßiger Ort des Zusammentretens in den betreffenden Bezirken oder Gemeinden liegt, zu beschränken.

### § 15

#### Videokonferenzen

(1) Landesgesetzlich eingerichtete Kollegialorgane können Sitzungen unter Verwendung vorhandener technischer Einrichtungen zur Wort- und Bildübertragung in Form einer Videokonferenz auch dann durchführen, wenn dies materiengesetzlich nicht vorgesehen ist, sofern

- a) aufgrund der zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 bestehenden behördlichen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und der zwischenmenschlichen Kontakte ein Zusammentreten der betreffenden Organe zu einer Sitzung unter persönlicher Anwesenheit ihrer Mitglieder nicht möglich ist oder
- b) im Hinblick auf die fortgeschrittene Verbreitung von COVID-19 und die damit einhergehenden behördlichen Beschränkungen der Bewegungsfreiheit und der

zwischenmenschlichen Kontakte zum Zweck der Eindämmung des Infektionsgeschehens ein so erhebliches Interesse an der weitestgehenden Einschränkung zwischenmenschlicher Kontakte besteht, dass auch das Zusammentreten der betreffenden Organe unter persönlicher Anwesenheit ihrer Mitglieder möglichst unterbleiben soll.

(2) In den Fällen des Abs. 1

- a) gelten die per Video zugeschalteten Mitglieder als anwesend und nehmen an der Abstimmung in der Weise teil, dass sie ihre Stimme nach persönlichem Aufruf durch den Vorsitzenden mündlich abgeben,
- b) ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass den per Video zugeschalteten Mitgliedern die Tagesordnung und die für die Beratung und Beschlussfassung erforderlichen Unterlagen vollständig vorliegen,
- c) sind in der Niederschrift die Namen der persönlich anwesenden und der per Video zugeschalteten Mitglieder entsprechend festzuhalten,
- d) können auch sonstige Personen, die der Sitzung beigezogen werden, per Video zugeschaltet werden.

(3) Für den Gemeinderat gilt Abs. 1 lit. b nicht. Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 2 gilt für den Gemeinderat unter der Voraussetzung, dass die Durchführung von Sitzungen in Form einer Videokonferenz bundesverfassungsgesetzlich ausdrücklich für zulässig erklärt ist, und mit der Maßgabe, dass für Beschlüsse die einfache Mehrheit der Mitglieder erforderlich ist, soweit gesetzlich nicht die Mehrheit von zwei Dritteln vorgesehen ist.

(4) Abs. 1 und 2 gilt nicht für Sitzungen

- a) des Landtages einschließlich seiner Ausschüsse,
- b) der satzungsgebenden Organe von landesgesetzlich eingerichteten Selbstverwaltungskörpern mit Ausnahme der Verbandsversammlung von Gemeindeverbänden und
- c) von Prüfungskommissionen.

(5) Die Landesregierung hat durch Verordnung jene Zeiträume datumsmäßig festzulegen, während derer die Durchführung von Sitzungen in Form einer Videokonferenz zulässig ist; solche Verordnungen sind möglichst zeitnah mit dem Vorliegen der Voraussetzungen nach Abs. 1 zu erlassen. Bestehen diese Voraussetzungen nur für bestimmte Bezirke oder Gemeinden, so ist der Geltungsbereich solcher Verordnungen räumlich auf Kollegialorgane, deren regelmäßiger Ort des Zusammentretens in den betreffenden Bezirken oder Gemeinden liegt, zu beschränken.

#### **Tir. Waldordnung 2005**

##### **§ 21 Beschlüsse**

(1) – (2) [...]

(3) Ein Beschluss der Forsttagsatzungskommission kann auch im Umlaufweg herbeigeführt werden (Umlaufbeschluss), wenn die Entscheidungsfrist nach § 25 Abs. 1 sonst nicht eingehalten oder wenn die nächste Forsttagsatzung ohne Nachteil für die Sache nicht abgewartet werden kann. Hierfür hat der Vorsitzende den stimmberechtigten Mitgliedern den Beschlussantrag schriftlich oder auf elektronischem Weg zuzuleiten. Umlaufbeschlüsse sind in Verfahren über Ansuchen nach § 22 Abs. 1 lit. a im Weg der Walddatenbank herbeizuführen und darin zu dokumentieren.

(4) [...]

#### **Geschäftsordnung der (Tir.) Forsttagsatzungskommissionen**

##### **§ 5 Umlaufbeschlüsse**

(1) Ein Beschluss der Forsttagsatzungskommission kann auch im Umlaufweg herbeigeführt werden (Umlaufbeschluss), wenn die Entscheidungsfrist nach § 25 Abs. 1 der Tiroler Waldordnung 2005 sonst nicht eingehalten oder wenn die nächste Forsttagsatzung ohne Nachteil für die Sache nicht abgewartet werden kann.

(2) Der Vorsitzende der Forsttagsatzungskommission hat den übrigen Mitgliedern den Beschlussantrag schriftlich oder elektronisch mit E-Mail zuzuleiten. Ein Umlaufbeschluss kommt zustande, wenn der Beschlussantrag den übrigen Mitgliedern zugeleitet wurde, zumindest eines dieser Mitglieder für den Beschlussantrag gestimmt hat und ein Gegen- oder Zusatzantrag nicht vorliegt.

(3) Liegt ein Gegen- oder Zusatzantrag vor, so hat der Vorsitzende diesen den übrigen Mitgliedern schriftlich oder elektronisch mit E-Mail zuzuleiten. Liegen Gegen- und Zusatzanträge vor, so bestimmt der Vorsitzende in einem die Reihenfolge der Abstimmung. § 4 Abs. 3 vierter Satz und Abs. 4 ist anzuwenden. Die Beschlussfassung erfolgt mit einfacher Mehrheit. Wurde ein Antrag angenommen, so sind diesem widersprechende Anträge gegenstandslos.

(4) Die Stimmabgabe hat durch Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden zu erfolgen; die Erklärung kann schriftlich, elektronisch mit E-Mail oder mündlich abgegeben werden. Der Vorsitzende hat den gefassten Beschluss unter namentlicher Anführung des Abstimmungsergebnisses in einem Aktenvermerk festzuhalten und den übrigen Mitgliedern innerhalb von zwei

Wochen schriftlich oder elektronisch mit E-Mail mitzuteilen ist.

(5) Stimmenthaltung gilt als Ablehnung. Stimmenthaltung liegt auch vor, wenn ein Mitglied seine Stimme nicht innerhalb von zwei Wochen, nachdem ihm der betreffende Antrag zugeleitet worden ist, abgibt.

**Geschäftsordnung  
des (Tir.) Landessanitätsrates**

**§ 4  
Sitzungen**

(1) – (7) [...]

(8) In dringenden Angelegenheiten kann ein Beschluss im Umlauf herbeigeführt werden (Umlaufbeschluss). Für einen gültigen Umlaufbeschluss haben mehr als die Hälfte der Mitglieder, darunter jedenfalls der Vorsitzende oder sein Stellvertreter, binnen 7 Tagen bei der Geschäftsstelle ihre Stimme schriftlich abzugeben. Der Vorsitzende des Landessanitätsrates hat die Mitglieder unverzüglich über das Beschlussergebnis zu informieren. Kommt kein Umlaufbeschluss zustande, ist dieser Punkt bei der nächsten Sitzung des Landessanitätsrates zu behandeln.

-----Vorarlberg-----

**Vbg. Gemeindegesetz (Vbg. GG)**

**§ 101  
Sonderbestimmungen aufgrund von Maßnahmen zur Bekämpfung von COVID-19**

(1) – (5) [...]

(6) Abweichend von § 59 kann der Gemeindevorstand Beschlüsse im Umlaufweg oder in einer Video- oder Telefonkonferenz fassen. Die Beschlussfassung im Umlaufweg hat in der Weise zu erfolgen, dass der Antrag vom Bürgermeister allen Mitgliedern zugestellt wird. Der Antrag gilt im Umlaufweg als beschlossen, wenn sich die sonst für die Anwesenheit erforderliche Anzahl von Mitgliedern an der Beschlussfassung im Umlaufweg beteiligt hat und der Antrag die erforderliche Mehrheit erhalten hat. Im Übrigen gelten für die Beschlussfassung im Umlaufweg bzw. in einer Video- oder Telefonkonferenz die Bestimmungen über die Sitzungen des Gemeindevorstandes sinngemäß.

(7) – (13) [...]

**Vbg. Gemeindegesetz (Vbg. GG)  
idF RV 111/2021 BlgLT 31. GP**

**§ 53**

**Videokonferenzen, Umlaufbeschlüsse**

(1) Sitzungen eines Ausschusses können auf Anordnung des Vorsitzenden auch in Form einer Videokonferenz stattfinden. Der Vorsitzende hat bei seiner Entscheidung die technischen, organisatorischen und datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen sowie die zu behandelnden Tagesordnungspunkte zu berücksichtigen. In diesem Fall

- a) sind bei der Einberufung die organisatorischen und technischen Voraussetzungen für die Teilnahme an der Videokonferenz bekannt zu geben;
- b) gelten die an der Videokonferenz teilnehmenden Mitglieder als anwesend und nehmen an der Abstimmung in der Weise teil, dass sie ihre Stimme nach persönlichem Aufruf durch den Vorsitzenden mündlich abgeben; besteht die Möglichkeit einer authentifizierten elektronischen Stimmabgabe, kann die Stimmabgabe auch in elektronischer Form erfolgen;
- c) können auch sonstige Personen, die der Sitzung beigezogen werden, an der Videokonferenz teilnehmen;
- d) ist durch die einzelnen Teilnehmer sicherzustellen, dass die Nichtöffentlichkeit der Sitzung gewahrt bleibt;
- e) ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass den an der Videokonferenz teilnehmenden Mitgliedern im Falle des § 38 Abs. 3 zweiter Satz die Einsicht in die für die Beratung und Beschlussfassung erforderlichen Unterlagen ermöglicht wird;
- f) hat ein befangenes Mitglied des Ausschusses, soweit es nicht ausdrücklich zur Auskunftserteilung zugezogen wird, die Videokonferenz für die Dauer der Beratung und Beschlussfassung zu verlassen und ist sicherzustellen, dass sich das befangene Mitglied nicht an einer elektronischen Stimmabgabe beteiligen kann;
- g) hat ein Mitglied, welches aufgrund eines technischen Gebrechens der Sitzung akustisch nicht mehr folgen kann oder an der Stimmabgabe gehindert ist, den Vorsitzenden unverzüglich von diesem Umstand zu verständigen; der Vorsitzende hat daraufhin die Sitzung für die notwendige Dauer der Behebung des technischen Gebrechens zu unterbrechen; kann eine Behebung des technischen Gebrechens innerhalb eines vertretbaren Zeitraumes nicht bewirkt werden, dann kann die Sitzung in

*Abwesenheit dieses Mitgliedes fortgesetzt werden; Beschlüsse, welche vor einer solchen Verständigung, unter der Berücksichtigung der Anwesenheit des verhinderten Mitgliedes mit der erforderlichen Mehrheit gefasst wurden, behalten ihre Gültigkeit.*

*(2) Auf Anordnung des Vorsitzenden können Beschlüsse eines Ausschusses unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Erfordernisse auch im Umlaufweg gefasst werden. Diesfalls ist der Antrag samt den für die Beschlussfassung erforderlichen Unterlagen vom Vorsitzenden unter Setzung einer angemessenen Frist allen Mitgliedern zu übermitteln; die Übermittlung kann auch per E-Mail oder in einer anderen technisch möglichen Form erfolgen, wenn das jeweilige Mitglied dieser Form der Übermittlung nach § 40 Abs. 3 zugestimmt hat. Die Mitglieder können innerhalb der gesetzten Frist schriftlich ihre Zustimmung oder Ablehnung zum übermittelten Antrag erklären oder sich gegen die Beschlussfassung im Umlaufweg aussprechen. Diese Erklärungen sind an eine der vom Vorsitzenden hiefür bekanntgegebenen Adressen zu übermitteln; sie müssen im Falle der physischen Übermittlung mit der eigenhändigen Unterschrift versehen sein; im Falle der elektronischen Übermittlung müssen sie mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sein oder sonst im Rahmen einer allenfalls zur Verfügung stehenden Möglichkeit zur authentifizierten elektronischen Stimmabgabe erfolgen. Der Zeitpunkt, zu dem die gesetzte Frist abläuft, ist ausschlaggebend für die Beurteilung, ob ein Beschluss zustande gekommen ist. Der Antrag gilt als im Umlaufweg beschlossen, wenn sich die sonst für die Anwesenheit erforderliche Anzahl von Mitgliedern an der Beschlussfassung im Umlaufweg beteiligt, die erforderliche Mehrheit dem Antrag zugestimmt und sich kein Mitglied gegen die Beschlussfassung im Umlaufweg ausgesprochen hat. Der Ablauf und das Ergebnis der Beschlussfassung sind schriftlich festzuhalten; § 47 gilt sinngemäß.*

*(3) Geheime Abstimmungen und Wahlen Umlaufbeschlusses durchgeführt werden.*

-----Wien-----

**Wr. Antidiskriminierungsgesetz**

**Monitoringstelle**

**§ 7b. (1) – (4) [...]**

(5) Erforderlichenfalls ist eine Beschlussfassung der Monitoringstelle auf Anordnung der oder des Vorsitzenden im Umlaufweg zulässig, wenn alle Mitglieder nachweislich angeschrieben wurden. Beschlüsse, die auf diesem Weg herbeigeführt werden, unterliegen den in Abs. 4 vorgesehenen Mehrheiten. Beschlussfassungen zu den Gegenständen der Abs. 2 und 6 sind im Umlaufweg nicht zulässig.

**(6) [...]**





# Legistische Fragestellungen zum COVID-19-Verwaltungsverfahren und ein kurzer Ausblick auf das Dauerrecht

---

*Martin K. Greifeneder*

1. Einleitung
2. Die Trennung der Verfahrensregime Justiz/Verwaltung und daraus resultierende Inkohärenzen
3. Der „one-size-fits-all“-Zugang im Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahren
4. Pauschales Sunsetting im Verfahrensrecht - warum eigentlich?
5. Keine gute (Sitzungs-)Policey
6. Digitalisierung als lebensfähigstes Erbe des Corona-Verfahrensrechts
7. Fazit

## **1. Einleitung<sup>1</sup>**

Das Thema meines heutigen Vortrags soll das Verfahrensrecht in der Corona-Krise sein. Auf Grund des Rahmens der heutigen Veranstaltung werde ich dabei auf einige legistische Aspekte eingehen. Der Schwerpunkt meines Vortrages wird zwar im Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichen Verfahren liegen, weil das Thema aber weit gehalten ist - es spricht eben von Verfahrensrecht schlechthin - möchte ich gleich zu Beginn auch einige die Verfahrenssysteme übergreifende Gedanken anstellen.

Der Gesetzgeber war durch die Corona-Krise gezwungen, in so gut wie jedem Bereich der individuell-konkreten Vollziehung verfahrensrechtliche Sonderregelungen zu schaffen. Neben dem COVID-19-VwBG,<sup>2</sup> das die Verfahren vor Verwaltungsbehörden, Verwaltungsgerichten sowie den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts modifizierte, waren das insbesondere

---

<sup>1</sup> Schriftfassung des Vortrags am 4. November 2021; Umfang und Stil wurden weitgehend beibehalten. Viele der dabei angesprochenen Problemstellungen wurden vom Autor bereits an anderer Stelle vertieft behandelt. Auf die Abhandlungen *M. K. Greifeneder* in *Resch*, Corona-HB<sup>1.06</sup> Kap. 15 (Stand 1.7.2021, rdb.at) sowie *ders.*, Verwaltungsverfahrenrecht während der Krise und einige Überlegungen zum Dauerrecht, JRP 2021, 152 sei daher an dieser Stelle hingewiesen.

<sup>2</sup> BGBl. I 2020/16.

das 1. COVID-19-Justizbegleitgesetz<sup>3</sup> für die ordentlichen Gerichte, das COVID-19-Begleitgesetz-Vergabe<sup>4</sup> für Vergabeverfahren sowie Änderungen der BAO<sup>5</sup> für den Bereich der finanzbehördlichen- und gerichtlichen Vollziehung.

Wenn man versucht, einen großen Bogen über all diese gesetzgeberischen Maßnahmen zu ziehen und nach Gemeinsamkeiten zu suchen, dann sind die großen Themen einerseits jenes der Fristen, bei dem auf Grund pandemiebedingter Verzögerungen in den Abläufen der Vollziehung Handlungsbedarf entstand. Andererseits steht im Zentrum dieser Regelungen die Vermeidung der mit Ansteckungsgefahr verbundenen Interaktion zwischen Personen in physischer Präsenz. Im Fokus des Verwaltungsverfahrenrechts steht hier spezifisch das Verhältnis Behörde-Bürger, ihm liegt aber derselbe Gedanke zugrunde, wie den Sonderregelungen über kollegiale Willensbildung, über die wir von *Julia Dörner* bereits hören durften.<sup>6</sup> Zu guter Letzt wurde in mehreren der angeführten Rechtsgrundlagen Vorsorge für das „Aufhören“ der Tätigkeit einer Behörde getroffen.

## **2. Die Trennung der Verfahrensregime Justiz/Verwaltung und daraus resultierende Inkohärenzen**

Eine legistische Grundsatzentscheidung, die ganz offensichtlich gefällt wurde, war es, für die angesprochenen Verfahren der ordentlichen Gerichte einerseits und für jene der Verwaltungsbehörden und -gerichte andererseits unterschiedliche Sondergesetze zu schaffen. Das ist nicht verwunderlich, unterscheiden sich doch die Verfahrensordnungen auch sonst in ganz wesentlichen Bereichen voneinander. Nichtsdestotrotz hat man es im Corona-Verfahrensrecht in beiden Bereichen mit sehr vergleichbaren Bestimmungen zu tun, was nicht zuletzt auch darin zum Ausdruck kommt, dass in den Materialien zur Stammfassung des COVID-19-VwBG in weitem Umfang auf die Ausführungen zum COVID-19-JuBG verwiesen wird.<sup>7</sup>

Nun ist es in der Tat keineswegs so, dass ordentlich-gerichtliches Verfahren und Verwaltungsverfahren wie zwei Monolithe nebeneinander stehen, vielmehr gibt es bekanntlich Bereiche, in denen verwaltungsbehördliches und ordentlich-gerichtliches Verfahren einander ablösen<sup>8</sup> oder diese sogar

---

<sup>3</sup> BGBl. I 2020/16.

<sup>4</sup> BGBl. I 2020/24.

<sup>5</sup> BGBl. I 2020/16.

<sup>6</sup> Vgl. die Ausführungen von *Julia Dörner* in ihrem Beitrag „Umlaufbeschlüsse und Videokonferenzen - zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit von Kollegialorganen“ in diesem Tagungsband.

<sup>7</sup> 397/A 27. GP 32.

<sup>8</sup> Dies gilt für die Fälle der sukzessiven Kompetenz, wie sie etwa im Sozialrecht, im Mietrecht oder im Entschädigungsrecht vorzufinden sind.

aufeinander aufbauen.<sup>9</sup> Gerade deshalb wäre es wichtig gewesen, bei der Schaffung von Krisenverfahrensrecht den Blick für das Große und Ganze zu bewahren und bei allen Besonderheiten auf eine gewisse Kohärenz der Regelungssysteme zu achten. Verdeutlichen lässt sich das am Beispiel der Fristenbestimmungen im COVID-19-VwBG einerseits und dem 1. COVID-19-JuBG andererseits. Fristen in anhängigen Verfahren wurden hier wie dort unterbrochen und nach Ablauf eines bestimmten Tages gänzlich neu in Gang gesetzt. Dementgegen wurden Fristen zum Herantreten an die Behörde ebenso wie an das ordentliche Gericht gehemmt, also ein gewisser Zeitraum in den Fristenlauf nicht eingerechnet. Für die nicht wenigen Fälle sukzessiver Gerichtszuständigkeit hatte das eine durchaus interessante Konsequenz:

Der verfassungsrechtliche Regelfall des Rechtsschutzes gegen Bescheide, also die Erhebung einer Bescheidbeschwerde, war nach richtiger und einhelliger Auffassung nicht als Stellung eines verfahrenseinleitenden Antrags iSd. § 2 COVID-19-VwBG zu werten. Vielmehr war die Frist zur Einbringung als solche „in einem laufenden Verfahren“ zu qualifizieren und daher als unterbrochen anzusehen.<sup>10</sup> Fristen zur Erhebung von Klagen bei ordentlichen Gerichten hingegen, und zwar auch jene, die im Falle sukzessiver Zuständigkeiten das Außerkrafttreten eines verwaltungsbehördlichen Bescheids zur Folge hatten - man denke etwa an das Leistungsstreitverfahren im Sozialrecht oder die Klage gegen Bescheide mietrechtlicher Schlichtungsstellen - waren lediglich gehemmt.<sup>11</sup>

Das erstaunt, sind doch die Anforderungen an Bescheidbeschwerde und Bescheidklage in der Praxis vergleichbar niedrig, insbesondere bestehen hier wie dort idR kein Anwaltszwang,<sup>12</sup> keine hohen Anforderungen an den Inhalt des Rechtsbehelfs<sup>13</sup> und beträgt die Frist zur Einbringung von Beschwerde oder Klage häufig - freilich gibt es in beiden Fällen Ausnahmen - vier Wochen.<sup>14</sup> Die Parallelen ließen sich noch eine Weile fortsetzen. Auch wenn hier im

---

<sup>9</sup> Dies betrifft Instanzenzüge gemäß Art. 94 Abs. 2 B-VG, die bspw. im Patentrecht, im Übernahmerecht oder im Strafvollzugsrecht existieren.

<sup>10</sup> M. K. Greifeneder in Resch<sup>1.06</sup> Rz. 10 f; ders., JRP 2021, 152 f; Fister et al, Kommentar zum COVID-19-Verfahrensrecht, ZVG 2020, I (X).

<sup>11</sup> Garber/Neumayr in Resch, Corona-HB<sup>1.06</sup> Kap. 13 (Stand 1.7.2021, rdb.at) Rz. 48; Greifeneder/M. K. Greifeneder, COVID-19 - Auswirkungen auf Sozialgerichtsverfahren und Verfahren der Sozialversicherungsträger, ÖZPR 2020, 44 (44); M. K. Greifeneder in Resch<sup>1.06</sup> Rz. 11 Fn. 33.

<sup>12</sup> Siehe zur sukzessiven Zuständigkeit zB § 39 Abs. 3 ASGG (Wolf in Köck/Sonntag, Kommentar zum ASGG [2020] § 39 Rz. 3); s. zum verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Entschließung 243/E 24. GP 1 (Leeb in Hengstschläger/Leeb, AVG § 9 VwGVG [Stand 15.2.2017, rdb.at] Rz. 21).

<sup>13</sup> § 82 ASGG (Sonntag in Köck/Sonntag, Kommentar zum ASGG [2020] § 82 Rz. 1 ff); § 9 VwGVG (Leeb in Hengstschläger/Leeb, AVG § 9 VwGVG [Stand 15.2.2017, rdb.at] Rz. 21).

<sup>14</sup> § 7 Abs. 4 VwGVG; § 67 Abs. 2 ASGG; § 40 Abs. 1 MRG.

Lichte der Ordnungssystemjudikatur<sup>15</sup> des VfGH gleichheitsrechtliche Bedenken mit Sicherheit überzogen wären: Die unterschiedliche Behandlung von Rechtsmitteln gegen Bescheide einerseits und von Bescheidklagen andererseits, die man zwar nicht Rechtsmittel nennen darf, aber unter materiellen Gesichtspunkten genau diese Funktion erfüllen, erscheint mir nicht völlig stimmig und lässt an einem Gesamtüberblick über die Verfahrensregime seitens des Gesetzgebers zweifeln.

Andernorts blickte der Gesetzgeber hingegen sehr wohl auch über den Tellerrand des jeweiligen Verfahrenssystems. So muss in § 4 Abs. 2 COVID-19-VwBG eine für den Bereich der Verwaltung durchaus exotische Bestimmung erkannt werden, die zur antragsgebundenen Delegation über örtliche Zuständigkeitsgrenzen hinweg ermächtigt. Eine ähnliche Bestimmung findet sich speziell für die Corona-Pandemie auch im 1. COVID-19-JuBG.<sup>16</sup> Im Bereich der Justiz ist eine derartige Konstruktion aber bestens bekannt: § 31 JN sieht bereits seit seiner Stammfassung Ähnliches,<sup>17</sup> allerdings unter dem Blickwinkel der Zweckmäßigkeit, vor.<sup>18</sup> Der Gesetzgeber war bei diesem Import durchaus risikofreudig: So ist nicht klar, ob der einfache Bundesgesetzgeber kompetent für eine solche, auch im Bereich der Länder wirksame Bestimmung ist; an der verwaltungsverfahrensrechtlichen Natur dieser Bestimmung sind jedenfalls erhebliche Zweifel anzumelden.<sup>19</sup>

### **3. Der „one-size-fits-all“-Zugang im Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahren**

Nimmt man als nächstes den bereits angesprochenen Regelfall des öffentlich rechtlichen Rechtsschutzsystems in vertikaler Hinsicht näher in den Blick, hat man es - und auch das ist eine bemerkenswerte legistische Lösung - nicht mit gesonderten Bestimmungen für jede Instanz zu tun, sondern mit einem einzigen Gesetz, nämlich dem COVID-19-VwBG für alle Instanzen. Das mag, was Verfahren vor den Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten erster Instanz betrifft, nicht großartig verwundern, ist doch auch sonst das AVG im Wege des § 17 VwGVG in weiten Umfängen maßgeblich für das Verfahren der VwG.

Sehr wohl verwundert es hingegen im Hinblick auf die Verfahren vor VwGH und VfGH, die seit jeher deutlich eigenständigere Regime darstellen.

---

<sup>15</sup> Siehe dazu näher *Pöschl*, Gleichheitsrechte, in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer*, VII/1<sup>2</sup> 519 (Rz. 51 f).

<sup>16</sup> Siehe dazu im Detail *Garber/Neumayr* in *Resch*<sup>1.06</sup> Rz. 80 ff.

<sup>17</sup> RGBL. 1895/111.

<sup>18</sup> Vgl. dazu *Schneider* in *Fasching/Konecny*<sup>3</sup> § 31 JN (Stand 30.11.2013, rdb.at) Rz. 23 ff.

<sup>19</sup> Siehe dazu eingehend *M. K. Greifeneder* in *Resch*<sup>1.06</sup> Rz. 26; *ders.*, JRP 2021, 155 ff.

Legistisch wurde diese Universallösung durch einen Verweis in § 6 Abs. 2 COVID-19-VwBG umgesetzt, indem man einigermaßen pauschal liest, dass die dort aufgezählten Bestimmungen „sinngemäß“ auf das Verfahren vor VwGH und VfGH anzuwenden sind.

Probleme bereitete das insbesondere dadurch, dass die Übertragbarkeit der AVG-Dogmatik zum verfahrenseinleitenden Antrag auf die Verfahren der Höchstgerichte in Literatur<sup>20</sup> und Rechtsprechung<sup>21</sup> umstritten war und es daher erhebliche Unsicherheiten in der ziemlich elementaren Frage gab, ob Erkenntnisbeschwerde- und Revisionsfristen nun unterbrochen oder gehemmt waren. Bei aller Sympathie für schlanke Regelungen, von einem legistischen Ruhmesblatt lässt sich angesichts der verbliebenen Unsicherheiten nicht sprechen. Freilich hätte man das alles etwas abmildern können, hätte man in den Materialien etwas mehr als das absolute Minimum dazu festgehalten.<sup>22</sup>

#### **4. Pauschales Sunsetting im Verfahrensrecht - warum eigentlich?**

Ein weiterer Punkt, der anzusprechen ist, betrifft Außerkrafttretensbestimmungen, die wir im Rahmen der gesetz- und verordnungsgeberischen Reaktionen auf die Corona-Pandemie in auffällender Regelmäßigkeit antreffen. Außerkrafttretensbestimmungen oder sog. „Sunset Clauses“ können verschiedensten Zielen dienen. Im Rahmen der sog. „Sunset Legislation“<sup>23</sup> wird damit Deregulierung und Entbürokratisierung bezweckt<sup>24</sup> sowie daneben zum Teil auch ein qualitätssichernder Ansatz verfolgt,<sup>25</sup> da sie zu laufender Revision und damit im Idealfall zur Verbesserung der Wirksamkeit und der Folgenorientierung staatlichen Handelns führen kann. In jüngerer Zeit wird außerdem auch noch ein demokratisierender Ansatz hervorgehoben, nämlich

---

<sup>20</sup> *Fister et al*, ZVG 2020, XXIX; *Struth*, Sonderregelungen für das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof als Begleitmaßnahmen zu COVID-19, ZVG 2020, XLI (XLVI); *M. K. Greifeneder* in *Resch*<sup>1.06</sup> Rz. 12/1 Fn. 36, Rz. 12/2.

<sup>21</sup> Für viele VwG s. etwa LVwG Tir. 15.4.2020, LVwG-2020/22/0121-6; s. jedoch VfGH 9.6.2020, E 1320/2020; VwGH 17.3.2021, Ra 2020/11/0098; VwGH 20. 4. 2021, Ra 2020/07/0062.

<sup>22</sup> Siehe dazu bereits *Greifeneder*, JRP 2021, 153.

<sup>23</sup> Nach *Steiner* handelt es sich dabei „um eine vom Normsetzer selbst systematisch geplante und formelle Regelung des Außerkrafttretens von Rechtsvorschriften nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums mit dem mehr oder minder ausdrücklich erklärten Ziel, diese Regelung auslaufen zu lassen, sofern sie sich nicht nach zwingender / geregelter Durchführung, also prozedural erzwungener Evaluation als weiterhin notwendig herausstellt“; s. dazu *Steiner*, „Sunset Legislation“ - Begriff und erste Annäherung, in *Land Oberösterreich* (Hrsg.) *Linzer Legistikgespräche 2017* (2018) 113 (125).

<sup>24</sup> *Postl*, Deregulierung von Gold Plating, *ecolex* 2020, 150 (152 f); *Steiner*, Selbstreform der Verwaltung (1991) 99; *Veit/Jantz*, Sunset legislation als Instrument der besseren Rechtssetzung: Wunderwaffe oder stumpfes Schwert?, in *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften* (2011) 167 (175).

<sup>25</sup> *Veit/Jantz* in *JB Verwaltungswissenschaften* 175.

die Öffnung des regulativen Entscheidungsprozesses für bisher nicht repräsentierte Interessen.<sup>26</sup>

Im Rahmen des Corona-Verfahrensrechts scheint es demgegenüber nicht um eine dieser klassischen Stoßrichtungen zu gehen. Die Materialien zum COVID-19-JuBG,<sup>27</sup> die ja sinngemäß für das COVID-19-VwBG gelten sollen, legen vielmehr nahe, dass Grund der Befristung die sehr weit gehaltene Verordnungsermächtigung des Bundeskanzlers in § 5 COVID-19-VwBG gewesen sein könnte, mit der dieser zur Anordnung weiterer Fristmodifikationen befähigt wurde. Es erscheint durchaus nachvollziehbar, dass der Gesetzgeber diese pauschale Ermächtigung an die Verwaltung nur in befristetem Umfang vorsehen wollte. Befristet wurde aber eben nicht nur diese, von ihrem Umfang her möglicherweise grenzwertige Ermächtigung, sondern das gesamte COVID-19-VwBG.

Seit der Stammfassung war dessen Außerkrafttreten mit 31. Dezember 2020 vorgesehen. Im Dezember 2020, wir befinden uns also in der schön langsam abklingenden, besonders heftigen zweiten Welle, schritt der Gesetzgeber sozusagen in letzter Minute daran, die Geltungsdauer abermals befristet bis Ende Juni 2021 zu verlängern. Die Kundmachung dieser Verlängerung verzögerte sich aber, sodass sie erst mit Ablauf des 5. Jänner in Kraft trat.<sup>28</sup> Es existierte damit einerseits eine Lücke im Krisenverfahrensrecht im Zeitraum vom 1. bis 5. Jänner und - wegen der für den verspäteten Zeitpunkt unpassenden Formulierung der Verlängerungsbestimmung - bestanden auch Unsicherheiten in Bezug auf das Wiederinkrafttreten gewisser Teile des VwBG.<sup>29</sup> Diese Probleme sollten dann, ein halbes Jahr später im Sommer 2021, durch eine neuerliche Novelle rückwirkend beseitigt werden und das VwBG wurde - abermals in letzter Minute - bis Ende des Jahres 2021 verlängert.<sup>30</sup> Eine abermalige Verlängerung bis 30. Juni 2022 erfolgte sodann durch ein am 30. Dezember 2021 (!) kundgemachtes Bundesgesetz.<sup>31</sup> Zuletzt wurde eine weitere Verlängerung bis Ende 2022 durch ein am 30. Juni 2022 (!) kundgemachtes Bundesgesetz bewirkt.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> Veit/Jantz in JB Verwaltungswissenschaften 175.

<sup>27</sup> 397/A 27. GP 39.

<sup>28</sup> BGBl. I 2021/2.

<sup>29</sup> Dazu näher Fister, Übergangsfragen der Novelle BGBl. I 2021/2 zum COVID-19-VwBG, CuRe 2021/2; M. K. Greifeneder in Resch<sup>1.06</sup> Rz. 36/1 f.

<sup>30</sup> BGBl. I 2021/107.

<sup>31</sup> BGBl. I 2021/235.

<sup>32</sup> BGBl. I 2021/235.

Damit ist die Crux von Außerkrafttretensbestimmungen angesprochen: Sie machen Arbeit,<sup>33</sup> über sie muss ein Überblick bewahrt werden<sup>34</sup> und es muss rechtzeitig, will man eine Regelung nicht auslaufen lassen, an ihre Verlängerung geschritten werden. Das belastet in einem Vorbereitungsstadium natürlich die - in einer Krise ohnedies am Limit arbeitende - Verwaltung sowie den Gesetzgeber selbst.<sup>35</sup>

Die Sinnhaftigkeit von Befristungen möchte ich speziell im Krisen-*Verfahrensrecht* anzweifeln, weil das damit einhergehende Risiko von Lücken durch Verzögerungen im Gesetzgebungsprozess erheblich ist.<sup>36</sup> Solche sind im Verfahrensrecht besonders problematisch, schließlich lebt jedes Verfahren von einer gewissen vorausschauenden Planung, weswegen auch ein besonderes Interesse an der Kontinuität der rechtlichen Grundlagen - bei Behörden wie bei Parteien gleichermaßen - besteht.<sup>37</sup> Die erstmalige Befristung mag, was das COVID-19-VwBG anlangt, in ihrer Pauschalität noch verständlich wirken, wusste doch niemand so genau, wie lange man das Krisenverfahrensrecht benötigen würde. Spätestens ab dem Jahreswechsel 2020/21 wäre es aber sinnvoll gewesen, die Befristung im COVID-19-VwBG auf die Verordnungsermächtigung zu beschränken. Damit stünde vor allem das Herzstück des Krisenverfahrensrechts, nämlich § 3 COVID-19-VwBG, der Regelungen über digitale Amtshandlungen enthält, verlässlich als Planungsgrundlage für das behördliche Vorgehen zur Verfügung. Stattdessen sehen wir uns mit einer undifferenzierten Befristungspraxis und x-fachen Verlängerungen konfrontiert.

## 5. Keine gute (Sitzungs-)Policey

Als aus legistischer Perspektive beachtlich hat auch die Entwicklung des bei präsent abgehaltenen Amtshandlungen einschlägigen sitzungspolizeilichen Regimes zu gelten. Schließlich wurden dabei im Laufe der Entwicklung bereits drei verschiedene Ansätze betreffend die gewählte Regelungstechnik verfolgt.

Zunächst wurde eine eigene in § 3 Abs. 1 COVID-19-VwBG enthaltene Regelung geschaffen, derzufolge durch die an der Amtshandlung

---

<sup>33</sup> Veit/Jantz in JB Verwaltungswissenschaften 176.

<sup>34</sup> Siehe bereits Steiner in *Land Oberösterreich* 129, der auf die Notwendigkeit genauen Monitorings hinweist.

<sup>35</sup> Steiner in *Land Oberösterreich* 128.

<sup>36</sup> Siehe auch Martini, Ein Gesetz gegen zu viele Gesetze? NJW 44/2012, Editorial, der eindrücklich die Metapher von der Operation am offenen Herzen des Rechtsstaats heranzieht; Steiner in *Land Oberösterreich* 125.

<sup>37</sup> Zu diesem Verlust von Rechtssicherheit und Orientierungsfunktion des Rechts s. bereits Winkler, *Zeit und Recht* (1995) 202; Steiner in *Land Oberösterreich* 125.



teilnehmenden Personen ua. eine den Mund- und Nasenbereich gut abdeckende mechanische Schutzvorrichtung als Barriere gegen Tröpfcheninfektion zu tragen war. Der Leiter der Amtshandlung hatte für die Einhaltung dieser Vorschriften unter Anwendbarkeit der sitzungspolizeilichen Bestimmungen im AVG zu sorgen.<sup>38</sup> Dadurch ergab sich eine gewisse Parallelität zwischen dieser Bestimmung und den durch Verordnungen auf Basis des COVID-19-MG ergriffenen Maßnahmen. Diese wurde später offenbar für unzweckmäßig erachtet.<sup>39</sup> Hätte man eine Abstimmung dieser beiden Regime erzeugen wollen, hätte man bei einer solchen Lösung in der Tat gleichzeitig mit jeder neuen Maßnahmen-, Lockerungs-, Schutzmaßnahmen oder Notmaßnahmen-Verordnung eine Anpassung im Gesetzestext des COVID-19-VwBG vorzunehmen gehabt.

Man entschied sich daher wenig später dazu, vom Ansatz einer eigenen Regelung abzugehen und sich stattdessen eines Hinweises auf die COVID-19-LV, BGBl. II 2020/197 „*oder einer anderen auf Grund des § 2 Z 1 des COVID-19-Maßnahmengesetzes (...) erlassenen Verordnung*“ zu bedienen. Für die Dauer ihrer Geltung hatte wiederum das Organ, das eine Amtshandlung leitete, dafür zu sorgen, dass die Teilnehmer an der Amtshandlung mit Ausnahme der amtlichen Organe die für das Betreten des Ortes der Amtshandlung geltenden Bestimmungen dieser Verordnung einhielten; abermals sollte dies als Teil der Sitzungspolizei gelten.<sup>40</sup> Dieser Regelung dürfte dynamischer Charakter innegewohnt haben,<sup>41</sup> der Gesetzgeber betrachtete demnach auch alle auf Basis der angeführten Rechtsgrundlage noch zu erlassenden Verordnungen als verwiesene Normen. Andernfalls wäre nämlich durch die vorgenommene Novellierung erst recht wieder ein ob seiner Statik wartungsintensives eigenständiges Regime erzeugt worden, das im Vergleich zur dargestellten Vorgängerregelung keine Vorteile mit sich gebracht hätte. Vermag man darin eine (obendrein recht unbestimmte) dynamische Verweisung auf eine andere Rechtssetzungsautorität zu erkennen,<sup>42</sup> würde eine verfassungskonforme Auslegung<sup>43</sup> jedoch zu einem statischen Verständnis zwingen.<sup>44</sup> Die Formulierung „*oder einer anderen (...) erlassenen Verordnung*“ könnte rein ihrem Wortlaut nach nämlich auch statisch als auf zum damaligen Zeitpunkt bereits bestehende (von der ausdrücklich erwähnten LV verschiedene)

---

<sup>38</sup> BGBl. I 2020/42.

<sup>39</sup> AB 207 BlgNR 27. GP.

<sup>40</sup> § 3 Abs. 1 COVID-19-MG idF BGBl. I 2020/59.

<sup>41</sup> AB 207 BlgNR 27. GP; M. K. Greifeneder in Resch, Corona-HB<sup>1.02</sup> Kap. 15 (Stand 30.9.2020, rdb.at) Rz. 18/1.

<sup>42</sup> Siehe dazu schon M. K. Greifeneder in Resch<sup>1.02</sup> Rz. 18/1.

<sup>43</sup> Mayer, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren (1974) 51 ff; Thienel in Korienc et al, Bundesverfassungsrecht, Art. 48, 49 (Stand 1. Lfg. 1999) Rz. 54 mwN.

<sup>44</sup> Siehe dazu die Rsp. des VfGH, nach der eine verfassungskonforme Interpretation der historischen vorzugehen hat (VfSlg. 10.066/1984; 11.576/1987; 15.199/1998).

Verordnungen gemünzt angesehen werden. Auch ein dynamisches Verständnis dieser Bestimmung ließe sich aber jedenfalls dann in verfassungskonformer Weise aufrechterhalten, wenn man sie nicht als Verweisung, sondern als bloße (tatbestandliche) Anknüpfung an Verordnungsrecht qualifizierte.<sup>45</sup> Der Gesetzgeber dürfte, wie sich aus dem Bericht des Justizausschusses ergibt, von einer solchen Einordnung ausgegangen sein, schließlich wird dort festgehalten, dass „*künftig an den Inhalt der Verordnungsregelungen angeknüpft werden*“ soll.<sup>46</sup> Ob diese Qualifikation zulässig ist, ist aber zumindest zweifelhaft.<sup>47</sup> Unabhängig von den Fragen nach Statik oder Dynamik bzw. der Kategorisierung in Verweisung oder Anknüpfung ist es jedenfalls die Unklarheit ihrer Formulierung,<sup>48</sup> die diese Bestimmung an die Grenzen der Verfassungskonformität bringt. So ist zu vermuten, dass die Anknüpfung an oder der Verweis auf bloß irgendwelche - auf einer bestimmten Rechtsgrundlage fußende - Verordnungen dem Bestimmtheitsgebot nicht entspricht.

Dass sich auch der Gesetzgeber selbst der Problematik seiner Wortwahl bewusst war oder wenigstens geworden ist, zeigt das jüngste Kapitel in der wechselvollen Geschichte des § 3 Abs. 1 COVID-19-VwBG. In Folge einer abermaligen Novellierung<sup>49</sup> des Sitzungspolizeiregimes kann das eine Amtshandlung leitende Verwaltungsorgan „*im Rahmen der Aufrechterhaltung der Ordnung (§ 34 Abs. 1 AVG) auch die zur Verhütung und Bekämpfung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich oder zweckmäßig erscheinenden Anordnungen treffen.*“ Dadurch hat man neuerlich einen völlig anderen Weg beschritten und die bloße Überwachung der Einhaltung bestimmter Maßnahmen durch eine weitreichendere sitzungspolizeiliche Befugnis des Verwaltungsorgans ersetzt. Es wird ermächtigt, die zu ergreifenden Maßnahmen selbst nach Maßgabe der Erforderlichkeit oder Zweckmäßigkeit zu bestimmen.<sup>50</sup> Ein höchst pragmatischer Weg, den man aber schon deutlich früher hätte gehen können.

