

Schriftenreihe Rechtsinformatik

■ Erich Schweighofer/Friedrich Lachmayer (Hg.) • Band 6 ■

**Schweighofer/Menzel/
Kreuzbauer (Hg.)**

IT in Recht und Staat

**Aktuelle Fragen der
Rechtsinformatik 2002**

Verlag **Österreich**
vormals Verlag der
k. u. k. Hof- und Staatsdruckerei

Rechtsverbindliche Kundmachung im Internet – www.avsv.at

Josef Souhrada

*Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
A-1031 Wien, Postfach 600
josef.souhrada@hvb.sozvers.at*

Schlagworte: Kundmachung, amtliche Verlautbarung, Veröffentlichung, Promulgation, Rechtsvorschriften, Gesetz, Verordnung, Satzung, Rechtsverbindlichkeit, verbindliche Publikation, authentischer Text, Sozialversicherungsrecht, e-Recht, e-Government, e-SV, Zugang zum Recht, law engineering, Rechtsetzung.

Abstract: Dieser Beitrag behandelt die Veröffentlichung rechtsverbindlicher Texte (Rechtsvorschriften, Gesetze im materiellen Sinn, Verordnungen) im Internet ohne parallele Publikation auf Papier.

1. Vom Papier ins Internet

Keine Kundmachungen auf Papier mehr: Kein Verlautbarungsblatt, kein Abonnement, keine Postzustellung, sondern gebührenfrei aktueller Zugang zu kundgemachten Rechtsvorschriften und die Möglichkeit der Textbeschaffung von der Originalkundmachung aus, rund um die Uhr und von jedem Internetanschluss im In- und Ausland.

Dieses Ziel hat die österreichische Sozialversicherung für ihre Rechtstexte seit Jahresbeginn 2002 verwirklicht. Versicherungsträger¹ nach den österreichischen Sozialversicherungsgesetzen und deren Dachorganisation² haben Durchführungsvorschriften zu erlassen: Satzungen, Krankenordnungen, Richtlinien usw.³. Diese Texte gelten rechtlich als Verordnungen, welche öffentlich kundzumachen sind („amtlich zu verlautbaren“). Sie waren in der Fachzeitschrift „Soziale Sicherheit“ – SozSi kundzumachen. Ab Jänner 2002 erfolgen diese Kundmachungen nicht mehr in ge-

¹ Krankenkassen, Versicherungsanstalten; Aufzählung siehe im System unter Hilfe/Allgemein.

² Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Wien.

³ Aufzählung siehe unter www.avsv.at unter Hilfe/Allgemein.

druckter Form auf Papier, sondern im Internet unter der Adresse <https://www.avsv.at>.⁴

2. Aufbereitung der Texte

Das Verlautbarungsverfahren⁵ beginnt bei der Stelle, welche die Kundmachung vorzunehmen hat. Es gibt keine Zentralstelle für Verlautbarungen. Geschrieben werden die Texte im Textverarbeitungssystem Microsoft-Word in einer eigenen Dokumentvorlage⁶. Jede verlautbarende Stelle hat Personen nominiert, welche berechtigt sind, Texte zur Verlautbarung freizugeben⁷. Unabhängig von Signatur und Passwort ist eine Kundmachung nur dann möglich, wenn deren Text einen Konvertierungsprozess erfolgreich durchlaufen hat. Dieser Ablauf wird auch als Filter gegen systemwidrige Formatierungen⁸ verwendet. In diesem Konvertierungsprozess wird aus der korrekt formatierten Word-Datei automatisch ein Dateipaar bestehend aus einer pdf- und einer xml-Datei erzeugt. Diese „Dateizwillinge“ werden vom freigabeberechtigten Autor signiert und passwortgeschützt gesichert an den Verlautbarungsserver im Intranet der Sozialversicherung gesendet. Dieser Server trägt automatisch die Kopfzeile der Verlautbarung mit Freigabedatum, laufender Nummer und Jahrgang ein, was wiederum signiert wird und im Detail nachvollziehbar

⁴ Das „s“ in „https: ...“ steht für die Kennzeichnung einer Internet-Seite mit Sicherheitsmerkmalen. Wer wie üblich „http: ...“ eingibt, wird auf diese sichere Seite weitergeleitet. Die Erstveröffentlichung zu diesem System erfolgte im Beitrag „www.avsv.at – Amtliche Verlautbarungen der Sozialversicherung im Internet“ in der Fachzeitschrift „Soziale Sicherheit“ – SozSi, herausgegeben vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger in Wien, Jännerheft 2002, 6-18. Sein Inhalt wird hier nicht wiederholt – siehe dafür auch dessen Speicherung in der Rechtsdatenbank RDB. Seinen allgemeinen Text (ohne Fußnoten), jenen der Erläuterungen zur Regierungsvorlage und weitere Informationen finden Sie auf der Homepage und in den Hilfetexten des hier beschriebenen Systems unter www.avsv.at.