---

<sup>45</sup> Siehe dazu eingehend und kritisch *Thienel*, Art. 48, 49 Rz. 55.

<sup>46</sup> AB 207 BlgNR 27. GP.

<sup>47</sup> So hält der VfGH als Voraussetzung dafür fest, 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 (VfSlg. 12.384/1990). Die Anordnung, der Verhandlungsleiter habe (unter Anwendung seiner sitzungspolizeilichen Befugnisse) für die Einhaltung der V im engeren Kontext einer Amtshandlung zu sorgen, kann aber kaum anders verstanden werden, als dessen Ermächtigung, diese Norm zu vollziehen.

<sup>48</sup> Siehe dazu *Mayer*, Zuständigkeit 52 f; *Thienel*, Art. 48, 49 Rz. 53 f.

<sup>49</sup> BGBl. I 2021/2.

<sup>50</sup> Dazu eingehend *M. K. Greifeneder* in *Resch*<sup>1.06</sup> Rz. 18/1 f.

## 6. Digitalisierung als lebensfähigstes Erbe des Corona-Verfahrensrechts

Die größte Chance auf Zukunft des Krisenverfahrensrechts außerhalb der Krise - und damit komme ich zugleich zum Ausblick auf mögliches Dauerrecht - hat ohne jeden Zweifel die Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens. In der Corona-Krise liegt es selbstverständlich im Interesse des Gesetzgebers unmittelbaren - mit der Gefahr einer Ansteckung zwischen Behördenmitarbeiter und Bürger verbundenen - Kontakt hintanzuhalten. Digitale Abhaltungsformen können aber auch außerhalb der Krise Vorteile bieten. So wird mit einer digitalen Abhaltung häufig eine erhebliche Kostenersparnis erzielt werden können. Es verwundert deshalb auch nicht, dass der Einsatz von Videokonferenz-Technologie im Verwaltungs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht wirklich neu ist, es sind vielmehr die umfangreicheren Möglichkeiten und die zT auch detaillierten dbzgl. Regelungen, die es rechtfertigen, von einem pandemieinduzierten Digitalisierungsschub zu sprechen.<sup>51</sup>

Fraglich ist, ob dieser Schub nachhaltig sein wird, oder ob die Verwaltung nach der Krise wieder in ihren auch keineswegs undigitalisierten Ausgangszustand zurückgleiten wird. Selbstverständlich wird sich diese Frage an den zur Verfügung stehenden Rechtsgrundlagen entscheiden. Denn eines ist vor dem Hintergrund der äußerst strengen Judikatur des VwGH klar:

Digitalisierung auf eigene Faust, also die Abwicklung gewisser Verfahrensbestandteile auf digitalem Wege, ohne spezifische Rechtsgrundlage dafür, kommt - selbst wenn die vom Verfahrensgesetzgeber verfolgten Interessen auch durch die digitale Abhaltungsform adäquat berücksichtigt sein mögen - nicht in Betracht. So hat der VwGH - noch auf Basis der Rechtslage vor Einführung des COVID-19-Sonderregimes - darauf hingewiesen, dass es nicht anzunehmen sei *„dass das Verständnis des historischen Gesetzgebers von der physischen Anwesenheit unmittelbar vor dem den Bescheid mündlich verkündenden Behördenorgan durch die nunmehr hinzugekommenen Möglichkeiten der Verwendung technischer Einrichtungen zur (zeitnahen) Wort- und Bildübertragung ohne ausdrückliche Regelung des Gesetzgebers fortentwickelt wurde“*.<sup>52</sup> Der VwGH stützt sich dabei ausdrücklich auf die viel ältere Telefonbescheidjudikatur des VfGH.<sup>53</sup> Im Punkt der Vergleichbarkeit

---

<sup>51</sup> Wimmer, Audiovisuelle Verfahrensführung vor Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten, ZVG 2020, 477 (477); ders., Der Öffentlichkeitsgrundsatz bei audiovisuellen Gerichtsverhandlungen, NLMR 2021, 119 (119).

<sup>52</sup> VwGH 7.9.2020, Ro 2020/01/0007 Rz. 26.

<sup>53</sup> VwGH 7.9.2020, Ro 2020/01/0007 Rz. 25; VfSlg 5329/1966, 3469/1958.

eines Telefongesprächs mit einer Videokonferenz kann diese Rechtsprechung freilich kritisch gesehen werden.<sup>54</sup>

Es ist angesichts dieser strengen Ausgangslage in der Judikatur nicht unwahrscheinlich, dass wir früher oder später umfangreichere Regelungen über digitale Amtshandlungen im dauerhaften Rechtsbestand des Verwaltungsverfahrenrechts sehen werden und es besteht die Möglichkeit, dass man dabei versatzstückhaft auf das COVID-19-VwBG zurückgreift.

Als positiv ist an § 3 VwBG hervorzuheben, dass er die digitale Amtshandlung als Alternative zu jener in physischer Präsenz ermöglicht und die Art der Abhaltung grundsätzlich in das Ermessen des Leiters der Amtshandlung stellt.<sup>55</sup> Harmonisierend mit dem Grundsatz der arbiträren Ordnung sollte das bei einer etwaigen Verankerung im dauerhaften Rechtsbestand beibehalten werden.<sup>56</sup> Ebenfalls positiv ist hervorzuheben, dass der Gesetzgeber augenscheinlich darum bemüht war, Mitwirkungsrechte von Beteiligten, die an einer digitalen mündlichen Verhandlung deshalb nicht teilnehmen können, weil ihnen die dafür notwendigen technischen Einrichtungen nicht zur Verfügung stehen, durch nachträgliche Stellungnahmerechte in möglichst weitem Umfang zu wahren. Die digitale Kluft wird auch bei der Verankerung der digitalen Amtshandlung zu berücksichtigen sein, wenn man die systematische Benachteiligung gewisser Bevölkerungsgruppen - zu denken ist hier insbesondere an Personen höheren Alters aber auch an sozial Schwächere jeden Alters - im Kontakt mit Behörden nicht in Kauf nehmen möchte.<sup>57</sup>

Freilich ist eine detaillierte Revision auch dieser Bestimmung vor einer etwaigen Übertragung in den dauerhaften Rechtsbestand noch notwendig, schließlich gibt es Unstimmigkeiten im Bereich der nachträglichen Erhebung von Einwendungen, bei der frühzeitig einschreitende Beteiligte gegenüber jenen benachteiligt werden, die damit zuwarten.<sup>58</sup> Das ist nicht wirklich nachvollziehbar und deshalb - sofern man sich tatsächlich entscheiden sollte, die Regelungen über die digitale mündliche Verhandlung in das Dauerrecht zu übertragen - jedenfalls noch zu verändern.

---

<sup>54</sup> Dahingehend kritisch vgl. etwa *Denk*, Bescheiderlassung im Rahmen einer Videokonferenz, ZVG 2021, 298 (299 f).

<sup>55</sup> *M. K. Greifeneder*, JRP 2021, 154.

<sup>56</sup> Siehe zu diesem Grundsatz *Hengstschläger/Leeb*, AVG § 39 (Stand 1.4.2021, rdb.at) 19, 25 ff.

<sup>57</sup> *M. K. Greifeneder*, JRP 2021, 155.

<sup>58</sup> *M. K. Greifeneder* in *Resch*<sup>1.06</sup> Rz. 19/8; *ders.*, JRP 2021, 154 f.

## **7. Fazit**

Aus dieser Handvoll Schlaglichter lässt sich zunächst der Befund gewinnen, dass legislative Grundsatzentscheidungen weitreichende Konsequenzen zeitigen können. Sie sind - was den Inhalt der Norm anlangt - in der Lage, Irrtümer herbeizuführen oder aber diesen vorzubeugen. Sie können - was die Geltung einer Rechtsnorm betrifft - darüber hinaus auch die Planbarkeit aus Sicht des Rechtsunterworfenen beeinflussen und damit Rechtssicherheit wie auch Rechtsunsicherheit erzeugen. Größten Einfluss haben sie freilich auf die Verwaltungsökonomie, indem sie entweder vorausschauend getroffen werden oder aber eine Kette aufwändiger, zukünftig notwendiger Anpassungsschritte in Gang setzen. Das Corona-Verfahrensrecht hat ein buntes Potpourri vorteilhafter und weniger vorteilhafter Logistik zutage gefördert, insgesamt verdient es aber doch Anerkennung und kann - mit wenigen Änderungen - als Blaupause für zukünftiges Krisen- aber auch Dauerrecht dienen.

# Aktuelles zur Digitalisierung im Verwaltungs(verfahrens)recht<sup>1</sup>

---

*Michael Denk*

- I. Einleitung
- II. Vollautomatisiert erstellte Erledigungen
  - 1. Zulässigkeit de lege lata
  - 2. Datenschutzrechtliche Vorgaben
  - 3. Automatisierungstauglichkeit
- III. No-Stop-Verwaltung
  - 1. Einordnung des Phänomens
  - 2. Verwirklichte Beispiele
    - a. Antragslose Familienbeihilfe nach § 10a FLAG 1967
    - b. Antragslose Arbeitnehmerveranlagung
    - c. „Once-Stop-Shop“-Antrag nach § 39 Abs. 1 zweiter Satz StudFG
    - d. No-Stop-Verwaltung im Kärntner Sozialhilferecht?
- IV. Regulatory Sandboxes
  - 1. Instrument der digitalen Ordnungspolitik
  - 2. Bereits etablierte Sandboxes
  - 3. KI-Reallabor
- V. Virtual Reality zur Beweisführung
  - 1. Technologie und Einordnung des Phänomens
  - 2. Mögliche und bereits bestehende Einsatzgebiete
    - a. Virtueller Augenschein
    - b. 3D-Laserscan und virtuelle Tatortrekonstruktion
    - c. Virtuelle Tatrekonstruktion
  - 3. Vorteile, Grenzen und Herausforderungen

---

<sup>1</sup> Die vorliegende Schriftfassung entspricht grds. dem Vortrag vom 4.11.2021. Punktuell wurden Erweiterungen vorgenommen.

## I. Einleitung

Die Verwaltung befindet sich gegenwärtig inmitten einer digitalen Transformation. Dabei stehen nicht mehr (nur) die Überführung von analogen Inhalten in digitale Formate im Fokus. Die vielversprechenden Einsatzmöglichkeiten von hochmodernen Technologien, wie künstliche Intelligenz und Virtual Reality, machen auch vor Verwaltungsbehörden (und Gerichten) nicht Halt. In diesem Beitrag soll eine Darstellung von vier Phänomenen des Einsatzes sowie des Umgangs von und mit Digitalisierung durch die Verwaltung erfolgen, die weniger als futuristische Visionen gesehen werden sollten, sondern vielmehr als bereits im Ansatz verwirklichte und mit den voranschreitenden technischen Möglichkeiten vermehrt auftretende Realitäten.

## II. Vollautomatisiert erstellte Erledigungen

### 1. Zulässigkeit de lege lata

Wird eine behördliche Erledigung, wie etwa ein Bescheid, in einem durchgängig maschinellen Prozess erstellt, maW ohne menschliches Zutun erzeugt, liegt eine vollautomatisiert erstellte Erledigung vor.

Die Finanzverwaltung setzte bereits ab 1969 automationsunterstützte Datenverarbeitungsprogramme für die Erstellung von Bescheiden ein. Um die massenhaft anfallenden Verwaltungsverfahren zu bewältigen, wurden entsprechende Bestimmungen erlassen, die für eine Bescheidausstellung weder eine Unterschrift noch eine Beglaubigung vorsehen.<sup>2</sup> § 96 BAO sieht in der heutigen Fassung<sup>3</sup> in seinem Abs. 2 vor, dass *„Ausfertigungen, die mittels automationsunterstützter Datenverarbeitung erstellt werden, (...) weder einer Unterschrift noch einer Beglaubigung (bedürfen) und gelten, wenn sie weder eine Unterschrift noch eine Beglaubigung aufweisen, als durch den Leiter der auf der Ausfertigung bezeichneten Abgabenbehörde genehmigt“*. Diese Genehmigungsfiktion stellt zusammen mit dem Entfall des Unterschriftserfordernisses die verfahrensrechtliche Grundlage für maschinell erzeugte Abgabenbescheide dar, weil mangels Genehmigungs- und Unterschriftserfordernisses kein Mitwirken eines (menschlichen) Organwalters erforderlich ist.<sup>4</sup> Der VwGH hegt gegen die vollautomatisierte Bescheid-erstellung nach § 96 Abs. 2 BAO keine verfassungsrechtlichen Bedenken,<sup>5</sup> versteht unter dem Begriff „automationsunterstützte Datenverarbeitung“ aber

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu *Denk*, Der maschinell erstellte Bescheid (Teil I), ZTR 2019, 189 (189 und 194).

<sup>3</sup> BGBl. 1961/194 idF BGBl. I 2019/103.

<sup>4</sup> *Denk*, Der neue § 96 Abs 2 BAO, AVR 2020, 51 (51).

<sup>5</sup> VwSlg. 8184 F/2006.

auch die Verwendung eines bloßen Textverarbeitungssystems.<sup>6,7</sup> Mit Blick auf die heutige Verwaltungspraxis, bei der anzunehmen ist, dass die Bescheiderstellung flächendeckend mit EDV-Einsatz vorgenommen wird, maW nur noch unter Zuhilfenahme von Textverarbeitungssystemen erfolgt, erscheint das Unterschriftserfordernis nach § 96 Abs. 1 BAO beinahe als Makulatur.<sup>8</sup>

In Zusammenhalt mit den Rechtsvorschriften des EStG,<sup>9</sup> die eine automationsunterstützte Sachverhaltsermittlung festlegen,<sup>10</sup> ist es der Finanzverwaltung möglich, etwa den Prozess der Arbeitnehmerveranlagung völlig ohne menschliche Handlungen zu erledigen.<sup>11</sup>

Nach dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht ist eine solche vollautomatisierte Erledigung hingegen unzulässig.<sup>12</sup> § 18 Abs. 3 AVG verlangt für schriftliche Erledigungen - bei sonstiger Nichtigkeit des Verwaltungsakts - grundsätzlich eine eigenhändige Unterschrift des Genehmigenden.<sup>13</sup> Diese behördeninterne Genehmigung der Erledigung stellt jenen behördlichen Willensakt dar, der den Inhalt einer Erledigung festlegt.<sup>14</sup> Vereinzelt finden sich vom AVG abweichende und dem § 96 Abs. 2 BAO nachgebildete Regelungen. So fingieren § 29 Abs. 1a AMA-G 1992,<sup>15</sup> § 230 Abs. 7 ÄrzteG 1998<sup>16</sup> und § 41 Abs. 3 StudFG,<sup>17</sup> die Genehmigung in derselben Weise für unterschriftlose Ausfertigungen, die mittels automationsunterstützter Datenverarbeitung erstellt werden.

Fraglich bleibt, was aus einer fingierten Genehmigung gewonnen wird.<sup>18</sup> Für die vom VfGH in VfSlg. 11.590/1987 geforderte notwendige Zurechnung

<sup>6</sup> Krit. *Ritz/Koran*, BAO<sup>7</sup> (2021) § 96 Tz. 7; *Denk*, AVR 2020, 51 f; *Thunshirn*, Probleme der Wirksamkeit der Amtssignatur, AVR 2021, 42 (46); *Thunshirn*, Finanzverwaltung und BFG verwendeten bis April 2021 mangelhafte Amtssignatur, SWK 20/21, 1075 (1079).

<sup>7</sup> Dieser Auslegung scheinen manche Verwaltungsgerichte nicht zu folgen (vgl. dazu *Denk*, Die Judikaturdivergenzen zu einer Ausfertigung mittels automationsunterstützter Datenverarbeitung nach § 96 letzter Satz BAO, ZVG 2019, 425).

<sup>8</sup> *Denk*, AVR 2020, 51.

<sup>9</sup> Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. 1988/400 idgF.

<sup>10</sup> Vgl. va. § 18 Abs. 8, § 35 Abs. 8 und § 84 EStG.

<sup>11</sup> Älteren Beiträgen ist zu entnehmen, dass unbedenkliche Fälle einem Mitarbeiter der Finanzverwaltung in Form von Sammel Listen zur Freigabe vorgelegt wurden (vgl. *Hübl*, Die „papierlose“ Finanzverwaltung, SWK 2006, 88 [91]).

<sup>12</sup> VfSlg. 18.949 A/2014.

<sup>13</sup> *Kolonovits/Muzak/Stöger*, Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts<sup>11</sup> (2019) Rz. 190/2.

<sup>14</sup> *Hengstschläger/Leeb*, AVG § 18 Rz. 1/1 (Stand 1.1.2014, rdb.at).

<sup>15</sup> AMA-Gesetz 1992 BGBl. 1992/376 idgF.

<sup>16</sup> Ärztegesetz 1998 BGBl. I 1998/169 idgF.

<sup>17</sup> Studienförderungsgesetz 1992 BGBl. 1992/305 idgF.

<sup>18</sup> Vgl. *Oberndorfer*, Handlungsformen der Verwaltung und Rechtsschutz (aus österreichischer Sicht), in *Winkler* (Hrsg.) Entwicklungstendenzen im Verwaltungsverfahrensrecht und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (1990) 39 (42).



einer maschinell erstellten Erledigung zu einer Behörde würde auch die Beifügung einer Amtssignatur ausreichen.<sup>19</sup>

Anlass zur Kritik an dieser Legistik gibt aber auch die veraltete Rsp. des VwGH zum Begriff der „automationsunterstützte Datenverarbeitung“. Angesichts der heutigen technologischen Möglichkeiten scheint es angezeigt, legistisch zwischen behördlichen Erledigungen, die von Menschen erstellt werden, und jenen, die ausschließlich mittels Computereinsatzes erstellt werden, zu differenzieren. Dies gebietet nach der hier vertretenen Rechtsansicht auch Art. 22 DSGVO (dazu sogleich). Erwähnung sollen an dieser Stelle die deutschen Verwaltungsverfahrensgesetze finden, die in jenen Rechtsvorschriften, die eine maschinelle Erzeugung von Verwaltungsakten ermöglichen,<sup>20</sup> ausdrücklich Begriffe wie „vollständig automatisiert erlassene Verwaltungsakte“ bzw. „ausschließlich automationsgestützt“ verwenden.<sup>21</sup>

## 2. Datenschutzrechtliche Vorgaben

Art. 22 DSGVO unterwirft Entscheidungen, die auf automatisierter Datenverarbeitung, „einschließlich Profiling“, basieren, einem strengen Regelwerk. Gegenstand des Art. 22 DSGVO ist nicht die „automatisierte Verarbeitung“, sondern sind Entscheidungen, die ausschließlich auf dieser (automatisierten Verarbeitung) beruhen.<sup>22, 23</sup> Art. 22 DSGVO schützt vor (Computer-)Entscheidungen ohne menschliches Zutun;<sup>24</sup> der Einzelne soll

---

<sup>19</sup> So *Mayrhofer/Parycek*, Digitalisierung des Rechts - Herausforderungen und Voraussetzungen, 21. ÖJT Bd. IV/1, 139.

<sup>20</sup> § 35a dVwVfG, § 155 Abs. 4 dAO und § 31a dSGB X.

<sup>21</sup> Vgl. dazu *Denk*, ZTR 2019, 201 f mwN.

<sup>22</sup> *Herbst* in *Eßer et al* (Hrsg.), Auernhammer DSGVO BDSG Kommentar<sup>7</sup> (2020) Art. 22 Rz. 5.

<sup>23</sup> Da Art. 22 DSGVO keinen Rechtmäßigkeitstatbestand darstellt und somit keine Aussage über die Zulässigkeit der Verarbeitung der Daten trifft, sondern nur die Nutzung bestimmter Ergebnisse der Datenverarbeitung regelt, bedarf es immer einer Rechtfertigung der Verarbeitung nach Art. 5 ff DSGVO (*Buchner* in *Kühling/Buchner* [Hrsg.], DS-GVO BDSG<sup>3</sup> [2020] Art. 22 Rz. 11).

<sup>24</sup> *Chiba*, Sind vollautomatisierte positive Entscheidungen unter Art. 22 DSGVO zu subsumieren? *Dako* 2020, 85 (86). „Ausschließlich auf einer automatisierten Verarbeitung“ bedeutet sohin, dass die Entscheidung völlig ohne menschliche Einflussnahme ergeht (vgl. etwa *Haidinger* in *Knyrim* [Hrsg.], *DatKomm* Art. 22 DSGVO Rz. 23 [Stand 1.10.2018, rdb.at]; *Artikel-29-Datenschutzgruppe*, Leitlinien zu automatisierten Entscheidungen im Einzelfall einschließlich Profiling für die Zwecke der Verordnung 2016/679, WP251rev.01, 8, 22; *Schulz* in *Gola* [Hrsg.], DS-GVO<sup>2</sup> [2018] Art. 22 Rz. 12). Außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 22 DSGVO liegen daher etwa bloße maschinelle Entscheidungsvorschläge (*Hladjk* in *Ehmann/Selmyar* [Hrsg.], *Datenschutz-Grundverordnung*<sup>2</sup> [2018] Art. 22 Rz. 6; *Helfrich* in *Sydow* [Hrsg.], *Europäische Datenschutzgrund-Verordnung*<sup>2</sup> [2018] Art. 22 Rz. 43. Vgl. ferner *Sesing*, Grenzen systemischer Transparenz bei automatisierter Datenverarbeitung, *MMR* 2021, 288 [289]; *Herbst* in *Eßer et al*, *Datenschutz-Grundverordnung*<sup>7</sup> Art. 22 Rz. 5 f).

nicht Objekt eines Entscheidungsautomatismus werden.<sup>25, 26</sup>

Art. 22 Abs. 1 DSGVO verbietet zunächst Entscheidungen mit rechtlichen Wirkungen oder einer „ähnlichen erheblichen Beeinträchtigung“, die ausschließlich auf automatisierter Verarbeitung beruhen.<sup>27</sup>

Der Begriff der „Entscheidung“ ist grundsätzlich weit zu verstehen und umfasst jeden gestaltenden Akt mit abschließender Wirkung in einem konkreten Einzelfall;<sup>28</sup> dies beinhaltet freilich auch hoheitliche Akte.<sup>29</sup> Art. 22 Abs. 2 lit. b DSGVO enthält eine Öffnungsklausel, die es der Union sowie den nationalen Rechtsetzern erlaubt, Rechtsvorschriften<sup>30</sup> für automatisierte Entscheidungen im Einzelfall zu erlassen.

ErwGr. 71 S 3 DSGVO erwähnt beispielhaft etwa Maßnahmen zur Überwachung und Verhinderung von Steuerhinterziehungen. Ergänzend führt *Jahnel* idZ die automatische Erstellung von Steuerbescheiden und Anonymverfügungen im Bereich des Straßenverkehrsrechts an.<sup>31</sup> Im deutschen Schrifttum werden an dieser Stelle etwa die verfahrensrechtlichen Bestimmungen gemäß § 35a VwVfG, § 31a SGB X und § 155 Abs. 4 AO genannt.<sup>32</sup>

Zufolge Art. 22 Abs. 2 lit. b DSGVO hat eine derartige Rechtsvorschrift zudem angemessene Maßnahmen („suitable measures“) zur Wahrung der Rechte, Freiheiten und berechtigten Interessen der betroffenen Person zu enthalten.

Nach Abs. 3 art. cit. gelten als angemessene Maßnahmen jedenfalls das Recht auf Darlegung des eigenen Standpunkts sowie die Anfechtung der Entscheidung.

<sup>25</sup> *Weichert* in *Däubler/Wedde/Weichert/Sommer* (Hrsg.), EU-DSGVO und BDSG<sup>2</sup> (2020) Art. 22 Rz. 16; *Buchner* in *Kühling/Buchner*, DS-GVO BDSG<sup>3</sup> Art. 22 Rz. 11; *Jahnel* in *Jahnel* (Hrsg.) DSGVO (2021) Art. 22 DSGVO Rz. 1; *Martini* in *Paal/Pauly* (Hrsg.), DS-GVO BDSG<sup>3</sup> (2021) Art. 22 Rz. 15.

<sup>26</sup> Ein vergleichbares Verbot findet sich in Art. 11 der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 2016/119, 89.

<sup>27</sup> ErwGr. 71 S 1 DSGVO; *Artikel-29-Datenschutzgruppe*, Leitlinien zu automatisierten Entscheidungen 21.

<sup>28</sup> *Sesing*, MMR 2021, 289.

<sup>29</sup> Vgl. nur *Herbst* in *Eßer et al*, Datenschutz-Grundverordnung<sup>7</sup> Art. 22 DSGVO Rz. 15.

<sup>30</sup> Zufolge ErwGr. 41 DSGVO bedarf es dafür „nicht notwendigerweise einen von einem Parlament angenommenen Gesetzgebungsakt; davon unberührt bleiben Anforderungen gemäß der Verfassungsordnung des betreffenden Mitgliedstaats. Die entsprechende Rechtsgrundlage oder Gesetzgebungsmaßnahme sollte jedoch klar und präzise sein und ihre Anwendung sollte für die Rechtsunterworfenen gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (...) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vorhersehbar sein.“

<sup>31</sup> *Jahnel* in *Jahnel*, DSGVO Art. 22 DSGVO Rz. 23.

<sup>32</sup> *Herbst* in *Eßer et al*, Datenschutz-Grundverordnung<sup>7</sup> Art. 22 Rz. 29; *Martini* in *Paal/Pauly*, DS-GVO BDSG<sup>3</sup> Art. 22 Rz. 33.

Da Art. 22 Abs. 3 DSGVO jedoch nicht auf Art. 22 Abs. 2 lit. b DSGVO Bezug nimmt,<sup>33</sup> ist *prima vista* unklar, ob und inwieweit die Vorgaben des Abs. 3 art. cit. für eine Rechtsvorschrift iSd. Art. 22 Abs. 2 lit. b DSGVO relevant sind.<sup>34</sup> Im Bereich der Hoheitsverwaltung ist der österreichische Gesetzgeber bereits auf Grund genuin verfassungsrechtlicher Vorgaben verpflichtet, „angemessene Maßnahmen“ bei automatisierten Entscheidungen vorzusehen.<sup>35</sup> Diese umfassen die Pflicht zur Begründung der Entscheidung, einen Anspruch auf rechtliches Gehör sowie auf effektiven Rechtsschutz gegen die Entscheidung.<sup>36</sup> In der österreichischen Kommentarliteratur wird vertreten, dass, selbst wenn man von einer Bedeutung des Abs. 3 art. cit. für automatisierte Einzelentscheidungen, die etwa in Form eines Bescheids ergehen, ausgeht, das österreichische Verfahrensrecht durch das Rechtsmittel der Bescheidbeschwerde, aber auch der Möglichkeit der Behörde, eine Beschwerdeentscheidung zu erlassen (§ 14 Abs. 1 VwGVG), ausreichende Schutzmaßnahmen iSv. Art. 22 Abs. 2 lit. b DSGVO enthält.<sup>37</sup> In gewissen - va. grundrechtssensiblen - Angelegenheiten könnte es zudem erforderlich sein, ein remonstratives Rechtsmittel oder etwa auch die verpflichtende Erlassung einer Beschwerdeentscheidung vorzusehen, um dadurch der automatisierten Entscheidung provisorischen Charakter zu geben.<sup>38</sup>

Schließlich sollte aus der Entscheidung klar hervorgehen, dass es sich um eine automatisierte Entscheidungsfindung handelt; nur so kann der Betroffene seine (als „angemessene Maßnahmen“ eingeräumten) Rechte geltend machen.<sup>39</sup>

---

<sup>33</sup> Art. 22 Abs. 3 DSGVO stellt lediglich auf automatisierte Entscheidungen ab, die für den Abschluss oder die Erfüllung eines Vertrags zwischen der betroffenen Person und dem Verantwortlichen erforderlich sind (Abs. 2 lit. a art. cit.) sowie auf Grundlage einer Einwilligung (Abs. 2 lit. c) erfolgen.

<sup>34</sup> *Feiler/Forgó* gehen von einer Anwendung aus (*Feiler/Forgó*, EU-DSGVO [2016] Art. 22 Rz. 7); eine analoge Anwendung anerkennend *Williams*, Rethinking Deference for Algorithmic Decision-Making, Oxford Legal Studies Research Paper No 7/2019, <https://ssrn.com/Abstract=3242482> (abgerufen am 14.6.2022). *Martini* geht davon aus, dass den Mitgliedstaaten in der Ausgestaltung der Schutzmaßnahmen nach Abs. 2 lit. b art. cit. eine größere Freiheit zukomme, es ihnen aber nicht zustehe, ein niedrigeres Schutzniveau als in den Fällen des Abs. 3 art. cit. zu normieren (*Martini in Paal/Pauly*, DS-GVO BDSG<sup>3</sup> Rz. 35a). Nach *Herbst* sei in den Kautelen des Abs. 3 art. cit. nur eine Orientierung für die angemessenen Maßnahmen iSd. Abs. 2 lit. b art. cit. zu sehen (*Herbst in Eßer et al*, Auernhammer DSGVO BDSG Kommentar<sup>7</sup> Art. 22 DSGVO Rz. 22).

<sup>35</sup> *Mayrhofer/Parycek*, Digitalisierung 77.

<sup>36</sup> *Mayrhofer/Parycek*, Digitalisierung 77.

<sup>37</sup> *Haidinger in Knyrim*, DatKomm Art. 22 DSGVO Rz. 36; *Jahnel in Jahnel*, DSGVO Art. 22 DSGVO Rz. 23.

<sup>38</sup> *Mayrhofer/Parycek*, Digitalisierung 77.

<sup>39</sup> Insoweit spricht ErwGr. 71 S 4 DSGVO auch vom Erfordernis einer „spezifische Unterrichtung der betroffenen Person“.

### 3. Automatisierungstauglichkeit

Die Automatisierung des Vollzugs einer Rechtsnorm stößt nicht nur auf rechtliche, sondern va. auf faktische Herausforderungen. So bedarf es mannigfaltiger Komponenten, damit der gesamte Prozess ohne Beteiligung eines menschlichen Organwalters durchgeführt werden kann.

Zunächst ist die Beschaffenheit einer Rechtsvorschrift in Blick zu nehmen. Besonders geeignet scheinen konditional programmierte Bestimmungen in Form von „Wenn-Dann“-Regeln.<sup>40</sup>

Ein wesentliches Element vollautomatisierter Verwaltungsprozesse bildet die Etablierung entsprechender Systeme zum Zwecke der Ermittlung der materiellen Wahrheit. Je komplexer das Sachverhaltssubstrat, desto weniger ist die jeweilige Angelegenheit geeignet, vollautomatisiert vollzogen zu werden.<sup>41</sup> Entscheidungen, die auf bloßen Rechenoperationen fußen, wie in manch einem Verfahren im Abgabenrecht, erscheinen in dieser Hinsicht naturgemäß geeigneter als jene, in denen etwa ein hoher Realanteil besteht. Eine maschinelle Ermittlung des entscheidungsrelevanten Sachverhalts kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Zum einen eignen sich dafür elektronische Formulare, in denen schon der Antragsteller auf strukturierte und standardisierte Weise die notwendigen Informationen darlegt,<sup>42</sup> die sich in Folge zur Daten(weiter)verarbeitung eignen.<sup>43</sup> Als weitere Form maschineller Sachverhaltsermittlung kommen auch maschinelle Messungen<sup>44</sup> (wie etwa die Nutzung von Sensorik zum Zwecke der gewerbebehördlichen Nachschau)<sup>45</sup> in

<sup>40</sup> *Mayrhofer/Parycek*, Digitalisierung 133.

<sup>41</sup> *Berger*, Der automatisierte Verwaltungsakt, NVwZ 2018, 1260 (1264) mwN.

<sup>42</sup> *Ehrke-Rabel*, Die Automatisierung des Verwaltungsverfahrens am Beispiel des österreichischen Abgabenrechts, in *Braun Binder et al* (Hrsg.), Auswirkungen der Digitalisierung auf die Erlassung und Zuordnung behördlicher Entscheidungen (2021) 21 (25 f); *Ehrke-Rabel*, Der digitalisierte Steuerpflichtige, ALJ 2017, 150 (155). *Kallerhoff/Fellenberg* in *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*<sup>9</sup> (2018) § 24 Rz. 57a f.

<sup>43</sup> Vgl. *Wirthumer*, Aspekte der (Teil-)Automatisierbarkeit des Verwaltungsverfahrens und der oberösterreichische Weg zum Digitalen Amt, in *Braun Binder et al* (Hrsg.), Auswirkungen der Digitalisierung auf die Erlassung und Zuordnung behördlicher Entscheidungen (2021) 83 (86); *Ehrke-Rabel*, ALJ 2017, 156.

<sup>44</sup> Vgl. etwa § 98a StVO, demnach Behörden zur automationsunterstützten Feststellung einer Überschreitung einer ziffernmäßig festgesetzten zulässigen Höchstgeschwindigkeit bildverarbeitende technische Einrichtungen verwenden dürfen. Die weitere Verarbeitung innerhalb der Behörde kann auf Grund von § 98g Abs. 1 StVO geschehen. Die Behörde darf die nach § 98b ermittelten Daten außer für die dort genannten Zwecke auch für Zwecke eines nachfolgenden Verwaltungsstrafverfahrens wegen einer in Abs. 2 („Als Verwaltungsübertretung im Sinne des Abs. 1 gelten Verstöße gegen § 102 Abs. 3 5. Satz (Während des Fahrens ist dem Lenker das Telefonieren ohne Benützung einer Freisprecheinrichtung sowie jegliche andere Verwendung des Mobiltelefons, ausgenommen als Navigationssystem, sofern es im Wageninneren befestigt ist, verboten.) sowie § 106 Abs. 1, 2, 5, 7 und 12 KFG“) genannten Verwaltungsübertretung verwenden.

<sup>45</sup> Vgl. zum „digitalen Lokalauschein“ „vom Standort der Behörde aus“ *Bergthaler/Mayrhofer*, Digitale Transformation im Anlagenrecht, in *Felten et al* (Hrsg.), Digitale Transformation im Wirtschafts- & Steuerrecht (2019) 107 (121).

Betracht. Vielfach nutzt die Verwaltung jedoch die bereits bestehenden Informationen durch Abfrage aus ihren Datenbanken bzw. Verknüpfung ihrer Register<sup>46</sup> oder verpflichtet Dritte zur Übermittlung<sup>47</sup> derselben.

Neben der maschinellen Erfassung der Sachverhaltsebene erheben sich Fragen nach der „Programmierbarkeit“ des Subsumtionsvorgangs. Die Verwaltungsvorschrift muss im besten Fall so ausgestaltet sein, dass die Rechtsanwendung aus arithmetischen und logischen Vorgängen besteht.<sup>48</sup> Dies wird regelmäßig nicht vorliegen. In der (behördlichen) Rechtsanwendung sind unbestimmte Rechtsbegriffe zu füllen, Ermessen zu üben und differenzierte Gesamt abwägungen ua. anhand des Verhältnismäßigkeitsprinzips vorzunehmen.<sup>49</sup> Zudem sind sowohl Gesetzes- als auch Urteilstexte in natürlicher (von Menschen gesprochener) Sprache verfasst, die mit gewissen Unschärfen verbunden ist. Fraglich ist insofern, ob selbst Machine-Learning-Systeme aus den beigegebenen Trainingsdaten sinnvolle Ableitungen treffen und daraus einen Computercode formen können, der letztendlich (autonom) rechtsrichtige Entscheidungen trifft. Da die maschinelle Erfassung von Textdokumenten (wie etwa gerichtliche Entscheidungen) der Herausforderung der sog. „offenen Semantik“ gegenübersteht, ist im (rechtswissenschaftlichen) Schrifttum die Ansicht vorherrschend, dass selbst künstliche Intelligenz (jedenfalls derzeit) nicht in der Lage sei, die verfügbaren Daten vollständig in einen fallbezogenen Kontext zu stellen.<sup>50</sup> Demgegenüber wird dargelegt, dass NLP-Systeme (natural language processing systems) gerade betreffend die englische Sprache bereits sehr weit fortgeschritten seien; diese können Zusammenhänge in Texten erkennen, dabei unterschiedliche Wortbedeutungen erfassen und selbstständige Texte verfassen.<sup>51, 52</sup>

---

<sup>46</sup> Vgl. § 46a FLAG 1967.

<sup>47</sup> Vgl. zB § 40 Abs. 6 StudFG.

<sup>48</sup> *Herold*, Algorithmisierung von Ermessensentscheidungen durch Machine Learning, in *Taege*r (Hrsg.), *Rechtsfragen digitaler Transformation - Gestaltung digitaler Veränderungsprozesse durch Recht DSRI 2018* (2018) 453 (455).

<sup>49</sup> *Pfeil*, „Leinen los und Fahrt voraus“! - Evolutionäre Algorithmen, Künstliche Intelligenz und Legal Tech ändern das Recht, die Rechtsordnung und den Zugang zum Recht, *InTeR 2020*, 17 (23).

<sup>50</sup> Vgl. zB *Martini/Nink*, Subsumtionsautomaten ante portas? *DVBl 2018*, 1128 (1129).

<sup>51</sup> *Kunesch*, GPT-3 als Richter? Künstliche Intelligenz und Art 6 EMRK, *Jahrbuch Öffentliches Recht 2021*, 305 (309 f) ua. mit Verweis auf *Brown et al*, *Language Models are Few-Shot Learners*, *NeurIPS 2020*, <https://arxiv.org/pdf/2005.14165.pdf> (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>52</sup> *Thunström*, We Asked GPT-3 to Write an Academic Paper about Itself-Then We Tried to Get It Published, *Scientific American* vom 30.6.2022, <https://www.scientificamerican.com/article/we-asked-gpt-3-to-write-an-academic-paper-about-itself-mdash-then-we-tried-to-get-it-published/> (abgerufen am 16.9.2022).

### III. No-Stop-Verwaltung

#### 1. Einordnung des Phänomens

Eine besondere Ausprägung von automatisierten Verwaltungsverfahren ist im Bereich der sog. „No-Stop-Verwaltung“ zu verzeichnen. Dabei handelt es sich um die antragslose Erbringung von gewissen Leistungen durch die Verwaltung und damit einer gezielten Abkehr vom Antragserfordernis. No-Stop-Verwaltung meint insofern nichts anderes als ein (idR automationsunterstütztes) amtswegiges Tätigwerden. Sofern also die Behörde (elektronisch) über die anspruchsbegründenden Daten verfügt, wird die Leistung zumeist automatisiert erteilt. Es entfallen die Interaktionsnotwendigkeiten zwischen Verwaltung und ihren Adressaten.<sup>53</sup> Dieses Modell geht mithin einen Schritt weiter als das sog. „One-Stop-Modell“, das bloß die Bündelung mehrerer Angelegenheiten (die zumeist dieselbe Lebenslage betreffen)<sup>54</sup> zu einer einheitlichen Anlaufstelle meint.<sup>55</sup>

Ein No-Stop-Modell zeichnet nach sozialwissenschaftlicher Literatur (zwingend) aus, dass einerseits die zur Eruiierung der Anspruchsberechtigung notwendige Datenlage vorhanden ist sowie andererseits dem Anspruchsberechtigten proaktiv und vorausschauend die Leistung gewährt wird, ehe er diese selbst beansprucht.<sup>56</sup>

Dafür muss freilich ein entsprechender Informationsfluss an die Behörde sichergestellt sein, bei dem jedenfalls jene Umstände bekannt gemacht werden, die den Anstoß für die antragslose Verfahrenseinleitung geben.<sup>57</sup> Bei bereits etablierten Modellen wird der gesamte entscheidungsrelevante Sachverhalt durch automationsunterstützte Datenverarbeitung ermittelt. Dies wird etwa durch das Verknüpfen von Registern und verpflichtender Datenübermittlung durch Dritte bewältigt.

Der Entfall des Antragserfordernisses muss freilich auch im (Materien-)Recht festgelegt sein; trotz ausschließlicher Antragsbindung erlassene „No-Stop-

<sup>53</sup> Lenk, Abschied vom Zuständigkeitsdenken, VM 2007, 235 (238).

<sup>54</sup> Vgl. <https://www.oeffentliche-it.de/-/no-government> (abgerufen am 18.5.2022).

<sup>55</sup> Eder/Metzler in Pabel (Hrsg.), Das österreichische Gemeinderecht (2020) 10. Teil, Struktur und Aufgaben des Gemeindeamts (Magistrats) Rz. 95.

<sup>56</sup> Scholta et al, From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model, Government Information Quarterly 36 (2019) 11 (18); s. ferner Mayrhofer/Parycek, Digitalisierung 18; Albrecht, Ansätze für die neue Verwaltungsplattform in Österreich, in Räckers et al (Hrsg.), Digitalisierung von Staat und Verwaltung (2019) 75 (79); OÖ RH, E-Government - Strategie der öö. Landesverwaltung (2019), [https://www.lrh-ooe.at/Mediendateien/Berichte2019/IP\\_E-Government\\_Bericht\\_signed.pdf](https://www.lrh-ooe.at/Mediendateien/Berichte2019/IP_E-Government_Bericht_signed.pdf) (abgerufen am 18.5.2022); Hessische Staatskanzlei, Digitale Verwaltung. Hessen 4.0, 26, [https://digitales.hessen.de/sites/digitales.hessen.de/files/2021-08/2021\\_strategie\\_digitale\\_verwaltung.pdf](https://digitales.hessen.de/sites/digitales.hessen.de/files/2021-08/2021_strategie_digitale_verwaltung.pdf) (abgerufen am 18.5.2022).

<sup>57</sup> Vgl. Hessische Staatskanzlei, Digitale Verwaltung 26.

Entscheidungen“ verletzen das Recht auf den gesetzlichen Richter.<sup>58</sup>

Werden Verwaltungsleistungen „no-Stop“ gewährt, bringt dies Serviceoptimierung und Verwaltungserleichterung sowohl für die Rechtsunterworfenen als auch für die Verwaltung mit sich.<sup>59</sup> Zurecht werden diesen Prozessen daher Attribute wie modern, bürgernahe und effizient zugesprochen. Derartige „No-Stop-Verfahren“ sind bereits punktuell verwirklicht.

## 2. Verwirklichte Beispiele

### a. Antragslose Familienbeihilfe nach § 10a FLAG 1967

Nach § 10a FLAG 1967<sup>60</sup> wird die Familienbeihilfe anlässlich einer Geburt automationsunterstützt ohne Antrag gewährt, wenn die Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung vorliegen und der Behörde bekannt sind.

Der dafür notwendige Informationsfluss ist in Form von automatisierten Registerabfragen legistisch abgebildet: So müssen die zur Anzeige der Geburt Verpflichteten (wie etwa der Leiter der Krankenanstalt) die Geburt nach § 9 Abs. 1 PStG 2013 vorrangig „im Datenfernverkehr durch Übermittlung an ein vom Auftragsverarbeiter des ZPR bezeichnetes Service“ melden. Nach § 48 Abs. 2 Z 1 PStG 2013 sind dem BMF automationsunterstützt<sup>61</sup> ua. Geburten „im Wege des Zentralen Personenstandsregisters“ zu übermitteln. Die Anzeige einer Geburt löst einen Vorgang aus, bei dem die Finanzverwaltung automatisiert prüft, ob alle Kriterien für den Bezug erfüllt sind.<sup>62</sup> § 46a FLAG 1967 dient als (datenschutzrechtliche) Grundlage zur automatisierten Verarbeitung der für die Gewährung der Beihilfe notwendigen anspruchsbegründenden Daten durch das Finanzamt Österreich.<sup>63</sup> Dabei findet ua. ein Datentransfer durch den Dachverband der Sozialversicherungsträger und Verbundkomponenten der Finanzverwaltung statt (§ 46a Abs. 2 FLAG 1967).<sup>64</sup>

Zudem müssen zur automatisierten Auszahlung auch die Auszahlungsinformationen vorliegen.<sup>65</sup> Fehlt es an einer der erforderlichen Daten, um das

---

<sup>58</sup> *Leeb in Korinek et al* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (16. Lfg 2021) Art. 83 Abs. 2 B-VG Rz. 42 mwN aus der Jud.

<sup>59</sup> ErlRV 479 BlgNR 25. GP 1; *Mayrhofer/Parycek*, Digitalisierung 133.

<sup>60</sup> Familienlastenausgleichsgesetz 1967 BGBl. 1967/376 idgF.

<sup>61</sup> ErlRV 479 BlgNR 25. GP 1.

<sup>62</sup> *BRZ GmbH v.* 31.5.2015, Antragslose Familienbeihilfe: Der erste No-Stop-Shop der Verwaltung, <https://www.brz.gv.at/was-wir-tun/services-produkte/no-one-stop-shops/antraglose-familienbeihilfe.html> (abgerufen am 18.5.2022).

<sup>63</sup> Vgl. ErlRV 479 BlgNR 25. GP 1.

<sup>64</sup> Vgl. *BRZ GmbH*, Antragslose Familienbeihilfe.

<sup>65</sup> ErlRV 479 BlgNR 25. GP 1.

Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen abschließend festzustellen, hat die Behörde dies mit einem zielgerichteten Informationsschreiben mitzuteilen.<sup>66</sup>

Die Entscheidung obliegt dem Finanzamt Österreich und wird im Falle der Beihilfegewährung durch Realakt erledigt.<sup>67</sup> Nach Angaben der BRZ-GmbH wird der automatisiert erzeugte Antrag einem Sachbearbeiter zugewiesen, der die Daten erneut überprüft und die Auszahlung genehmigt.<sup>68</sup> Auch die Auszahlung erfolgt gemäß § 11 Abs. 1 FLAG 1967 automationsunterstützt.

Die antragslose Familienbeihilfe gilt als Erfolgsmodell und Vorzeigeprojekt. Das Konzept erreichte sogar den 1. Platz des eGovernment-Wettbewerbs 2015 in der Kategorie „Bestes eGovernment-Projekt 2015“.<sup>69</sup> Auch der RH anerkennt dessen Potenziale und konstatierte, dass mit dem antragslosen Familienbeihilfeverfahren manuelle Überprüfungsschritte von Neuanträgen bei Geburten wegfielen und dadurch Erleichterungen für Bürger\*innen und Verwaltung erreicht werden konnten.<sup>70</sup>

## **b. Antragslose Arbeitnehmerveranlagung**

Grundsätzlich wird die Einkommenssteuer bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit in Form des Lohnsteuerabzugs durch den Arbeitgeber geleistet.<sup>71</sup> Nach den Kriterien des § 41 EStG ist zudem auch eine Veranlagung vorzunehmen (vgl. § 39 Abs. 1 zweiter Satz EStG). Nach Maßgabe des § 41 Abs. 2 Z 1 EStG ist die Veranlagung auf Antrag des Steuerpflichtigen vorzunehmen.

Mit der Steuerreform 2015/2016<sup>72</sup> wurde in § 41 Abs. 2 Z 2 EStG die Möglichkeit für die antragslose Veranlagung von lohnsteuerpflichtigen Einkünften geschaffen, wobei diese seit dem Veranlagungsjahr 2016 durchgeführt wird.<sup>73</sup> Voraussetzung dafür ist, dass bis 30. 6. des Folgejahres keine Steuererklärung eingereicht wurde, der Gesamtbetrag der zu veranlagenden Einkünfte ausschließlich aus lohnsteuerpflichtigen Einkünften besteht, die Veranlagung nach der Datenlage eine Steuergutschrift ergibt und dass auf Grund der Aktenlage nicht anzunehmen ist, dass die Steuergutschrift auf Grund der antragslosen Veranlagung niedriger ist als die dem

<sup>66</sup> ErlRV 479 BlgNR 25. GP 1.

<sup>67</sup> Die Erlassung eines Bescheids ist nur insoweit vorgesehen, als einem (allenfalls gestellten) Antrag nicht oder nicht vollinhaltlich stattzugeben ist (§ 13 FLAG 1967).

<sup>68</sup> BRZ GmbH, Antragslose Familienbeihilfe.

<sup>69</sup> Vgl. die Auflistung der Gewinner des 14. eGovernment-Wettbewerbs 2015 unter <https://www.egovernment-wettbewerb.de/gewinner/gewinner-2015.html> (abgerufen am 18.5.2022).

<sup>70</sup> Reihe Bund 2018/36 Rz. 32.2.

<sup>71</sup> Vgl. Peyerl in Jakom EStG<sup>15</sup> (2022) § 41 Rz. 1.

<sup>72</sup> Steuerreformgesetz 2015/2016 BGBl. I 2015/118.

<sup>73</sup> LStR Rz. 912e.



Steuerpflichtigen tatsächlich zustehende Steuergutschrift.<sup>74</sup> Die Regelung soll mithin ausschließlich dem Interesse von Steuerpflichtigen dienen, die damit - so die Erläuterungen - unabhängig von einem Antrag in den Genuss einer Steuererstattung kommen können.<sup>75</sup> Die Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung gemäß § 42 EStG bleibt auch nach Erlassung eines antragslos erlassenen ESt-Bescheids aufrecht.<sup>76</sup> Die Abgabe einer Steuererklärung bewirkt, dass das Finanzamt die Steuerpflicht neu berechnet, darüber entscheidet und gleichzeitig den antragslos ergangenen Bescheid aufzuheben hat.<sup>77</sup> Damit sollen die Steuerpflichtigen die Rechtswirkung einer antragslosen Veranlagung auf einfache Weise durch Einreichung einer Steuererklärung beseitigen können.<sup>78</sup> Zudem besteht nach § 41 Abs. 2 Z 2 lit. d EStG ein vereinfachter Rechtsschutz gegen antragslos erlassene Bescheide: Die Beschwerde bedarf einerseits keiner Begründung und die Bescheide sind ersatzlos aufzuheben, sofern dies beantragt wird. Mit einer Verzichtserklärung kann der Steuerpflichtige den Prozess der antragslosen Arbeitnehmerveranlagung gemäß § 41 Abs. 2 Z 2 erster Satz EStG vorab verhindern.

Das Einkommensteuerrecht sieht zur automatisierten Sachverhaltsermittlung eine Reihe von Vorschriften betreffend Datenübermittlungsverpflichtung vor (vgl. zB § 18 Abs. 8, § 35 Abs. 8 und § 84 EStG).

Mit der Möglichkeit Abgabenbescheide nach § 96 Abs. 2 BAO automatisiert zu erlassen, eröffnen § 41 Abs. 2 Z 2 lit. d EStG sowie die einschlägigen Bestimmungen über die „Informationsbeschaffung“ des EStG iVm. § 96 Abs. 2 BAO eine Leistungserbringung (in Form einer Steuergutschrift) ohne Zutun eines Menschen, sowohl auf Ebene der Verwaltung als auch bei den Rechtsunterworfenen.

### **c. „Once-Stop-Shop“-Antrag nach § 39 Abs. 1 zweiter Satz StudFG**

Nach § 39 Abs. 1 StudFG werden Studienbeihilfen auf Antrag grundsätzlich für zwei Semester gewährt. Sofern die notwendigen Daten nicht ohnedies automatisiert ermittelt werden, hat der Beihilfewerber auf standardisierten Formblättern (vgl. § 39 Abs. 4 StudFG) die für die Erledigung erforderlichen Informationen darzulegen (§ 39 Abs. 5 StudFG). Dieser Erstantrag substituiert gemäß § 39 Abs. 1 zweiter Satz StudFG die Folgeanträge für die wiederholte Zuerkennung von Studienbeihilfe in den folgenden Semestern („gilt für die wiederholte Zuerkennung von Studienbeihilfe“); auf diese Weise wurde gleichsam ein „Once-Stop-Shop“-Modell etabliert.

---

<sup>74</sup> LStR Rz. 912e.

<sup>75</sup> RV 684 BlgNR 25. GP 22.

<sup>76</sup> LStR Rz. 912h.

<sup>77</sup> LStR Rz. 912i; Peyerl in Jakom EStG<sup>15</sup> (2022) § 41 Rz. 35.

<sup>78</sup> Peyerl in Jakom EStG<sup>15</sup> (2022) § 41 Rz. 35; AA-93 25. GP 6.

Zur Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen werden der Studienbeihilfenbehörde nach Maßgabe des § 40 StudFG wohl systematisch in Form einer Datenverknüpfung die notwendigen Informationen übermittelt.<sup>79</sup> So sind etwa Universitäten verpflichtet, den gemäß § 20 StudFG erforderlichen Studienerfolg zu übermitteln (§ 40 Abs. 7 StudFG).

Gegen Bescheide der Studienbeihilfenbehörde besteht nach § 42 StudFG das (modifizierte)<sup>80</sup> remonstrative Rechtsmittel der Vorstellung.

§ 41 Abs. 3 StudFG sieht - ähnlich dem § 96 Abs. 2 BAO - den Entfall des Genehmigungserfordernisses der (bescheidmäßigen) Erledigung vor, sodass ab dem ersten Folgeantrag die gesamte Verwaltungstransaktion vollautomatisiert, dh. ohne Beteiligung eines Menschen erfolgen kann.

#### **d. No-Stop-Verwaltung im Kärntner Sozialhilferecht?**

Auch im Kärntner Sozialhilferecht findet sich in § 52 Abs. 1 K-MSG<sup>81</sup> sowie in § 27 Abs. 1 K-SHG 2021<sup>82</sup> die Wendung, dass die *„Leistungen (...) einen Antrag (voraussetzen), (sie) sind aber auch ohne einen solchen anzubieten, wenn Umstände bekannt werden, die eine Leistung erforderlich machen“*.

Dabei ist jedoch fraglich, ob etwa das K-MSG eine systematische antragslose Gewährung der Sozialleistungen in Form einer No-Stop-Verwaltung überhaupt trägt. Wie anhand des FLAG, EStG und StudFG gezeigt, bedarf es dafür einer permanent ausgestalteten Datenübermittlung von Dritten an die beihilfegebende Stelle, zur (automatisierten) Ermittlung und Überprüfung der anspruchsbegründenden Tatsachen. Die maßgeblichen Rechtsvorschriften für einen etwaigen Informationszufluss finden sich in § 55 K-MSG. Nach § 55 K-MSG sind Dritte, wie etwa die Sozialversicherungsträger, die Finanzverwaltung und Dienstgeber zur Amtshilfe bzw. zur Auskunft an die fördernde Stelle verpflichtet. Diese Auskunftsverpflichtung trägt jedoch einen systematischen Datenverkehr nicht, vielmehr betreffen diese wohl bloß punktuelle Auskünfte im Bedarfsfall. Zudem ist primär die Hilfe suchende Person verpflichtet, an der Feststellung des maßgeblichen Sachverhaltes im Rahmen der ihr von der Behörde erteilten Aufträge mitzuwirken und dafür die entsprechenden Informationen beizubringen (§ 54 K-MSG).

Fraglich bleibt sohin auf welche Weise der sozialhilfegebenden Behörde bzw. dem Rechtsträger die *„Umstände bekannt werden, die eine Leistung erforderlich machen“*.

---

<sup>79</sup> Vgl. *Marinovic/Egger*, Studienförderungsgesetz<sup>7</sup> (2018) § 40, 167 f.

<sup>80</sup> VwGH 14.9.1994, 94/12/0081.

<sup>81</sup> Kärntner Mindestsicherungsgesetz LGBl. 2007/15 idgF.

<sup>82</sup> Kärntner Sozialhilfegesetz 2021 LGBl. 2020/107 idgF.

## IV. Regulatory Sandboxes

### 1. Instrument der digitalen Ordnungspolitik<sup>83</sup>

Gesetzgeber stehen sich ob des voranschreitenden und dynamischen Technologiefortschritts einer komplexen Herausforderung mit Blick auf einen sachgerechten Rechtsrahmen gegenüber. Das denkbare Spektrum regulatorischer<sup>84</sup> Herausforderungen reicht von autonom fahrenden Autos, algorithmenbasierter Anlageberatung, digitaler Rechtsdienstleistung, intelligenten Betriebsanlagen bis hin zur Nutzung von Quantentechnologien in Netzwerkinfrastrukturen.<sup>85</sup> Nicht zuletzt erschwert es die disruptive Kraft digitaler Innovationen den Gesetzgebern, deren Wirkung zum Zeitpunkt der Rechtssetzung abzuschätzen und einen geeigneten regulatorischen Rahmen bzw. überhaupt einen Regelungsgegenstand zu definieren.<sup>86</sup> Dieser Mangel an Kenntnis über Zukunftstechnologien bewirkt den misslichen Zustand, dass der Gesetzgeber dem digitalen Wandel „hinterherläuft“<sup>87</sup> und damit mitunter Rechtsunsicherheiten auftreten. Auch auf Ebene der Behörden ist beim Vollzug des Einzelfalls häufig das notwendige Wissen nicht ausreichend vorhanden. So besteht Unklarheit über die tatsächlichen Auswirkungen des Vorhabens und damit über die Konformität mit dem bestehenden (nicht an die Technologie angepassten) Rechtsrahmen, was ggf. mit sich bringt, dass innovative Vorhaben nicht oder nicht in der ursprünglich angedachten Form beantragt werden.

---

<sup>83</sup> BMWi, Neue Räume, um Innovationen zu erproben, Konzept für ein Reallabore-Gesetz (2021) 3, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/konzept-fur-ein-reallabore-gesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/konzept-fur-ein-reallabore-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>84</sup> Wohl auf Grund des bedeutungsprägenden Auftretens von „Regulatory Sandboxes“ im britischen und angloamerikanischen Rechtskreis, findet im Kontext des Reallaborrechts üblicherweise der Begriff „Regulierung“ Verwendung, der jedoch nicht mit dem in der österreichischen Rechtswissenschaft vorhandenen (engen) Begriffsverständnis kongruent ist. Der Begriff „Regulierungsrecht“ meint nach diesem (letztgenannten) Verständnis vielmehr Regelungen betreffend (gewisser) Netzwirtschaften (vgl. statt vieler Müller/Wimmer, Wirtschaftsrecht<sup>3</sup> [2018] Rz. 1287; Müller/N. Raschauer, Wirtschaftsaufsichts- und Regulierungsrecht, in B. Raschauer/Ennöckl/N. Raschauer (Hrsg.), Wirtschaftsrecht<sup>4</sup> [2021] Rz. 513 ff). Der hier verwendende Regulierungsbegriff ist weitaus umfassender zu verstehen (vgl. das Begriffsverständnis von Krönke, Einführung: Regulierung in Zeiten der Digitalwirtschaft, in Krönke [Hrsg.], Regulierung in Zeiten der Digitalwirtschaft [2019] 1 [3, FN 15] mwN).

<sup>85</sup> Vgl. idZ das Gutachten der Ernst & Young Law GmbH, Reallabore als Testräume für Innovation und Regulierung (2021), [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Innovation/reallabore-als-testraume-fur-innovation-und-regulierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Innovation/reallabore-als-testraume-fur-innovation-und-regulierung.pdf?__blob=publicationFile&v=8) (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>86</sup> Vgl. Noerr LLP, Umsetzung der BMWi-Strategie „Reallabore als Testräume für Innovation und Regulierung“: Erstellung einer Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln (2020) 23, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gutachten-experimentierklausel-reallabore.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=12](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gutachten-experimentierklausel-reallabore.pdf?__blob=publicationFile&v=12) (abgerufen am 13.6.2022); BMWK, Freiräume für Innovationen - Das Handbuch für Reallabore (2019) 7, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/handbuch-fuer-reallabore.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=14](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/handbuch-fuer-reallabore.pdf?__blob=publicationFile&v=14) (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>87</sup> Vgl. BMWi, Neue Räume 4.

Diesen Mangel soll ein moderner Ansatz zur Regulierung von digitalen und/oder innovativen Technologien und Geschäftsmodellen durch evidenzbasierte Erprobungen unter realen Bedingungen in sog. „Reallaboren“ (engl: „Regulatory Sandboxes“) kompensieren.<sup>88</sup> Reallabore dienen dazu, digitale und/oder innovative Technologien oder Geschäftsmodelle, die nur bedingt mit dem bestehenden Ordnungsrahmen vereinbar sind bzw. bei denen die Vereinbarkeit *prima vista* keinem finalen Urteil zugänglich ist, vorübergehend unter realen Bedingungen zu testen.<sup>89</sup> Reallabore werden je nach Disziplin unterschiedlich definiert.<sup>90</sup> Die hier interessierende Charakterisierung entspricht jener, die etwa *Krönke*, der Rat der Europäischen Union oder das deutsche BMWK vornehmen. Reallabore sind demnach *„zeitlich und räumlich begrenzte Testräume, in denen innovative Technologien oder Geschäftsmodelle unter realen Bedingungen erprobt werden“*.<sup>91</sup> *Krönke* beschreibt Regulatory Sandboxes als *„verwaltungsrechtliche Gestaltungen, die es Unternehmen ermöglichen, innovative, meist digitale Produkte und Dienstleistungen zu testen, und zwar innerhalb eines zeitlich begrenzten Rahmens und im engen, kooperativen Austausch mit der Aufsichtsbehörde, unter gewissen regulatorischen Erleichterungen“*.<sup>92</sup> In seinen Schlussfolgerungen vom 16.11.2020 beschreibt der Rat der Europäischen Union Reallabore *„als konkrete Rahmen, die, indem sie einen strukturierten Kontext für Experimente vorgeben, es ermöglichen, innovative Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze - aktuell insbesondere im Zusammenhang mit der Digitalisierung - wo geeignet in einer realen Umgebung für einen begrenzten Zeitraum oder in einem begrenzten Teil einer Branche oder eines Gebiets unter regulatorischer Aufsicht und Gewährleistung angemessener Schutzmaßnahmen zu erproben“*.<sup>93</sup>

Die rechtliche Basis für Reallabore wird idR in Form von sog. „Experimentierklauseln“ begründet.<sup>94, 95</sup> Nach der Definition des Rates der Europäischen Union gelten *„Experimentierklauseln als Rechtsvorschriften, die es den für ihre Umsetzung und Durchsetzung zuständigen Behörden ermöglichen, für die Erprobung innovativer Technologien, Produkte,*

---

<sup>88</sup> BMWi, Neue Räume 2.

<sup>89</sup> BMWK, Handbuch für Reallabore 7.

<sup>90</sup> Vgl. zum „Begriffswirrwarr“ BMWK, Handbuch für Reallabore 10.

<sup>91</sup> BMWK, Handbuch für Reallabore 7.

<sup>92</sup> *Krönke*, Regulatory Sandboxes aus der Perspektive des Allgemeinen Verwaltungsrechts ÖZW 2020, 108 (109) mwN.

<sup>93</sup> Schlussfolgerungen des Rates zu Reallaboren und Experimentierklauseln als Instrumente für einen innovationsfreundlichen, zukunftsicheren und resilienten Rechtsrahmen zur Bewältigung disruptiver Herausforderungen im digitalen Zeitalter, ABl. C 2020/447,1 Z 8.

<sup>94</sup> BMWK, Handbuch für Reallabore 38; Schlussfolgerungen des Rates zu Reallaboren und Experimentierklauseln Z 9.

<sup>95</sup> Vgl. die granulare Typologisierung von Experimentierräumen im Recht *Eisenberger/Lachmayer*, EXTRA LAW - MOBILITY Experimentierräume im Verkehrs- und Mobilitätsrecht (2019) 14 ff.

*Dienstleistungen oder Ansätze von Fall zu Fall ein gewisses Maß an Flexibilität walten zu lassen“.*<sup>96</sup> Deren Ausgestaltung erfolgt auf unterschiedliche Weise: Ein Reallabor kann etwa in Form einer Ausnahmeregelung im bestehenden Rechtsrahmen begründet werden oder nur auf Grund einer Modifikation desselben. Des Weiteren kann die Klausel nahezu vorhabensoffen formuliert sein und nur auf den abstrakten Innovationswert abstellen<sup>97</sup> oder einen konkreten Typus von Innovationen zum Gegenstand haben.<sup>98</sup>

Die Aufnahme in die Regulatory Sandbox ist üblicherweise an die Erfüllung von bestimmten Kriterien geknüpft.<sup>99</sup> Insbesondere sind Teststreife<sup>100</sup> und Innovationswert des zu erprobenden Vorhabens im Katalog der Voraussetzungen zu finden.<sup>101</sup> Häufig enthalten die Rechtsgrundlagen für Reallabore Bestimmungen über zeitliche, sachliche und/oder örtliche Begrenzungen der Testphase.<sup>102</sup> Des Weiteren wird das Reallabor - je nach Eigenart des Vorhabens - behördlich genehmigt und ggf. (engmaschig) beaufsichtigt. Das Reallabor dient häufig letztlich als Erkenntnisquelle für den einschlägigen Kreis der Stakeholder. Ein zentrales Element bilden demnach Vorgaben über die Bewertung der (Aus-)Wirkungen des erprobten Vorhabens, die etwa aus einer Evaluierung unter Beiziehung von (externem) Sachverstand bestehen können.<sup>103</sup> Auf Grundlage der durch das Reallabor gewonnenen Feststellungen kann etwa die Behörde die Überführung in einen permanenten Genehmigungsstatus evidenzbasiert vornehmen. Auch der (generelle) Normsetzer kann sich durch den Test unter realen Bedingungen jenes Urteil über die erprobte Innovation bilden, welches für die sachgemäße Regulierung derselben erforderlich ist.<sup>104</sup> Reallabore ermöglichen sohin, vor der allgemeinen Regulierung, Genehmigung usw., zunächst über die Chancen und Risiken einer Innovation im Zuge einer fundierten Evaluierung zu lernen.<sup>105</sup>

---

<sup>96</sup> Schlussfolgerungen des Rates zu Reallaboren und Experimentierklauseln Z 9.

<sup>97</sup> Vgl. zB § 77b Abs. 4 GewO, der nur auf den (in § 71b Z 5 GewO legaldefinierten) Begriff „Zukunftstechnik“ abstellt.

<sup>98</sup> Vgl. die Automatisiertes Fahren Verordnung (iWF AutomatFahrV), BGBl. II 2016/402, die bestimmte Assistenzsysteme, automatisierte oder vernetzte Fahrsysteme zum Gegenstand hat.

<sup>99</sup> Vgl. zB § 23a Abs. 2 FMABG BGBl. I 2001/97 idgF.

<sup>100</sup> Vgl. zB § 1 Abs. 4 erster und zweiter Satz AutomatFahrV.

<sup>101</sup> Eisenberger/Lachmayer, EXTRA LAW 16.

<sup>102</sup> Vgl. BMWi, Neue Räume 2; Eisenberger/Lachmayer, EXTRA LAW 16.

<sup>103</sup> Vgl. Krönke, ÖZW 2020, 110. Vgl. zB § 1 Abs. 6 AutomatFahrV.

<sup>104</sup> Vgl. BMWi, Neue Räume 1; BMWK, Handbuch für Reallabore 7; Eisenberger/Lachmayer, EXTRA LAW 15.

<sup>105</sup> BMWi, Neue Räume 2; Schlussfolgerungen des Rates zu Reallaboren und Experimentierklauseln Z 10.

## 2. Bereits etablierte Sandboxes

International sind Regulatory Sandboxes insbesondere im Bereich des stark regulierten Finanzmarktrechts aufzufinden. Diese für innovative FinTech-Geschäftsmodelle eingerichteten Sandboxes sind bereits weltweit - etwa in Lateinamerika<sup>106</sup>, den VAE<sup>107</sup>, Singapur<sup>108</sup> und vielen Staaten Europas<sup>109</sup> - zu finden.<sup>110</sup> Gesetzgebern, Aufsichtsbehörden, aber auch den Marktteilnehmern fehlt häufig das Wissen, wie sich das innovative Finanzprodukt unter regulären Marktbedingungen verhalten wird und ob das Produkt mit dem geltenden Recht vereinbar ist.<sup>111</sup> Regulatory Sandboxes schaffen idZ häufig einen regulatorischen Rahmen für neue innovative Unternehmen, zur Entwicklung des Unternehmens hin zu einem vollregulierten Marktteilnehmer.<sup>112</sup>

So wurde auch in Österreich mit § 23a FMABG<sup>113</sup> die Möglichkeit etabliert, innovative FinTech-Geschäftsmodelle zu testen. Durch die Erprobung sollen Unternehmen ein besseres Verständnis für Potenziale und Risiken des zu testenden Geschäftsmodells erzielen.<sup>114</sup> Daneben gewinnt die Aufsichtsbehörde dadurch einen besseren Einblick in laufende technologische Entwicklungen.<sup>115</sup>

Die Sandbox steht nur sog. „Sandboxgeschäftsmodellen“ offen (§ 23a Abs. 1 zweiter Satz FMABG). Darunter wird ausweislich der Materialien „ein in Entwicklung befindliches, innovatives Geschäftsmodell“ verstanden, das grundsätzlich vor dem Eintritt in die Sandbox noch nicht betrieben wurde.<sup>116</sup> Die Aufnahme in die Regulatory Sandbox setzt einen Antrag bei der FMA voraus (§ 23a Abs. 2 erster Satz FMABG). Voraussetzung ist ua., dass das jeweilige Geschäftsmodell auf Informations- und Kommunikationstechnologie beruht (§ 23a Abs. 2 Z 1 FMABG). Neben weiteren

<sup>106</sup> Vgl. zb zu Kolumbien *Progreso*, Sandbox regulatorio, <https://www.fundacionmicrofinanzasbbva.org/revistaprogreso/en/sandbox-regulatorio/> (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>107</sup> Vgl. Regulatory sandboxes in the UAE, <https://u.ae/en/about-the-uae/digital-uae/regulatory-sandboxes-in-the-uae> (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>108</sup> Vgl. *Monetary Authority of Singapore*, Sandbox, <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/sandbox> (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>109</sup> Vgl. zB zu Spanien *Tesoro Público*, Espacio controlado de pruebas (Sandbox financiero), <https://www.tesoro.es/espacio-controlado-de-pruebas-sandbox-financiero> (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>110</sup> Vgl. die Liste der weltweit verwirklichten Bsp. *World Bank Group*, Global Experiences from Regulatory Sandboxes (2020), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34789/Global-Experiences-from-Regulatory-Sandboxes.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>111</sup> *Krönke*, ÖZW 2020, 110.

<sup>112</sup> *Eberle*, Die „Regulatory Sandbox“, LR 2020, 175 (176).

<sup>113</sup> BGBI. I 2020/89.

<sup>114</sup> ErläutRV 193 BlgNR 27. GP 2.

<sup>115</sup> ErläutRV 193 BlgNR 27. GP 1 f.

<sup>116</sup> ErläutRV 193 BlgNR 27. GP 2; *Caramanica/Raschner*, Zur Einrichtung einer Regulatory Sandbox für FinTechs, wbl. 2019, 492 (494).

Voraussetzungen sollten ferner offene aufsichtsrechtliche Fragen in der Sandbox abgeklärt werden können (Z 5).<sup>117</sup>

Die Teilnahme in der Sandbox ist auf maximal zwei Jahre befristet (§ 23a Abs. 4 siebter Satz FMABG). Während der Testphase erbringt das Unternehmen die Finanzdienstleistungen, wobei die FMA diese Phase beaufsichtigt und regelmäßige Gespräche zwischen Unternehmen und Behörde stattfinden.<sup>118</sup> Daraufhin erfolgt eine Auswertung der Testphase gemäß den im Vorhinein festgelegten Parametern und Zielen<sup>119</sup> und eine Entlassung aus der Regulatory Sandbox sowie ggf. eine Überführung in die reguläre Aufsicht.<sup>120</sup> Mitunter werden dabei die Auflagen und Einschränkungen neu adjustiert.<sup>121</sup>

Weniger detailliert geregelt sind etwa Beispiele im Energie- und IPPC-Recht: Nach den aus Art. 15 Abs. 5 IE-RL<sup>122</sup> übernommenen Vorschriften in § 77b Abs. 4 GewO, § 47a Abs. 4 AWG und § 121 Abs. 10 MinroG können sog. „Zukunftstechniken“ unter Abweichung von ansonsten erforderlichen Auflagen erprobt und angewendet werden.<sup>123</sup> Der Begriff „Zukunftstechnik“ meint nach der Definition der IE-RL *„eine neue Technik für eine industrielle Tätigkeit, die bei gewerblicher Nutzung entweder ein höheres allgemeines Umweltschutzniveau oder zumindest das gleiche Umweltschutzniveau und größere Kostenersparnisse bieten könnte als bestehende beste verfügbare Techniken“* (Art. 3 Z 14 IE-RL).<sup>124</sup> Im Schrifttum wird angemerkt, dass der Versuchszeitraum von höchstens neun Monaten wohl häufig für die Erprobung von KI-Technologien ungeeignet sei.<sup>125</sup>

Nach § 58a ElWOG<sup>126</sup> und § 78a GWG<sup>127</sup> kann die zuständige Behörde per Ausnahmebescheid für sog. „Forschungs- und Demonstrationsprojekte“ unter gewissen Voraussetzungen abweichende Systemnutzungsentgelte festlegen.

---

<sup>117</sup> Potacs/Kircher, „Regulatory Sandbox“ in der Finanzmarktaufsicht, RdW 2021, 8 (10); Caramanica/Raschner, wbl. 2019, 495.

<sup>118</sup> Schock, Die Regulatory Sandbox und das Verfassungsrecht, ecolex 2021/255, 367 (368); FMA, FMA-Sandbox - Zum Ablauf, <https://www.fma.gv.at/kontaktstelle-fintech-sandbox/fma-sandbox/zum-ablauf/> (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>119</sup> ErläutRV 193 BlgNR 27. GP 5.

<sup>120</sup> Schock, ecolex 2021/255, 368; Potacs/Kircher, RdW 2021, 11; FMA, Zum Ablauf.

<sup>121</sup> Schock, ecolex 2021/255, 368; <https://www.fma.gv.at/kontaktstelle-fintech-sandbox/fma-sandbox/zum-ablauf/>.

<sup>122</sup> Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. L 2010/334, 17.

<sup>123</sup> Vgl. aus dem Landesrecht etwa § 8 Abs. 4 Wiener IPPC-Anlagengesetz 2013 LGBl. 2013/32 idgF.

<sup>124</sup> Vgl. dazu weiterführend Auner, Das gewerberechtliche Sonderregime von IPPC-Anlagen (2020) 190.

<sup>125</sup> Bergthaler/Mayrhofer in Felten et al 114.

<sup>126</sup> Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010 BGBl. I 2010/110 idgF.

<sup>127</sup> Gaswirtschaftsgesetz 2011 BGBl. I 2011/107 idgF.

Voraussetzung dafür ist einerseits, dass Forschungs- und Demonstrationsprojekte zur Erreichung von zumindest zwei der in Abs. 2 festgesetzten Ziele beitragen müssen; dazu zählt etwa die „Digitalisierung des Energiesystems und intelligente Nutzung von Energie“. Weiters müssen diese Projekte ua. vor Antragstellung in einem vorgelagerten Auswahlverfahren als innovativ und förderwürdig eingestuft worden sein.<sup>128</sup>

Zuletzt ist die AutomatFahrV zu nennen, die Rahmenbedingungen für automatisierte Fahrzeuge auf Straßen mit öffentlichem Verkehr zu Testzwecken schafft. So dürfen etwa automatisierte Kleinbusse (§ 7 leg. cit.), automatisierte Fahrzeuge zur Personenbeförderung (§ 8 leg. cit.) und automatisierte Fahrzeuge zur Güterbeförderung (§ 9 leg. cit.) auf vordefinierten Teststrecken oder in einem vordefinierten Testgebiet erprobt werden.

### 3. KI-Reallabor

Im Entwurf einer Verordnung zur Regulierung von KI-Systemen<sup>129</sup> (iWF KI-VO-E) der Europäischen Kommission finden sich in den Art. 54 ff - zur Förderung von KI-Entwicklungen - Regelungen zur Einrichtung von „KI-Reallaboren“. KI-Reallabore sollen auch dazu dienen, einen innovationsfreundlichen, zukunftssicheren und gegenüber Störungen widerstandsfähigen Rechtsrahmen sicherzustellen.<sup>130</sup> Ausweislich Art. 53 Abs. 1 KI-VO-E sowie ErwGr. 71 und 72 soll ein Reallabor die Testung eines KI-Systems vor deren Inverkehrbringen oder anderweitiger Inbetriebnahme unter strenger Regulierungsaufsicht für einen begrenzten Zeitraum ermöglichen. Es soll dadurch eine kontrollierte Versuchs- und Erprobungsumgebung für die Entwicklungsphase und die dem Inverkehrbringen vorgelagerte Phase geschaffen werden.<sup>131</sup> Gemäß Art. 53 Abs. 6 KI-VO-E sollen die Modalitäten und Bedingungen für den Betrieb der KI-Reallabore in Durchführungsrechtsakten festgelegt werden. Gerade bei der Entwicklung von Machine Learning Systemen besteht ein sehr hoher Bedarf an Datennutzung. Der Entwurf sieht dafür eine Rechtsgrundlage für zweckändernde Datenverarbeitungsvorgänge vor.<sup>132</sup> Dementsprechend wäre es KI-Entwicklern

---

<sup>128</sup> ErläutRV 733 BlgNR 27. GP 32.

<sup>129</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union, COM(2021) 206 final.

<sup>130</sup> ErwGr. 71 KI-VO-E.

<sup>131</sup> ErwGr. 72 S 1 KI-VO-E.

<sup>132</sup> Vgl. ErwGr. 72 S 4 KI-VO-E. Ob Art. 54 Abs. 1 KI-VO-E eine qualifizierte unionale Rechtsgrundlage für zweckändernde Datenverarbeitungsvorgänge iSd. Art. 6 Abs. 4 DSGVO darstellt ist unklar (vgl. die gemeinsame Stellungnahme EDSA-EDSB 5/2021 zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche



gestattet, personenbezogene Daten, die ursprünglich zu anderen Zwecken erhoben wurde, zum Training von KI-Systemen - unter den Kautelen des Art. 54 Abs. 1 lit. a bis j KI-VO-E - zu verarbeiten.<sup>133</sup>

## V. Virtual Reality zur Beweisführung

### 1. Technologie und Einordnung des Phänomens

Die Virtual Reality-Technologie bezeichnet eine ausschließlich computergenerierte Simulation einer dreidimensionalen Umgebung, in die der Nutzer gleichsam eintauchen kann.<sup>134</sup> Der Nutzer kann sich darin frei bewegen, umsehen und mit der Umgebung interagieren.<sup>135</sup> Dabei entsteht das Gefühl physisch und geistig in der Simulation anwesend zu sein,<sup>136</sup> dies wird als „Immersion“ bezeichnet.<sup>137</sup> IdR begibt sich der Benutzer mithilfe einer sog. VR-Brille in die virtuelle Umgebung, mit der das Sichtfeld auf die Außenwelt zugunsten der computergenerierten Umgebung ausgeblendet wird.<sup>138</sup> Das 3D-Bild wird auf zwei Displays mit leicht veränderten Winkeln visualisiert. Mittels VR-Brille können auch weitere Sinneseindrücke, wie etwa Ton, vermittelt werden.<sup>139</sup>

---

Intelligenz [Gesetz über künstliche Intelligenz] und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union vom 18.6.2021, 21 f). Dafür spricht, dass Art. 54 Abs. 1 lit. a KI-VO-E jene Ziele nennt, die eine qualifizierte Rechtsgrundlage iSd. Art. 6 Abs. 4 iVm. Art. 23 DSGVO fordern. Die in Art. 54 Abs. 1 lit. a sublit. i KI-VO-E normierten Ziele der „Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ finden ihr Äquivalent in Art. 23 Abs. 1 lit. d DSGVO; die in Art. 54 Abs. 1 lit. a sublit. ii KI-VO-E genannte „öffentliche Sicherheit“ in Art. 23 Abs. 1 lit. a DSGVO und die „öffentliche Gesundheit“ in Art. 23 Abs. 1 lit. e DSGVO. Die Wahrung eines „hohen Umweltschutzniveaus und Verbesserung der Umweltqualität“ nach Art. 54 Abs. 1 lit. a sublit. iii KI-VO-E ist wohl unter „den Schutz sonstiger wichtiger Ziele des allgemeinen öffentlichen Interesses“ nach Art. 23 Abs. 1 lit. e DSGVO zu subsumieren (iE wohl *Engelmann/Brunotte/Lützens*, Regulierung von Legal Tech durch die KI-Verordnung, RDi 2021, 317 [322 f]; *Bomhard/Merkle*, Europäische KI-Verordnung, RDi 2021, 276 [279]). Dagegen könnte sprechen, dass ausweislich ErwGr. 41 letzter Satz, die Verordnung „nicht so verstanden werden (sollte), dass sie eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten bildet (...)“.

<sup>133</sup> *Lachenmann/Reinartz*, Datenverarbeitung bei Entwicklung von KI-Systemen in einem KI-Reallabor, DSB 2021, 261 (262).

<sup>134</sup> Vgl. zB *Saggio/Ferrar*, New Trends in Virtual Reality Visualization of 3D Scenarios, in *Tang* (Hrsg.) Virtual Reality Human Computer Interaction (2012) 3 (3).

<sup>135</sup> *Hilgert*, Augmented Reality, CR 2017, 472 (473).

<sup>136</sup> *Hilgert*, CR 2017, 473; *Bunker*, From presentation to presence: immersive virtual environments and unfair prejudice in the courtroom, Southern California Law Review 2019, Vol. 92, 411 (417) mwN; *Young*, Employing Virtual Reality Technology at Trial: New Issues Posed by Rapid Technological Advances and Their Effects on Jurors' Search for "The Truth", 93 Texas Law Review 257 (260); *Broll*, Virtual und Augmented Reality und deren Auswirkung auf unsere Realität, ITRB 2017, 83 (83).

<sup>137</sup> Vgl. etwa *Breker*, Virtuelle Realität: Aufbruch in eine neue Wirklichkeit, Kriminalistik 2019, 43 (43).

<sup>138</sup> *Young*, 93 Texas Law Review 261 mwN.

<sup>139</sup> Vgl. *Manegold/Czernik* in *Wandtke/Bullinger* (Hrsg.), Urheberrecht<sup>5</sup> (2019) Vor §§ 88 ff Rz. 116b.

VR-Technologie wurde bereits 1992 im Fall *Stephenson v. Honda Motors Ltd. of America*<sup>140</sup> vor einem kalifornischen Superior Court zur Beweisführung eingesetzt.<sup>141</sup> In diesem Verfahren wurde gegenüber dem Unfallopfer eingewendet, dass das von ihm mit einem Motorrad befahrene Gelände zu gefährlich gewesen sei und daher den Hersteller keine Haftung treffe.<sup>142</sup> Dabei wurde die Simulation genutzt, um den Geschworenen ein besseres Verständnis über die Beschaffenheit des Terrains zu verschaffen und sie letztlich vom Vorbringen des Herstellers zu überzeugen.<sup>143</sup>

Davon ausgehend soll der Frage nachgegangen werden, ob und wo VR-Technologie in gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Verfahren zum Zwecke der Beweisführung eingesetzt werden könnte.

## 2. Mögliche und bereits bestehende Einsatzgebiete

### a. Virtueller Augenschein

Nach derzeitiger Verwaltungspraxis werden Projekte, wie etwa eine gewerbliche Betriebsanlage, auf Grund der eingereichten Pläne und Gutachten bewertet und genehmigt. Allerdings ist gerade für Nebenparteien, also va. für Nachbarn, das zukünftige Projekt anhand von Plänen nur schwer vorstellbar und nachvollziehbar. Mit einer virtuellen Darstellung, die den Parteien im Genehmigungsverfahren dargeboten wird, wäre ein höheres Maß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Beweisergebnisse verbunden. So unterstützt die Betrachtung von digitalen Modellen va. die räumliche Vorstellung eines geplanten Projekts.<sup>144</sup> Auch die Behörde könnte auf diese Weise die vom Sachverständigen getroffenen Annahmen besser nachvollziehen. Dabei ist auch denkbar, dass die jeweiligen Emissionswerte, also etwa der zukünftige Lärmpegel, in der Simulation dargestellt werden. Mit VR könnten Planungsalternativen samt ökologischer Folgen veranschaulicht werden.<sup>145</sup>

---

<sup>140</sup> Cal Super Case No 81067.

<sup>141</sup> *Schofield*, Animating Evidence: Computer Game Technology in the Courtroom, *Journal of Information Law & Technology* 2009/1, 11, [https://warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/2009\\_1/schofield/Schofield.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/2009_1/schofield/Schofield.pdf) (abgerufen am 13.6.2022); *Dunn*, Virtual Reality Evidence, *The Lectric Law Library* 1995 <https://www.lectlaw.com/files/lit04.htm> (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>142</sup> *Schofield*, *Journal of Information Law & Technology* 2009/1, 12.

<sup>143</sup> *Schofield*, *Journal of Information Law & Technology* 2009/1, 11 f.

<sup>144</sup> *Pechhacker*, Einsatz digitaler Planungstools in transnationalen und interdisziplinären Forschungsprojekten, in *Suitner/Dangschat/Giffinger* (Hrsg.), *Raumplanung. Jahrbuch des Departments für Raumplanung der TU Wien* 2018, Bd. VI, 145 (151).

<sup>145</sup> Vgl. *Kersten*, Realitätsverschiebungen: Politische und verfassungsrechtliche Dimensionen von Augmented und Virtual Reality, in *Rieger/Schäfer/Tuschling* (Hrsg.), *Virtuelle Lebenswelten* (2021) 141 (152).