⁵ Details zum Ablauf siehe SozSi 2002, 15.

⁶ Diese Vorlage steht allen Mitarbeitern (auch für Übungszwecke) im Intranet der Sozialversicherung zur Verfügung. Sie beruht auf der Legistikdokumentvorlage des Bundeskanzleramtes. Siehe dazu auch den Beitrag von *Weichsel* im selben Band.

⁷ Es handelt sich im Wesentlichen um jene (bundesweit ca 70) Personen, die bisher berechtigt waren, die Druckfreigabe zu erteilen.

⁸ Dokumente, welche eine Absatzmarke (Zelle) enthalten, die nicht mit den vorgesehenen Formatvorlagen formatiert ist, werden abgelehnt und kommen damit gar nicht in jenen Programmteil (Verlautbarungsmanager), welcher die Dokumente zur Signierung/Versendung bearbeiten läßt.

bleibt. Danach werden die Dateien zur Abfrage ins Internet gespiegelt. Dieser Zeitpunkt ist die „Freigabe zur Abfrage“, von der sich das Inkrafttreten ableitet. Rechtsverbindlich ist die pdf-Fassung, die xml-Datei ist Basis für weitere (einfachere) Textbearbeitungsschritte der Benutzer. Sie spart dem Benutzer das „Herauskonvertieren“ von Texten aus dem pdf-Format.

2.1. Keine Bearbeitung

Kundgemacht (verlautbart) werden Rechtsvorschriften. Eine Bearbeitung dieser Texte ist nicht Aufgabe des Kundmachungssystems. Sie kann wie bisher von jedem vorgenommen werden, der hierfür Kapazität und Marktchancen besitzt bzw die entsprechenden unternehmerischen Risiken eingehen möchte⁹. Die vollständigen Fassungen der kundgemachten Texte werden für die Dokumentation des Sozialversicherungsrechts SOZDOK aufbereitet. Eine darüber hinausgehende Bearbeitung, wie es zB die Produktion von Textausgaben, Kommentaren usw wäre, ist nicht Aufgabe des Kundmachungssystems und wird auch nicht als Aufgabe der SOZDOK gesehen.

In die kundgemachten Texte werden keine Verweise (Paragrafenzitate, Links) auf andere Rechtsvorschriften eingearbeitet. Sie wären von zweifelhaftem Wert, weil sie im Einzelfall oft nur eine Arbeitshilfe, ein Hinweis sein könnten¹⁰: Es ist nicht immer eindeutig (ermittelbar), welcher „Wille des Satzungs-, Verordnungsgebers usw“ hinter dem Zitat eines Paragraphen steht: Verweise können vom normsetzenden Organ *gemeint/gewollt* sein¹¹ als

⁹ Der hier behandelte Normenbereich besteht seit vielen Jahrzehnten. Es gab dazu bisher keine auch nur vergleichsweise umfassenden Textausgaben, sodass das Kundmachungssystem, aber auch die Dokumentation für kein am Markt befindliches Produkt störend wirkt – im Gegenteil: die leichtere Zugänglichkeit des Normenbestandes könnte verstärkten Bedarf an (Überarbeitungen von) Kommentaren usw wecken, wodurch Autoren und Verlagen eher zusätzliche Geschäftsfelder eröffnet würden.

¹⁰ Für eine Dokumentation wie die SOZDOK kann es sinnvoll sein, Links anzubieten und es geschieht dort auch, für ein Kundmachungssystem erscheint dies jedoch nicht geboten.