## b. 3D-Laserscan und virtuelle Tatortrekonstruktion

Die herkömmliche Dokumentation von Tatorten erfolgt üblicherweise in Form von Fotografie sowie durch Skizzen bzw. Zeichnungen auf Basis von Messungen.<sup>146</sup> Der damit einhergehende Dimensionsverlust bewirkt mitunter, dass potenziell fallrelevante Informationen verloren gehen.<sup>147</sup>

Seit November 2020 setzt die österreichische Polizei einen sog. „3D-Laserscanner“ zur Tatortdokumentation ein.<sup>148</sup> Gerade komplexe Tatorte können damit dreidimensional festgehalten und gleichsam in 3D konserviert werden.<sup>149</sup> Durch diese detailgetreue und dreidimensionale Dokumentation ist der Tatort dauerhaft virtuell „begehbar“, um weitere forensische Arbeiten - wie etwa zB nachträgliche Vermessungen,<sup>150</sup> ballistische Berechnungen oder Rekonstruktionen des Tatablaufs - durchzuführen.<sup>151</sup>

Darüber hinaus können auch Tatorte, die weit in der Vergangenheit liegen, (gänzlich) rekonstruiert werden. So fertigte das bayerische Landeskriminalamt eine virtuelle Rekonstruktion des Vernichtungslagers Auschwitz-Birkenau anhand alter Pläne und einer 3D-Laserscanaufnahme der bestehenden Anlage an, welche ua. im Strafverfahren gegen den ehemaligen SS-Unterscharführer und Wachmann des Konzentrationslagers *Reinhold Hanning* Verwendung fand.<sup>152</sup> *Hanning* wurde Beihilfe zum Mord in 170.000 Fällen zur Last gelegt. Die Verteidigungslinie war zu Beginn dahingehend, er habe von seinem Wachposten aus keinen industrialisierten Massenmord wahrgenommen.<sup>153</sup> Diese Schutzbehauptung wurde ua. mithilfe des virtuellen Modells widerlegt.<sup>154</sup> Die Anklage konnte nachweisen, dass *Hanning* eine umfassende und detaillierte Kenntnis über das Tötungsgeschehen im Lager hatte.<sup>155, 156</sup>

---

<sup>146</sup> *Bornik*, Integrierte, computergestützte Fallanalyse auf Basis von 3D-Bildgebung, in *Bergauer et al* (Hrsg.) Forensigraphie Möglichkeiten und Grenzen IT-gestützter klinisch-forensischer Bildgebung (2017) 223 (227).

<sup>147</sup> *Bornik* in *Bergauer et al* 227.

<sup>148</sup> *Bundesministerium für Inneres* vom 4.12.2020, Kriminalitätsbekämpfung - Tatortdokumentation der dritten Dimension, <https://www.bundeskriminalamt.at/news.aspx?id=754167324D515A6D4244553D> (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>149</sup> Vgl. *Paulus/Bornik/Riener-Hofer*, 3D-Tatortdokumentation und Recht, *SIAK Journal* 2016/3, 30 (30).

<sup>150</sup> *BMI*, Kriminalitätsbekämpfung - Tatortdokumentation der dritten Dimension.

<sup>151</sup> *Rothöhler*, *Medien der Forensik* (2021) 72.

<sup>152</sup> Vgl. *Rothöhler*, *Medien der Forensik* 70. Vgl. die Dokumentation „Nazi VR“ <https://vimeo.com/246967410> (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>153</sup> *Rothöhler*, *Medien der Forensik* 71.

<sup>154</sup> Vgl. *Eichhorn*, Der ewige Tatort, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8.12.2016, <https://www.faz.net/aktuell/wissen/moderne-forensik-der-ewige-tatort-14563008.html> (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>155</sup> LG Detmold, 17.6.2016, Js 3/13-9-15 Rz. 71 und 183 ff.

<sup>156</sup> *Hanning* räumte dies im Laufe des Verfahrens auch ein (LG Detmold, 17.6.2016, Js 3/13-9-15 Rz. 184). Das LG Detmold verurteilte *Hanning* zu fünf Jahren Haft. Der Verurteilte erhob Revision und verstarb daraufhin im Alter von 95 Jahren („Nazi VR“: Wie Virtual Reality half, einen KZ-Wächter zu verurteilen, *Der Standard* vom 28.1.2018, <https://www.derstandard.at/story/2000070750380/nazi-vr-wie-virtual-reality-half-einen-kz-waechter-zu> [abgerufen am 13.6.2022]).

### c. Virtuelle Tatrekonstruktion

Neben der Rekonstruktion des Tatorts könnte auch der Tathergang mittels VR-Technologie veranschaulicht werden. Das Institut für Rechtsmedizin der Universität Zürich, das Forensische Institut Zürich, der unfalltechnische Dienst der Stadtpolizei Zürich und der Unfallfotodienst der Kantonspolizei Zürich forschen gemeinsam im 3D-Zentrum Zürich (3DZZ) ua. zu 3D-Rekonstruktionen zum Zwecke der Forensik und Beweisführung.<sup>157</sup> Im Zuge dessen werden etwa auch Tathergangsrekonstruktionen erstellt.<sup>158</sup>

Fraglich bei der Simulation einer Tat ist va., auf welcher Grundlage sie erstellt wird. In Betracht kommt grundsätzlich die Erstellung auf Basis von Zeugen- oder auch von Sachverständigenaussagen.<sup>159</sup>

In einem Pekinger Mordprozess wurde eine virtuell nachgestellte Tat tatsächlich während der Gerichtsverhandlung präsentiert.<sup>160</sup> Die Simulation wurde wohl nur oder hauptsächlich auf Grundlage der Aussage des einzigen Zeugen erstellt. Der Zeuge musste dem Gericht mittels VR-Headset seine Wahrnehmungen des Tathergangs schildern.<sup>161</sup> Währenddessen wurde das virtuelle Geschehen auf Bildschirmen im Gerichtssaal präsentiert.

### 3. Vorteile, Grenzen und Herausforderungen

Wie gezeigt kann und wird VR auf vielfältige Weise in verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Verfahren oder zum Zwecke der Forensik eingesetzt (werden). VR dient als Visualisierungsinstrument, um Vergangenes, etwa einen Tat- oder Unfallort, aber auch Zukünftiges, wie insbesondere ein zu genehmigendes Projekt, zu illustrieren und/oder um es für weitere gutachterliche Untersuchungen zu nutzen.

Für den Bereich der verwaltungsrechtlichen Projektgenehmigungsverfahren ist die bessere Nachvollziehbarkeit des Projekts hervorzuheben, die mit der virtuellen Darstellung des geplanten Projekts einhergeht.

Ähnliches gilt für straf- und schadenersatzrechtliche Verfahren, in denen Szenen oder nur räumliche Gegebenheiten virtuell rekonstruiert und dargetan

<sup>157</sup> Vgl. dazu *Sieberth et al.*, Das 3D-Zentrum Zürich, Kriminalistik 2021, 109.

<sup>158</sup> Vgl. *Sieberth et al.*, Kriminalistik 2021, 113.

<sup>159</sup> Vgl. *Nordin/Zekan*, Taking Virtual Reality into the Courtroom (2021) 82, <https://odr.chalmers.se/bitstream/20.500.12380/303979/1/Master%27s%20Thesis%20-%20Taking%20Virtual%20Reality%20into%20the%20Courtroom%20-%20Carolina%20Nordin%20and%20Adna%20Zekan%202021%20%28002%29.pdf> (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>160</sup> Vgl. *Zhang Peng, Zhang Xuan*, 首例适用“出庭示证可视化系统”案件 在北京一中院开庭, <https://bj1zy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2018/03/id/3216367.shtml> (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>161</sup> *Nordin/Zekan*, Taking Virtual Reality into the Courtroom 19 mit Verweis auf *Nafarrete*, Chinese Courtroom Uses VR to Revisit Crime Scene, VRScout 2018, <https://vrscout.com/news/chinese-courtroom-vr-crime-scene> (abgerufen am 13.6.2022).

werden. Anstatt dem Gericht ein Video oder Lichtbilder betrachten zu lassen, ermöglicht VR ein Ereignis gleichsam aus erster Hand mitzerleben; aus jedem beliebigen Blickwinkel.<sup>162</sup> Ferner könnten Sachverständige - etwa anstelle von bloßen PowerPoint-Präsentationen - auf diese Weise ihr Gutachten aussagekräftiger erörtern.

Wird die Simulation nicht auf objektiven Tatsachen, sondern (nur) auf Grundlage von subjektiven Wahrnehmungen erstellt, erheben sich fundamentale Fragen iZm. dem Fairnessprinzip nach Art. 6 EMRK. Bedenklich erscheinen daher virtuelle Tathergangsrekonstruktionen, die lediglich auf Grundlage von (Zeugen-)Aussagen erstellt werden. Wie bereits erwähnt, erwecken VR-Darstellungen das Gefühl sich physisch und psychisch am Ort des Geschehens zu befinden.<sup>163</sup> Darüber hinaus können die Visualisierungen derart eindrucksvoll gestaltet werden und einen so hohen Grad an Wirklichkeitsnähe vermitteln, dass sie eine hohe Suggestivkraft erzeugen.<sup>164</sup> Aus diesem Grund wird diese Art der Beweisdarstellung im US-Schrifttum teilweise sehr kritisch gesehen<sup>165</sup> und diskutiert, ob VR „zu real“ wirke.<sup>166, 167</sup> Studien zeigen, dass eine VR-Gestaltung Gemütszustände beeinflussen könne.<sup>168</sup> Je nach Gestaltung einer Szene entsteht mitunter eine Darstellung, die den (Laien-)Richter\*innen (unterbewusst) einen verzerrten, einseitigen Eindruck vermittelt.<sup>169</sup> Gerade weil visuell Wahrgenommenes grundsätzlich höhere Überzeugungskraft erzeugt als bloß mündlich präsentierte Informationen,<sup>170</sup> sei bei VR-Beweisdarstellungen besonderes Augenmerk auf deren Gestaltung zu legen. Zuvorderst hängt deren Zulässigkeit wesentlich davon ab, wie und auf welcher Grundlage die virtuelle Darstellung designiert wird. Beruht die Tatrekonstruktion nur auf einer Zeugenaussage, kann sich der grundsätzlich schwache Zeugenbeweis durch VR zu scheinbar objektiven Fakten erhärten.<sup>171</sup> Das Gericht läuft auf Grund der beträchtlichen Suggestivkraft Gefahr, eine voreingenommene Entscheidung zu treffen.

---

<sup>162</sup> *Bunker*, Southern California Law Review 2019, 414 mwN.

<sup>163</sup> *Breker*, Kriminalistik 2019, 46.

<sup>164</sup> *Gijon*, Wahrheitsfindung mit Virtual-Reality-Brille, plädoyer 4/19, 22 (23), [https://www.irm.uzh.ch/dam/jcr:f0fce313-b2b5-40d4-8df1-fa48693258da/190827%20plädoyer\\_Wahrheitsfindung\\_mit\\_Virtual-Reality-Brille.pdf](https://www.irm.uzh.ch/dam/jcr:f0fce313-b2b5-40d4-8df1-fa48693258da/190827%20plädoyer_Wahrheitsfindung_mit_Virtual-Reality-Brille.pdf) (abgerufen am 13.6.2022).

<sup>165</sup> Vgl. zB *Young*, 93 Texas Law Review 258.

<sup>166</sup> Vgl. zB *Feigenson*, Too Real? The Future of Virtual Reality Evidence, Law & Policy 2006, Vol. 28, 271 passim.

<sup>167</sup> Ebenso wird darauf hingewiesen, dass auf Grund monetärer Unterschiede mitunter nur eine Seite ihre Beweise auf diese Weise präsentieren kann (*Young*, 93 Texas Law Review 269 ff).

<sup>168</sup> *Bunker*, Southern California Law Review 2019, 425 mwN.

<sup>169</sup> *Vergara Olmos*, Uso de Realidad Virtual y Realidad Aumentada en el Arbitraje Internacional, Latin American Journal of Trade Policy 2020/7, 38 (53).

<sup>170</sup> Vgl. *Young*, 93 Texas Law Review 261.

<sup>171</sup> *Gijon*, plädoyer 4/19, 23.

# „Eindeutig uneindeutig“ - Probleme algorithmisierter Rechtssprache

---

*Margrit Seckelmann*

- I. Einfache Sachlagen in zweipoligen Verhältnissen
- II. Multi-Adressaten-Probleme der Gesetzessprache
- III. Zur Rolle des Kontextes
- IV. Allgemeinverständlichkeit als aufklärerisches Postulat
- V. Unterschiede zwischen „Maschinenverständlichkeit“ und „Allgemeinverständlichkeit“
- VI. Fazit

Die Eindeutigkeit von Rechtssprache ist ein alter Traum, der längst noch nicht ausgeträumt ist. Er feiert vielmehr im Zeichen der Algorithmisierung von Gesetzen fröhliche Urständ. Erneut geht es darum, Recht auf seinen eigenen Vollzug hin programmieren zu können. Denn dann würde, so der alte Traum, der *middle man*, die Verwaltung, überflüssig, der bzw. die zwischen Volksvertretung (also Gesetzgeber) und Volk steht.<sup>1</sup>

Darin stecken zwei Gedanken, denen ich im Folgenden näher nachgehen möchte: Einerseits die Vorstellung einer Programmierbarkeit von Recht und andererseits die Notwendigkeit einer Semantik und die Frage, ob es diese auch in entkontextualisierter Form geben kann.<sup>2</sup> Abschließend werde ich eine kurze Bilanz ziehen und fragen, ob nicht gerade das „eindeutig Uneindeutige“ von Recht eine kulturelle Errungenschaft sein kann, da es eine stetige Verständigung der Textinterpreten erzwingt. Vielleicht wäre es ein Rückschritt, diese aufzugeben?

---

<sup>1</sup> Das steckt auch ein wenig in den Ausführungen von *R. Mohabbat Kar/B. E. P. Thapa/S. S. Hunt/P. Parycek*, *Recht digital: maschinenverständlich und automatisierbar. Impuls zur digitalen Vollzugstauglichkeit von Gesetzen*, Berlin 2019.

<sup>2</sup> Zur Rolle des Kontextes vgl. auch *M. Hildebrand*, *Code-driven law. Freezing the Future and Scaling the past and*, in: C. Markou/S. Deakin (eds.), *Is Law Computable? Critical Perspectives on Law and Artificial Intelligence*, Bloomsbury (Hart Publishing). 2020, pp. 67-84; DOI: <https://researchportal.vub.be/en/publications/code-driven-law-freezing-the-future-and-scaling-the-past>.

## **I. Einfache Sachlagen in zweipoligen Verhältnissen**

Zunächst zur Automatisierbarkeit von Verwaltungsentscheidungen. Diese ist in der Bundesrepublik Deutschland durch § 35a des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG) besonders virulent geworden: „Ein Verwaltungsakt kann vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht.“

Allerdings handelt es sich dabei zugleich um einen Sonderfall. Das betrifft zunächst die *Rechtsfolgenseite*. Hier muss es sich, wie es § 35a VwVfG formuliert, um eine Entscheidung handeln, bei der „weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum“ besteht. Die zweite betrifft die *Sachverhaltsebene*: Die Verantwortung für die Beibringung der Daten und für die Garantie ihrer Korrektheit hat beim Antragsteller zu liegen. Und schließlich kann es sich auch nur um Verfahren handeln, die sich zwischen Bürgern und Staat vollziehen (sog. *zweipolige Verhältnisse*). Es handelt sich also um relativ einfache Wenn-Dann-Entscheidungen, bei denen die Belange Dritter nicht zu berücksichtigen sind (anders wäre es beispielsweise im Fachplanungsrecht, in dem eine Vielzahl von Belangen zu ermitteln und im Wege des „planerischen Ermessens“ auszutarieren ist).

## **II. Multi-Adressaten-Probleme der Gesetzessprache**

Ogleich jedoch derartige Verfahren nicht wenige sind (man spricht sogar von „Massenverfahren“, beispielsweise bei der Beantragung von Leistungen, bei denen es keinen Ermessensspielraum gibt), so sind das natürlich nicht die juristisch spannenden Fälle. Interessanter wird es immer dann, wenn es um Normen geht, die nicht lediglich den Berechtigten und die auszahlende Behörde als Adressaten haben. Denn dann stellen sich *Multi-Adressaten-Problematiken*, wie sie für das Recht nicht untypisch sind.<sup>3</sup> Das beginnt mit Verwaltungsakten mit Drittwirkung und gilt umso mehr für Gesetze, die bekanntlich abstrakt-generell formuliert sind und zwar so, dass Bürger, Verwaltung, aber auch Verwaltungsgerichte und gegebenenfalls Rechtsanwälte die Norm in einer Weise verstehen, die Verständigung darüber ermöglicht.

---

<sup>3</sup> Dazu auch M. Seckelmann, Algorithmenkompatibles Verwaltungsrecht? Juristische und sprachwissenschaftliche Überlegungen zu einer „Standardisierung von Rechtsbegriffen“. Die Verwaltung (VERW) 54 (2021), S 251 - 272; dies., Text und Kontext - Möglichkeiten und Grenzen einer Algorithmisierung der Rechtssprache, in: Zeitschrift für Europäische Rechtslinguistik (ZERL), 24. November 2021 (DOI: urn:nbn.de:hbz:38-541471).

Denn Rechtssprache ist zwar einerseits eine *Fachsprache*, muss aber zugleich von allen verstanden werden. Die gleichzeitige und bestmögliche Bewirkung von Allgemeinverständlichkeit und Rechtssicherheit ist, das werden Sie als Legisten am besten wissen, äußerst schwierig. Letztlich wird man den Weg dahin wohl je nach der konkreten Rechtsmaterie mal eher am einen und mal am anderen Rand des engen Gebirgspasses suchen müssen: Nicht jeder muss hochspezialisiertes Fachrecht verstehen können - doch ist bereits der Betrugstatbestand, ein auch von Jugendlichen (etwa bei Ebay-Käufen) häufig verwirklichtes Delikt, für Laien ohne weiteres verständlich?

### III. Zur Rolle des Kontextes

Um Ebay-Käufe und -Bewertungen zu verstehen, benötigt man Kontextwissen. Jungen Leuten sind die dortigen Codes ebenso geläufig, wie die preußischen Beamten um 1810 die Unterschiede zwischen den Abstufungsformen der abschließenden Grußformel eines amtlichen Schreibens kannten, also zwischen „*allerunterthänigst, unterthänigster, unterthäniger, gehorsamster, ganz gehorsamer, gehorsamer, ergebenster, dienstergebener, dienstwilliger*“<sup>4</sup> und wussten, dass das Präfix „*aller*“ den „(k)önigliche(n) Personen“ vorbehalten war.<sup>5</sup> Während der preußische Beamte von einst heute ratlos davor stehen würde, warum jemand mit einer Dreisternebewertung eines Onlinekaufs nicht zufrieden ist (wenn er diesen denn versteht), so ist uns heute der „Kuralstil“<sup>6</sup> kaum noch bekannt und nur dann verständlich, wenn man (auf Grund historischer Studien oder eines Auslandsaufenthalts) eine Vorstellung davon hat, wie ein Hof funktioniert.<sup>7</sup>

Dass wir überhaupt über die Grußformeln im frühen 19. Jahrhundert Bescheid wissen, liegt an der Erfindung des Buchdrucks. Wir sind seither nicht mehr auf die mündliche Weitergabe bzw. auf die zeitintensive Weitergabe per Abschrift und Verlesung von Handschriften angewiesen.<sup>8</sup> Denn obwohl das römische

---

<sup>4</sup> J. D. F. Rumpf, *Der Preußische Staatssekretär. Ein Handbuch zur Kenntnis des Geschäftskreises der oberen Staatsbehörden, verbunden mit einer praktischen Anleitung zum schriftlichen Gedankenvortrage überhaupt, so wie zum Geschäfts- und Briefstil und andern Aufsätzen des gemeinen Lebens insbesondere, nebst dem Unterricht über die Titulaturen und einem Verzeichnisse der Ritter der Preußischen Adler-Orden*, 2. Aufl., 1811, S 160, zitiert nach K. Margreiter, *Verwaltungssprache und Verwaltungskultur im Vormärz*, *VerwArch* 102 (2011), S 406 (424).

<sup>5</sup> J. D. F. Rumpf (Fn. 4), S 160; K. Margreiter (Fn. 4), S 424.

<sup>6</sup> K. Margreiter, *Das Kanzleizeremoniell und der gute Geschmack. Verwaltungssprachkritik 1749 - 1839*, *Historische Zeitschrift (HZ)* 297 (2013), S 657.

<sup>7</sup> Zum Hofzeremoniell vgl. im Einzelnen auch M. Vec, *Zeremonie, Zeremonialwissenschaft*, in: *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 12, 2005, Sp.1301-1305; *ders.*, *Zeremonialrecht (frühe Neuzeit)*, in: HRG V, (1998), Sp. 1673-1677 sowie *ders.*, *Zeremonialwissenschaft im Fürstenstaat. Studien zur juristischen und politischen Theorie absolutistischer Herrschaftsrepräsentation*, 1998.

<sup>8</sup> T. Vesting, *Die Medien des Rechts: Buchdruck*, 2013, S 57.



Recht letztlich schon seit dem Zwölftafelgesetz von 450 v. Chr. ein Schriftrecht war,<sup>9</sup> war es im Mittelalter zugunsten einer verstärkt oralen Traditionskultur unter Experten verdrängt worden - von berühmten Ausnahmen wie dem Sachsen- und dem Schwabenspiegel abgesehen, die als Volksrechtsbücher konzipiert waren.<sup>10</sup> Wissen wurde in Expertenzirkeln wie Zünften und Orden weitergegeben und nur denjenigen offenbart, die sich dessen zuvor nach den jeweiligen Regeln als würdig erwiesen hatten.

Die durch den Buchdruck beförderte Schriftsprache brachte, worauf *Klaus F. Röhl* hingewiesen hat, den Anspruch mit sich, ein „von Emotionen und Synästhesien“ gereinigtes Zeichensystem zu sein.<sup>11</sup> Erst diese Abstraktion erlaubte die Systembildung, also das In-Bezug-Setzen von Texten, die nicht über bestimmte Kanones miteinander verbunden waren. „Die Schrift“, so *Röhl*, „befreite das Gedächtnis und machte so eine Auseinandersetzung mit den Inhalten möglich.“<sup>12</sup> Schrift erlaubte bereits in der Antike und dann wieder seit der Bibelübersetzung Luthers (und erst recht seit der Aufklärung) eine *kritische* Auseinandersetzung mit (Rechts-)Texten.<sup>13</sup> Und der „Buchstabe des Gesetzes“ machte Recht berechenbar.<sup>14</sup> Hinter dieses aufklärerische Postulat wollen wir nicht zurück - und können es unter der Geltung des deutschen Grundgesetzes und der österreichischen Bundesverfassung auch gar nicht. Denn geschriebenes Recht erlaubt uns eine Bezugnahme auf ein Textkorpus,<sup>15</sup> das zum Gegenstand demokratischer Deliberation gemacht werden kann.

#### **IV. Allgemeinverständlichkeit als aufklärerisches Postulat**

Die Aufklärung hat den Umgang mit Rechtstexten allerdings keinesfalls leichter gemacht: Denn sie hat den Anspruch mit sich gebracht, dass Rechtstexte *allgemeinverständlich* zu sein haben. Zugleich aber sind gerade aufklärerisch inspirierte Rechtstexte gar nicht einfach zu deuten. So lautet der (im Zeichen der Naturrechtsrenaissance der späten 1940er Jahre entstandene) Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des deutschen Grundgesetzes (GG) „Die Würde des

---

<sup>9</sup> Dazu *M. Th. Fögen*, Römische Rechtsgeschichten. Über Ursprung und Evolution eines sozialen Systems, 2002, S 63 ff.

<sup>10</sup> *K. F. Röhl*, Bilder in gedruckten Rechtsbüchern, in: K. D. Lerch (Hrsg.), Die Sprache des Rechts, Bd. 3: Recht vermitteln. Strukturen, Formen und Medien der Kommunikation im Recht, 2005, S 266 ff.

<sup>11</sup> *K. F. Röhl* (Fn. 10), S 272.

<sup>12</sup> *K. F. Röhl* (Fn. 10), S 272.

<sup>13</sup> *K. F. Röhl* (Fn. 10), S 273.

<sup>14</sup> *K. F. Röhl* (Fn. 10), S 284 f.

<sup>15</sup> Auch das Vereinigte Königreich verfügt zwar nicht über die „eine“ geschriebene Verfassungsurkunde, hat wohl aber einen Korpus verschiedener verfassungsrechtlicher Dokumente, die mit dem Common Law und dem Präjudiziensystem kombiniert werden. Die Vielzahl der Quellen des Verfassungsrechts sorgt allerdings dafür, dass das britische Verfassungsrecht eher ein Expertenrecht ist, was regelmäßig den Ruf nach einer Verfassungsreform hervorruft.

Menschen ist unantastbar.“ Es ginge aber fehl, diese Aussage für deskriptiv zu halten - zu oft wird die Menschenwürde dazu verletzt. Am Beginn des deutschen Grundgesetzes (also nach dessen Präambel und vor dem eigentlichen Grundrechteteil) ist die betreffende Aussage natürlich *präskriptiv* gemeint,<sup>16</sup> was durch Satz 2 von Art. 1 Abs. 1 GG weiter konkretisiert wird: „Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

## V. Unterschiede zwischen „Maschinenverständlichkeit“ und „Allgemeinverständlichkeit“

Es schwingen also stets *verschiedene Textebenen* mit. Man muss einen Text wie auch sein Publikum sehr gut kennen, welche Ebene man denn in den Vordergrund stellt, wenn man Zeichen von einem Kontext in einen anderen überführt. Während ein Rechtstext vor allem genau zu sein hat, kann bei einem Gedicht der Ausdruck wichtiger sein - und der Übersetzer kann sich, um den Effekt der Ergriffenheit beim Leser zu erzielen, vielleicht die ein oder andere dichterische Freiheit herausnehmen. Übersetzen hat, worüber uns die *Übersetzungswissenschaft* informiert, daher vor allem mit Entscheiden zu tun, nämlich darüber, welche Textebene die entscheidende und bei der Übersetzung insbesondere zu „treffen“ ist (so muss man dann eben priorisieren: Ausdruck oder Inhalt?).

Und ist die Frage danach, was die entscheidende Ebene ist, nicht auch vom Publikum abhängig? Ist ein juristisches Fachpublikum nicht dankbar für kurze, prägnante Begriffe, während ein Laienpublikum eher Erklärungen bevorzugen würde? Hiermit beschäftigt sich die *Verständlichkeitsforschung*.

Und zuletzt: Unabhängig von der Frage nach Natur des geregelten Bereichs, richten sich kommunikative Akte in einer Fachsprache wie der Gesetzessprache immer mindestens an drei Empfänger: die Bürger, die Verwaltung und die Gerichte, die den Vollzug der Normen zu überprüfen haben. Wenn sie sich jetzt noch „an Maschinen richten“ sollen, also „maschinenlesbar“ sein sollen, werden die Anforderungen noch komplexer oder geraten gleichsam in eine höhere Potenz: *Ein* Zeichen soll sozusagen immer auch für *einen* - und zwar nur einen - Lebenssachverhalt stehen. Das erfordert natürlich eine *radikale Simplifizierung*, die weit über die Abstraktion hinausgeht, die in Rechtsnormen bereits jetzt schon vorgenommen wird. Zugleich aber muss sie viel konkreter sein - ein „digitales preußisches Landrecht“ ist zu befürchten.

---

<sup>16</sup> I. Augsberg, Die Lesbarkeit des Rechts. Texttheoretische Lektionen für eine postmoderne juristische Methodologie, 2009.

## VI. Fazit

Die soeben angestellten Überlegungen sollen in erster Linie dazu dienen, die Debatte zu eröffnen: Was wollen wir Maschinen überantworten? Soll ihr Code oder unser Gesetzestext im Zweifel das ausschlaggebende Korpus sein - denn eine absolute Identität wird es nicht geben, sollen Gesetze nicht gleich „in Code“ geschrieben werden?

Selbst wenn man dieses Problem lösen könnte, so ist die Vorstellung eines sich selbst vollziehenden Rechts nicht unproblematisch. Ist Demokratie und Bundesstaatlichkeit dann nur noch ein Hemmschuh auf dem Weg zum „perfekten Recht“? Vielleicht ist es gerade die Uneindeutigkeit der Rechtssprache, die das Recht „menschlich“ macht. Denn sie hält den „menschlichen Faktor“, also Verwaltungsmitarbeiter oder aber Richter, überhaupt noch „*in the loop*“, wie man es in der Begrifflichkeit der Künstlichen Intelligenz ausdrücken könnte. Und die Verhandlungen vor Gericht oder bei Anhörungen durch die Verwaltung sind es, die das Recht letztlich dynamisch machen, denn sie erfordern eine *Verständigung* über Normen und damit auch einen Abgleich zwischen dem geschriebenen und dem gelebten Recht.

Bevor wir diesen letzten Faktor aufgeben, sollten wir uns in Erinnerung rufen, dass Rechtsanwendung, einmal abgesehen von den recht einfachen Operationen nach § 35a VwVfG, mehr ist als bloßer *Rechtsvollzug*, denn ihr wohnt eine rechtsschöpferische Kraft inne.

Die aktuellen Forderungen nach der Umstellung auf ein „algorithmisiertes“ Rechtssystem sollten uns daher einmal innehalten lassen und uns vor Augen führen, was für eine große kulturelle Leistung eine (schriftliche) Rechtssprache ist.

# Perspektiven der Rechtsetzung im Wohnrecht

*Ein Bericht der Arbeitsgruppe „Perspektiven der Rechtsetzung im Wohnrecht“ Justizpalast*

---

*Andreas Grieb / Wolfgang Kahlig / Eleonora Kahlig*

1. Historischer Rückblick und Entwicklung
2. Ausgangspunkt und Herangehensweise
3. Diverse Techniken der Strukturierung, Veranschaulichung und Visualisierung
4. Schlussfolgerungen und Ausblick

## **1. Historischer Rückblick und Entwicklung**

Die Arbeitsgruppe „Perspektiven der Rechtsetzung“ besteht seit dem Jahr 2014 und geht auf eine Initiative von Wolfgang Kahlig zurück, zusammen mit Altbundespräsident Heinz Fischer. Die in der Parlamentsdirektion angesiedelte Arbeitsgruppe setzt sich mit der logischen Aufbereitung und semantischen Strukturierung bestehender Regelwerke bzw. Gesetze auseinander und führte mit ihrem interdisziplinären Ansatz auch zu entsprechenden Projekten wie dem Beitrag von Fill/Grieb bei der IRIS 2017 zur Visuellen Modellierung des Rechts: Vorgehensweise und praktische Umsetzung für Rechtsexperten (IRIS 2017, Trends & Communities, 387 ff).

In weiterer Folge wurden ab 2017 die Ansätze in einer eigenen Subarbeitsgruppe für das Wohnrecht vertieft und weiterentwickelt. In dieser Subarbeitsgruppe tauschen sich Fachleute, Normadressaten udgl. regelmäßig im Justizpalast aus, um hinsichtlich des Wohnrechts Erkenntnisse der modernen Wissenschaften, technologische aber auch sprachliche Fortentwicklungen zu berücksichtigen. Dabei kam und kommt dem bereits vor Jahren entwickelten Ansatz der Verbesserung durch die Visualisierung anhand graphischer Aufbereitung mithilfe standardisierter Darstellungen für das Wohnrecht als „Best-Practice“- Beispiel erhebliche Bedeutung zu.

Die dazu von Wolfgang Kahlig, zusammen mit Peter Heindl, Andreas Sommer, Theodor Österreicher sowie Walter Stingl entwickelten und bei Manz publizierten Flussdiagramme zur zweifelsfreien Beantwortung komplexer wohnrechtlicher Fragen zur Miete nach ABGB und MRG, WGG, ebenso wesentlicher wohnungseigentumsrechtlicher Fragen, aber auch Steuerfragen im Wohnrecht haben sich in der Praxis bewährt.

Mittlerweile geht die Entwicklung im Bereich der Digitalisierung weiter, wie Eleonora Kahlig dies zuletzt beim IRIS Kongress aufgezeigt hat.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist der Wunsch nach besserer Verständlichkeit von Normen für AdressatInnen. Dies soll mit Hilfe von Visualisierungen zu einer besseren Darstellung der Rechtsmaterie und damit zu einem leichteren Verständnis mit entsprechender Akzeptanz führen.

Wer nämlich eine Norm nicht versteht, wird sie nicht befolgen, weil er ihren Sinn nicht sieht. Lediglich der Druck durch die in der Norm enthaltene Sanktion entfaltet dann auf Grund der angedrohten Konsequenz eine gewisse Wirksamkeit, führt aber dann möglicherweise eher zu einem Vermeidungsverhalten.

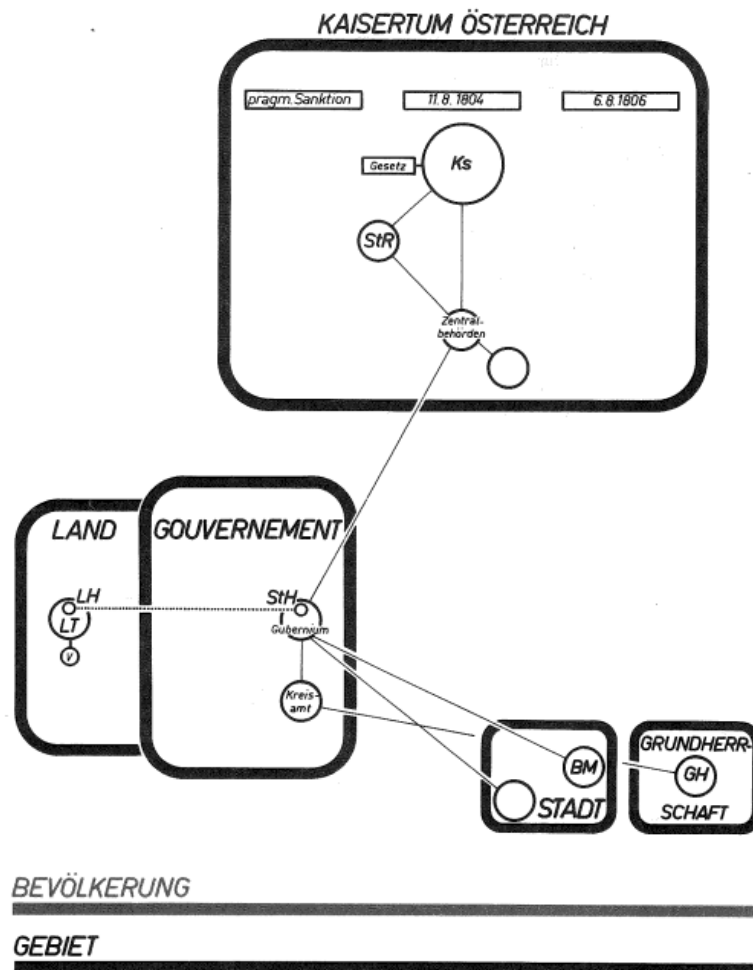
So hat Wolfgang Kahlig bereits in seiner Monographie ausgeführt, dass *„(...) die Form, die logische Aufbereitung und die semantische Strukturierung des Großteils der bestehenden Regelwerke bzw. Gesetze oft auf einer traditionell bedingten Ausprägung (basiert); die Erkenntnisse der modernen Wissenschaften werden nicht oder nur minimal berücksichtigt. Technologische Erkenntnisse werden zu wenig genutzt. Statt klarer Übersichten und Lösungsrezepte werden den Betroffenen oft seitenlange Rätselaufgaben angeboten.“* (W. Kahlig, Rechtsmodellierung im e-Government; Fallbeispiel zur Legistik. [2008]).

Dagegen soll die Vernetzung unterschiedlicher Ansätze aus der juristischen Theorie und gerichtlichen Praxis mit Methoden der Analyse und der Datenverarbeitung unterstützend wirken, zumal die Beteiligten aus ihren jeweiligen Perspektiven die unterschiedlichen - oft negativen - Erfahrungen auf Grund der Rückmeldungen von Kunden, Mandanten oder den Parteien bei Gericht einbringen konnten und können.

So äußerte bereits Rudolf Welser in diesem Zusammenhang, *„(...) dass manche Gesetzestexte unlesbar geworden sind. Anstatt eine Vorschrift auf eine möglichst einfache Aussage zu reduzieren, gibt es in den Gesetzen zentimeterlange Absätze, Ausnahmen von der Gegen Ausnahme. Das ist für einen Rechtsstaat nicht erstrebenswert. Die Gesetzbücher gehörten einmal ausgemistet. Aber das wird seit 50 Jahren gepredigt, und passiert ist nichts“* (R. Welser, <https://kurier.at/politik/inland/experte-sieht-kapitalfehler-kritik-an-der-unfehlbaren-justiz/400422941>; Kurier [02.03.2019]).

Auch Friedrich Lachmayer zeigte bereits 1976 die Notwendigkeit und Erfordernisse einer zeitgemäßen Rechtstheorie in einem Beitrag der Österreichischen Notariatszeitung auf. Daraus resultierende Möglichkeiten der Visualisierung fanden sich beispielsweise bereits in der 1. Auflage der Standardlektüre „Österreichische Verfassungsgeschichte“ für heranwachsende JuristInnen umgesetzt, zur Veranschaulichung komplexer Sachverhalte.

1749–1848 (Stand 1830)



Grafik zur Visualisierung aus W. Brauneder / F. Lachmayer, Österreichische Verfassungsgeschichte, 1976, S 78

## 2. Ausgangspunkt und Herangehensweise

Ausgangspunkt der Überlegungen kann dabei zunächst der Umstand unterschiedlicher juristischer Kenntnisse sein, wie dies bereits Franz von Zeiller, der „Vater des ABGB“ vor Augen hatte:

### 1. „Mindergebildeter Bürger“

Dieser kann sich durch Kenntnis der Gesetze jedenfalls über die „einfachen, häufig vorkommenden Rechtsgeschäfte“ informieren.

### 2. „Bürger von schlichtem Verstande“

Dieser kann durch Gesetzeslektüre „Anleitung in seinen gewöhnlichen Rechtsgeschäften finden“.

Exkurs: Nach der Legende vom „buta ember“ sollte unter Kaiserin Maria Theresia ein einfacher Mensch einen Gesetzesentwurf lesen und

sinngemäß wiedergeben können, ansonsten musste der Entwurf überarbeitet werden.

3. „Gebildeter Bürger“

Dieser kann sich bei „einfachen Rechtsgeschäften über seine Rechte und Verbindlichkeiten aus dem Gesetzbuche“ belehren.

4. „Gebildeterer Bürger“

Bei ihm kann man Elementarbegriffe vom Recht voraussetzen, für ihn ist der Gesetzestext „leicht verständlich“.

5. Für (vollendete) „Rechtsgelehrte“ ist der Kommentar überflüssig.

Nimmt man ein beliebiges Beispiel aus dem Mietrecht, kann bereits die Darstellung zum strukturellen Verständnis und damit der Tragweite der Norm beitragen.

Gerade im Wohnrecht sind die vertraglichen und gesetzlichen Pflichten nicht auf einen einzigen Leistungszeitpunkt ausgerichtet, sondern geradezu im Gegenteil auf eine dauerhafte wechselseitige Leistungserfüllung in der vereinbarten - eventuell sogar unbestimmten und damit eventuell auch über Jahrzehnte reichenden - Dauer. Dementsprechend kommt der Frage möglicher Veränderungen während der Vertragsdauer eminente, auch rechtspolitische Bedeutung zu.

Will nun ein Mieter eine Veränderung am Mietgegenstand vornehmen, ist dies vom Mietvertrag selbst als Rechtsgrundlage nicht gedeckt, weil der Vertrag lediglich zum schonenden Gebrauch im Austausch gegen ein Entgelt legitimiert. Die Rechtsprechung zum ABGB hat bereits erkannt, dass dies zu starr wäre und hat daher zunächst bereits den „schonenden Gebrauch“ einschließlich geringfügiger Eingriffe (zB Bildnägel oä.) erlaubt.

§ 9 Abs. 1 MRG bringt dazu den aktuellen Stand als Kompilation positiver und negativer Voraussetzungen zum Ausdruck und stellt dazu auf eine Reihe von Elementen ab:

Der Hauptmieter hat eine von ihm beabsichtigte wesentliche Veränderung (Verbesserung) des Mietgegenstandes dem Vermieter anzuzeigen. Lehnt der Vermieter nicht innerhalb von zwei Monaten nach Zugang der Anzeige die beabsichtigte Veränderung ab, so gilt seine Zustimmung als erteilt.

- Hauptmieter
- Änderung
  - un-/wesentlich

- des Mietgegenstandes
  - Erstreckung auf allgemeine Teile
- Anzeige der - beabsichtigten - Veränderung
  - nachträglich möglich, aber negative Folgen
- Ablehnung
- binnen zwei Monaten
- sonst gilt Zustimmung als erteilt.

Hier zeigt sich bereits der Vorteil einer listenförmigen Darstellung zur besseren Bewältigung von multifaktoriellen Fragestellungen.

Dabei gilt es aber auch zu beachten, dass die Visualisierung den logischen Kontext berücksichtigt, sich daher von den Grundfragen ausgehend zu Einzelfragen hin entwickelt. So ist zu Beginn einer rechtlichen Überprüfung im Wohnrecht stets die grundsätzliche Frage nach Miete oder Pacht und dann nach dem Voll- oder Teilanwendungsbereich des MRG, allenfalls auch der Vollausschließung davon oder der Anwendung des WGG zu klären, bevor auf einzelne Aspekte wie die Entgeltbildung oder den Umfang von Erhaltungspflichten sinnvoll eingegangen werden kann.

Aber auch die nachträgliche Überprüfung von Aufgaben der Rechtspflege anhand des Vorgehens in einem Rechtsmittelverfahren zeigt deutlich, wie nützlich Visualisierungen sind, um strukturiert zu einem eindeutigen und sachlich korrekten Ergebnis zu gelangen.

Daher hat sich folgende Reihenfolge bewährt:

- Prozessuale Rechtsmittelprüfung (Wer, was, wo, wann, wie, warum, woher)

Zunächst ist die Zulässigkeit und Rechtzeitigkeit des Rechtsmittels zu prüfen, ebenso, ob alle beizuziehenden Personen berücksichtigt wurden.

- Materielle Rechtsmittelprüfung

Erst daran anschließend erfolgt eine inhaltliche Überprüfung in strukturierter Reihenfolge:

- amtswegig zu beachtende Umstände
- Rechtsmittelbeschränkungen
- (dargestellte) Rechtsmittelgründe (Nichtigkeit, Aktenwidrigkeit, Mangelhaftigkeit des Verfahrens, Tatsachen- und Beweisrüge, rechtliche Beurteilung)

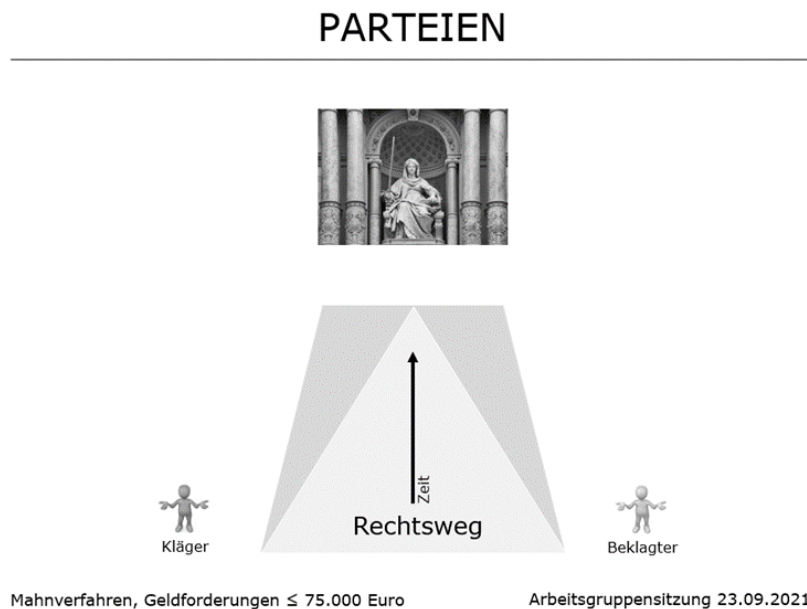


- Ergebnis
- weiterer Instanzenzug
- Kostenfragen

Ein Spannungsfeld ergibt sich außerdem zwischen der Frage der Deregulierung einerseits und der Strukturierung andererseits vor dem Hintergrund der Folgewirkungen, insbesondere bei (dynamischen) Verweisungen.

### 3. Diverse Techniken der Strukturierung, Veranschaulichung und Visualisierung

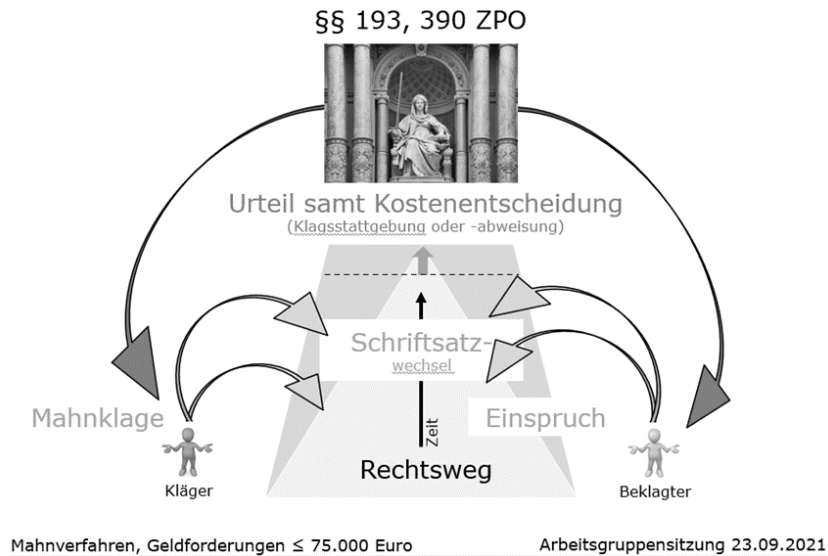
Ein sehr einprägsames Beispiel für die Visualisierung komplexer rechtlicher Abfolgen bildet beispielsweise Hermann Schwarz ab.



H. Schwarz, Institutionell-prozedurale Rechtsvisualisierung am Beispiel des Mahnverfahrens;  
Arbeitsgruppensitzung „Perspektiven der Rechtsetzung im Wohnrecht“, 23.09.2021

In dessen rechtsanwältlicher Praxis kommen Visualisierungen zum Einsatz, die Klienten ohne juristischem Hintergrund komplizierte Verfahren aufzeigen und möglichst nachvollziehbar darstellen.

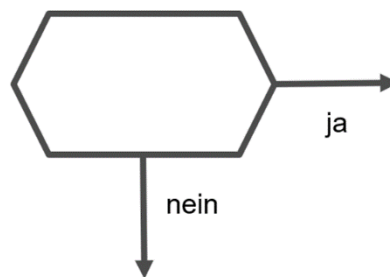
## NACH SCHLUSS DER VERHANDLUNG



H. Schwarz, Institutionell-prozedurale Rechtsvisualisierung am Beispiel des Mahnverfahrens; Arbeitsgruppensitzung „Perspektiven der Rechtsetzung im Wohnrecht“, 23.09.2021

Friedrich Lachmayer, welcher wie Hermann Schwarz fixer Bestandteil der Arbeitsgruppe ist, nimmt wiederum auf Wolfgang Kahlig Bezug und stellt beim IRIS Congress 2022 zusammen mit Hermann Schwarz und Eleonora Kahlig die Kahlig-Notation als eine der möglichen Visualisierungstechniken vor.

### Kahlig-Notation



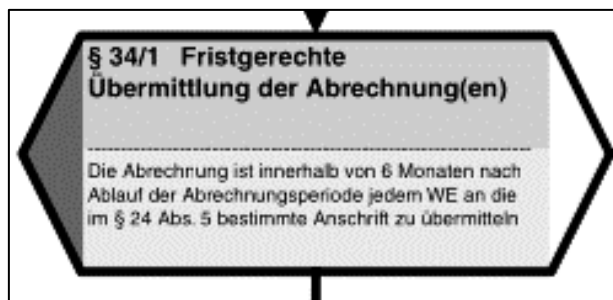
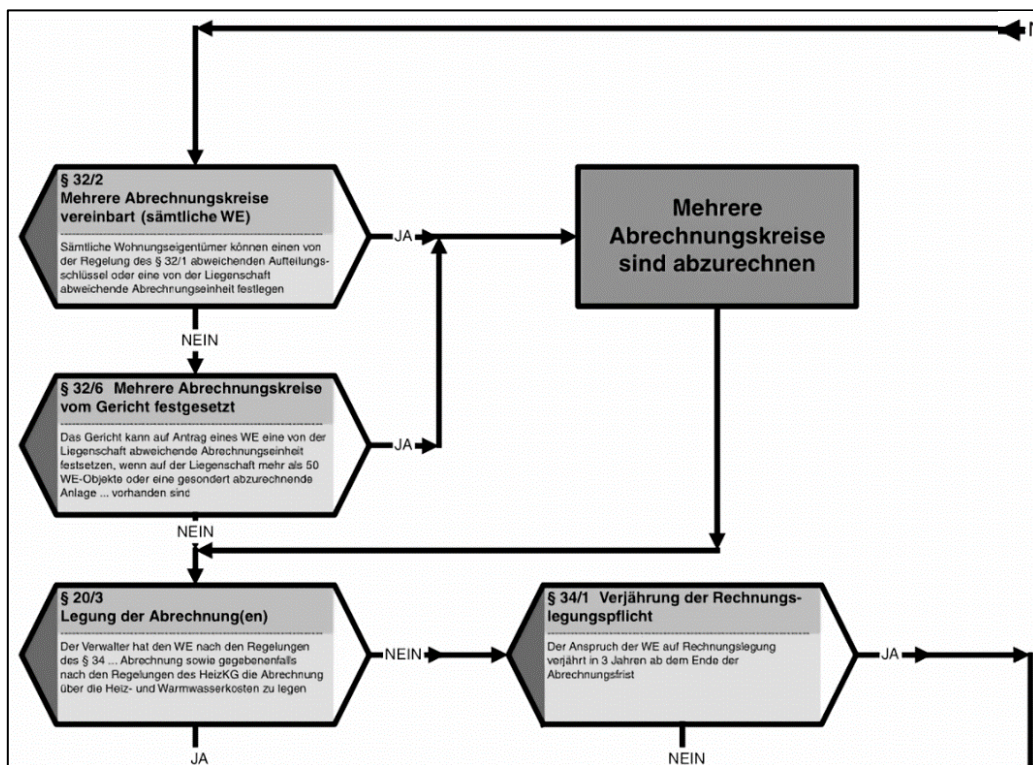
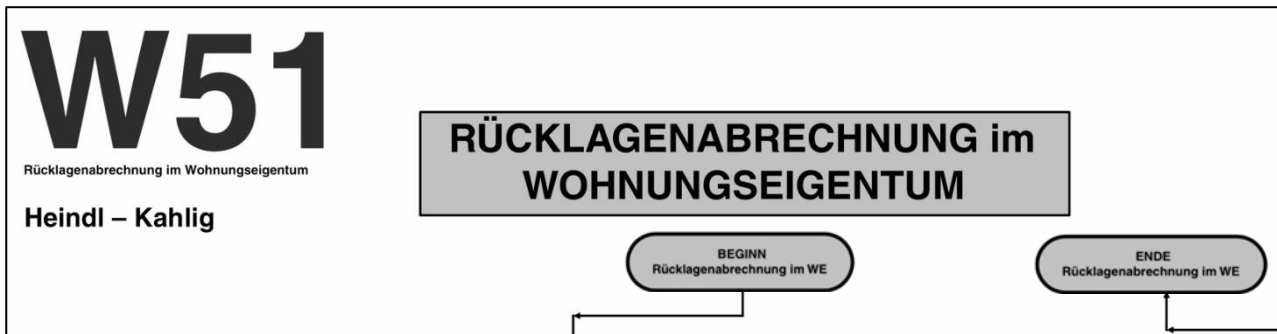
*sehr stabiles begriffliches Entscheidungsverfahren  
auf den Metaebenen, wichtig für die Subsumption  
hat sich in der Praxis bewährt*

F. Lachmayer, Grafik Kahlig-Notation (Iris Congress, 25.02.2022)

Die Kahlig-Notation basiert auf einem linearen Algorithmus im Flussdiagramm-Stil, aufgebaut auf sechs konkreten Logikelementen, wie dem Anfangselement, welches den Überbegriff der Rechtsnorm beschreibt, gefolgt von Entscheidungselementen, prozeduralen Ergebniselementen, dem

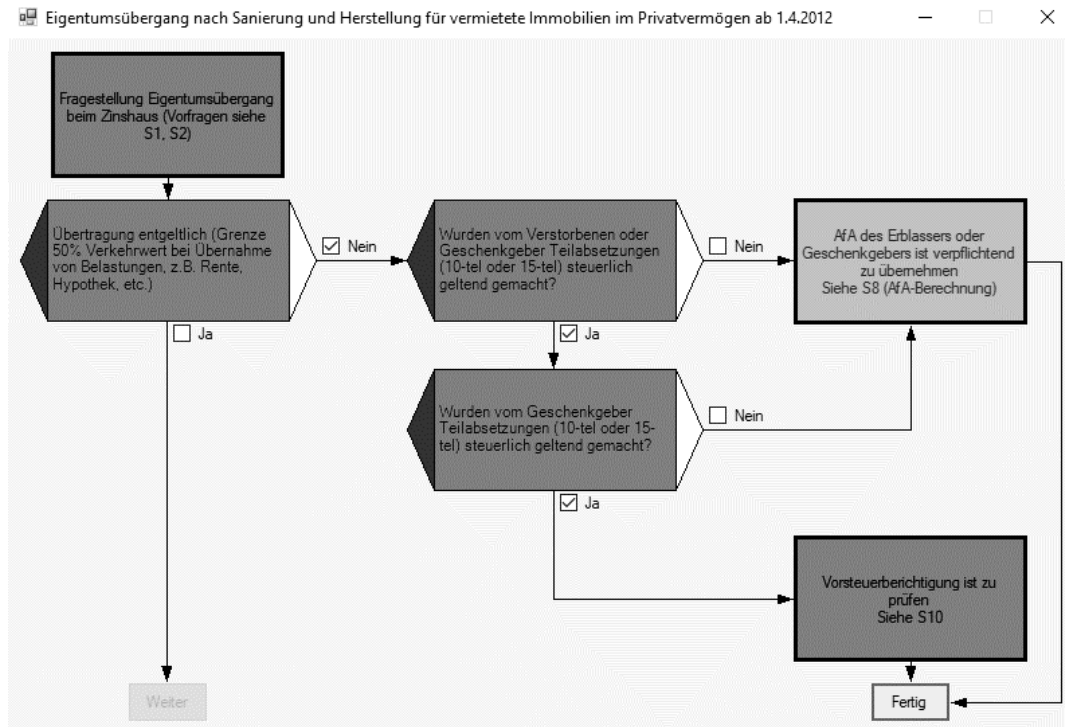
Schlusselement, aber auch Verbindungen wie dem Workflow- sowie dem Konnektor-Element.

Die dargestellten Grafiken und Textboxen enthalten zum einen griffige Kurzbegriffe, aber auch der Originalwortlaut des Gesetzgebers wird abgebildet.



W. Kahlig, P. Heindl, T. Österreicher, A. Sommer; Serie WEG/ WGG/ Steuerrecht strukturiert; Manz Verlag

Mittlerweile geht die Entwicklung im Bereich der Digitalisierung weiter. Die digitale Aufbereitung der Kahlig-Notation als Software war der zunächst umgesetzte Schritt.



P. Heindl, W. Kahlig; Navigator Wohnrecht anschaulich; Manz Verlag (ab 2004)

Aktuell gibt es erste Entwicklungen einer Umsetzung im Augmented Reality Bereich.

Dazu gab es im Rahmen der Arbeitsgruppe bereits einen Beitrag, welcher die aktuell laufenden Forschungsarbeiten von Hans-Georg Fill und Fabian Muff, (beide Universität Freiburg, Schweiz), zusammen mit Wolfgang und Eleonora Kahlig, im Bereich Augmented Reality präsentiert.

Weiters erschien im Jänner 2022 im Springer Verlag eine erste Publikation, worin erläutert wird, dass „(...) der Einsatz von AR-Technologie in der Rechtsvisualisierung für einen automatisch ermittelten Kontext präsentiert werden, die (...) helfen, rechtliche Situationen besser zu verstehen. Zur Beurteilung der technischen Machbarkeit wurde ein Prototyp für eine AR-Applikation entwickelt, die kontextabhängig modell-basierte Rechtsvisualisierungen in die reale Umgebung einblenden kann.“ (HG. Fill, F. Muff, W. Kahlig, E. Kahlig, „Kontextabhängige Rechtsvisualisierung mit Augmented Reality“, Jänner 2022).



E.Kahlig, Grafik „Entwurf einer Augmented Reality Szenerie im Wohnrecht, auf Basis der Kahlig-Notation“ (2021)

#### **4. Schlussfolgerungen und Ausblick**

Zukünftige Änderungen im Wohnrecht könnten unabhängig von politischen Standpunkten zunächst in ebenfalls strukturierter Weise erfolgen:

Ähnlich dem Aufbau von Gutachten muss zunächst ein Befund erstellt werden, also eine vollständige Abbildung des geltenden Rechts einschließlich der Auslegung in der Rechtsprechung und der Lehre.

Bereits daran zeigt sich nämlich, wie weit sich die Rechtsrealität vom Wortlaut entfernt hat und damit das eingangs erwähnte Verständnis nicht nur behindert, sondern geradezu verunmöglicht. Die Normen, also die Sollensanordnungen verbunden mit entsprechenden Rechtsfolgen, sind daraus auch für gebildete Bürger nur noch teilweise erkennbar.

In einem nächsten Schritt der Strukturierung kann sodann mithilfe der Visualisierung die Vielzahl der im zivilprozessualrelevanten Sinn anspruchsbegründenden oder anspruchvernichtenden Voraussetzungen dargestellt werden, bevor zur wesentlichen Phase jeder Reform übergegangen wird, nämlich der Bewertung der bestehenden Normen in ihrem nun vervollständigten Verständnis, danach, ob und inwieweit sie sich bewährt haben oder nicht, aber auch mit welchem Aufwand die Rechtsanwendung für die Bevölkerung, die Rechtsberufe und die Gerichte verbunden ist und welche Alternativen bestünden, von denen man sich eine Verbesserung der Situation erwarten kann.

Eine Novelle sollte nicht zu sehr am Wortlaut des Begriffs als bloß etwas Neuem haften, sondern den Namen Amelioration, also Verbesserung verdienen.

Wir folgen weiterhin diesen Bestrebungen mit konkreten Umsetzungsmodellen bei unseren Sitzungen im Justizpalast im Rahmen der Arbeitsgruppe „Perspektiven der Rechtsetzung im Wohnrecht“, zusammen mit einer Vielzahl an JuristInnen und PraktikerInnen, FunktionärInnen, WissenschaftlerInnen sowie IT-SpezialistInnen und laden herzlich zum Mitwirken ein.



# Das parlamentarische Begutachtungsverfahren<sup>1</sup>

---

*Katharina Klement / Gottfried Michalitsch*

- I. Einleitung
- II. Der Begriff des Begutachtungsverfahrens
- III. Die Rechtsgrundlagen der Begutachtungsverfahren
  - 1. Allgemeines
  - 2. Die Vorbegutachtung
  - 3. Das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren
  - 4. Das parlamentarische Begutachtungsverfahren
- IV. Die Einbindung des Nationalrates bis zur Einführung des parlamentarischen Begutachtungsverfahrens gemäß § 23b GOG
- V. Die GOG-Novelle BGBl. I 2021/63 und ihre Ziele
- VI. Die administrativen Anpassungen an das neue Begutachtungsverfahren
- VII. Ausblick

## **I. Einleitung**

Die historischen Wurzeln des Begutachtungsverfahrens reichen bis ins 19. Jahrhundert: 1848 wurden mit einem Erlass des Ministeriums für Handel, Gewerbe und öffentliche Bauten<sup>2</sup> die Handelskammern eingerichtet. In § 4 dieses Erlasses wurde festgelegt: „Die Handelskammern sind über neue Gesetze und Verordnungen in Gewerbs- und Handelsangelegenheiten, bevor dieselben erlassen, oder die bestehenden wesentlich abgeändert werden, um ihr Gutachten zu vernehmen.“ 1868 wurde die Begutachtung von Gesetzentwürfen, die die kommerziellen oder gewerblichen Interessen

---

<sup>1</sup> Der auf dem Vortrag im Rahmen der Linzer Logistik-Gespräche am 5. November 2021 basierende Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Meinungen der VerfasserInnen wieder. Wir danken Herrn Mag. Gernot Haidenhofer für seine Unterstützung bei der Verschriftlichung des Vortrages.

<sup>2</sup> Erlass des Ministeriums für Handel, Gewerbe und öffentliche Bauten vom 15. Dezember 1848, enthaltend die auf Grundlage des Beschlusses des hohen Ministerrathes vom 3. October 1848 erlassenen provisorischen Bestimmungen in Betreff der Errichtung von Handelskammern, RGBl. 1848/27.



berühren, als Aufgabe der Handels- und Gewerbekammern gesetzlich verankert.<sup>3</sup>

In § 11 des Gesetzes über die Errichtung von Berufsgenossenschaften der Landwirte<sup>4</sup> folgte 1902 die gesetzliche Normierung des Rechts dieser Berufsgenossenschaften, „Gutachten und Anträge in allen, berufsständische und wirtschaftliche Interessen der Landwirte betreffenden Angelegenheiten an die Staats- oder autonomen Behörden über deren Aufforderung oder aus eigener Initiative zu erstatten.“ 1920 wurde dann auch den neu errichteten Kammern für Arbeiter und Angestellte per Gesetz<sup>5</sup> die Aufgabe übertragen, Gutachten über Gesetzentwürfe in den sie betreffenden Angelegenheiten abzugeben.

Den Anlass für die vorliegende Abhandlung bildet die jüngste Stufe der Entwicklungen im Bereich der Begutachtungsverfahren: Am 1. August 2021 traten die in das Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates eingefügten Regelungen betreffend das parlamentarische Begutachtungsverfahren in Kraft.

## **II. Der Begriff des Begutachtungsverfahrens**

Als Begutachtungsverfahren werden im Kontext der Gesetzgebung Verfahren bezeichnet, in denen bestimmten Einrichtungen (etwa Behörden und Ämtern, gesetzlichen Berufsvertretungen, Religionsgemeinschaften) oder aber ganz allgemein der Öffentlichkeit die Möglichkeit eingeräumt wird, zu Gesetzentwürfen oder anderen parlamentarischen Verhandlungsgegenständen, die im Originalwortlaut zugänglich sind, schriftlich Stellung zu nehmen.

Im Bereich des Bundes kann auf einer zeitlichen Achse zwischen verschiedenen Arten von Begutachtungsverfahren unterschieden werden: Verfahren zur Konsultation von externen Stakeholdern bereits in der Phase der Erstellung eines Ministerialentwurfs für eine Regierungsvorlage betreffend ein Bundesgesetz werden unter dem Begriff „Vorbegutachtung“ erfasst. Wird ein finalisierter Ministerialentwurf der Begutachtung unterworfen, findet für das entsprechende Verfahren der Terminus „vorparlamentarisches Begutachtungsverfahren“ Verwendung. Als „parlamentarisches Begutachtungsverfahren“ werden schließlich Verfahren bezeichnet, die bereits im Nationalrat

---

<sup>3</sup> § 2 Abs. A lit. c Gesetz vom 29. Juni 1868, betreffend die Organisierung der Handels- und Gewerbekammern, RGBl. 1868/85.

<sup>4</sup> Gesetz vom 27. April 1902, betreffend die Errichtung von Berufsgenossenschaften der Landwirte, RGBl. 1902/91.

<sup>5</sup> § 2 Abs. 1 lit. b Gesetz vom 26. Februar 1920 über die Errichtung von Kammern für Arbeiter und Angestellte (Arbeiterkammern), StGBI. 1920/100.

eingebraachte Gesetzesanträge und Volksbegehren<sup>6</sup> sowie parlamentarische Petitionen und Bürgerinitiativen zum Gegenstand haben.

Neben dieser zeitlichen Differenzierung unterscheiden sich Begutachtungsverfahren auch nach dem Ausmaß der gesetzlichen Verpflichtung zu ihrer Durchführung, nach den Typen der dem jeweiligen Verfahren unterworfenen Gegenstände (Ministerialentwürfe, Regierungsvorlagen, Initiativanträge usw.) sowie nach dem Kreis der Verfahrensteilnehmer. Diese Unterschiede sollen nun im Folgenden im Rahmen einer überblicksartigen Darstellung der rechtlichen Vorgaben für Begutachtungsverfahren im Bereich des Bundes herausgearbeitet werden.

### **III. Die Rechtsgrundlagen der Begutachtungsverfahren**

#### **1. Allgemeines**

Eine allgemeine Rechtsgrundlage, die in systematisierter Form die Durchführung von Vorbegutachtungen sowie vorparlamentarischen und parlamentarischen Begutachtungsverfahren im Bereich des Bundes regelt, existiert nicht. Vielmehr enthält die österreichische Rechtsordnung eine Vielzahl von verstreuten Vorschriften zu verschiedenen Aspekten der Gesetzesbegutachtung, denen zu einem kleinen Teil der Rang von Verfassungsrecht, meist aber der Rang von einfachem Gesetzesrecht zukommt.

#### **2. Die Vorbegutachtung**

Nahezu keine rechtlichen Vorgaben bestehen für die Vorbegutachtung. In dieser Phase werden in der Regel bestimmte gesellschaftlich relevante Institutionen, vor allem jene der Sozialpartnerschaft, sowie andere Bundesministerien in informeller Weise in den Prozess der Ausarbeitung eines Ministerialentwurfs einbezogen. Dies dient zum einen der Gewinnung von externer Expertise und zum anderen wird zugleich die Konsensfähigkeit des Gesetzesvorhabens einem ersten Test unterzogen.<sup>7</sup>

Eine rechtliche Pflicht zur Durchführung einer Vorbegutachtung besteht allein für Gesetzesvorhaben in Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens. Die betreffende Regelung wurde allerdings sogar mit Verfassungsrang ausgestattet: Art. 14b B-VG verteilt die Kompetenzen zur Gesetzgebung und Vollziehung in den Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens. Die

---

<sup>6</sup> Volksbegehren müssen gemäß Art. 41 Abs. 2 B-VG nicht zwingend in der Form eines Gesetzesantrages gestellt werden.

<sup>7</sup> Müller, Das Regierungssystem, in *Dachs et al* (Hrsg.), *Politik in Österreich* (2006) 112.

Zuständigkeit zur Gesetzgebung wird dabei in Abs. 1 grundsätzlich dem Bund eingeräumt. Die Länder verfügen gemäß Abs. 3 leg. cit. lediglich über die Zuständigkeit zur Erlassung von Verfahrens- und Organisationsvorschriften<sup>8</sup> betreffend die Nachprüfung bestimmter, in Abs. 2 Z 2 leg. cit. definierter Vergaben im Bereich der Länder, etwa solcher durch das Land, die Gemeinden und die Gemeindeverbände. Die Vollziehung in den in Art. 14b Abs. 2 Z 2 B-VG genannten Bereichen des öffentlichen Auftragswesens fällt ebenfalls den Ländern zu, wodurch diese insbesondere auch umfangreiche Vollzugserfahrungen betreffend das einschlägige materielle Vergaberecht des Bundes sammeln. Um den Ländern die Möglichkeit zu eröffnen, diese Erfahrungen bereits im Stadium der Erarbeitung von entsprechenden Gesetzentwürfen des Bundes einzubringen,<sup>9</sup> wurde in Art. 14b Abs. 4 B-VG die Verpflichtung des Bundes verankert, den Ländern Gelegenheit zu geben, an der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben in Angelegenheiten, in denen der Bund gemäß Abs. 1 leg. cit. zur Gesetzgebung zuständig ist, mitzuwirken. Da diese Verpflichtung explizit die „Vorbereitung“ von Ministerialentwürfen<sup>10</sup> betrifft, wäre eine Einbeziehung der Länder im Rahmen des vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens zu spät.<sup>11</sup> Folglich wurde durch die Einfügung des Art. 14b Abs. 4 in das B-VG (BGBl. I 2002/99) erstmals die Mitwirkung der Länder an der Erstellung von Gesetzesvorhaben des Bundes und damit ein Aspekt der Vorbegutachtung rechtlich determiniert.<sup>12</sup>

### **3. Das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren**

Das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren wird in zahlreichen Vorschriften einer teilweisen rechtlichen Regelung unterworfen.

Zunächst gilt es in diesem Zusammenhang die Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften zu beachten, die zum Teil Bestimmungen im Verfassungsrang enthält. Gemäß

---

<sup>8</sup> Schmid in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg.), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (2021) Art. 14b B-VG Rz 13.

<sup>9</sup> AB 1118 BlgNR 21. GP 10.

<sup>10</sup> Dass diese mit dem Begriff des Gesetzesvorhabens gemeint sind, ergibt sich aus der Bezugnahme auf § 3 Z 2 Bundesministerienengesetz 1986 in AB 1118 BlgNR 21. GP 10. Diese Bestimmung regelt die Vorbereitung von Regierungsvorlagen durch die Bundesministerien in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich.

<sup>11</sup> Rosner, Consulting für den Normerzeuger - Begutachtungsverfahren, Anhörungsverfahren und verwandte Phänomene, in *Kärntner Verwaltungsakademie* (Hrsg), Klagenfurter Legistik-Gespräche 2004 (2005) 109.

<sup>12</sup> Vgl. Schmid in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg.), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (2021) Art. 14b B-VG Rz. 15.

Art. 1 Abs. 1 und 4 der Vereinbarung sind - neben bestimmten Verordnungsentwürfen - Gesetzentwürfe der Bundesministerien sowie Gesetzesvorschläge der Bundesregierung einschließlich einer Darstellung der finanziellen Auswirkungen den Ämtern der Landesregierungen, der Verbindungsstelle der Bundesländer, dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund zur Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist<sup>13</sup> zu übermitteln.<sup>14</sup> Neben den Übermittlungspflichten sieht die Vereinbarung auch die Möglichkeit der Einleitung von Verhandlungen in einem Konsultationsgremium sowie finanzielle Konsequenzen bei Verletzungen der Vereinbarung vor. Generell soll die Vereinbarung einseitige finanzielle Belastungen einer Gebietskörperschaft durch Rechtssetzungsmaßnahmen einer anderen Gebietskörperschaft hintanhaltend.

Die einzige das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren betreffende Regelung des B-VG befindet sich in Art. 21 Abs. 4. Um im Bereich des öffentlichen Dienstes eine gleichwertige Entwicklung des Dienstrechtes, des Personalvertretungsrechtes und des Arbeitnehmerschutzes bei Bund, Ländern und Gemeinden zu ermöglichen, haben gemäß der zitierten Bestimmung Bund und Länder einander über Vorhaben in diesen Angelegenheiten zu informieren. Dieser Informationspflicht, die freilich nicht mit einem Recht auf Stellungnahme verbunden ist, wird in praxi im Rahmen des vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens nachgekommen.<sup>15</sup>

Sämtliche sonstigen gesetzlichen Regelungen des vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens weisen bloß die Qualität einfachen Gesetzesrechts auf.

Vor der Erlassung von Rechtsvorschriften des Bundes, die die Aufnahme oder Ausübung eines reglementierten Berufs im Geltungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG<sup>16</sup> oder eine bestimmte Art seiner Ausübung beschränken, ordnet § 2 Abs. 1 Verhältnismäßigkeitsprüfungs-Gesetz (VPG) in Umsetzung der

---

<sup>13</sup> Die Stellungnahmefrist darf bei Gesetzentwürfen vier Wochen und bei Gesetzesvorschlägen der Bundesregierung eine Woche nicht unterschreiten.

<sup>14</sup> Die Übermittlungspflicht gilt gemäß Art. 6 Abs. 1 der Vereinbarung allerdings insbesondere nicht für rechtsetzende Maßnahmen, die der Bund auf Grund zwingender Maßnahmen des Unionsrechts zu setzen verpflichtet ist, sowie auf dem Gebiet des Abgabenrechts und der bundesgesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichs. Gemäß Art. 6 Abs. 2 der Vereinbarung unterliegen rechtsetzende Maßnahmen jedoch der Übermittlungspflicht, soweit sie zur Gänze oder teilweise über die verpflichtende Umsetzung zwingender Vorschriften des Unionsrechts hinausgehen.

<sup>15</sup> Rosner, Consulting für den Normerzeuger - Begutachtungsverfahren, Anhörungsverfahren und verwandte Phänomene, in *Kärntner Verwaltungsakademie* (Hrsg.), *Klagenfurter Legistik-Gespräche* 2004 (2005) 106.

<sup>16</sup> Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Richtlinie (EU) 2018/958<sup>17</sup> die Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung an. Diese ist im Falle der Zuleitung einer Regierungsvorlage an den Nationalrat gemäß § 4 Abs. 1 VPG vom zuständigen Bundesminister bzw. der zuständigen Bundesministerin bereits vor Einbringung des Gesetzentwurfs in den Ministerrat, also im Hinblick auf den Ministerialentwurf, durchzuführen. § 7 VPG verpflichtet den zuständigen Bundesminister bzw. die zuständige Bundesministerin, den Ministerialentwurf einschließlich der Erläuterungen und der Verhältnismäßigkeitsprüfung vor der Erlassung einem allgemeinen Begutachtungsverfahren zu unterziehen. Im Rahmen des Begutachtungsverfahrens ist der Ministerialentwurf samt Erläuterungen und Verhältnismäßigkeitsprüfung für jedermann zugänglich zu veröffentlichen und eine allgemeine Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen.

Mit dieser am 14. April 2021 in Kraft getretenen Regelung wurde erstmals im Bereich des Bundes ein verpflichtendes vorparlamentarisches Begutachtungsverfahren eingeführt, das die gesamte Öffentlichkeit miteinbezieht - freilich begrenzt auf Ministerialentwürfe einer bestimmten Materie.<sup>18</sup> Abseits der Ministerialentwürfe betreffend Beschränkungen von reglementierten Berufen bestehen keine gesetzlichen Verpflichtungen zur Durchführung eines allgemeinen vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens.

Nicht auf Ministerialentwürfe bestimmter Materien beschränkt, jedoch bloß auf genau definierte Teilnehmer ausgerichtet, sind die gesetzlichen Regelungen zum vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren im Arbeiterkammergesetz 1992 (AKG) sowie im Wirtschaftskammergesetz 1998 (WKG). Gemäß § 93 Abs. 2 AKG sind Entwürfe von Gesetzen vor ihrer Einbringung in die jeweilige gesetzgebende Körperschaft, im Bereich des Bundes also sämtliche Ministerialentwürfe,<sup>19</sup> der zuständigen Kammer für Arbeiter und Angestellte in den Ländern, wenn sie jedoch deren Zuständigkeitsbereich überschreiten, der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte zur Begutachtung inklusive Gelegenheit zur Stellungnahme binnen ausreichender Frist zu übermitteln. In gleicher Weise schreibt § 10 Abs. 1 WKG vor, dass Gesetzentwürfe vor ihrer Einbringung in die gesetzgebende Körperschaft den jeweils zuständigen Wirtschaftskammern (Landeskammern und Bundeskammer) unter Einräumung einer angemessenen Frist zur Begutachtung zu übermitteln sind.

---

<sup>17</sup> Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen.

<sup>18</sup> Dieser Verpflichtung wird in praxi im Rahmen des erweiterten Begutachtungsverfahrens (siehe dazu unten unter IV.) nachgekommen.

<sup>19</sup> Da die Vorschrift wohl auf der langjährigen Staatspraxis aufbaut, dass die Einbringung von Regierungsvorlagen idR unmittelbar nach der Beschlussfassung im Ministerrat erfolgt, werden Regierungsvorlagen von ihr im Regelfall nicht erfasst.

Stellungnahmemöglichkeiten im vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren sind darüber hinausgehend für eine Reihe von Körperschaften der beruflichen und wirtschaftlichen Selbstverwaltung<sup>20</sup> explizit bundesgesetzlich vorgesehen. Die verpflichtende Einbeziehung dieser Kammern in das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren gilt - anders als nach den Regelungen des AKG und des WKG - allerdings bloß hinsichtlich solcher Ministerialentwürfe, die Interessen berühren, zu deren Vertretung die jeweilige Kammer berufen ist.

Ministerialentwürfe im Interessenbereich der jeweiligen Einrichtung sind auf Grund entsprechender bundesgesetzlicher Vorschriften außerdem der Österreichischen Hochschulinnen- und Hochschülerschaft,<sup>21</sup> den kollektivvertragsfähigen Körperschaften der im Medienwesen tätigen Arbeitnehmer und Arbeitgeber<sup>22</sup> sowie einigen Religionsgemeinschaften<sup>23</sup> zur vorparlamentarischen Begutachtung zu übermitteln. Analoge Regelungen in Bezug auf unabhängige Patientenvertretungen und Dachorganisationen von Patientenselbsthilfegruppen in den Ländern sind ferner Bestandteil der neun zwischen dem Bund und allen Ländern gemäß Art 15a B-VG geschlossenen Vereinbarungen zur Sicherstellung der Patientenrechte (Patientenchartas).<sup>24</sup>

In Bezug auf die Rechtsanwaltskammern in den Ländern und den Österreichischen Rechtsanwaltskammertag, die Notariatskammern in den Ländern und die Österreichische Notariatskammer sowie die Kammer der Wirtschaftstreuhänder finden sich in den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen keine expliziten Verpflichtungen zur Übermittlung von Gesetzentwürfen zum Zweck der Einbeziehung dieser Körperschaften in das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren. Allerdings ist die Abgabe von Gutachten zu Gesetzentwürfen als Aufgabe der genannten Kammern

---

<sup>20</sup> Im Einzelnen sind dies: die Landwirtschaftskammern in den Ländern (§ 1 Bundesgesetz vom 18. Juli 1924, betreffend das Verhältnis der land- und forstwirtschaftlichen Hauptkörperschaften zu den Bundesbehörden), die Ärztekammern in den Ländern und die Österreichische Ärztekammer (§ 66c und § 117e Abs. 1 Ärztegesetz 1998), die Österreichische Zahnärztekammer (§ 8 Abs. 1 Zahnärztekammergesetz), das Österreichische Hebammengremium (§ 41 Abs. 2 Hebammengesetz), die Österreichische Tierärztekammer (§ 3 Abs. 1 Tierärztekammergesetz), die Österreichische Apothekerkammer (§ 3 Abs. 1 Apothekerkammergesetz 2001), die Ziviltechnikerkammern in den Ländern und die Bundeskammer der Ziviltechniker (§ 75 Abs. 2 Ziviltechnikergesetz 2019) sowie die Patentanwaltskammer (§ 32 Abs. 3 Patentanwaltsgesetz).

<sup>21</sup> § 4 Abs. 3 Hochschulinnen- und Hochschülerschaftsgesetz 2014.

<sup>22</sup> § 52 Mediengesetz.

<sup>23</sup> § 14 Abs. 2 Bundesgesetz vom 6. Juli 1961 über äußere Rechtsverhältnisse der Evangelischen Kirche; § 10 Abs. 2, § 17 Abs. 2 Islamgesetz 2015; § 7 Abs. 2 Gesetz vom 21. März 1890, betreffend die Regelung der äußeren Rechtsverhältnisse der israelitischen Religionsgesellschaft; § 1a Abs. 2 Z 2 Bundesgesetz vom 23. Juni 1967 über äußere Rechtsverhältnisse der griechisch-orientalischen Kirche in Österreich; § 2 Abs. 2 Z 2 Orientalisch-orthodoxes Kirchengesetz.

<sup>24</sup> Die diesbezügliche Regelung ist jeweils in Art. 30 der Patientenchartas normiert.

normiert;<sup>25</sup> der Kammer der Wirtschaftstreuhänder kommt diese Aufgabe aber bloß im Hinblick auf Gesetzentwürfe zu, die Interessen berühren, deren Vertretung der Kammer obliegt.

Die Aufgabe der Begutachtung von Gesetzentwürfen ist zudem den Begutachtungssenaten bei den Gerichtshöfen erster Instanz, den OLG und dem OGH gesetzlich übertragen.<sup>26</sup> Die Senate nehmen diese Aufgabe aber bloß auf Ersuchen des Bundesministers für Justiz oder - im Fall der Senate bei den Gerichtshöfen erster Instanz und den OLG - des Präsidenten des OLG bzw. - im Fall der Senate beim OGH - des Präsidenten des OGH wahr. Eine gesetzliche Pflicht zur Befassung der Begutachtungssenate besteht nicht.

Die Abgabe von Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen ist - innerhalb ihres jeweiligen Wirkungsbereichs - schließlich auch gesetzlich vorgesehene Aufgabe von sonstigen bundesgesetzlich begründeten Einrichtungen, wie etwa der Bundes-Jugendvertretung, dem Bundesseniorenbeirat oder dem nationalen Forschungs- und Planungsinstitut Gesundheit Österreich GmbH.<sup>27</sup>

#### **4. Das parlamentarische Begutachtungsverfahren**

Im Gegensatz zu den in der Rechtsordnung verstreuten Regelungen zum vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren finden sich sämtliche gesetzlichen Vorschriften für das am 1. August 2021 eingeführte parlamentarische Begutachtungsverfahren im Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (GOG).<sup>28</sup>

§ 23b Abs. 1 erster Satz GOG bestimmt: „Vorlagen der Bundesregierung sowie Selbständige Anträge von Abgeordneten oder Ausschüssen auf Erlassung von Gesetzen, Gesetzesanträge des Bundesrates und Volksbegehren sind auf der Website des Parlaments zu veröffentlichen.“ Während des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens können gemäß § 23b Abs. 1 zweiter Satz GOG von jedermann Stellungnahmen zu den genannten Verhandlungsgegenständen abgegeben werden. „Während des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens“ ist dabei als der Zeitraum zwischen der Einbringung des jeweiligen Gesetzentwurfs im Nationalrat und dem Ende des Verfahrens im Bundesrat (bzw. der allfälligen Fassung eines Beharrungsbeschlusses gemäß Art. 42 Abs. 4 B-VG durch den Nationalrat) zu verstehen.<sup>29</sup> Die einlangenden

---

<sup>25</sup> § 28 Abs. 1 lit. 1, § 36 Abs. 1 Z 1 Rechtsanwaltsordnung; § 134 Abs. 2 Z 7, § 140a Abs. 2 Z 1 Notariatsordnung; § 152 Abs. 2 Z 6 Wirtschaftstreuhänderberufsgesetz 2017.

<sup>26</sup> § 36 und § 47 Abs. 2 Gerichtsorganisationsgesetz; § 11 OGH-Gesetz.

<sup>27</sup> § 6 Z 3 Bundes-Jugendvertretungsgesetz; § 11 Abs. 2 Z 3 Bundes-Seniorengesetz; § 4 Abs. 4 Z 2 Bundesgesetz über die Gesundheit Österreich GmbH.

<sup>28</sup> Änderungen des GOG bedürfen gemäß § 82 Abs. 2 leg. cit. der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

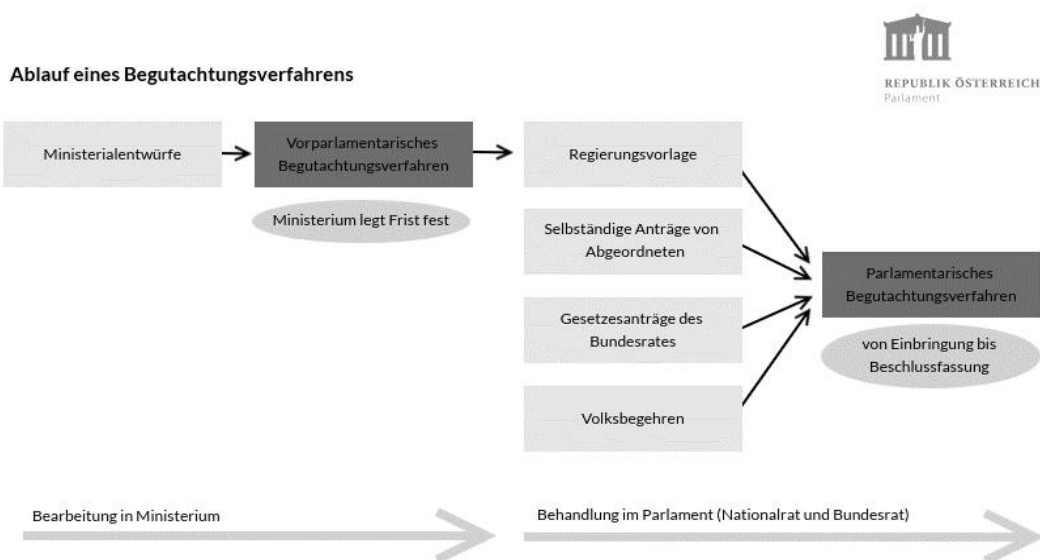
<sup>29</sup> AB 725 BlgNR 27. GP 1.

Stellungnahmen sind gemäß § 23b Abs. 1 dritter Satz GOG zu veröffentlichen, jene von Privatpersonen allerdings nur mit deren Einwilligung. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Stellungnahmen nicht gegen andere Rechtsvorschriften, wie etwa straf- und urheberrechtliche Normen oder das Gebot der Wahrung der Würde des Nationalrates,<sup>30</sup> verstoßen dürfen.<sup>31</sup>

Gemäß § 23b Abs. 2 GOG gelten die Vorgaben des Abs. 1 leg. cit. auch für parlamentarische Petitionen und Bürgerinitiativen<sup>32</sup> mit der Maßgabe, dass Stellungnahmen dazu während ihrer parlamentarischen Behandlung, dh. bis zur ihrer jeweiligen Erledigung im Plenum des Nationalrates,<sup>33</sup> abgegeben werden können.