¹¹ Wenn überhaupt ein einschlägiger Wille ermittelbar ist, die Materialien geben in der Praxis so gut wie nie Hinweise darauf. Der Wille des verordnungsgebenden Organs muss sich nicht immer mit der Meinung der Aufsichtsbehörde, eines Verfassungsdienstes, Interpretationsergebnisses oder dem Stand der Verfassungsrechtslehre decken, sodass auch (im allg unzulässige) gleitende Verweise auf Normen anderer Rechtsetzungsautoritäten beschlossen und kundgemacht werden könnten ... Es ist nicht Aufga-

- statisch (wenn der Paragraph, auf den verwiesen wird, sich ändert, bleibt der Verweis auf die alte Fassung dieses Paragraphen aufrecht), oder
- dynamisch mit den Unterfällen
 - dauernd dynamisch oder
 - dynamisch nur während der Zeit, in welchem der zitierte Paragraph seinen wesentlichen Inhalt beibehält¹², sie können aber auch
- statisch gemeint sein, aber technisch gleitend gestaltet werden müssen¹³ usw.

Die Unterscheidung dieser Fälle kann im Einzelfall schwierig werden. Ein Kundmachungssystem muss jeden Eindruck vermeiden, interpretierende Bearbeitungen zu enthalten. Auf Links wird daher verzichtet.

3. Sicherheitskriterien

Den verantwortlichen Mitarbeitern der kundmachungsberechtigten Stellen stehen durch persönliches Passwort geschützte Autorenarbeitsplätze mit persönlichem Zertifikat zur Verfügung¹⁴.

be eines Kundmachungssystems, Texte inhaltlich zu prüfen. Auch bei verfassungsrechtlicher Zweifelhaftigkeit ist eine Norm so lange anzuwenden, bis sie (durch den VfGH usw) aufgehoben ist. Die damit zusammenhängenden Fragen wären noch näher zu diskutieren.

¹² Vgl Organisationsvorschriften wie die Satzung des Hauptverbandes, AVSozSi 6/1998, 450 im Jahr 2001, in welcher ein Verweis (Link) auf die §§ 441 ff ASVG jeweils den Stand der Organisation auf Basis der 52. ASVGNov BGBl 20/1994 meint, nicht aber die neue Organisationsform nach §§ 441 ff ASVG idF 58. ASVGNov BGBl 99/2001 ab 1. September 2001. Die inhaltliche Bedeutung eines Links kann in Folge einer Änderung der Norm, auf welche verwiesen wird, von einem Tag auf den anderen wechseln. Die Unterscheidung zwischen „anwendbar/gegenstandslos/unanwendbar/beschränkt anwendbar“ usw kann nicht Aufgabe einer Verweisbearbeitung in einem Kundmachungssystem sein.

¹³ Wenn ein Zitat auf eine (auch zeitlich) genau definierte Bestimmung verweist, ist es idR statisch gemeint. Wenn nun diese Bestimmung im Rahmen einer Wiederverlautbarung (nur) ihre Nummer und Rechtschreibung ändert, verweist das Zitat nach wie vor auf dieselbe Norm (Bestimmung), welche aber *technisch* (für die Paragrafenzählung, die Volltextsuche) als neuer Text zu behandeln ist. Inhaltlich ist dieser Verweis wohl nach wie vor als statisch zu sehen, technisch ist er von der alten zur neuen Fassung des Paragraphen „geglitten“.

Prüfsummenberechnungen (hash-Werte¹⁵) usw stellen sicher, dass sich die parallel laufenden pdf- und xml-Versionen eines Textes auf dem gleichen Stand befinden. Ist das einmal nicht der Fall, erfolgt eine Fehlermeldung und der Text kommt nicht zum nächsten Verarbeitungsschritt. Eben solche Fehlermeldungen erfolgen in Situationen, welche nicht vollständig dem vorgegebenen Ablauf entsprechen¹⁶. Die Reaktionen in solchen Fällen reichen von bloßen Fehlermeldungen bis zur totalen Abschaltung (vom-Netz-nehmen) des Gesamtsystems oder eines seiner Teile. Die Dateipaare im Intra- und im Internet werden wiederholt gegenseitig auf Veränderungen geprüft, eine Veränderung auch nur einer Datei führt zu einer Fehlermeldung. Einschlägige zusätzliche Testläufe während des laufenden Betriebes (auch gegen DoS¹⁷-Attacken, Hacker aus dem Intranet usw) sind und werden auch in Zukunft durchgeführt. Die Sicherheitskriterien betreffen nicht nur die Erstellung der kundzumachenden Texte, son-

¹⁴ Software, sog „Verlautbarungsmanager“ mit eigener (vom echten Verlautbarungssystem getrennter) Übungsumgebung; downloadbar ebenfalls passwortgeschützt im Intranet der Sozialversicherung und installierbar auf den büroüblichen PC-Arbeitsplätzen.