Vom parlamentarischen Begutachtungsverfahren gemäß § 23b GOG zu unterscheiden ist eine besondere Form des parlamentarischen Begutachtungsverfahrens, die sog. Ausschussbegutachtung. Diese findet ihre gesetzliche Grundlage in § 40 GOG. Gemäß Abs. 1 leg. cit. haben die Ausschüsse des Nationalrates ua. das Recht, Sachverständige oder andere Auskunftspersonen zur schriftlichen Äußerung einzuladen. Gestützt auf diese Bestimmung hat sich die Praxis etabliert, dass Ausschüsse beschließen, ausgewählte Institutionen im Sinne einer Begutachtung um schriftliche Stellungnahmen zu einem bestimmten Verhandlungsgegenstand zu ersuchen.

Im Folgenden soll nun das parlamentarische Begutachtungsverfahren gemäß § 23b GOG als jüngste Stufe einer Entwicklung, in der die Begutachtungsmöglichkeiten immer stärker ausgebaut wurden, vertieft beleuchtet werden.



<sup>30</sup> Gemäß § 13 Abs. 1 GOG wacht der Präsident des Nationalrates ua. darüber, dass die Würde des Nationalrates gewahrt wird.

<sup>31</sup> Vgl. AB 725 BlgNR 27. GP 1.

<sup>32</sup> Siehe §§ 100 ff GOG.

<sup>33</sup> AB 725 BlgNR 27. GP 2.



#### **IV. Die Einbindung des Nationalrates bis zur Einführung des parlamentarischen Begutachtungsverfahrens gemäß § 23b GOG**

Über viele Jahrzehnte war das Parlament in die Begutachtungsverfahren nicht eingebunden. Im Jahr 1961 ergriff der Nationalrat aber die Initiative und verabschiedete eine EntschlieÙung,<sup>34</sup> in der er sich mit dem Ersuchen an die Bundesregierung wandte, die zur Begutachtung an die vorberatenden Körperschaften und Zentralstellen versendeten Gesetzentwürfe sowie die eingelangten Stellungnahmen dem Präsidium des Nationalrates zu übermitteln. Konkret sollten nach dieser EntschlieÙung die Gesetzentwürfe und Stellungnahmen von den befassten Bundesministerien in solcher Anzahl übermittelt werden, dass eine Verteilung sowohl an die Mitglieder und Ersatzmitglieder des zuständigen Ausschusses des Nationalrates als auch an die parlamentarischen Klubs erfolgen konnte. Diese papierbasierte Übermittlung wurde fortan auch über mehrere Jahrzehnte praktiziert.

Mit dem Einsetzen des digitalen Wandels in den 1990er-Jahren wurde die Übermittlung und Verteilung großer Mengen an Papierexemplaren von den parlamentarischen Klubs zunehmend als unzeitgemäß angesehen. Im Jahr 1999 wurde daher ein bedeutsamer erster Schritt zur Modernisierung der technischen Abwicklung der Einbeziehung des Nationalrates in das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren vollzogen: Seit diesem Jahr stehen sämtliche zur Begutachtung versandten Ministerialentwürfe und die zugehörigen Stellungnahmen im Bereich des Nationalrates elektronisch im Volltext zur Verfügung. Die Übermittlung der Ministerialentwürfe erfolgte bis zum Jahr 2007 allerdings in einem Mischsystem: Zum Teil langten die Dokumente weiterhin papierförmig ein und wurden in der Parlamentsdirektion eingescannt, zum Teil wurde elektronisch per E-Mail oder durch die Verfügungstellung eines Weblinks übermittelt, zum Teil wurde die Übersendung sowohl elektronisch als auch papierförmig durchgeführt. Seit dem Jahr 2007 kommt aber nunmehr das „E-Recht“-Workflowsystem wie bei der Übermittlung von Regierungsvorlagen auch bei der Übermittlung der zur Begutachtung versandten Ministerialentwürfe an den Nationalrat zum Einsatz.

Parallel zur Umstellung der Übermittlungstechnik wurden auch bedeutende Schritte zur Digitalisierung der Verteilung der Ministerialentwürfe und der entsprechenden Stellungnahmen an die Mitglieder und Ersatzmitglieder der Ausschüsse des Nationalrates und an die parlamentarischen Klubs gesetzt: Seit Februar 2006 werden die Abgeordneten und die Klubs über das Info-Mail „Neues im Nationalrat“ über das Einlangen der Dokumente des vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens informiert. Mit dem Beginn

---

<sup>34</sup> Sten. Prot. des Nationalrates, 9. GP, 71. Sitzung, 2998 f (Text) und 73. Sitzung, 3078 (Beschluss).

der XXIII. Gesetzgebungsperiode am 30. Oktober 2006 wurde schließlich ganz auf eine papierförmige Verteilung dieser Dokumente verzichtet.

Die Digitalisierung führte aber auch zu einer Stärkung der Transparenz des vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens. Im Jahr 2000 wurde damit begonnen, die zur Begutachtung versandten Ministerialentwürfe sowie die dazu verfassten Stellungnahmen über die Website des Parlaments der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

Die vollständige Öffnung des vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens in Richtung Öffentlichkeit wurde sodann mit einer am 16. Mai 2017 verabschiedeten EntschlieÙung des Nationalrates<sup>35</sup> vorgenommen. Als ein Umsetzungsschritt der Ergebnisse der in den Jahren 2014 und 2015 tagenden parlamentarischen Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich bildete die EntschlieÙung die Grundlage für die Einführung des sog. erweiterten Begutachtungsverfahrens. In Punkt 2. c) der EntschlieÙung heißt es: „Im neuen erweiterten Begutachtungsverfahren werden auch Stellungnahmen aufgenommen, die von Stellen oder Personen eingebracht wurden, die nicht direkter Adressat der Begutachtung sind.“ Eine Veröffentlichung dieser Stellungnahmen erfolgt nach einer entsprechenden Einverständniserklärung des Einbringers bzw. der Einbringerin ebenso wie die Veröffentlichung der Stellungnahmen der zur Begutachtung direkt eingeladenen Stellen auf der Website des Parlaments. Ferner kann jedermann auf der Website des Parlaments durch eine Unterstützungserklärung seine Zustimmung zu den einzelnen publizierten Stellungnahmen zum Ausdruck bringen.

Die Mitglieder der Bundesregierung werden in der EntschlieÙung außerdem ersucht, Begutachtungsentwürfen im allgemeinen Teil der Erläuterungen einen allgemeinen Teil voranzustellen, der das Vorhaben auf rund einer A4-Seite in verständlicher Sprache darstellt. Diese Darstellung ist auf der Website des Parlaments beim jeweiligen Begutachtungsentwurf direkt abrufbar, um eine einfache und barrierefreie Information über den Inhalt des Vorhabens zu ermöglichen. Darüber hinausgehend beinhaltet die EntschlieÙung auch das an die Bundesregierung gerichtete Ersuchen, in den Regierungsvorlagen kurz begründet darzustellen, welchen Anregungen, die im Begutachtungsverfahren ergingen, bei der Formulierung der Regierungsvorlage gefolgt wurde.

Die Einführung des erweiterten Begutachtungsverfahrens erfolgte nach einer entsprechenden Einigung in der Präsidialkonferenz des Nationalrates bewusst auf der Grundlage einer EntschlieÙung des Nationalrates und nicht durch die

---

<sup>35</sup> EntschlieÙung des Nationalrates vom 16. Mai 2017 betreffend „stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bereits im Vorfeld des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses - ein Umsetzungsschritt der Ergebnisse der Enquete-Kommission „Stärkung der Demokratie in Österreich“, 200/E 25. GP.

Schaffung einer diesbezüglichen gesetzlichen Verpflichtung. Auf diese Weise diente das erweiterte Begutachtungsverfahren als Probelauf für das später in § 23b GOG geregelte parlamentarische Begutachtungsverfahren.

Die Möglichkeit zur Beteiligung im Rahmen des erweiterten Begutachtungsverfahrens wurde und wird von der Öffentlichkeit stark in Anspruch genommen. Insbesondere zu Ministerialentwürfen betreffend Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie wurden Beteiligungsspitzen erreicht. So wurden im zweiten Halbjahr 2020 zu zwei Ministerialentwürfen betreffend eine Änderung des Epidemiegesetzes 1950, des Tuberkulosegesetzes und des COVID-19-Maßnahmengesetzes 8.280<sup>36</sup> bzw. 6.688<sup>37</sup> Stellungnahmen abgegeben. Rund um den Jahreswechsel 2020/21 wurden binnen einer nur viertägigen Begutachtungsfrist 14.362 Stellungnahmen zu einem Ministerialentwurf betreffend eine Änderung des Epidemiegesetzes 1950 und des COVID-19-Maßnahmengesetzes<sup>38</sup> eingebracht. Im März 2021 sind zu einem Ministerialentwurf betreffend eine Änderung des Epidemiegesetzes 1950 und des COVID-19-Maßnahmengesetzes<sup>39</sup> 35.344 Stellungnahmen eingegangen.

Es darf aber freilich nicht übersehen werden, dass sich die Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des erweiterten Begutachtungsverfahrens bloß auf Ministerialentwürfe beziehen. Insbesondere Gesetzesanträge von Abgeordneten des Nationalrates unterliegen diesem Verfahren nicht.

Die Begutachtung von Gesetzentwürfen von Abgeordneten war allerdings neben zahlreichen anderen Punkten Gegenstand der 4. Evaluierungsrunde der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (Group of States against Corruption - GRECO), die am 1. Jänner 2012 begann. Der aus dieser Evaluierungsrunde resultierende Bericht der GRECO vom 21. Oktober 2016<sup>40</sup> umfasst ua. die Empfehlung, „durch angemessene, vorhersehbare und zuverlässige Vorschriften sicherzustellen, dass sowohl Regierungsvorlagen als auch Gesetzesentwürfe von Abgeordneten mit einem ausreichenden Maß an Transparenz und Begutachtung unter Vorgabe angemessener Fristen behandelt werden, damit letztere wirksam sein kann.“<sup>41</sup> In der in diesem Zusammenhang im österreichischen Parlament eingerichteten Arbeitsgruppe wurde in der Folge eine für die Entwicklung der Begutachtung von Gesetzentwürfen einschneidende Einigung erzielt: Es wurde vereinbart, in der Geschäftsordnung des Nationalrates die gesetzliche Grundlage für ein

---

<sup>36</sup> 41/ME 27. GP.

<sup>37</sup> 55/ME 27. GP.

<sup>38</sup> 88/ME 27. GP.

<sup>39</sup> 98/ME 27. GP.

<sup>40</sup> Abrufbar unter <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4> (abgefragt am 14.03.2022).

<sup>41</sup> Siehe S 73 der deutschsprachigen Fassung des Berichts.

parlamentarisches Begutachtungsverfahren als Ergänzung zum vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren zu schaffen.

## V. Die GOG-Novelle BGBl. I 2021/63 und ihre Ziele

Die GOG-Novelle BGBl. I 2021/63, die ua. den neuen § 23b betreffend das parlamentarische Begutachtungsverfahren enthält, wurde am 26. März 2021 einstimmig in dritter Lesung vom Nationalrat beschlossen und trat am 1. August 2021 in Kraft. Seither ist es jedermann möglich, während der gesamten Dauer des parlamentarischen Verfahrens auf der Website des Parlaments Stellungnahmen zu sämtlichen im Nationalrat eingebrachten Gesetzentwürfen,<sup>42</sup> zu Volksbegehren ohne konkreten Gesetzentwurf<sup>43</sup> sowie zu parlamentarischen Petitionen und Bürgerinitiativen abzugeben. Nach entsprechender Einwilligung des Einbringers bzw. der Einbringerin sind diese Stellungnahmen auf der Website des Parlaments auch für die Öffentlichkeit einsehbar. Zudem kann den einzelnen Stellungnahmen von jedermann durch eine entsprechende Unterstützungserklärung zugestimmt werden.

Ziele des parlamentarischen Begutachtungsverfahrens sind die Erhöhung der Transparenz im Gesetzgebungsverfahren, qualitative Verbesserungen der Gesetze sowie eine Entschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens. Wenngleich es durch die Einführung des parlamentarischen Begutachtungsverfahrens weder zu einer expliziten Festlegung einer Mindestdauer der Begutachtungsfrist noch zu einer Veränderung der Fristen gemäß GOG gekommen ist,<sup>44</sup> ist zu beobachten, dass öffentlicher Druck mitunter zu Verlängerungen von parlamentarischen Begutachtungsverfahren führen kann. Insbesondere im Hinblick auf sensible Themen dient das parlamentarische Begutachtungsverfahren ferner als politisches Stimmungsbarometer.

Durch die Einführung dieses Verfahrens konnte im internationalen Vergleich die größte Einbringungsmöglichkeit für die Öffentlichkeit im Gesetzgebungsverfahren erreicht werden. Damit entfaltet Österreich auch eine internationale Vorbildfunktion.

---

<sup>42</sup> Zu den Typen dieser Gesetzentwürfe siehe schon oben unter III. 4.

<sup>43</sup> Siehe dazu schon FN 6.

<sup>44</sup> Vgl. AB 725 BlgNR 27. GP 1.

## **VI. Die administrativen Anpassungen an das neue Begutachtungsverfahren**

Die Einrichtung des parlamentarischen Begutachtungsverfahrens, das seit dem 1. August 2021 neben dem erweiterten vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren besteht, machte eine Reihe von Adaptierungen in der Administration der Begutachtungsverfahren durch die Parlamentsdirektion notwendig.

Auf der Website des Parlaments wurden die Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des vorparlamentarischen und des parlamentarischen Begutachtungsverfahrens auf einer einheitlichen Plattform zusammengeführt. Auf dieser Plattform stehen neben vollständigen Übersichten über die Gesetzentwürfe, die Stellungnahmen und die Zustimmungserklärungen mannigfaltige Filterfunktionen zur Verfügung. Zudem können die Begutachtungsgegenstände nach der Anzahl der Stellungnahmen und die Stellungnahmen nach der Anzahl der Zustimmungserklärungen sortiert werden.

Insbesondere auf Grund der bereits im erweiterten vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren zu verzeichnenden massiven Beteiligung wurde auch der Modus der Einbringung der Stellungnahmen verändert. Während die Abgabe der Stellungnahmen zuvor per E-Mail oder Brief erfolgen konnte, können Stellungnahmen (inklusive allfälliger Beilagen im PDF-Format) nunmehr ausschließlich per Webformular übermittelt werden. Dies gilt auch für explizit zur Begutachtung eingeladene Stellen. Dadurch konnte die Bearbeitungsdauer für die Erfassung einer Stellungnahme samt den Daten des Einbringers bzw. der Einbringerin durch die Nationalratskanzlei von früher vier Minuten auf aktuell weniger als eine Minute gesenkt werden.

Zudem wurden interne Verwaltungsabläufe der Parlamentsdirektion neu gestaltet. So konnte etwa ein effizient organisiertes Verfahren der juristischen Prüfung der Stellungnahmen auf ihre Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben wie dem Gebot der Wahrung der Würde des Nationalrates<sup>45</sup> implementiert werden. Die persönliche Kontrolltätigkeit der Bediensteten der Parlamentsdirektion wird dabei durch speziell entwickelte Anwendungen der Informationstechnologie unterstützt.

## **VII. Ausblick**

Im Rahmen des erweiterten vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens sowie des parlamentarischen Begutachtungsverfahrens wurden bis März 2022 rund 370.000 Stellungnahmen und rund 700.000 Zustimmungserklärungen

---

<sup>45</sup> Siehe dazu schon oben unter III. 4.

abgegeben. Eine beachtliche Beteiligungsspitze wurde in Bezug auf den Ministerialentwurf des COVID-19-Impflichtgesetzes<sup>46</sup> erreicht: Im Zeitraum zwischen dem 9. Dezember 2021 und dem 10. Jänner 2022 wurden dazu 106.263 Stellungnahmen abgegeben. Diese Zahlen zeigen eindrucksvoll, wie rasch und breitenwirksam sich die niederschweligen Begutachtungsmöglichkeiten auf der Website des Parlaments als eine zentrale Form der Beteiligung der Öffentlichkeit am demokratischen Diskurs etabliert haben.

Insbesondere vor dem Hintergrund dieser hohen Beteiligung sind freilich auch in Zukunft weitere Optimierungen der administrativen Abläufe im Bereich der Parlamentsdirektion notwendig. Zur Auslotung diesbezüglicher Potentiale wird daher beginnend im ersten Halbjahr 2022 im Rahmen einer internen Arbeitsgruppe der Parlamentsdirektion eine umfassende Evaluierung durchgeführt werden. Die dabei behandelten Themenfelder reichen von Effizienzsteigerungen durch Weiterentwicklungen im Bereich der Informationstechnologie bis zu weiteren Verbesserungen der internen Abläufe im Hinblick auf die persönliche Kommunikation mit den Einbringern und Einbringerinnen der Stellungnahmen. Kurzfristig sollen insbesondere die Suchfunktionen auf der Begutachtungsplattform der Website des Parlaments ausgebaut werden. In langfristiger Perspektive soll außerdem geprüft werden, inwieweit die Auswertung von Stellungnahmen durch künstliche Intelligenz unterstützt werden kann.

Darüber hinausgehend steht die Parlamentsdirektion zum Zweck der stetigen Evaluierung und Optimierung der Begutachtungsverfahren laufend mit den parlamentarischen Klubs, den Bundesministerien und sonstigen relevanten Einrichtungen, wie etwa auch den Organisationen der Zivilgesellschaft, im Austausch.

---

<sup>46</sup> 164/ME 27. GP.



# **Instrumente politischer Transparenz und Partizipation in der Gesetzgebung: Die Beteiligentransparenzdokumentation und das Online-Diskussionsforum des Thüringer Landtags<sup>1</sup>**

---

*Marcus Wittig*

1. Vorbemerkung
2. Kontextualisierung: Digitalisierung und Gesellschaft
3. Transparenz und Partizipation - Bedeutung und Verortung im Kontext
4. Beteiligentransparenzdokumentation (BTD)
  - a. Rechtliche Grundlagen
  - b. Ausgestaltung
  - c. Einblicke in die Praxis
5. Online-Diskussionsforum (ODF)
  - a. Rechtliche Grundlagen
  - b. Ausgestaltung
  - c. Einblicke in die Praxis
6. Schlussbemerkungen
7. Literatur

## **1. Vorbemerkung**

Für die 2020 corona-bedingt verschobenen Linzer Legistik-Gespräche war der Themenblock „Digitalisierung der Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung“ vorgesehen, mit dem der Veranstalter ein Grundverständnis zur Thematik „Digitalisierung der Kommunikation“ vermitteln, konkrete Projekte vorstellen und Anpassungsbedarfe der

---

<sup>1</sup> Teile der nachfolgenden Ausführungen zum Online-Diskussionsforum und zur Beteiligentransparenzdokumentation beruhen auf Ausarbeitungen des Thüringer Landtags, an denen der Verfasser maßgeblich mitwirkte (vgl. Poschmann 2019).



Rechtsordnung ausloten wollte. Das Thema wurde in das Generalthema 2021 „Anforderungen an die Legistik in Krisenzeiten unter besonderer Berücksichtigung der Nutzung digitaler Kommunikationsformen“ mit aufgenommen. Die nachfolgend dargestellten Instrumente politischer Transparenz und Partizipation des Thüringer Landtags, Beteiligentransparenzdokumentation und Online-Diskussionsforum, sind zwei digitale Kommunikationsformen, die - unabhängig von Krisen - zum politischen Alltag im Freistaat gehören.

## **2. Kontextualisierung: Digitalisierung und Gesellschaft**

Während mit dem Begriff „Digitalisierung“ in einem technischen Sinn die „Umwandlung von analogen in diskrete, maschinenlesbare Datenformate“ (Koster 2021) bezeichnet werden kann, rückt er politik- bzw. sozialwissenschaftlich die durch sie bewirkten Veränderungen ua. hinsichtlich sozialer und politischer Beziehungen sowie gesellschaftlicher Organisations- und Handlungsformen in den Blick (vgl. ebd.). Die technische Komponente der Digitalisierung evoziert, je stärker sie im Alltag von Menschen an Relevanz gewinnt, dabei gleichsam eine gesellschaftliche Komponente. Mithilfe der technischen Möglichkeiten, die sich durch die inzwischen mannigfachen und weiter proliferierenden digitalen Infrastrukturen ergeben, haben sich Jürgen Habermas zufolge *„die Kommunikationsflüsse unserer redseligen Spezies mit unerhörter Geschwindigkeit über den ganzen Erdball und retrospektiv auch über alle Epochen der Weltgeschichte ausgebreitet, beschleunigt und vernetzt. Mit dieser globalen Entgrenzung in Raum und Zeit haben sie sich zugleich verdichtet, nach Funktionen und Inhalten ausdifferenziert und vervielfältigt und über kultur- und schichtenspezifische Grenzen hinweg verallgemeinert. Die innovative Idee, die diese dritte Umwälzung der Kommunikationstechnologien eingeleitet hat, war die weltweite Vernetzung von Rechnern, über die nun beliebige Personen von jedem Platz mit beliebigen Personen an jedem anderen Platz der Erde - zuerst waren es Wissenschaftler, die die neue Technologie nutzten - kommunizieren konnten.“* (Habermas 2021, S 486).

Die diesem Gedanken implizit zugrundeliegende Idee ist, dass die Art und Weise, wie wir unsere Welt wechselseitig kommunizieren und denken können, immer auch von den uns zur Verfügung stehenden Kommunikationsmedien abhängt. Der Soziologe Dirk Baecker bemerkt in diesem Sinne und an Niklas Luhmann anschließend, dass jedoch elektronische Medien der Gesellschaft an der Schnittstelle von Mensch und Maschine einen sog. Überschusssinn bereitstellen würden, auf dessen Bearbeitung bisherige Formen der

Gesellschaft strukturell und kulturell nicht vorbereitet seien (vgl. Baecker 2016, S 4).

Der luhmannsche Begriff „Überschusssinn“ verweise darauf, so Baecker, dass Kommunikationsmedien - wie die Sprache, die Schrift oder das Internet - jeweils mehr Kommunikationsmöglichkeiten eröffnen als tatsächlich genutzt werden können. Neue Kommunikationsmedien können durch neu erzeugten Überschusssinn die etablierte Struktur und Kultur einer Gesellschaft herausfordern, da deren Institutionen, Konventionen und Routinen hinterfragt werden (vgl. ebd., S 10). Mit der Digitalisierung würden die mannigfachen Formen der gesellschaftlichen Trennung und Verknüpfung fraglich. Wir müssten erst noch herausfinden, was mit elektronischen Medien und digitalen Apparaten möglich sei und was nicht (vgl. ebd., S 4). Damit einher gehen folglich immer auch individuelle wie gesellschaftliche Lernprozesse, die - wenn auch langsam<sup>2</sup> - Neues im Alten und Altes im Neuen, in der Diktion Baeckers also die mannigfachen Formen der gesellschaftlichen Trennung und Verknüpfung, neu ausbalancieren müssen.

Die sich mit dem Thema „Internet und digitale Gesellschaft“ beschäftigende Enquete-Kommission des Bundestags stellte ua. fest, dass Transparenz *„nicht nur durch die öffentliche Präsentation im Internet geschaffen (wird), sondern auch durch die Bereitschaft des Staates, Digitalisierung und Vernetzung zu nutzen und entsprechend Informationen und Partizipationsmöglichkeiten bereitzustellen.“* (Deutscher Bundestag 2013, S 11). Die Digitalisierung bietet daher neue Möglichkeiten der Trennung und Verknüpfung zur Eröffnung von staatlichen Transparenz- und Partizipationsangeboten. Sofern diese geeignet sind, passende Antworten auf den mit der Digitalisierung einhergehenden neuen Überschusssinn zu liefern, können sie auch dazu beitragen, die etablierte Struktur und Kultur der repräsentativ verfassten Demokratie mit den neuen digitalen Anforderungen - die ja Herausforderungen, Zumutungen und Chancen zu gleich sein können -, also Altes mit Neuem und Neues mit Altem, auszutariieren.

Freilich deckt diese Perspektive nicht den gesamten Phänomenbereich Digitalisierung ab. Die etablierte Struktur und Kultur repräsentativ verfasster Demokratien wird durch die enormen und bisher weder individuell noch kollektiv handhabbar gemachten trennenden Auswirkungen digitaler Kommunikationsmittel, wie sie etwa und insbesondere Social Media hervorbringen können, vor viel größere Herausforderungen gestellt, da durch

---

<sup>2</sup> „Wie der Buchdruck alle zu potentiellen Lesern gemacht hatte, so macht die Digitalisierung heute alle zu potentiellen Autoren. Aber wie lange hat es gedauert, bis alle lesen gelernt hatten?“ (Habermas 2021, S 488 f.).

sie das zum Teil scheinbar und zum Teil offenbar kontingente Zusammenwirken zahlreicher Social-Media-Nutzender emergente Formen gesellschaftlicher Trennung, Spaltung und Konflikten zeitigen kann (vgl. zB Berg et al. 2020, Ritzi 2021 sowie die Beiträge in Seeliger/Sevignani 2021).

Diese positiven und negativen Aspekte der Digitalisierung griffen auch die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente in ihrer Ettersburger Erklärung von 2018 auf (vgl. Thüringer Landtag, Drs. 6/5811). Parlamente müssten sich einer im Wandel begriffenen demokratischen Öffentlichkeit stellen. Dazu gehöre ua. auch, dass sich parlamentarische Gremien mit der Möglichkeit der Nutzung digitaler Medien für die Anliegen parlamentarischer Demokratie befassten und dass Parlamente unterschiedliche Wege der Beteiligung und des Dialogs mithilfe neuer Medien beschriften und erprobten, um den Austausch zwischen Parlament und Bürgerinnen und Bürgern zu stärken (vgl. ebd., S 3).

Im Folgenden sollen anhand der Beteiligentransparenzdokumentation (BTD) und des Online-Diskussionsforums (ODF) des Thüringer Landtags zwei parlamentarische digitale Transparenz- und Partizipationsangebote vorgestellt werden, die neue Möglichkeiten gesellschaftlicher Verknüpfungen und Trennungen ermöglichen und gegebenenfalls passende Antworten auf den mit der Digitalisierung einhergehenden neuen Überschusssinn liefern können und einen Teil dazu beitragen, die etablierte Struktur und Kultur der repräsentativ verfassten Demokratie mit den neuen digitalen Anforderungen anzupassen.

Dazu soll auf die Bedeutung von Transparenz und Partizipation eingegangen und diese im Themenfeld Digitalisierung verortet werden. Daran anschließend werden jeweils für die BTD und das ODF die rechtlichen Grundlagen, die Ausgestaltung der beiden Internetplattformen und Einblicke in deren Praxis gegeben.

### **3. Transparenz und Partizipation - Bedeutung und Verortung im Kontext**

In Anlehnung an Überlegungen von Berg et al. (2020, S 185) zur digitalen Konstellation kann man argumentieren, dass der durch Digitalisierung produzierte Überschusssinn Entwicklungen erkennen lässt, die *„auf eine strukturelle Überforderung des Verständnisses, der Praxis und der Institutionen politischer Repräsentation (...) hindeuten“*. Digitalisierung verändere Beteiligungserwartungen und -präferenzen. Gleichwohl erlaube sie auch einen direkteren Austausch zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, zum Teil sogar derart, dass sich das Interaktionsverhältnis umkehren könne. Dies führe unter den Bedingungen der Digitalisierung zu einer spezifischen Entwicklung von Repräsentation, in der ua. eine

instrumentelle, aber nicht passivierende Perspektive auf die individuellen Wählerinnen und Wähler dominiere (vgl. ebd.).

Damit setzen sich die spätestens seit den 1970er Jahren zunehmend geäußerten Forderungen der Bürgerschaft nach mehr Transparenzangeboten und Partizipationsmöglichkeiten auch unter den Bedingungen der Digitalisierung fort. Und die Digitalisierung bietet für beide Ansprüche Entwicklungsperspektiven. Transparenz und Partizipation sollten daher auch auf ihre digitale Funktionslogik untersucht werden.

Während analoge politische Transparenz als Voraussetzung für politische Kontrolle (vgl. Steffani 1971, S 20) auf Offenlegung von Entscheidungsprozessen zielt (vgl. Bröhmer 2007, S 7), dh. auf Offenlegung der Bedingungen und der zugrundeliegenden Informationen, bezeichnet digitale Transparenz bezogen auf Staat und Verwaltung nach Caroline Fischer und Sascha Kraus *„sowohl die Veröffentlichung von Informationen als auch den Zugang zu ihnen mithilfe moderner Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), nicht zuletzt des Internets. Die Bereitstellung und Auswertung von staatlichen Informationen soll es Externen ermöglichen, Akteure in Politik und Verwaltung zu kontrollieren und gegebenenfalls zur Rechenschaft zu ziehen.“* (Fischer/Kraus 2020, S 2). Ein hinreichendes Maß an Transparenz ist dabei auch die Basis für Partizipation und Kollaboration (vgl. ebd.).

Sowohl „Öffentlichkeit“ als auch „Transparenz“ sollten jedoch nicht verabsolutiert, sondern stets unter Beachtung anderer verfassungsrechtlich geschützter Interessen realisiert werden. So erfordert etwa der Schutz grundrechtlich verbürgter Privatinteressen sowie der Handlungsfähigkeit des Staates, dass Vertraulichkeits- und Transparenzerfordernisse immer wieder miteinander ausbalanciert werden. Die Bedeutung geschützter Denk- und Kommunikationsräume für die Entpolitisierung und für den Ausgleich gegensätzlicher Interessen sollte in diesem Zusammenhang nicht unterschätzt werden (vgl. Schliesky 2016, Rn. 42 f.). Obwohl Transparenz eine wesentliche Voraussetzung für öffentliche Kontrolle darstellt (vgl. Steffani 1971, S 20) und die Digitalisierung Möglichkeiten eröffnet, sie breitenwirksamer zu ermöglichen, kann ihr nicht mehr als eine „dienende Funktion“ zukommen, da sie „kein Selbstzweck“ ist (vgl. Poschmann 2019, S 4).

Unter klassischer politischer Partizipation wiederum werden nach der bekannten Definition von Max Kaase (1995, S 521) alle zielgerichteten freiwilligen Aktivitäten von Bürgerinnen und Bürgern verstanden, auf politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse Einfluss auszuüben. Dies ändert sich auch unter den Bedingungen von Digitalisierung nicht grundsätzlich. Jedoch sind die Mittel der versuchten Einflussnahme eben

digitaler Art. Im Wesentlichen werden internetbasierte Strukturen und Plattformen genutzt, zB Social Media.

Partizipation kann unterschiedliche Intensitätsgrade haben. Nach Sherry R. Arnstein (1969) sind dies Information, Konsultation, Kooperation oder Entscheidung. Neben legaler Partizipation gebe es auch illegale Formen - beispielsweise ziviler Ungehorsam.

Auch der Zeitpunkt der Partizipation kann analytisch anhand des sog. Politikzyklus unterschieden werden, je nachdem ob die Partizipation 1) der Problemformulierung, 2) dem Agenda Setting, 3) der Politikformulierung, 4) der Implementation, 5) der Evaluierung oder 6) der Terminierung bzw. der Problem-Reformulierung dient (Marschall/Möltgen-Sicking 2020, S 281).

Digitale Partizipation, so die Hoffnung, könne Input- wie Output-Legitimation befördern, indem Anliegen und Probleme in das politische System besser und mehr eingespeist werden und Entscheidungen auf größere Unterstützung bei der Implementation stoßen. Allerdings müssen die digitalen Infrastrukturen möglichst von allen, nicht nur bestimmten Teilen der Gesellschaft bzw. der Bürgerschaft - Stichwort „digital divide“ -, genutzt werden können. Die sozialwissenschaftliche Empirie weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass va. auch bereits zuvor politisch aktive Bürger durch das Internet noch weiter mobilisiert werden (vgl. ebd., S 283). Darüber hinaus verweist der Weizenbaum Report darauf, dass digitale Partizipation mit zunehmendem Bildungsgrad wahrscheinlicher werde und dass klassische Partizipationsformate unterschiedliche soziale Gruppen bisher besser integrieren könnten (vgl. Emmer et al. 2021, S 4)

Die BTD und das ODF sind zwei digitale Instrumente, die politische Transparenz und Partizipation befördern sollen. Sie sind beide an Gesetzgebungsverfahren des Thüringer Landtags gebunden. Sie dienen der Information und Konsultation der Bürgerschaft während der Phase der Politikformulierung im Politikzyklus.

Die BTD ist eine auf der Webpräsenz des Landtags einsehbare öffentliche Liste der an Gesetzgebungsverfahren beteiligten natürlichen und juristischen Personen, insbesondere mit Informationen zu deren Identität, zur Art und Weise ihrer Beteiligung sowie - mit Zustimmung der Beteiligten - deren schriftlichen Beiträgen.

Im Gegensatz zu Lobbyregistern, die die Struktur der Interessenvertretung sichtbar machen, folgt die BTD der Idee des „legislativen Fußabdrucks“. Regelungen zum legislativen Fußabdruck setzen auf der prozeduralen Ebene an. Für konkrete Gesetzesvorhaben soll der Einfluss interessierter Dritter - also vornehmlich von Interessenvertretern - nachvollziehbar dargestellt werden. Während Lobbyregister strukturelle Transparenz bezwecken, soll mit dem

legislativen Fußabdruck inhaltliche Transparenz geschaffen werden (vgl. Poschmann 2019, S 5 f.).

Das ODF wiederum ist eine Online-Partizipationsplattform, auf der sich Bürgerinnen und Bürger über Gesetzentwürfe des Landtags informieren, ihre Meinung zu den Vorhaben mitteilen und so Einfluss auf die Beratung der Fachausschüsse nehmen können (vgl. Poschmann/Leibner 2015, S 154). Es ist ein digitales Instrument der Konsultation.

#### **4. Beteiligentransparenzdokumentation (BTD)**

##### **a. Rechtliche Grundlagen**

Die rechtliche Grundlage der BTD ist das Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz (ThürBeteildokG), das am 1. März 2019 in Kraft trat. Die BTD enthält als eine im Internet abrufbare Liste sowohl Informationen zu sich konkret an bestimmten Gesetzgebungsverfahren beteiligenden Personen als auch deren schriftliche Beiträge, sofern sie ihre schriftliche Zustimmung gemäß § 5 Abs. 1 zweiter Satz ThürBeteildokG geben. Unter die Dokumentationspflicht fallen auch Personen, die mit schriftlichen Anregungen oder schriftlichen Beiträgen an der Erstellung von Gesetzentwürfen von Abgeordneten, Fraktionen (§ 3 Abs. 2 ThürBeteildokG) oder der Regierung (§ 4 ThürBeteildokG) beteiligt sind. Die jeweiligen Einbringenden von Gesetzentwürfen haben die Daten der sich Beteiligten an die Landtagsverwaltung zu übermitteln. Die Dokumentation unterscheidet folglich verschiedene Beteiligungsformen: 1) vom Einbringer übersandte Daten, 2) im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens eingebrachte Beiträge, 3) eigeninitiativ eingebrachte Beiträge, 4) weitere Beiträge (zB Gutachten, Unterschriftenlisten) sowie 5) Beiträge im Online-Diskussionsforum.

Auf schriftliche Beiträge beschränkt soll somit transparent nachvollziehbar werden, wer sich wann, wie und worüber im Zusammenhang mit einem konkreten künftigen oder aktuell zu beratenden Gesetzesvorhaben beteiligt hat. Trotz der Beschränkung der Dokumentationspflicht auf schriftliche Beiträge ist der Kreis der dokumentationspflichtigen Personen weit gefasst. Die Dokumentationspflicht erstreckt sich nicht nur auf Interessensvertreter, sondern auf schriftliche Beiträge juristischer und natürlicher Personen schlechthin. Damit erfüllt die BTD die eben beschriebenen Merkmale des legislativen Fußabdrucks.

Durch die Anwendung des ThürBeteildokG dürfen die (Verfassungs-)Rechte der Abgeordneten nicht beschnitten werden. Auch führt ein Verstoß gegen das ThürBeteildokG nicht zu einer formellen Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes. Alle Dokumente werden daher grundsätzlich zunächst an die

Abgeordneten verteilt. Erst nach Verteilung der Dokumente erfolgt die Einstellung der entsprechenden Daten in die BTD sowie eine eventuelle Aufforderung zur Nachlieferung fehlender Daten.

Die Pflichtinformationen nach § 5 Abs. 1 erster Satz ThürBeteildokG werden in einem Datenblatt erfasst, das jeweils als PDF-Dokument in der BTD eingestellt wird. Bei vorliegender Zustimmung wird auch der entsprechende Beitrag des Beteiligten eingestellt.

Da das ThürBeteildokG keine Ordnungsmittel vorsieht, werden etwaige fehlende Informationen bei den Beteiligten nur einmalig abgefragt. Die Erfahrung in der Praxis zeigt, dass eine Großzahl der Beteiligten auf die Aufforderung hin die fehlenden Informationen nachreicht.

Bei Erteilung der Zustimmung zur Veröffentlichung der Beiträge muss in einem gesonderten Schritt zunächst geprüft werden, ob personenbezogene Daten von Dritten oder von im Schriftstück genannten Mitarbeitern des Beteiligten oder des Landtags vor der Veröffentlichung entsprechend dem Grundsatz der Datenknappheit unkenntlich gemacht werden müssen. Davon bleibt die Zitierung von Publikationen unberührt.

## **b. Ausgestaltung**

Die BTD informiert auf der Startseite zunächst in einem kurzen Text über die Regelungen des ThürBeteildokG und die BTD. In einer nachfolgenden Tabelle werden die betreffenden Gesetzentwürfe sowie deren Drucksachenummer, Einbringer und Datum des Eingangs, Status (in Beratung oder abgeschlossen) sowie eine Verlinkung auf die jeweilige Detailunterseite aufgeführt. Den über diese Verlinkung zu erreichenden Detailseiten sind der jeweilige Titel des Gesetzentwurfs, der Einbringer, der Gesetzentwurf als PDF-Format und die vom Einbringer übersandten Daten zu den natürlichen oder juristischen Personen, die sich an der Erarbeitung des Entwurfs beteiligt haben, zu entnehmen. Im Anschluss werden die im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens sowie die eigeninitiativ eingebrachten Beiträge aufgelistet. Zudem besteht die Möglichkeit, weitere Beiträge, wie zB Gutachten, abzubilden, Informationen zum Online-Diskussionsforum aufzuführen sowie eine Verlinkung zur Parlamentsdokumentation einzurichten.

## **c. Einblicke in die Praxis**

Unter anderem durch die Transparenzbestimmungen des ThürBeteildokG, mit denen der „legislative Fußabdruck“ in Deutschland erstmals gesetzlich verankert wurde, erzielte Thüringen im Jahr 2020 den Spitzenplatz bei einem

Lobbyranking der Bundesländer (vgl. Transparency International Deutschland 2020). Das BTD-Portal verzeichnete über den Internetauftritt des Thüringer Landtags im Jahr 2019 beginnend mit der Veröffentlichung im April 886 Zugriffe; im Jahr 2020 waren es 1.369 und im Jahr 2021 bis Anfang November über 1.500. Zum Vergleich: Auf den Internetseiten des Thüringer Landtags sind monatlich zwischen 30.000 und 50.000 Besuche zu verzeichnen. Die BTD, so kann man folgern, wird angenommen und die Bekanntheit nimmt ausweislich der steigenden Zugriffszahlen zu. Eine interessierte Minderheit nimmt das digitale Transparenzangebot an.

Mit Stand vom 15. Oktober 2021 sind in der BTD 139 Gesetzgebungsvorhaben abgebildet worden, davon 24 seit dem Inkrafttreten des ThürBeteildokG in der 6. Wahlperiode und 115 in der laufenden 7. Wahlperiode ab Ende 2019. In der laufenden Wahlperiode wurden seit Ende 2019 bisher die Daten zu fast 1.400 einzelnen Beteiligungen in der BTD dokumentiert. Insgesamt sind es über 1.800 dokumentierte Vorgänge.

Trotz einer gewissen Erleichterung wegen fehlender Sanktions- und Kontrollmöglichkeiten gegenüber säumigen Dokumentationspflichtigen hat sich die Pflege und Verwaltung der BTD auf Grund dieser großen Anzahl Dokumentationspflichtiger als arbeits- und zeitaufwändig erwiesen. Auch die Klärung von (rechtlichen) Zweifelsfragen zB hinsichtlich der Dokumentationspflichtigkeit einzelner Beiträge bzw. der datenschutzrechtlichen Schwärzung von Einzelangaben benötigt mitunter einige Zeit.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen im Sinne von § 6 zweiter Satz ThürBeteildokG werden die Datenblätter innerhalb der ersten sechs Monate nach Beendigung einer Wahlperiode aus der öffentlichen Dokumentation gelöscht. In der BTD bleiben damit die Namen sowie bei Vorliegen einer entsprechenden Zustimmung die inhaltlichen Beiträge der natürlichen und juristischen Personen im Sinne des ThürBeteildokG dauerhaft dokumentiert, während die Daten gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 ThürBeteildokG (insbesondere nähere Angaben zu den Beteiligten, wie etwa deren Adressen) aus der BTD entfernt werden.

Weiteres Digitalisierungspotential liegt in einer medienbruchfreien Ausgestaltung. So könnte die BTD etwa durch die Eröffnung des elektronischen Schriftverkehrs mit einer gültigen elektronischen Signatur zur Authentifizierung weiter digitalisiert werden.



## **5. Online-Diskussionsforum (ODF)**

### **a. Rechtliche Grundlagen**

Das ODF wurde 2012 auf Anregung durch Abgeordnete als Modellprojekt eingerichtet (vgl. Poschmann/Leibner 2015, S 154) und 2016 durch Aufnahme in § 96 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags formalisiert (vgl. LT-Drs. 6/3222). Es soll den parlamentarischen Diskussionsprozess und die Informationen der Abgeordneten verbreitern und über den Fortgang der parlamentarischen Beratung informieren. Gegenstände von Online-Diskussionen sollen alle vom Plenum an die Fachausschüsse zur Beratung überwiesenen Gesetzentwürfe sein, zu denen eine öffentliche Anhörung beschlossen wird. Davon ausgenommen sind die Haushaltsberatung sowie Gesetzesvorhaben, die der Umsetzung von Europarecht oder verfassungsgerichtlichen Entscheidungen ohne Umsetzungsspielraum dienen. Das Plenum selbst oder - was empirisch die Regel ist - die Fachausschüsse können die Durchführung einer Online-Diskussion beschließen, den Diskussionsgegenstand präzisieren und einen Diskussionszeitraum festlegen. Grundlage für einen solchen Beschluss ist regelmäßig eine durch die Landtagsverwaltung erstellte Entscheidungsvorlage. Alle Diskussionen unterliegen sowohl Verfahrens- und Benutzerregeln als auch Datenschutzbestimmungen. Das ODF wird durch die Benutzerregeln deutlich vom Petitionsrecht abgegrenzt. Ein Beitrag im ODF ist daher keine Petition. Zusammen mit einem entsprechenden Hinweis werden ODF-Nutzende zugleich darüber informiert, wie sie Petitionen, zB über die digitale Online-Petitionsplattform des Landtags, einreichen können (vgl. Poschmann/Leibner 2015, S 159).