¹⁵ Hash-Werte sind „Bit-Quersummen, Zerhackerwerte“ von Texten; vgl engl to hash – zerstückeln, frz hache – Axt, Beil; lat acer – spitz, scharf, dt Achel – (Ähren-)Spitze (weststeir e⁸ch⁸), ostösterr faschieren – stark zerkleinern; Haschee – feines Hackfleisch usw Das Verändern eines einzigen Zeichens/Bits verändert den hash-Wert der gesamten Datei. Es ist zwar vergleichsweise einfach, aus einer Datei/einem Text den hash-Wert zu berechnen, aber praktisch unmöglich, aus dem hash-Wert wieder auf die Nachricht zu schließen: Man kann in der Praxis nicht einen Text erfinden, der einem vorliegenden hash-Wert entspricht und auch noch den gewünschten (und legistisch passenden!) veränderten Sinngehalt besitzt. Die Internet-Suchmaschinen bieten reichhaltige weiterführende Information vgl zB http://www.juengling-edv.de/security/digitale_signatur.htm. Im Zusammenhang mit elektronischer Signatur ergibt sich ein hohes Maß an Sicherheit gegen Veränderungen.

¹⁶ Wie zB das Verwenden einer nicht für das System vorgesehenen Signatur.

¹⁷ Denial-of-Service (nicht Disk operating System ...): Es wurde (im Test des Institutes für Softwaretechnik der TU Wien) versucht, den Webserver mit Anfragen zu überbeanspruchen und mittels ping-of-death und Portscans zu blockieren. Dabei wurde ein Server mit bis zu 100.000 anfragenden Clients gleichzeitig konfrontiert, selbst dadurch konnten keine Fehler oder Abstürze provoziert werden. Zusätzlich wurden andere Attacken versucht, welche auch keinen Erfolg hatten. Die Server bzw Firewalls (des Rechenzentrums des Hauptverbandes bzw anderer Stellen) haben standgehalten. Die Sicherheitsvorkehrungen gehen soweit, Server so zu konfigurieren, dass sie über sich selbst falsche Versionsinformationen usw bekanntgeben, um Angreifern schon die Basis für Attacken (= Systemdatenkenntnis usw) zu erschweren.

dern auch Prüfung, Transport, Speicherung und Wiedergewinnbarkeit im Verlautbarungsablauf.

Es sind nicht nur bewusste Störer („Hacker“ usw) von außen zu berücksichtigen, welche durch die Firewalls etc zu dringen hätten. Auch auf interne Sicherheitsmaßnahmen war Wert zu legen: Flüchtigkeitsfehler, Schlamperei, aber auch Störer aus anderen Motiven¹⁸ können ein System im eigenen Bereich lahmlegen. Deswegen ist es zB einem freigabeberechtigten Mitarbeiter nicht ohne Weiteres möglich, eine andere als die vom System anerkannte Signatur zu verwenden oder von außerhalb des Intranets eine Verlautbarung einzuleiten.

Auszugehen war davon, dass die Rechtsinformation möglichst unverfälscht zum Empfänger gelangen soll. Ebenso klar ist aber, dass sich Caches, Proxies und andere „Datenzwischenlager“-Funktionen durch ein einzelnes Internet-Angebot nicht völlig ausschalten lassen. Vorgesehen wurde, dass eine Suche nach einem bestimmten Text auf den Verlautbarungsserver zugreift und sich nicht mit der Nachforschung begnügt, ob die gesuchte Datei nicht vielleicht auf einem („näher“ liegenden, aber weniger sicheren) Zwischenspeicher bereits vorhanden ist.