### **b. Ausgestaltung**

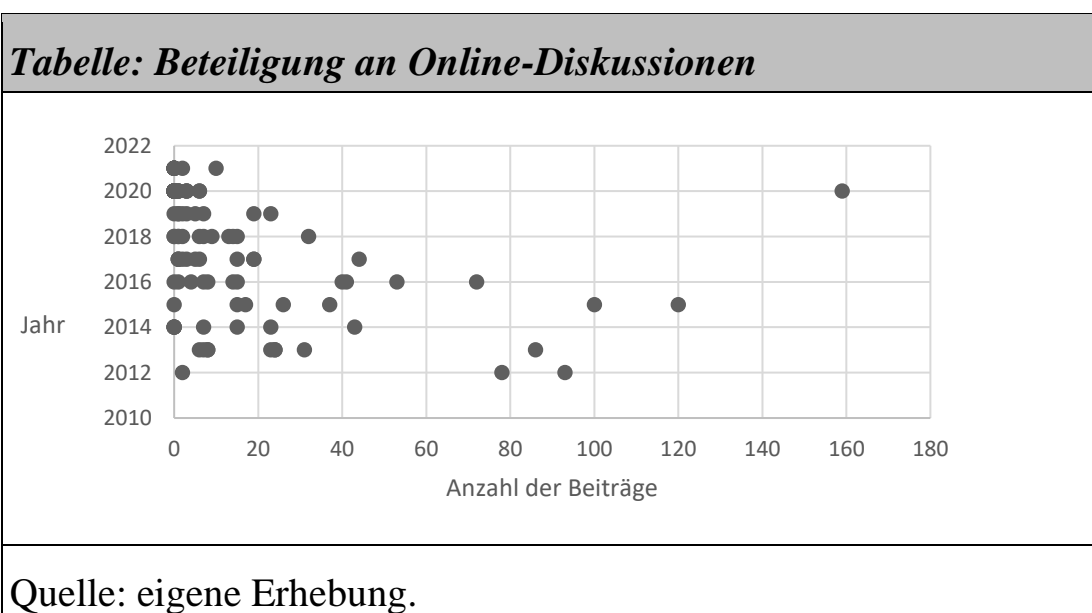
Auf der Webpräsenz finden sich alle aktuell aktiven Online-Diskussionen, zu denen Beiträge verfasst werden können. Darüber hinaus können auch abgeschlossene sowie archivierte Diskussionen nachgelesen werden. ODF-Nutzende können demnach zu aktiven Diskussionen schriftliche Kommentare zu einem Gesetzentwurf abgeben. Alle schriftlichen Beiträge werden prämoderiert, dh. verfasste Texte werden vor der Veröffentlichung zügig durch Moderatoren der Landtagsverwaltung auf Einhaltung der Benutzerregeln überprüft. Dies führt zwar zu einer gewissen Verzögerung der Veröffentlichung eines Beitrags, sichert jedoch ein sachliches Diskussionsklima. Geprüft werden die Beiträge auf Einhaltung der auf der Webseite einsehbaren Benutzungsregeln. Beiträge, die etwa gegen die Menschenwürde oder die verfassungsmäßige Ordnung verstoßen, in Rechte Dritter eingreifen oder rassistisch, diskriminierend, Gewalt verherrlichend

usw. sind, werden nicht veröffentlicht. Zudem sind ODF-Nutzende angehalten, korrekt zu zitieren, themenbezogen beizutragen und das ODF nicht für Werbezwecke zu missbrauchen.

Das Ergebnis einer Online-Diskussion wird den beteiligten Fachausschüssen, der Landesregierung, dem Landesrechnungshof und, sofern die Online-Diskussion vom Plenum beschlossen wurde, allen Abgeordneten zur Verfügung gestellt. Zusätzlich werden die Beiträge zu einer Online-Diskussion sowie die daran beteiligten natürlichen und juristischen Personen in die BTD aufgenommen. Eine vormals zulässige anonyme Beteiligung ist daher seit dem Inkrafttreten des ThürBeteilDokG nicht mehr möglich. ODF-Nutzende müssen ihre Beiträge mit ihren Klarnamen verfassen.

### c. Einblicke in die Praxis

Das Diskussionsklima hat sich in den vergangenen neun Jahren als sachlich erwiesen. Nur sehr wenige Beiträge konnten auf Grund von Regelverstößen nicht veröffentlicht werden. Allerdings schwanken die Beteiligungsraten auf recht niedrigem Niveau abhängig vom Thema. Seit 2012 gab es 115 Online-Diskussionen (Stand: 15. Oktober 2021), an denen sich 1.521 Bürgerinnen und Bürger beteiligten (durchschnittlich ca. 13 Beiträge/Diskussion). Es gab jedoch lediglich drei Diskussionen mit über 100 Beiträgen und fünf mit über 50 Beiträgen. Zu 43 Diskussionen, immerhin 37 Prozent aller ODFs, gab es keine Beiträge. Der Medianwert beträgt daher lediglich zwei. Für die 72 ODFs mit Beteiligung liegt der Mittelwert bei 20,8 und der Median bei 8 Beteiligungen. Insbesondere seit 2016 sind die Beteiligungsraten rückläufig mit Tiefstständen 2020 und 2021.



Für die relativ geringe Nutzung können mehrere Gründe angeführt werden. Vor der Formalisierung des ODFs in der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags im Jahr 2016 wurden weniger, dafür gesellschaftlich besonders „interessante“ Gesetzentwürfe diskutiert. Mit der Formalisierung wurde eine grundsätzlich wünschenswerte Soll-Vorschrift eingeführt. Das Diskussionsangebot wurde ausgeweitet, aber auch auf Gesetzentwürfe, die eher technische Details regeln oder weniger kontrovers sind. Ob die niedrigen Beteiligungsgrade 2020 und 2021 auf die Corona-Pandemie zurückzuführen sind, ist fraglich. In relativ kurzer Zeit musste der Gesetzgeber Antworten auf dringende gesellschaftliche Probleme finden, die jedoch auch weitgehend auf Akzeptanz stießen und eher wenig kontrovers waren. Zudem regiert in der 7. WP eine Minderheitsregierung - ein Novum in der politischen Kultur Thüringens. Es ist daher möglich, dass auch die zu beobachtende vermehrte Einbringung von Gesetzentwürfen aus den Reihen der Opposition die Diskussionsbereitschaft verringern könnte. Die Bürgerschaft könnte diesen Entwürfen weniger Erfolgsaussichten beimessen und daher auf Teilnahme an Diskussionen verzichten.

Auch die Einführung des ThürBeteilDokG hat Effekte gezeigt. Die ODF-Plattform konnte an die neu hinzu gekommenen rechtlichen Anforderungen durch das ThürBeteilDokG nur mit funktionalen Verlusten angepasst werden. Sie wird daher zurzeit überarbeitet. Mit der überarbeiteten Version sollte das ODF Bürgerinnen und Bürgern wieder eine vergleichsweise aufwandsarme und niedrigschwellige digitale Beteiligungsmöglichkeit eröffnen, um sich zu Gesetzgebungsvorhaben positionieren zu können.

## **6. Schlussbemerkungen**

Die BTD und das ODF sind zwei digitale Transparenz- und Partizipationsangebote des Thüringer Landtags. Ausweislich der Daten zur Nutzung der beiden Instrumente digitaler Partizipation und Transparenz kann ein Missverhältnis zwischen der allgemeinen Forderung nach solchen Instrumenten und ihrer konkreten Nutzung konstatiert werden. Dieser Befund gilt jedoch für das ODF mehr als für die BTD. Gleichwohl hat der Thüringer Landtag Möglichkeiten der Digitalisierung und Vernetzung genutzt und entsprechend Informationen und Partizipationsmöglichkeiten bereitgestellt. Der demokratische Mehrwert beider Instrumente sollte zudem nicht unterschätzt werden. ODF und BTD sind Ressourcen, die bei Bedarf ihr volles Potential erst noch ausspielen können. Sie können im Konkreten beitragen, den durch die Digitalisierung neu produzierten Überschuss sinn strukturell und kulturell an der Schnittstelle zwischen der repräsentativen Vertretungskörperschaft Landtag und den zu Repräsentierenden zu verarbeiten. Sie sind

zwei vergleichsweise schonende Ergänzungen der repräsentativen Demokratie, die ihre Struktur und Kultur stabilisieren können, indem Transparenz- und Partizipationswünsche der Bürgerschaft ernstgenommen und in nutzbare digitale Infrastrukturen übersetzt werden. Allerdings sind diese Partizipations- und Transparenzforderungen nicht erst mit der Digitalisierung aufgekommen, so dass sie der Bearbeitung von unterschiedlichen Überschusssinn-Schichten dienen.

## 7. Literatur

*Arnstein, Sherry R.*, A Ladder of Citizen Participation, in: Journal of the American Planning Association, 35. Jg. (1969), H 4, S 216 - 224.

*Baecker, Dirk*, Wie verändert die Digitalisierung unser Denken und unseren Umgang mit der Welt?, in: Gläß, Rainer / Leukert, Bernd (Hrsg.), Handel 4.0: Die Digitalisierung des Handels - Strategien, Technologien, Transformation, Berlin 2016, S 3 - 24.

*Baecker, Dirk*, Der Soziologe Dirk Baecker sagt: „Der Wandel spaltet und bindet uns“, in: neue-debatte.com vom 20.02.2019, <https://neue-debatte.com/2019/02/20/der-soziologe-dirk-baecker-sagt-der-wandel-spaltet-und-bindet-uns/> (Abruf am 14. Oktober 2021).

*Berg, Sebastian / Rakowski, Niklas / Thiel, Thorsten*, Die digitale Konstellation. Eine Positionsbestimmung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 30. Jg. (2020), S 171 - 191.

*Bröhmer, Jürgen*, Transparenz als Verfassungsprinzip. Grundgesetz und Europäische Union, Tübingen 2004.

Deutscher Bundestag, Legislativer Fußabdruck, Sachstand WD 3 - 3000 - 056/11 vom 23. März 2011.

Deutscher Bundestag, Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Demokratie und Staat, Drucksache 17/12290 vom 6. Februar 2013.

*Emmer, Martin / Leißner, Laura / Strippel, Christian / Porten-Cheé, Pablo / Schaetz, Nadja*, Weizenbaum Report 2021, Politische Partizipation in Deutschland, [https://www.weizenbaum-institut.de/media/Publikationen/Weizenbaum\\_Report/Weizenbaum\\_Report\\_2021\\_-\\_Politische\\_Partizipation\\_Deutschland.pdf](https://www.weizenbaum-institut.de/media/Publikationen/Weizenbaum_Report/Weizenbaum_Report_2021_-_Politische_Partizipation_Deutschland.pdf) (Abruf am 7. Januar 2022).

*Habermas, Jürgen*, Überlegungen und Hypothesen zu einem erneuten Strukturwandel der politischen Öffentlichkeit, in: Seeliger, Martin / Sevignani, Sebastian (Hrsg.), Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit?, Leviathan, 49. Jg. (2021), Sonderband 37, S 470 - 500.

*Kaase, Max*, Partizipation, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1995, S 521 - 527.

*Kersting, Norbert*, Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung, in: ders. (Hrsg.), Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden 2008, S 11 - 39.

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente, Ettersburger Erklärung von 2018, Thüringer Landtag, Drs. 6/5811.

*Koster, Ann-Kathrin*, Digitalisierung und die Frage ihrer politiktheoretischen Bearbeitung, in: Theorieblog.de vom 8. Juni 2021, <https://www.theorieblog.de/index.php/2021/06/digitalisierung-und-die-frage-ihrer-politiktheoretischen-bearbeitung/> (Abruf am 6. Januar 2022).

*Krüper, Julian*, § 38 Das Wissen des Parlaments, in: Morlok, Martin / Schliesky, Utz / Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.), Parlamentsrecht. Praxishandbuch, Baden-Baden 2016, S 1141 - 1177.

*Marschall, Stefan / Möltgen-Sicking, Kartin*, Online-Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern, in: Klenk, Tanja / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Wiesbaden 2020, S 279 - 289.

*Fischer, Caroline / Kraus, Sascha*, Digitale Transparenz, in: Klenk, Tanja / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Wiesbaden 2020, S 1 - 12.

*Poschmann, Thomas / Leibner, Kristin*, Das Online-Diskussionsforum des Thüringer Landtags, in: Thüringer Landtag (Hrsg.) / Mittelsdorf, Harald (Red.), Ein Vierteljahrhundert parlamentarische Demokratie. Der Thüringer Landtag 1990 - 2014, Weimar 2015, S 154 - 164.

*Poschmann, Thomas*, Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes über die Einrichtung einer Beteiligentransparenzdokumentation (Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz Mecklenburg-Vorpommern - BeteildokG M-V) - Drucksache 7/4017 -, Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Ausschussdrucksache 7/268 vom 2. Dezember 2019.

*Schliesky, Utz*, § 5 Parlamentsfunktionen, in: Morlok, Martin / Schliesky, Utz / Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.), Parlamentsrecht. Praxishandbuch, Baden-Baden 2016, S 204 - 278.

*Steffani, Winfried*, Parlamentarische Demokratie - Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: ders. (Hrsg.): Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S 17 - 47.

Thüringer Landtag, „Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz“, ohne Datum, <https://www.thueringer-landtag.de/plenum/gesetzesinformationsdienst/> (Abruf am 20. November 2019).

Transparency International Deutschland e.V., Lobbyranking der Bundesländer, Berlin 2020, [https://lobbyranking.de/static/files/Brosch%C3%BCre\\_Lobbyranking\\_Bundesl%C3%A4nder\\_01.pdf](https://lobbyranking.de/static/files/Brosch%C3%BCre_Lobbyranking_Bundesl%C3%A4nder_01.pdf) (Abruf am 15. Oktober 2021).

Transparency International, Legislative Footprint, 2013, [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/legislative\\_footprint.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/legislative_footprint.pdf) (Abruf am 21. Oktober 2019).

*Voßkuhle, Andreas*, § 43 Sachverständige Beratung des Staates, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 2005, S 425 - 475.



# Allgemein anerkannte Standards des Begutachtungsverfahrens?

---

*Edmund Primosch*

1. Einleitende Bemerkungen
2. Teilhabe durch Begutachtung
3. Dauer des Begutachtungsverfahrens
4. Materielle Transparenz des Rechtssetzungsvorhabens
5. Umgang mit Begutachtungsergebnissen

## 1. Einleitende Bemerkungen

Die in der Überschrift zu diesem Beitrag gestellte Frage wird als solche der Theorie der Rechtssetzung verstanden, zu deren Aufgaben es unter anderem zählt, über die Bedingungen, Verfahrensweisen und Ergebnisse der Rechtssetzungsvorbereitung zu reflektieren.<sup>1</sup> Dass das Thema als Frage formuliert ist, resultiert aus einer anwendungsorientierten Betrachtungsweise, die sich einerseits um eine kausal-deskriptive Erfassung der Rechtssetzung in der Realität mit ihrem Ursachen-Wirkungen-Gefüge bezieht, andererseits jedoch präskriptive Aussagen darüber gewinnen möchte, nach welchen Maximen die Rechtssetzung rational und möglichst effektiv gestaltet werden könnte und sollte.<sup>2</sup> Das Begutachtungsverfahren - hier begriffen als eine prozessuale Phase in der Rechtssetzungsvorbereitung - ist *Georg Lienbacher* zufolge „wohl (...) eine der bedeutendsten und effektivsten Rationalitätsanforderungen“,<sup>3</sup> dh. es gehört zur Gesamtheit „vernunftgeleiteter Handlungs- und Verhaltenserwartungen“, die in Rechtssetzungsprozessen eine Rolle spielen und deren Ziel darin besteht, die Grundlagen für den Rechtssetzungsakt - ob Gesetz oder Verordnung - so weit wie möglich aufzubereiten.<sup>4</sup>

Der Blick auf die Realität des Begutachtungsverfahrens ist aus juristischer Sicht primär ein Blick auf die Rechtslage: So ist eingangs zu konstatieren, dass

---

<sup>1</sup> Grundlegend *Schäffer*, Über Möglichkeit, Notwendigkeit und Aufgaben einer Theorie der Rechtssetzung, in: *Schäffer* (Hrsg.), Theorie der Rechtssetzung, Wien 1988, 11 (12 f).

<sup>2</sup> Vgl. wiederum *Schäffer*, aaO (FN 1), 13 und 28.

<sup>3</sup> Siehe *Lienbacher*, Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat, VVDStRL Bd. 71/2012, 7 (38).

<sup>4</sup> Vgl. *Lienbacher*, aaO (FN 3), 10 f, allerdings beschränkt auf den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess. Im vorliegenden Zusammenhang wird jedoch unter Rechtssetzung Gesetzgebung im materiellen Sinn - also jede Form genereller Rechtssetzung - verstanden; siehe dazu *Schäffer*, aaO (FN 1), 14.



zwar eine allgemein verbindliche Kodifikation über die Durchführung der Begutachtung fehlt, jedoch eine Reihe hierfür maßgeblicher rechtlicher Vorgaben bestehen, die in der Rechtsordnung verstreut angetroffen werden können, verschiedenen Rechtsschichten angehören und inhaltlich heterogen sind.<sup>5</sup> Ausgehend von solchen Vorgaben, die gleichsam „Kristallisationspunkte“ der beschriebenen Rationalitätsanforderungen bilden, stellt sich die Frage nach dem adäquaten Vorgehen der Rechtssetzungsvorbereitung, zumal die Rechtssetzungslehre die legislative Praxis wissenschaftlich anleiten will.<sup>6</sup>

Indem die Teilhabemöglichkeit an und die zeitliche Dimension der Begutachtung, die „materielle Transparenz“ (dh. Begründung) des Rechtssetzungsvorhabens sowie die Folgen der Begutachtung in den Blick genommen werden, will der vorliegende Beitrag Schlaglichter auf zentrale Aspekte des Begutachtungsverfahrens werfen.

## 2. Teilhabe durch Begutachtung

Begutachtung bedeutet, am Prozess der Rechtssetzungsvorbereitung im Stadium vor Erlassung des Rechtssetzungsaktes (Gesetz oder Verordnung) beteiligt zu werden und damit Gelegenheit zur Teilhabe in Form einer Stellungnahme zu erhalten. Ohne den Begriff „Begutachtung“ zu verwenden, hat bereits der badische Staatswissenschaftler *Robert von Mohl* 1862 - in einem ersten grundlegenden Werk zur Gesetzgebungstechnik<sup>7</sup> - das Postulat der „Veröffentlichung zum Zwecke allgemeiner Kritik“<sup>8</sup> aufgestellt, nachdem die staatlichen Stellen „nicht alle gesetzgeberische Weisheit“ auf sich vereinigten und in der Vorbereitung „vielleicht nicht alle zur Vervollkommnung des Gesetzesentwurfes dienlichen Gedanken und Thatsachen beigebracht wurden.“<sup>9</sup> Aus *von Mohls* Sicht wäre eine „zum vorläufigen Abschlusse gekommene Arbeit“ mit den Motiven in gedruckter Form „reichlich und nach allen Seiten, wo es möglicherweise Beachtung finden kann, zu versenden und überdiess zu geringem Preise dem Buchhandel zu übergeben. Mit dieser Veröffentlichung muss sodann eine allgemeine Aufforderung zur Beschäftigung mit dem Gegenstande und zur Einreichung von Beurtheilungen des vorgelegten Entwurfes oder auch nur einzelner Theile desselben verbunden werden. Zweckmässig werden auch wohl lockende Belohnungen für besonders

---

<sup>5</sup> Vgl. *Pürgy*, Verwaltung und parlamentarische Rechtsetzung, Wien 2020, 168.

<sup>6</sup> Zu Zielsetzung und Gegenständen der Gesetzgebungslehre, die sich auch der Adäquanz des Gesetzgebungsverfahrens widmet, siehe *Pürgy*, aaO (FN 5), 170 ff, insbesondere 174.

<sup>7</sup> *von Mohl*, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik (Monographien), Zweiter Band/I, Tübingen 1862, 375 ff (548-551).

<sup>8</sup> aaO (FN 5), Überschrift des § 22.

<sup>9</sup> aaO (FN 5), 548.

ausgezeichnete Arbeiten in Aussicht gestellt.“<sup>10</sup> Aus diesen Zitaten wird ersichtlich, dass die Transparenz des Rechtssetzungsvorhabens sowie die Gelegenheit zur Teilhabe mittels Begutachtung und zu inhaltlichem Feedback dazu dienen können, einen vorläufig erarbeiteten Rechtssetzungsentwurf zu optimieren und damit seine Qualität zu heben. Als weitere Zwecksetzung ist anerkannt, dass Begutachtung einerseits den Sachverstand aktivieren<sup>11</sup> und andererseits - im Sinne des treffenden schweizerischen Ausdrucks „Vernehmlassung“ - die Artikulierung von Standpunkten und Interessen, insbesondere die Einflussnahme von Organisationen der öffentlich-rechtlichen Interessenrepräsentation, und damit die politische Konsensfindung, ermöglichen soll.<sup>12</sup>

Hinsichtlich der Frage, ob überhaupt und, wenn „ja“, in welcher Reichweite eine Befassung mit dem Rechtssetzungsentwurf stattfinden soll, begegnen uns in der Rechtsordnung und Praxis verschiedene Phänomene: Dazu können unionsrechtliche,<sup>13</sup> verfassungsrechtliche, einfachgesetzliche oder bundesstaatsvertragliche<sup>14</sup> Regelungen, bloß organisationsinterne Festlegungen in Form von Erlässen oder gar keine Vorgaben bestehen.<sup>15</sup> Begutachtung kann rechtstechnisch in der verpflichtenden Anhörung<sup>16</sup> oder zwingenden Befassung<sup>17</sup> bestimmter Stellen bestehen, deren Missachtung Rechtsfolgen nach sich ziehen kann;<sup>18</sup> ferner können Begutachtungsrechte als nicht durchsetzbare Übermittlungspflicht bzw. als nicht sanktionsbewehrte Ordnungsvorschrift ausgestaltet sein, deren Verletzung keine Rechtsfolgen

<sup>10</sup> aaO (FN 5), 549.

<sup>11</sup> Vgl. *Merli*, Instrumente der Integration von Sachverstand, in: WiR - Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht (Hrsg.), Sachverstand im Wirtschaftsrecht, Wien 2013, 173 (182), der neben der demokratischen Funktion auch die freiwillige Mitarbeit durch Einbringung von privatem Sachverstand betont.

<sup>12</sup> Vgl. *Schäffer*, Rationalisierung der Rechtssetzung, in: *Schäffer* (Hrsg.), Theorie der Rechtssetzung, Wien 1988, 199 (224); ferner zusammenfassend *Pürgy*, aaO (FN 5), 322 ff.

<sup>13</sup> Siehe insbesondere die Richtlinie (EU) 2015/1535 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft.

<sup>14</sup> Siehe insbesondere die Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I Nr. 35/1999; ferner Art. 30 der jeweils zwischen dem Bund und den Ländern abgeschlossenen Vereinbarung zur Sicherstellung der Patientenrechte (Patientencharta).

<sup>15</sup> Zur Verwaltungstradition zur Durchführung von Begutachtungen, die bereits lange vor der Einführung einer entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Regelung bestanden hat, siehe *Krenn-Mayer*, in: *Grabenwarter* (Hrsg.), Steiermärkische Landesverfassung, Wien 2013, Art. 68 Rz. 2, und *Egger*, in: *Bußjäger/Gamper/Ranacher* (Hrsg.), Tiroler Landesverfassungsrecht, Wien 2020, Art. 36 Rz. 2; zur unterschiedlichen rechtlichen Verankerung des Begutachtungsverfahrens vgl. *Pürgy*, aaO (FN 5), 324 ff.

<sup>16</sup> Siehe etwa § 84 Abfallwirtschaftsgesetz 2002 sowie § 76a Abs. 1 und § 94f Abs. 1 Straßenverkehrsordnung 1960.

<sup>17</sup> Siehe insbesondere das Notifikationsverfahren in Bezug auf Entwürfe technischer Vorschriften nach der Richtlinie (EU) 2015/1535; ferner den Konsultationsmechanismus.

<sup>18</sup> Siehe insbesondere zum gesetzwidrigen Zustandekommen einer Verordnung wegen Verletzung der Pflicht zur Anhörung einer gesetzlichen Interessenvertretung VfSlg. 9.818/1983, 11.920/1988 und 15.469/1999.

zeitigt.<sup>19</sup> Begutachtung kann im Übrigen jedoch unregelt und dem Feld der Praxis überlassen bleiben. Begutachtung ist entweder obligatorisch - allenfalls bezogen auf bestimmte Inhalte<sup>20</sup> oder mit gewissen Ausnahmen (so im Fall besonderer Dringlichkeit<sup>21</sup> oder in Bezug auf bestimmte Inhalte von Rechtssetzungsakten<sup>22</sup>) - oder ansonsten fakultativ.<sup>23</sup> Der Kreis der Beteiligung kann weit (zB als „Bürgerinnen- und Bürger-Begutachtungsverfahren“<sup>24</sup> bzw. als „allgemeines“ Begutachtungsverfahren<sup>25</sup>) oder eng (beschränkt zB auf gesetzliche Interessenvertretungen,<sup>26</sup> betroffene Gemeinden<sup>27</sup> oder „interessierte Kreise“<sup>28</sup>) gezogen werden. Die Bekanntgabe eines konkreten Begutachtungsentwurfs kann durch direkte Übermittlung (unter Heranziehung eines „Begutachtungsverteilers“) an formal einzubeziehende Stellen, sie kann jedoch auch im Wege einer allgemeinen Veröffentlichung - für jedermann einsehbar - erfolgen.<sup>29</sup>

Der kursorische Überblick lässt erkennen, dass die Grundsatzentscheidung, ob und mit welcher Reichweite eine Begutachtung durchgeführt werden soll, entweder normativ antizipiert wird oder sonst der diskretionären Beurteilung überlassen ist. Angesichts der Vielgestaltigkeit der erwähnten Phänomene, die Ausprägungen der Grundsatzentscheidung sind, erhebt sich im Licht der Rationalitätsanforderungen der Rechtssetzungsvorbereitung die Frage nach einem allgemein anerkannten Standard. Im Bemühen um Rationalisierung der

---

<sup>19</sup> Vgl. *Pürgy*, aaO (FN 5), 324 ff und 328 ff. Zu Übermittlungspflichten siehe zB § 93 Abs. 2 Arbeiterkammergesetz 1992, § 3 Abs. 1 Tierärztekammergesetz, § 10 Abs. 1 Wirtschaftskammergesetz 1998 und § 8 Abs. 1 Zahnärztekammergesetz. Zu Regelungen, wonach die Unterlassung des vorgeschriebenen Begutachtungsverfahrens keinen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der Rechtsvorschrift hat, siehe Art. 33 Abs. 4 und Art. 38 Abs. 2 Kärntner Landesverfassung, Art. 25 Abs. 4 NÖ Landesverfassung 1979, Art. 58 Abs. 4 Oö. Landes-Verfassungsgesetz, Art. 68 Abs. 5 (Stmk.) Landes-Verfassungsgesetz 2010, Art. 36 Abs. 3 Tiroler Landesordnung 1989, Art. 34 Abs. 3 letzter Satz Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg.

<sup>20</sup> Siehe etwa die Einschränkung auf Gesetzesvorschläge von „grundsätzlicher Bedeutung“ als Gegenstand der Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung nach Art. 68 Abs. 4 (Bgl.) Landes-Verfassungsgesetz.

<sup>21</sup> Siehe etwa Art. 36 Abs. 1 Tiroler Landesordnung 1989; ferner § 94f Abs. 1 Straßenverkehrsordnung 1960 (arg. „außer bei Gefahr im Verzuge“).

<sup>22</sup> Siehe etwa Art. 38 Abs. 2 Kärntner Landesverfassung, wonach von der Begutachtungspflicht Entwürfe für Notverordnungen sowie für die Geschäftsordnung der Landesregierung ausgenommen werden.

<sup>23</sup> Als Beispiele für eine fakultative Begutachtung siehe etwa Art. 68 Abs. 2 (Stmk.) Landes-Verfassungsgesetz 2010 („Gesetzesinitiativen von Abgeordneten und Ausschüssen“) sowie Art. 33 Abs. 2 Kärntner Landesverfassung („Gesetzesvorschläge von Mitgliedern des Landtages, seiner Ausschüsse oder auf Grund eines Volksbegehrens“).

<sup>24</sup> Vgl. Art. 58 Oö. Landes-Verfassungsgesetz.

<sup>25</sup> Siehe die bundesrechtlichen Beispiele zur „allgemeinen“ Begutachtung gleich unten.

<sup>26</sup> Siehe etwa Art. 36 Abs. 2 lit. b Tiroler Landesordnung 1989 und § 94f Abs. 1 lit. a Z 3 und lit. b Z 2 Straßenverkehrsordnung 1960.

<sup>27</sup> Siehe etwa § 94f Abs. 1 lit. a Z 1 Straßenverkehrsordnung 1960.

<sup>28</sup> Siehe Art. 6 Abs. 2 lit. d Verordnung (EU) Nr. 598/2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG.

<sup>29</sup> Vgl. *Pürgy*, aaO (FN 5), 320 f, zur Praxis der Übermittlung von Ministerialentwürfen und deren Veröffentlichung durch die Parlamentsdirektion.

Rechtssetzung plädiert *Heinz Schäffer* für den Standard eines „möglichst rationalen Vorverfahrens der Rechtssetzung“, dessen Anliegen es sein müsste, „all jene Stellen und Personen (Gruppen), Institutionen und Rechtsträger zu ermitteln, die von einem Rechtssetzungsvorhaben berührt werden. Sie wären insofern in das Rechtssetzungsverfahren einzubeziehen, als ihre Standpunkte und Interessen zu ermitteln und möglichst zu koordinieren sind.“<sup>30</sup> Eingedenk dieses Anliegens und wegen der Gefahr einer Rationalitätseinbuße, die mit dem Verzicht auf eine Begutachtung verbunden sein kann, wird daher als allgemeiner Standard postuliert, den Kreis der von einem Rechtssetzungsvorhaben potenziell Betroffenen zu identifizieren, sie aktiv mit dem Begutachtungsentwurf zu konfrontieren und ihnen im Rahmen der Begutachtung jedenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen.

Eine zusätzliche Anforderung stellt freilich die allgemeine Bürgerbegutachtung dar, wie sie in etlichen Bundesländern - unbeschadet sonst bestehender gesetzlicher Begutachtungs- und Anhörungsrechte - landesverfassungsrechtlich als Regelfall normiert ist.<sup>31</sup> Das „allgemeine“ Begutachtungsverfahren ist materienbezogen im Bundesrecht ebenfalls gelegentlich ausdrücklich vorgesehen.<sup>32</sup> In Entsprechung einer Entschliebung des Nationalrates<sup>33</sup> wurde im Webangebot des Parlaments im Jahr 2017 die jedermann offenstehende Möglichkeit geschaffen, zu den dort ersichtlichen Begutachtungsentwürfen für Gesetzesvorhaben des Bundes Stellung zu nehmen.<sup>34</sup> Während dieses sog. „erweiterte Begutachtungsverfahren“ der Bundesministerien gesetzlich nicht geregelt ist, besteht mit § 23b Abs. 1 Geschäftsordnungsgesetz 1975 seit 1. August 2021 die Verpflichtung, Regierungsvorlagen, Initiativanträge, selbständige Ausschussanträge, Gesetzesanträge des Bundesrates und Volksbegehren auf der Website des Parlaments zu veröffentlichen; dazu können während des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens Stellungnahmen abgegeben werden, die ebenfalls zu veröffentlichen sind.<sup>35</sup> Im Lichte dieser Gegebenheiten kann allgemeine Bürgerbegutachtung wohl nicht als genereller Standard begriffen werden, weil

<sup>30</sup> *Schäffer*, aaO (FN 12), 225.

<sup>31</sup> Siehe Art. 68 Abs. 4 letzter Satz (Bglid.) Landes-Verfassungsgesetz, Art. 33 Abs. 3 und Art. 38 Abs. 2 Kärntner Landesverfassung, Art. 25 Abs. 3 NÖ Landesverfassung 1979, Art. 58 Abs. 1 und 3 Oö. Landes-Verfassungsgesetz, Art. 68 Abs. 4 (Stmk.) Landes-Verfassungsgesetz 2010, Art. 34 Abs. 2 Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg, ferner § 86 Abs. 4, § 87 Abs. 2 und § 103b Wiener Stadtverfassung (Auflage von Voranschlagsentwürfen und Rechnungsabschlussentwurf zur Stellungnahme durch Gemeindemitglieder).

<sup>32</sup> Vgl. § 19 Abs. 1 letzter Satz Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010, § 30 Abs. 1 letzter Satz Gaswirtschaftsgesetz 2011, § 23 Abs. 1 und 2 Gesundheits-Zielsteuerungsgesetz und § 7 Verhältnismäßigkeitsprüfungs-Gesetz.

<sup>33</sup> Entschliebung vom 16. Mai 2017, 200/E XXV. GP.

<sup>34</sup> Siehe dazu das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 6. November 2017, GZ BKA-600.614/0005-V/2/2017.

<sup>35</sup> Siehe die Novelle BGBl. I Nr. 63/2021.

sie jeweils auf einer bewussten Entscheidung beruht, Partizipation - also die unmittelbare Teilnahme von Individuen an Sachentscheidungen<sup>36</sup> - zu ermöglichen. In diesem Fall wäre eigens für eine informative und konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung Sorge zu tragen, wofür spezifische „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung: Empfehlungen für die gute Praxis“ bestehen,<sup>37</sup> die von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Interessenvertretungen, NGOs und externen Fachexpertinnen und -experten erarbeitet und durch die Bundesregierung am 2. Juli 2008 zustimmend zur Kenntnis genommen wurden.<sup>38</sup>

### 3. Dauer des Begutachtungsverfahrens

Von Umfang und Komplexität eines Begutachtungsentwurfs hängt es ab, wie viel Zeitaufwand seine inhaltliche Durchdringung und - zumal in größeren Institutionen, die einen erhöhten internen Koordinierungsbedarf aufweisen - die Erarbeitung einer Stellungnahme dazu erfordert.<sup>39</sup> Naheliegend ist daher, eine dem Begutachtungsgegenstand adäquate Dauer des Begutachtungsverfahrens zu bestimmen. Bei Bemessung der Frist ist aus praktischer Sicht ins Kalkül zu ziehen, dass begutachtende Stellen oder Personen die Tätigkeit der Begutachtung neben der täglichen Routinearbeit verrichten und objektive Gegebenheiten (zB Urlaubszeit) eine sinnvolle Befassung behindern können; andererseits kann es die besondere Dringlichkeit der Rechtssetzung im Ausnahmefall erforderlich machen, die Begutachtungsfrist zu verkürzen, wenn nicht überhaupt die Begutachtung entfallen zu lassen. In verschiedenen Rechtsvorschriften und in der Praxis haben sich Standards zur Dauer der Stellungnahmefrist entwickelt, mit denen das nötige Zeitfenster quantifiziert werden kann.

Verschiedene Rechtsvorschriften regeln die Dauer des Begutachtungsverfahrens entweder mit unbestimmter Begrifflichkeit oder mit konkreten Angaben zur Frist bzw. Mindestfrist. Bundesgesetzliche Begutachtungsrechte bzw. Übermittlungspflichten sehen in der Regel eine „angemessene“<sup>40</sup> oder

---

<sup>36</sup> Grundlegend *Mantl*, Repräsentation und Identität, Wien/New York 1975, 247 ff, zur Bedeutung von Partizipation im System der repräsentativen Parteiendemokratie, unter Hinweis auf die Kontroll- und Integrationsfunktion sowie die Funktion als Instrument zur Selbstverwirklichung des Menschen durch politische Aktivität; ferner *Mantl*, Die Partizipation in der Verwaltung, in: *Mantl*, Politikanalysen: Untersuchungen zur pluralistischen Demokratie, Wien/Köln/Weimar 2007, 183 (186 ff).

<sup>37</sup> Vgl. Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung: Empfehlungen für die gute Praxis, Wien 2008, 8 ff.

<sup>38</sup> Siehe <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/oeffentlichkeitsbeteiligung/index.html>; ferner den Ministerratsvortrag unter GZ BKA-930.840/0004-III/7/2008.

<sup>39</sup> *Pürgy*, aaO (FN 5), 335.

<sup>40</sup> Siehe insbesondere § 10 Abs. 1 Wirtschaftskammergesetz 1998, § 3 Abs. 1 Apothekerkammergesetz 2001, § 66c und § 117e Abs. 1 Ärztekammergesetz, § 8 Abs. 1 Zahnärztekammergesetz, § 4 Abs. 3 Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftsgesetz 2014.

„ausreichende“ Frist<sup>41</sup> zur Begutachtung vor. Was die Festsetzung angemessener Fristen für die Begutachtung der Entwürfe von Bundesgesetzen und von Verordnungen des Bundes betrifft, erscheint bezeichnend, dass die einschlägigen Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst<sup>42</sup> darunter für den Regelfall eine Frist von mindestens sechs Wochen verstehen. Gesetzes- und Verordnungsentwürfe, die der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften unterliegen, sind den gegenbeteiligten Vereinbarungspartnern „zur Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist zu übermitteln“,<sup>43</sup> wobei diese Frist, gerechnet ab Zustellung, vier Wochen nicht unterschreiten darf.<sup>44</sup> Landesverfassungsrechtliche Regelungen zur Begutachtung normieren entweder überhaupt keine<sup>45</sup> oder eine zumindest vierwöchige<sup>46</sup> oder aber eine (exakt) sechswöchige<sup>47</sup> Begutachtungsfrist.

In Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben, die eine ausreichende bzw. angemessene Zeitspanne für die Abgabe von Stellungnahmen erfordern,<sup>48</sup> normiert etwa § 10 Abs. 1 dritter Satz des Bundes-Umgebungslärmschutzgesetzes eine sechswöchige Stellungnahmefrist nach öffentlicher Auflage der Entwürfe von Aktionsplänen und Teil-Aktionsplänen. Die entsprechenden landesgesetzlichen Umsetzungsbestimmungen schreiben eine mindestens vierwöchige,<sup>49</sup> exakt sechswöchige<sup>50</sup> oder mindestens sechswöchige<sup>51</sup> Stellungnahmefrist vor. Zwar beziehen sich diese Normbeispiele auf eine bestimmte umweltrechtliche Agenda, doch illustrieren sie die Variation der Größenvorstellungen, die dem Verständnis einer angemessenen Zeitspanne

<sup>41</sup> Siehe § 92 Abs. 2 letzter Satz Arbeiterkammergesetz 1992.

<sup>42</sup> Siehe das Rundschreiben vom 2. Juni 2008, GZ BKA-600.614/0002-V/2/2008, in Erinnerung an das Rundschreiben vom 19. Juli 1971, GZ 53.567-2a/71.

<sup>43</sup> Siehe Art. 1 Abs. 4 erster Satz der Vereinbarung.

<sup>44</sup> Siehe Art. 1 Abs. 4 Z 1 der Vereinbarung.

<sup>45</sup> Vgl. Art. 25 NÖ Landesverfassung 1979, Art. 36 Tiroler Landesordnung 1989, Art. 34 Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg.

<sup>46</sup> Vgl. Art. 33 Abs. 3 und Art. 38 Abs. 2 Kärntner Landesverfassung, Art. 68 Abs. 3 letzter Satz (Stmk.) Landes-Verfassungsgesetz 2010.

<sup>47</sup> Vgl. Art. 68 Abs. 4 letzter Satz (Bgl.) Landes-Verfassungsgesetz, Art. 58 Abs. 3 Oö. Landes-Verfassungsgesetz.

<sup>48</sup> Art. 8 Abs. 7 Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (arg. „angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Mitwirkung der Öffentlichkeit“) und Art. 6 Abs. 2 Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (arg. „innerhalb ausreichend bemessener Fristen“).

<sup>49</sup> § 8 Abs. 1 Kärntner Umweltplanungsgesetz, § 56 Abs. 1 und 2 Vorarlberger Straßengesetz.

<sup>50</sup> § 32e Abs. 1 Oö. Straßengesetz 1991, § 23 Abs. 3 iVm. § 18 (Salzburger) Umweltschutz- und Umweltinformationsgesetz iVm. § 5 Abs. 1 Salzburger Abfallwirtschaftsgesetz 1998, § 6 Abs. 2 Steiermärkisches Landes-Straßen-umgebungslärmschutzgesetz 2007, § 9 Abs. 6 Wiener Umgebungslärmschutzgesetz.

<sup>51</sup> § 37d Abs. 1 Burgenländisches Straßengesetz 2005, § 74i Abs. 1 Tiroler Straßengesetz § 22 Abs. 1 und 3 NÖ Straßengesetz 1999.

zugrunde liegen. Im Kontrast dazu fällt auf, dass vereinzelt eine weitaus längere Dauer des Begutachtungsverfahrens vorgesehen sein kann, so eine sechsmonatige Stellungnahmefrist für Entwürfe von Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplänen und Hochwasserrisikomanagementplänen<sup>52</sup> oder eine dreimonatige Stellungnahmefrist vor Erlassung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen.<sup>53</sup>

Den aufgezeigten Beispielen aus der österreichischen Rechtsordnung lässt sich regelmäßig eine Mindestfrist von vier oder gar sechs Wochen oder eine Regelfrist von sechs Wochen entnehmen. Trotz der vergleichbaren Größenvorstellungen ist freilich zu konstatieren, dass es für die Praxis einen sehr deutlichen Unterschied macht, bloß vier oder aber sechs oder mehr als sechs Wochen für die Begutachtung zur Verfügung zu haben. Sucht man nach einem allgemeinen Maßstab, wird gerade den erwähnten Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst eine standardgebende Wirkung nicht abzusprechen sein, zumal die Wahrung der Einheitlichkeit der die Rechtssetzung des Bundes vorbereitenden Tätigkeit der Bundesministerien zum Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes ressortiert.<sup>54</sup> Die Annahme, dass eine Mindestfrist von sechs Wochen als allgemein anerkannter Standard zu betrachten ist, wird auch durch die (bereits oben erwähnten) „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung: Empfehlungen für die gute Praxis“ der Bundesregierung aus dem Jahr 2008 gestützt.<sup>55</sup> Diesen Standards zufolge, die die Begutachtungsregeln des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst bei der Entwicklung genereller Rechtsakte ergänzen sollen,<sup>56</sup> würde die Erfahrung lehren, dass „meist 6 bis 12 Wochen angemessen“ seien.<sup>57</sup> Der ergänzende „Praxisleitfaden“<sup>58</sup> aus dem Jahr 2011, der die genannte Zeitspanne wiederholt, gibt zudem zu erkennen, dass - als Ausnahme von der Regel - bei „gewissen“, jedoch nicht näher genannten Materien bloß eine vierwöchige Frist angemessen sein könne.<sup>59</sup> Weiters wird der Ratschlag erteilt: „Sollten Sie in Ausnahmefällen kürzere Stellungnahmefristen festlegen müssen, begründen Sie dies nachvollziehbar, damit die Öffentlichkeit die kurzen Fristen nicht als Zumutung empfindet. Bedenken Sie, dass Fristen unter 4 Wochen nicht nur

---

<sup>52</sup> Siehe § 55m Abs. 2 Wasserrechtsgesetz 1959.