Das Sicherheitsniveau wurde hoch gelegt, absolute Fehlerfreiheit kann aber genauso wenig angenommen werden wie bei Verlautbarungen in gedruckten Gesetzblättern: Sie ist im Druck ebenso unmöglich wie im EDV-Betrieb. Ebenso wenig wie garantiert werden kann, dass ein Gesetzblatt keine Druckfehler enthält oder sonstige Unstimmigkeiten im Verlautbarungsablauf gedruckter Texte auftreten, kann garantiert werden, dass EDV-Programme in allen Details aller Versionen fehlerfrei sind und

¹⁸ Intrige, Hass, Selbstdarstellung, Angeberei, Balzverhalten, aber auch einfacher „Bastelwahn“ usw – dass sich solche Vorgänge intern, also bereits im Bereich hinter den Firewalls abspielen, macht sie umso gefährlicher. Auf Art 9 Z 1 letzter Teil StV Wien, § 3 VerbotsG iZm VfSlg 10705, 12646 wurde dabei nicht vergessen. Selbst wenn es einem – technisch – Berechtigten gelänge, von seinem Arbeitsplatz bei einem Versicherungsträger Produkte religiöser Wahnvorstellungen, nationalsozialistischen Gedankengutes oder schlichten Unsinn in das System zu schmuggeln, bliebe das Ergebnis nicht auf Dauer darin bestehen: Einschlägige – hohe – Sicherheitsbarrieren sind vorgesehen. Es handelt sich bei solchen „Produkten“ nicht um Rechtsvorschriften, sodass derlei Enuntiationen im Einvernehmen mit der verlautbarungspflichtigen Stelle oder dem Hauptverband (§ 31 Abs 9a letzter Satz ASVG) entfernt (storniert) werden können, ohne das Thema „Kundmachung“ zu berühren. Es darf bei der Organisation des Systems kein Akt gesetzt werden, der eine Mitwirkung an nationalsozialistischer Wiederbetätigung bedeuten würde. Ein Verlautbarungssystem, welches es zuließe, dass einmal hineingelante Texte dieser Art auf Dauer darin bestehenblieben, verstieße gegen diesen Grundsatz.

in allen denkbaren Programmkombinationen stets gleich reagieren. Das gilt insbesondere für die Sphäre des Normadressaten und dessen EDV-Einrichtung: Ebenso wie Gesetzblätter nicht an allen Orten, an denen Normadressaten wohnen, gleich schnell und gut greifbar und lesbar sind¹⁹, ist es nicht möglich, ein mit allen Betriebssystemen, Browserversionen und pdf-Programmen genau gleich reagierendes System anzubieten. Es wurde aber dafür Sorge getragen, dass das Angebot auf den seit mehreren Jahren in der Praxis vorhandenen Arbeitsplatzkonfigurationen funktionsfähig ist. Es ist auf deren Basis nicht notwendig, für die Arbeit mit dem System zusätzliche Anschaffungen zu tätigen. Anpassungen an technische Neuerungen werden (nur) insoweit erfolgen, als die Nutzbarkeit des Angebotes (pdf-Texte) auf älteren Geräte-/Softwarekombinationen sichergestellt bleibt.

Ausdrucke der Grundlageninformationen des Systems werden dem Österreichischen Staatsarchiv zur dauernden Aufbewahrung übergeben.²⁰

3.1. Signatur

Für die erste Zeit des Angebots wurde ein Zertifikat von TC Trustcenter, Class 2 CA²¹ erworben. Mit dem Programm Adobe Acrobat 5²² kann die Echtheit der Signatur geprüft werden.

Für die Auswahl waren folgende Überlegungen maßgebend:

- Das Zertifikat musste unter allen Umständen zum Inkrafttreten des Gesetzes mit 1. Jänner 2002 für alle Mitarbeiter funktionsfähig installiert sein.
- Es war auf Grund der einschlägig notwendigen Beglaubigungen²³ mit einer das übliche Ausmaß überschreitenden Verfahrensdauer zu rechnen.

¹⁹ Man muss nicht gleich an die Stammfassung des ABGB aus 1811 denken, auch die in Fraktur gesetzten Rechtstexte der Jahre um 1930 machen manchen Lesern (welche zB mit dem „langen s“ nicht vertraut sind) bereits Schwierigkeiten.

²⁰ § 3 Abs 3 zweiter Satz BundesarchivG.

²¹ Details dazu sind im Microsoft Internet Explorer unter Datei/Eigenschaften/Allgemein/Zertifikate bzw im Netscape Navigator durch Anklicken des Schlosses links unten einzusehen. Die Grundlagen dieses Zertifikates sind auf der Website von TC Trustcenter unter http://www.trustcenter.de/legal/policy/policy_de/richtlinien_einleitung.htm veröffentlicht.

²² Vollständige Version, nicht bloß der kostenlos erhältliche Acrobat Reader.