<sup>53</sup> Art. 6 Abs. 2 lit. d zweiter Satz Verordnung (EU) Nr. 598/2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG.

<sup>54</sup> Vgl. Teil 2 A. Z 5 der Anlage zu § 2 Bundesministeriengesetz 1986.

<sup>55</sup> Siehe <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/oeffentlichkeitsbeteiligung/index.html>.

<sup>56</sup> Vgl. Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung: Empfehlungen für die gute Praxis, Wien 2008, 13.

<sup>57</sup> Vgl. Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, aaO (FN 56), 9.

<sup>58</sup> Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft/Bundeskanzleramt (Hrsg.), Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, Wien 2011.

<sup>59</sup> Siehe Praxisleitfaden, aaO (FN 58), 89.

Ärger und Stress verursachen können, sondern es manchen gänzlich unmöglich macht Stellungnahmen abzugeben.“<sup>60</sup>

#### 4. Materielle Transparenz des Rechtssetzungsvorhabens

Während (wie oben besprochen) die allgemeine Begutachtung die „formelle Transparenz“ des Rechtssetzungsvorhabens gegenüber der Öffentlichkeit sicherstellt, bezieht sich die „materielle Transparenz“ auf die Vermittlung und Nachvollziehbarkeit des Inhalts eines geplanten Rechtssetzungsaktes, seiner Motive und Grundlagen einschließlich der Folgenabschätzung. Damit wird die Begründungspflicht angesprochen, die im Begutachtungsstadium das Verständnis für Sinn und Tragweite eines Rechtssetzungsvorhabens fördern soll.

Im Unionsrecht sticht Art. 296 Abs. 2 AEUV ins Auge, wonach unionsrechtliche Rechtsakte ua. mit einer Begründung zu versehen sind. Nach der reichhaltigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes muss die Begründung in dem Rechtsakt selbst enthalten sein, vom Urheber des Rechtsakts stammen und ihrem Inhalt nach die wichtigsten rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen erkennen lassen; diesen Anforderungen genügt eine bloß schlagwortartige Formulierung oder eine schlichte Wiederholung des Wortlauts der einschlägigen Rechtsgrundlage nicht, allerdings wird eine umfangmäßig knappe Formulierung in Kauf genommen, solange darunter Klarheit und Schlüssigkeit im Gesamtzusammenhang der Maßnahme nicht leiden.<sup>61</sup> Eine fehlende oder unzureichende Begründung stellt eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften im Sinne des Art. 263 Abs. 2 AEUV dar und führt zur Nichtigkeitklärung des angegriffenen Rechtsaktes.<sup>62</sup> Die Begründung von Rechtssetzungsakten nach dem Erfordernis des Art. 296 Abs. 2 AEUV kann auf Unionsebene durchaus als Maßnahme einer „guten Gesetzgebung“ apostrophiert werden, wenn man in Betracht zieht, dass Art. 41 Abs. 2 lit. c GRC die Verpflichtung der (europäischen) Verwaltung,<sup>63</sup> ihre Entscheidungen zu begründen, als einen Teilaspekt des „Rechts auf eine gute Verwaltung“ statuiert.

Im sekundären Unionsrecht finden sich Beispiele für das Erfordernis, die materielle Transparenz von Rechtssetzungsvorhaben im Recht der Mitgliedstaaten sicherzustellen: So ist im Rahmen der „Konsultationen“ nach

<sup>60</sup> Praxisleitfaden, aaO (FN 58), 90.

<sup>61</sup> Vgl. die Zusammenfassung der Rechtsprechung bei *Gellermann*, in: *Streinz* (Hrsg.), *EUV/AEUV*<sup>2</sup>, München 2012, zu Art. 296 AEUV, Rz. 7 ff.

<sup>62</sup> Siehe etwa *Gellermann*, aaO (FN 61), Rz. 16.

<sup>63</sup> Aus der gegenüber Art. 51 Abs. 1 GRC spezielleren Bestimmung des Art. 41 GRC werden ausschließlich Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union verpflichtet.



Art. 6 Abs. 2 der SUP-Richtlinie<sup>64</sup> ua. der betroffenen bzw. interessierten Öffentlichkeit Gelegenheit zu geben, vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren nicht bloß zum Entwurf des Plans oder Programms, sondern auch zum „begleitenden Umweltbericht“<sup>65</sup> Stellung zu nehmen. Nach Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen stellen die Mitgliedstaaten der Öffentlichkeit, Dienstleistungsempfängern sowie einschlägigen Organisationen „auf geeignete Weise Informationen zur Verfügung, bevor sie neue Rechts- und Verwaltungsvorschriften einführen oder bestehende Vorschriften ändern, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken.“ Die bundesgesetzliche Umsetzungsnorm verpflichtet dazu, einen entsprechenden Gesetzes- oder Verordnungsentwurf „einschließlich der Erläuterungen und der Verhältnismäßigkeitsprüfung“ einer allgemeinen Begutachtung zu unterziehen und hierbei den „Entwurf samt Erläuterungen und Verhältnismäßigkeitsprüfung“ für jedermann zu veröffentlichen.<sup>66</sup> Ein weiteres Beispiel bildet Art. 6 Abs. 2 lit. d der Verordnung (EU) Nr. 598/2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union,<sup>67</sup> der ua. vorsieht, dass „die Anhörung interessierter Parteien (...) in fundierter Weise und so durchgeführt wird, dass Offenheit und Transparenz hinsichtlich der Daten und der Berechnungsmethoden gewährleistet sind.“ Zu diesem Zweck ist nach der innerstaatlichen Durchführungsnorm vorgesehen, dass der Verordnungsentwurf „samt den dazugehörigen Informationen und Erläuterungen der Gründe für die Einführung der Betriebsbeschränkung“ auf näher bestimmte Weise öffentlich zu verlautbaren ist.<sup>68</sup> Den genannten Beispielen ist jeweils zu entnehmen, dass der Definition des Begutachtungsgegenstandes ein weitgefasster - jeweils um eine bestimmte Begründung bzw. Informationsbasis ergänzter - Entwurfsbegriff zugrunde liegt.

Anders als die dargestellten sekundärrechtlichen Anforderungen an die Begründung von bestimmten Akten im Vorfeld der Rechtssetzung ist dem österreichischen Verfassungsrecht keine Verpflichtung immanent,

---

<sup>64</sup> Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

<sup>65</sup> Nach Art. 5 Abs. 1 der SUP-Richtlinie werden im Umweltbericht „die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat, sowie vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet. Welche Informationen zu diesem Zweck vorzulegen sind, ist in Anhang I angegeben.“

<sup>66</sup> § 7 des Bundesgesetzes über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlassung neuer Berufsreglementierungen (Verhältnismäßigkeitsprüfungs-Gesetz - VPG), BGBl. I Nr. 67/2021.

<sup>67</sup> Verordnung (EU) Nr. 598/2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG.

<sup>68</sup> Siehe § 80c Abs. 3 Luftfahrtgesetz.

Gesetzesvorschläge zu begründen. Bislang ist es ausreichend, dass das Gesetz im Rahmen einer verfassungsgerichtlichen Normenprüfung bloß begründbar ist; Argumente für die Verfassungsmäßigkeit des in Prüfung gezogenen Gesetzes können im Gesetzesprüfungsverfahren nachgeschoben werden.<sup>69</sup> Allerdings ist der praktische Wert einer Begründung insofern nicht zu verkennen, als der Verfassungsgerichtshof - so *Erich Pürgy* - „durch das am Tisch liegende Datenmaterial eher geneigt sein könnte, aufgeworfene verfassungsrechtliche Bedenken zu verwerfen und von der Fassung eines Prüfungsbeschlusses Abstand zu nehmen.“<sup>70</sup> Im Unterschied zur österreichischen Verfassungsrechtslage hat die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts die prozedurale Anforderung aufgestellt, dass in bestimmten Fallkonstellationen, und zwar als Kompensat für fehlende inhaltliche Maßstäbe im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, vorab die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorzunehmen und sodann in der Gesetzesbegründung zu dokumentieren sind.<sup>71</sup> Dies erinnert an die - gerade im Zuge der Bewältigung der COVID-19-Krise ins Licht der breiten Öffentlichkeit gerückte - Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur (freilich generellen) Begründung von Verordnungsakten:<sup>72</sup> Um die Gesetzmäßigkeit von Verordnungen überprüfen zu können, hat der Verordnungsgeber zum Zeitpunkt der Verordnungserlassung im Hinblick auf die gesetzlich maßgeblichen Umstände hinreichend und nachvollziehbar zu dokumentieren, auf welcher Informationsbasis - dh. auf welchen Entscheidungsgrundlagen und festgestellten Tatsachen - seine Willensbildung tatsächlich fußt.<sup>73</sup> Die diesbezüglichen Anforderungen dürfen naturgemäß nicht überspannt werden; sie bestimmen sich maßgeblich danach, was in der konkreten Situation - im Hinblick auf den Zeitfaktor - möglich und zumutbar ist.<sup>74</sup>

Die praktische Erfahrung legt freilich nahe, dass Rechtssetzungsentwürfe nicht primär der Überprüfbarkeit im Normenprüfungsverfahren wegen begründet werden, sondern die Begründung eher sicherstellen soll, dass das Regelungsvorhaben für die am Rechtssetzungsprozess Beteiligten und die Öffentlichkeit nachvollziehbar und damit „akzeptabel“ wird. Das Bedürfnis

<sup>69</sup> *Pürgy*, aaO (FN 5), 207 ff. Beachte in diesem Zusammenhang VfSlg. 19.894/2014: Selbst wenn das Stmk. Gemeindestrukturreformgesetz ohne vorangegangene Grundlagenforschung oder ohne Begründung erlassen worden wäre, begründete dies noch keine Unsachlichkeit des Gesetzes, solange die mit diesem Gesetz erfolgte Vereinigung der Gemeinden im Ergebnis sachlich gerechtfertigt ist.

<sup>70</sup> *Pürgy*, aaO (FN 5), 209.

<sup>71</sup> Vgl. etwa zusammenfassend von *Arnim*, Gesetzesbegründung und Gesetzesvorbehalt bei der Finanzierung von Fraktionen, parteinahen Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeitern, in: DÖV 2016/9, 368 ff.

<sup>72</sup> Siehe die Zusammenfassung älterer Judikatur bei *Primosch*, Verordnungsgebung und die Welt der Tatsachen, *ecolex* 7a/2017, 609 ff.

<sup>73</sup> Vgl. insbesondere VfGH 10.3.2021, V574/2020 ua.; 24.6.2021, V87/2021 und V90/2021 ua.

<sup>74</sup> Siehe etwa VfGH 14.7.2020, V411/2020; 1.10.2020, V429/2020.

nach allgemeiner und nachvollziehbarer Information macht die Entschließung des Nationalrates vom 16. Mai 2017 deutlich, die die Mitglieder der Bundesregierung ersucht, „Begutachtungsentwürfen im allgemeinen Teil der Erläuterungen einen allgemeinen Teil voranzustellen, der das Vorhaben auf rund einer A4-Seite in verständlicher Sprache darstellt. Diese Darstellung wird in Folge auf der Homepage des österreichischen Parlaments bei der jeweiligen Begutachtung direkt abrufbar sein, damit sich die Bürgerinnen und Bürger über den Inhalt des Vorhabens einfach und barrierefrei informieren können.“<sup>75</sup>

Es liegt auf der Hand, dass Erläuterungen Einsicht in die Notwendigkeit und Vernünftigkeit einer rechtlichen Regelung vermitteln können; sie tragen zudem - sowohl bei ihrer Abfassung als auch in der Begutachtung - zur Rationalisierung des Rechtssetzungsvorhabens und zu einer allfälligen Inhaltskorrektur des Entwurfs bei, wenn sie sich den Kontrollfragen der Erforderlichkeit und Durchführbarkeit des Vorhabens sowie einer Vorabschätzung der Folgen widmen.<sup>76</sup> Diese Argumente stützen - neben den genannten Praxisbeispielen - das hier vertretene Postulat nach materieller Transparenz von Rechtssetzungsvorhaben im Begutachtungsverfahren.

## 5. Umgang mit Begutachtungsergebnissen

Einzelne Regelungen sehen vor, wie nach Schluss der Begutachtung mit den abgegebenen Stellungnahmen zu verfahren ist. Die Reihe der Maßnahmen reicht von der Bekanntgabe der Begutachtungsergebnisse über eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Vorbringen bis hin zu einer Reaktionspflicht. Beispiele mögen uns jeweils zur Ausgangsfrage führen.

Was die Bekanntgabe der Begutachtungsergebnisse anbelangt, ist die Salzburger Landesregierung verpflichtet, die zu ihren Gesetzesentwürfen eingelangten Stellungnahmen im Wege des Präsidenten des Landtages über Verlangen jeder Landtagspartei zu übermitteln.<sup>77</sup> In der Steiermark sind schriftliche Stellungnahmen zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen der Landesregierung zu veröffentlichen.<sup>78</sup> Beispiele für die Verpflichtung, die Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens zu veröffentlichen, finden sich auch im Bereich des Bundes: So hat die Finanzmarktaufsichtsbehörde die im Rahmen eines Begutachtungsverfahrens erhaltenen Stellungnahmen auf ihrer Internet-Homepage zu veröffentlichen.<sup>79</sup> § 23b Abs. 1 letzter Satz Geschäftsordnungsgesetz 1975 sieht für den Bereich des Nationalrates vor,

---

<sup>75</sup> Entschließung 200/E XXV. GP, lit. a.

<sup>76</sup> Vgl. Schäffer, aaO (FN 12), 232 ff.

<sup>77</sup> Siehe § 55 Abs. 7 letzter Satz (Sbg.) Landtags-Geschäftsordnungsgesetz.

<sup>78</sup> Siehe Art. 68 Abs. 4 letzter Satz (Stmk.) Landes-Verfassungsgesetz 2010 und § 2 Abs. 4 letzter Satz Steiermärkisches Volksrechtsgesetz.

<sup>79</sup> § 22 Abs. 3a dritter Satz Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz.

dass Stellungnahmen, die zu Regierungsvorlagen, Initiativanträgen, Gesetzesanträgen des Bundesrates und Volksbegehren einlangen, zu veröffentlichen sind, jene von Privatpersonen allerdings nur mit deren Einwilligung. Aus dem Kontext des gesamten Absatzes dieser Bestimmung ergibt sich, dass die Veröffentlichung analog zu den genannten Gesetzesanträgen auf der Website des Parlaments zu erfolgen hat. Diese Regelung bezieht sich auf Stellungnahmen während der Zeit des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens (so auch für den Fall einer Ausschussbegutachtung), nicht jedoch auf Stellungnahmen im (vorparlamentarischen) ministeriellen Begutachtungsverfahren. Allerdings entspricht es einer etablierten Praxis, auf der Website des Parlaments neben den ministeriellen Gesetzesentwürfen die dazu ergangenen Stellungnahmen abrufbar zu halten.<sup>80</sup> Im Unterschied zu einer bloß amtsinternen Zusammenstellung der eingelangten Stellungnahmen („Synpose“) ist vereinzelt auch die Praxis zu beobachten, dass das „Ergebnis des Begutachtungsverfahrens“ in Erläuterungen zu Regierungsvorlagen dargestellt wird.<sup>81</sup> Es liegt auf der Hand, dass die Vorgangsweise, die Begutachtungsergebnisse zu veröffentlichen oder zumindest in allgemein zugänglicher Form zusammenzufassen, die Transparenz der verschiedenen politischen und juristischen Standpunkte fördern und den (öffentlichen sowie parlamentarischen) Diskurs über eine zu behandelnde Materie erleichtern kann. Wer nicht einer anachronistischen Geheimniskrämerei das Wort reden möchte, muss die Offenlegung zumindest der wesentlichen Begutachtungsergebnisse als allgemeinen Standard empfehlen.

Eine weitere Maßnahme, abgegebene Stellungnahmen zu behandeln, besteht in deren inhaltlicher Würdigung. In Entsprechung einer EntschlieÙung des Nationalrates<sup>82</sup> hat das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst die Bundesministerien im Jahr 2017 ersucht, in den Erläuterungen zu einer Regierungsvorlage kurz begründend darzustellen, welchen im Begutachtungsverfahren eingegangenen (inhaltlichen) Anregungen bei der Ausarbeitung der Regierungsvorlage gefolgt wurde, wobei damit ein Eingehen auch auf nicht berücksichtigte Anregungen keineswegs ausgeschlossen wird.<sup>83</sup> Erwähnenswert ist ferner die Ansicht des Verfassungsgerichtshofes, es gehöre vor der Verordnungserlassung zu einem gesetzmäßigen Ermittlungsverfahren, dass sich die Behörde mit konkreten Einwendungen, die im Begutachtungsverfahren oder im Rahmen einer vorgeschriebenen Anhörung erhoben werden,

---

<sup>80</sup> Vgl. *Pürgy*, aaO (FN 5), 344.

<sup>81</sup> Zu Salzburg siehe *Pürgy*, aaO (FN 5), 346.

<sup>82</sup> EntschlieÙung vom 16. Mai 2017, 200/E XXV. GP, lit. e.

<sup>83</sup> Siehe dazu das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 6. November 2017, GZ BKA-600.614/0005-V/2/2017.

auseinandersetzt.<sup>84</sup> Bekannt ist schließlich die Auseinandersetzungspflicht im Notifikationsverfahren in Bezug auf Entwürfe technischer Vorschriften nach der Richtlinie (EU) 2015/1535: Bemerkungen, die die Europäische Kommission oder ein anderer Mitgliedstaat vorgebracht hat, sind bei der weiteren Ausarbeitung der technischen Vorschrift so weit wie möglich zu berücksichtigen.<sup>85</sup> Im Fall einer ausführlichen Stellungnahme der Kommission oder eines anderen Mitgliedstaates hat der betroffene Mitgliedstaat die Kommission über die Maßnahmen, die er auf Grund der ausführlichen Stellungnahmen zu ergreifen beabsichtigt, zu unterrichten, wobei sich die Kommission zu diesen Maßnahmen äußert.<sup>86</sup>

Zur inhaltlichen Auseinandersetzung in Kombination mit einer Information der Öffentlichkeit hierüber sind im österreichischen Recht einzelne Verpflichtungen auf unionsrechtlicher Grundlage normiert. Etwa verlangt die SUP-Richtlinie, dass ua. die abgegebenen Stellungnahmen bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans oder Programms oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren „berücksichtigt“ werden.<sup>87</sup> Nach der Annahme eines Plans oder Programms ist der Öffentlichkeit in einer „zusammenfassenden Erklärung“ bekannt zu geben, wie ua. die abgegebenen Stellungnahmen „berücksichtigt“ wurden und aus welchen Gründen „nach Abwägung mit den geprüften vernünftigen Alternativen“ die Auswahlentscheidung getroffen wurde.<sup>88</sup> Die Einzelheiten dieser Unterrichtung sind von den Mitgliedstaaten festzulegen.<sup>89</sup> Abseits der SUP-Richtlinie sieht die Umgebungslärm-Richtlinie hinsichtlich der Ausarbeitung und Überprüfung von Aktionsplänen zum Lärmschutz vor, dass die Ergebnisse der Mitwirkung der Öffentlichkeit berücksichtigt werden und dass die Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen unterrichtet wird.<sup>90</sup> So sind nach der Umsetzungsnorm im Bundes-Umgebungslärmgesetz Stellungnahmen zu den Entwürfen „zusammenfassend zu würdigen“, wobei „(z)ur Berücksichtigung dieser Stellungnahmen“ eine Dokumentation zu erstellen und diese gemeinsam mit bestimmten anderen Informationen „der Öffentlichkeit zugänglich zu machen“ ist.<sup>91</sup>

Eine Reaktionspflicht, die bereits vor der Rechtssetzung zum Tragen kommt, wird in § 80c Abs. 4 Luftfahrtgesetz begleitend zur Verordnung (EU) Nr. 598/2014 normiert: Vor der Erlassung der Verordnung über lärmbedingte

---

<sup>84</sup> VfSlg. 17.773/2006.

<sup>85</sup> Siehe Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535.

<sup>86</sup> Siehe Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535.

<sup>87</sup> Art. 8 der Richtlinie 2001/42/EG.

<sup>88</sup> Art. 9 Abs. 1 lit. b Richtlinie 2001/42/EG. Siehe dazu zB § 10 Kärntner Umweltplanungsgesetz.

<sup>89</sup> Art. 9 Abs. 2 Richtlinie 2001/42/EG. Siehe dazu zB § 11 Abs. 1 lit. b Z 4 und Abs. 2 Kärntner Umweltplanungsgesetz.

<sup>90</sup> Siehe Art. 8 Abs. 7 erster Satz der Richtlinie 2002/49/EG.

<sup>91</sup> § 10 Abs. 1 vierter und fünfter Satz Bundes-Umgebungslärmgesetz.

Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen sind diejenigen interessierten Kreise, die eine Stellungnahme eingebracht haben, schriftlich davon zu benachrichtigen, dass ihre Stellungnahme berücksichtigt worden sind oder aus welchen Gründen keine Berücksichtigung erfolgt ist. Alternativ darf aus Effizienzgründen die begründete Äußerung zu den eingebrachten Stellungnahmen bei den Anrainergemeinden des jeweiligen Flughafens zur achtwöchigen öffentlichen Einsichtnahme aufgelegt sowie auf der Homepage des Bundesministeriums veröffentlicht werden, wobei die Einschreiter schriftlich von der öffentlichen Auflage der Äußerung zu benachrichtigen sind.

Will man die vorstehende Darstellung zur inhaltlichen Analyse, ihrer Bekanntgabe und zur Reaktion darauf resümieren, ergibt sich ein gemischtes Bild: Festgehalten werden kann, dass der Zweck der Begutachtung gerade darin liegt, sich im Zuge der Entscheidungsvorbereitung mit den abgegebenen Stellungnahmen auseinanderzusetzen,<sup>92</sup> anderenfalls die Begutachtung sinnentleert wäre. Daher liegt auf der Hand, in der inhaltlichen Auseinandersetzung einen allgemeinen Standard zu erblicken. Zwar ist Transparenz grundsätzlich zu begrüßen, jedoch kann die Bekanntgabe des Ergebnisses der inhaltlichen Auseinandersetzung im Vorfeld einer Entscheidungsfindung unter Umständen dazu führen, dass die Beratungen insbesondere durch die Gefahr der Druckausübung auf die Entscheidungsträger erschwert werden.<sup>93</sup> In der Praxis ist andererseits zu beobachten, dass Entscheidungsträger schon vor der Willensbildung versuchen, durch Erklärung die Akzeptanz gegenüber einem künftigen Regelungsvorhaben zu fördern und bestimmte gegenläufige Standpunkte zu entkräften. Psychologisch ist freilich zu beachten, dass Stellen, die im Begutachtungsverfahren eine Meinung abgegeben haben, zum Gegenstand der Begutachtung einen bestimmten Standpunkt einnehmen und damit - auch in der Folge - durchaus interessengeleitet und „parteilich“ agieren können.<sup>94</sup> Die jeweils spezifische Rückmeldung an begutachtende Einschreiter wäre - zumal bei einer Vielzahl von Stellungnahmen - nicht nur ein äußerst

---

<sup>92</sup> Siehe VfSlg. 17.773/2006: Setzt sich die verordnungserlassende Behörde mit den Ergebnissen der Anhörung nicht auseinander, wird der Zweck der Anhörung nicht erfüllt.

<sup>93</sup> Siehe für die Verwaltung den Geheimhaltungstatbestand „zur Vorbereitung einer Entscheidung“ nach Art. 20 Abs. 3 B-VG; dazu *Wieser*, Art. 20/3 B-VG, in: *Korinek/Holoubek et alii* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht.

<sup>94</sup> Beachte zum Conseil d'Etat von Luxemburg das Urteil des EGMR vom 28.9.1995 zur Beschwerde 14570/89 (*Procola* gegen Luxemburg), wonach in der Rechtsprechungsfunktion in einem gerichtlichen Verfahren im Anschluss an die Wahrnehmung der Beratungsfunktion im Begutachtungsverfahren keine objektive und subjektive Unparteilichkeit gemäß Art. 6 Abs. 1 EMRK zu erwarten ist, bei der man der aufgeworfenen Frage „with a completely open mind“ begegnen kann; der Beschwerdeführer hatte daher einen legitimen Grund zur Befürchtung, dass die Mitglieder des richterlichen Gremiums, die mehrheitlich in Personenidentität schon an der Begutachtung teilgenommen hatten, „felt bound by the opinion previously given“.

arbeitsaufwändiges Unterfangen, sondern birgt wohl auch die Gefahr einer Bilateralisierung und Fortsetzung der Diskussion in einer Spirale von Replik und Gegenreplik. Demgegenüber liegt auf der Hand, dass die Auseinandersetzung mit Stellungnahmen des Begutachtungsverfahrens, wenn sie insbesondere in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage zumindest zu wesentlichen Punkten stattfindet, eine sinnvolle Grundlage für die parlamentarischen Beratungen darstellen und den öffentlichen Diskurs fördern kann. Zumindest dies wäre daher wohl als allgemeiner Standard nach Schluss der Begutachtung in Betracht zu ziehen.

# Update zum RIS: Neues im Bereich der Länder und Gemeinden

---

*Helmut Weichsel*

1. Einleitung
2. Novelle des B-VG hinsichtlich des Kundmachungswesens
3. Neue RIS-Anwendungen in der jüngeren Vergangenheit
  - 3.1. Verordnungsblätter der Länder
  - 3.2. Kundmachungen der Bezirksverwaltungsbehörden
  - 3.3. Bundesdisziplinarbehörde
  - 3.4. Kundmachungen der Gerichte
  - 3.5. Ministerratsprotokolle
  - 3.6. Entscheidungen des unabhängigen Parteien-Transparenz-Senats
4. Zukünftige Entwicklungen

## **1. Einleitung**

Der folgende Tagungsbandbeitrag bezieht sich mit Stand August 2022 auf ein Update zum Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS), wobei der Schwerpunkt auf Neuerungen im Bereich der Länder und Gemeinden liegt. Beleuchtet werden insbesondere die Novellierung des bundesverfassungsgesetzlichen Rahmens des Kundmachungswesens und daraufhin erfolgter technischer Adaptierungen zur Ermöglichung neuer RIS-Anwendungen.

## **2. Novelle des B-VG hinsichtlich des Kundmachungswesens**

Auf Grund mehrerer bundesgesetzlicher Bestimmungen (zB BGBIG, BDG, GewO 1994 oder RStDG) sowie solcher auf Landesebene (zB haben alle Landtage beschlossen, dass das jeweilige Landesgesetzblatt im RIS kundgemacht werden soll) dient das RIS einerseits der rechtlich verbindlichen Kundmachung von Rechtsnormen (beispielsweise in den Bundes- und Landesgesetzblättern), andererseits der Information über das Recht der Republik Österreich (beispielsweise über das konsolidierte Bundes- und Landesrecht sowie die dazu ergangene Judikatur der Höchstgerichte).



Im Rahmen einer Landesamtsdirektorenkonferenz im April 2017 wurde die Einrichtung eines einheitlichen gebietskörperschaften- und behördenübergreifenden Internetportals zur freiwilligen Möglichkeit der Einspeisung amtlicher Verlautbarungen angeregt.

Diese amtlichen Verlautbarungen von Behörden wurden bzw. werden teilweise, wie beispielsweise von den Bezirksverwaltungsbehörden (BVB), im Internet (meist nur zur Information, also rechtlich unverbindlich) veröffentlicht. Daher kann es für die Bürger:innen oft schwierig sein, die richtige Veröffentlichungsplattform auf den zahlreichen Behördenwebsites zu finden.

Die Anregung der Landesamtsdirektorenkonferenz wurde vom Bundesverfassungsgesetzgeber aufgegriffen und das B-VG schließlich mit BGBl. I Nr. 14/2019 vom 15. Jänner 2019 dahingehend novelliert, dass im Art. 15 folgender neuer Abs. 7 eingefügt wurde:

*„(7) Die Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften (Art. 97 Abs. 1) sowie der Rechtsvorschriften der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der sonstigen im Bereich der Vollziehung der Länder eingerichteten Behörden kann im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes erfolgen.“*

Da sich das RIS als zentrale, elektronische Plattform für die Veröffentlichung von (auch rechtlich verbindlichen) Normen und weiteren Rechtsinformationen in den vergangenen Jahren sehr bewährt hat, wurde mit dieser B-VG-Novelle ermöglicht, dass die Kundmachung von Rechtsvorschriften der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der sonstigen im Bereich der Vollziehung der Länder eingerichteten Behörden im Rahmen des RIS erfolgen kann, wie beispielsweise eine Kundmachung von Rechtsvorschriften der Bezirksverwaltungsbehörden.

Seit dem Inkrafttreten dieser Bestimmung haben bereits mehrere Landtage (Niederösterreich, Oberösterreich, Tirol, Salzburg und Vorarlberg) entsprechende Beschlüsse gefasst.

### **3. Neue RIS-Anwendungen in der jüngeren Vergangenheit**

Das RIS ist derzeit in sechs Bereiche gegliedert:

- Bundesrecht
- Landesrecht
- Bezirke
- Gemeinden
- Judikatur

- Kundmachungen, Erlässe.

In den letzten Jahren gab es folgende neue RIS-Anwendungen:

### **3.1. Verordnungsblätter der Länder**

Der Tiroler Landtag hat beschlossen, dass ab 2022 die Kundmachung des Verordnungsblattes für Tirol im RIS zu erfolgen hat.<sup>1</sup> Im Verordnungsblatt für Tirol sind ua. Verordnungen der Landesregierung, deren Verlautbarung im Landesgesetzblatt wegen ihres begrenzten räumlichen oder zeitlichen Geltungsbereiches oder wegen des beschränkten Personenkreises, an den sie gerichtet sind, nicht zweckmäßig ist, zu verlautbaren. Ferner können auch Verordnungen des Landeshauptmannes und Verordnungen sonstiger Landesbehörden im Verordnungsblatt für Tirol kundgemacht werden.

Im RIS ist nun im Bereich „Landesrecht“ die neue Anwendung „Verordnungsblatt für Tirol“ verfügbar.<sup>2</sup>

### **3.2. Kundmachungen der Bezirksverwaltungsbehörden**

In Niederösterreich werden seit 1. September 2021 die Verordnungen der niederösterreichischen Bezirksverwaltungsbehörden, inklusive der Statutarstädte, im RIS rechtsverbindlich kundgemacht. Voraussetzung für die elektronische Kundmachung im RIS war ein entsprechender Beschluss des NÖ Landtages, mit dem das NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz und das NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz novelliert wurde.<sup>3</sup>

Im Bereich „Bezirke“ ist die neue Anwendung „Kundmachungen der Bezirksverwaltungsbehörden“ verfügbar.<sup>4</sup>

In der Zwischenzeit haben sich weitere Bundesländer entschieden, die Verordnungen ihrer Bezirksverwaltungsbehörden in dieser neuen RIS-Anwendung rechtsverbindlich kundzumachen:

- Tirol

Seit 1. Jänner 2022 werden die Verordnungen der Bezirksverwaltungsbehörden in Tirol, inklusive der Statutarstadt Innsbruck, im RIS kundgemacht.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. § 7 Landes-Verlautbarungsgesetz 2021.

<sup>2</sup> Abrufbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/Vbl-Tirol/>.

<sup>3</sup> Vgl. § 3a NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz idF LGBl. Nr. 37/2021 und § 50a NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz idF LGBl. Nr. 38/2021.

<sup>4</sup> Abrufbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/Bvb/>.

<sup>5</sup> Vgl. § 7 Landes-Verlautbarungsgesetz 2021 sowie § 40a Innsbrucker Stadtrecht 1975 idF LGBl. Nr. 161/2021.

- **Oberösterreich**

Ebenfalls seit 1. Jänner 2022 werden die Verordnungen der Bezirkshauptmannschaften in Oberösterreich, einstweilen aber nicht jene der öö. Städte mit eigenem Statut, im RIS kundgemacht.<sup>6</sup>

- **Vorarlberg**

Seit 1. Juli 2022 werden die Verordnungen der Bezirksverwaltungsbehörden in Vorarlberg im RIS kundgemacht.<sup>7</sup>

Die Kundmachung von Verordnungen der Salzburger Bezirksverwaltungsbehörden erfolgt seit 1. Juli 2022 im Salzburger Landesgesetzblatt und somit auch im RIS.<sup>8</sup>

### **3.3. Bundesdisziplinarbehörde**

Mit 1. Oktober 2020 hat die Bundesdisziplinarbehörde, die beim Bundesministerium für Kunst und Kultur, öffentlichen Dienst und Sport eingerichtet ist, ihre Tätigkeit aufgenommen.<sup>9</sup> Rechtskräftige Disziplinerkenntnisse und rechtskräftige Einstellungsbeschlüsse der Bundesdisziplinarbehörde werden im RIS in der Anwendung „Bundesdisziplinarbehörde, Disziplinarkommissionen“ im Bereich „Judikatur“<sup>10</sup> veröffentlicht.<sup>11</sup>

### **3.4. Kundmachungen der Gerichte**

Seit 1. Juli 2020 werden vom Landesverwaltungsgericht Vorarlberg die Geschäftseinteilung und Geschäftsordnung rechtlich verbindlich in der RIS-Anwendung „Kundmachungen der Gerichte“ im Bereich „Kundmachungen, Erlässe“<sup>12</sup> kundgemacht.<sup>13</sup>

Seit 1. Jänner 2022 gilt dies auch für das Landesverwaltungsgericht Tirol.<sup>14</sup>

### **3.5. Ministerratsprotokolle**

Bereits seit längerer Zeit werden die Beschlussprotokolle samt den Beilagen der Ministerratssitzungen auf der Homepage des Bundeskanzleramtes

---

<sup>6</sup> Vgl. § 16 Oö. Verlautbarungsgesetz 2015 idF LGBl. Nr. 70/2021.

<sup>7</sup> Vgl. § 3 Kundmachungsgesetz idF LGBl. Nr. 4/2022.

<sup>8</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 lit. m Landes-Verlautbarungsgesetz idF LGBl. Nr. 42/2022.

<sup>9</sup> Vgl. 2. Dienstrechts-Novelle 2019, BGBl. I Nr. 58/2019.

<sup>10</sup> Abrufbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/Dok/>.

<sup>11</sup> Vgl. § 128a BDG 1979 idF BGBl. I Nr. 58/2019.

<sup>12</sup> Abrufbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/Kmger/>.

<sup>13</sup> Vgl. §§ 11 und 15 LVwG-G idF LGBl. Nr. 69/2019.

<sup>14</sup> Vgl. §§18 und 20 TLVwGG idF LGBl. Nr. 161/2021.

veröffentlicht.<sup>15</sup> Seit Mai 2021 findet man diese Dokumente auch im RIS in der neuen Anwendung „Ministerratsprotokolle“ im Bereich „Kundmachungen, Erlässe“.<sup>16</sup>

### **3.6. Entscheidungen des unabhängigen Parteien-Transparenz-Senats**

Der unabhängige Parteien-Transparenz-Senat, der beim Bundeskanzleramt eingerichtet wurde, entscheidet über die Verhängung von Geldbußen und Geldstrafen auf Grund des Parteiengesetzes.<sup>17</sup> Bisher wurden die Entscheidungen dieses Senats (nur) auf der Homepage des Bundeskanzleramtes veröffentlicht.<sup>18</sup>

Seit Oktober 2020 werden diese Dokumente auch im RIS in der Anwendung „Entscheidungen des unabhängigen Parteien-Transparenz-Senats“ im Bereich „Kundmachungen, Erlässe“ der interessierten Bevölkerung zur Verfügung gestellt.<sup>19</sup>

## **4. Zukünftige Entwicklungen**

Der Vorarlberger Landtag hat bereits beschlossen, dass ab 1. Juli 2023 die Kundmachung von Verordnungen der Gemeindeorgane und von Gemeindeverbänden im RIS zu erfolgen haben wird.<sup>20</sup>

In weiteren Bundesländern werden Überlegungen dazu angestellt, beispielsweise Verordnungen der Bezirksverwaltungsbehörden oder der Gemeinden/Gemeindeverbände künftig im RIS rechtsverbindlich kundzumachen.<sup>21</sup>

Zusätzlich zur inhaltlichen Aufwertung des RIS liegt der Fokus darauf, laufend Verbesserungen bei den Suchfunktionen und der Operabilität umzusetzen, damit das RIS auch weiterhin ein viel verwendetes und geschätztes österreichisches Rechtsportal bleibt.

---

<sup>15</sup> Abrufbar unter: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/minister-ratsprotokolle.html> (24.08.2022).

<sup>16</sup> Abrufbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/Mrp/>.

<sup>17</sup> Vgl. § 11 Parteiengesetz 2012.

<sup>18</sup> Abrufbar unter: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/unabhaenger-parteien-transparenz-senat.html> (24.08.2022).

<sup>19</sup> Abrufbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/Upts/>.

<sup>20</sup> Vgl. § 32 und § 94 Abs. 2 Gemeindegesetz idF LGBl. Nr. 4/2022.

<sup>21</sup> Im Burgenland und in der Steiermark ist vorgesehen, dass ab 1. Jänner 2023 die Verordnungen der Bezirksverwaltungsbehörden ebenfalls im RIS kundgemacht werden sollen. Allerdings fehlen derzeit noch die entsprechenden Beschlüsse der beiden Landtage.



## **Redaktion:**

---

*Dr. Karl Irresberger*

Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst  
Abteilung V/2 - Allgemeine Legistik, Rechtsinformation,  
Länderangelegenheiten, Verwaltungsorganisationsrecht  
Ballhausplatz 2, 1010 Wien  
[karl.irresberger@bka.gv.at](mailto:karl.irresberger@bka.gv.at)

*Mag. Dr. Wolfgang Steiner*

Amt der Oö. Landesregierung  
Oö. Landtagsdirektion, Direktion Verfassungsdienst  
Landhausplatz 1, 4021 Linz  
[wolfgang.steiner@ooe.gv.at](mailto:wolfgang.steiner@ooe.gv.at)

*Mag. Dr. Thomas Uebe*

Amt der Oö. Landesregierung  
Oö. Landtagsdirektion, Direktion Verfassungsdienst  
Landhausplatz 1, 4021 Linz  
[thomas.uebe@ooe.gv.at](mailto:thomas.uebe@ooe.gv.at)

## **Autorinnen und Autoren:**

---

*Mag. Dr. Elisabeth Neuhold*

Amt der Burgenländischen Landesregierung  
Gruppe 5  
Europaplatz 1, 7000 Eisenstadt  
[elisabeth.neuhold@bgld.gv.at](mailto:elisabeth.neuhold@bgld.gv.at)

*Mag. Dr. Julia Dorner*

Amt der Oö. Landesregierung  
Oö. Landtagsdirektion, Direktion Verfassungsdienst  
Landhausplatz 1, 4021 Linz  
[julia.dorner@ooe.gv.at](mailto:julia.dorner@ooe.gv.at)

*Mag. Dr. Martin K. Greifeneder*

Johannes Kepler Universität

Institut für Staatsrecht und Politische Wissenschaften

Altenberger Straße 69, 4040 Linz

[martin.greifeneder@jku.at](mailto:martin.greifeneder@jku.at)

*Mag. Michael Denk*

Johannes Kepler Universität Linz

Institut für Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre, LIT Law Lab

Altenberger Straße 69, 4040 Linz

[michael.denk@jku.at](mailto:michael.denk@jku.at)

*Prof. Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A.*

Leibniz Universität Hannover

Institut für Rechtsinformatik (IRI)

Königsworther Platz 1, 30167 Hannover

[margrit.seckelmann@iri.uni-hannover.at](mailto:margrit.seckelmann@iri.uni-hannover.at)

*Mag. Andreas Grieb*

Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien

Schmerlingplatz 11, 1011 Wien

[andreas.grieb@justiz.gv.at](mailto:andreas.grieb@justiz.gv.at)

*Prof. Dipl.-Ing. Dr. Wolfgang Kahlig*

Contact-EDV AG

Rosenackerstraße 61, 1160 Wien

[wolf.kahlig@kontakt.at](mailto:wolf.kahlig@kontakt.at)

*Eleonora Kahlig, MSc.*

Contact-EDV AG

Rosenackerstraße 61, 1160 Wien

[nora.kahlig@kontakt.at](mailto:nora.kahlig@kontakt.at)

*Mag. Katharina Klement*

Stadt Wien - Wiener Wohnen  
Koordinationsbereich Kundenmanagement  
Rosa-Fischer-Gasse 2, 1030 Wien  
[katharina.klement@wien.gv.at](mailto:katharina.klement@wien.gv.at)

*Mag. Gottfried Michalitsch*

Parlamentsdirektion  
Nationalratsdienst  
Dr. Karl-Renner-Ring 3, 1017 Wien  
[gottfried.michalitsch@parlament.gv.at](mailto:gottfried.michalitsch@parlament.gv.at)

*Mag. Marcus Wittig*

Thüringer Landtag  
Referate A 7 und A 1  
Jürgen-Fuchs-Straße 1, 99096 Erfurt  
[marcus.wittig@thueringer-landtag.de](mailto:marcus.wittig@thueringer-landtag.de)

*Dr. Edmund Primosch*

Amt der Kärntner Landesregierung  
Abteilung 1 - Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst  
Mießtaler Straße 1, 9021 Klagenfurt am Wörthersee  
[edmund.primosch@ktn.gv.at](mailto:edmund.primosch@ktn.gv.at)

*Mag. Dr. Helmut Weichsel*

Bundesministerium für Finanzen  
Abteilung V/B/6 - E-Government Bund/Verwaltung  
Johannesgasse 5, 1010 Wien  
[helmut.weichsel@bmf.gv.at](mailto:helmut.weichsel@bmf.gv.at)