- Es war Vorsorge dafür zu treffen, dass die Benutzer in der Einführungsphase des Systems nicht unnötig verunsichert würden: Die Hersteller von Internetbrowsern tragen – dem Vernehmen nach gegen nicht unwesentliches Entgelt – Zertifikatsanbieter in ihre Browser ein. Trifft ein Browser auf einen Zertifikatsanbieter, welcher bei ihm nicht eingetragen ist, entsteht eine für den uninformierten Außenstehenden nicht ohne weiteres nachvollziehbare Fehlermeldung in Richtung „unbekanntes Zertifikat“²⁴, was trotz aller denkbaren Vorkehrungen beim Benutzer die Assoziation „unbekannt – unsicher“ auslöst hätte. Das war zumindest in der Anfangsphase – in der erfahrungsgemäß auch sonst noch genug Fehlermeldungen verschiedenster Art entstehen – zu vermeiden.

3.2. Mehrfache Signierung

Bedingt durch den Produktionsablauf sind mehrfache Signaturvorgänge vorgesehen:

- Zunächst wird das Dateienpaar, welches vom Autorenarbeitsplatz an den Verlautbarungsserver gesendet wird, vom verantwortlichen Autor (Freigabeberechtigten) selbst signiert. Der Verlautbarungsserver nimmt es in Empfang, prüft die Signatur und schreibt die Angabe des Freigabedatums, der laufenden Nummer und des Jahrganges automatisch hinzu.
- Durch diese Eintragung wird allerdings der vom Autor bereits signierte Datenbestand im Nachhinein verändert; die Richtigkeit der Vorgangsweise wird daher durch eine zweite Signierung bestätigt.

²³ Der Hauptverband bzw ein österreichischer Sozialversicherungsträger steht nicht im „Handelsregister“ (Firmenbuch), sodass zunächst zu klären war, ob ein Zertifizierungsdiensteanbieter – und in welcher Form – die Bescheinigung über die rechtsverbindliche Vertretung (§ 442b Abs 1 iVm § 434 Abs 2 ASVG) akzeptieren würde.

²⁴ Fehlermeldungen in der Art: „... ist eine Web-Site, die übertragene Daten durch Verschlüsselung schützt. Allerdings wird der Unterzeichner dieses Zertifikats von (Browsername) nicht anerkannt“ uÄ (auf die mE wettbewerbsrechtlich zweifelhafte Botschaft dieser Meldung wäre in anderen Zusammenhängen einzugehen). Welche Zertifikate im Browser eingetragen sind, ist beim Internet Explorer unter Extras/Internetoptionen/Inhalt/Zertifikate/vertrauenswürdige Stammzertifizierungsstellen bzw im Netscape Navigator durch Anklicken des (offenen/geschlossenen) Schlosses links unten (Zertifikate/Unterzeichner) zu sehen.

4. Besserer Zugang zum Recht

Das System öffnet die verlaublichen Texte einem weiten Publikum: Lag die Abonnentenzahl der Fachzeitschrift, in welcher die Kundmachungen erschienen, in den letzten Jahren unter 5000, so verfügten mit Ende 2001 erstmals mehr als die Hälfte aller Österreicher ab 14, also über 3,5 Millionen Menschen, über einen Internet-Zugang. 47 % benützten das World Wide Web auch tatsächlich, immerhin 38 % bezeichneten sich laut einer Meinungsumfrage²⁵ als Intensivnutzer.

Nach dem Gesetz dürfen für den Zugang zum System keine gesonderten Gebühren verlangt werden²⁶. Durch die Auskunft- und Kundendienststellen der Versicherungsträger ist auch jenen Personen der Zugang zu den Rechtsvorschriften möglich, die keinen Internetanschluss verwenden können²⁷.

5. Die Wegbereiter

Das Projekt war nur möglich, weil sich zumindest bei den jüngeren Juristen bereits ein gewisses Grundverständnis für EDV verbreitet hat. Die Rolle juristischer Informationsangebote im Internet als Wegbereiter für das Projekt darf nicht unterschätzt werden: Berührungspunkte vor dem PC wurden durch diese Projekte bestmöglich verringert. Wer diese Informationsangebote kannte, hatte dadurch zumindest grundlegendes Verständnis erlangt. Zu nennen²⁸ sind insbesondere das Rechtsinformationssystem des Bundes – RIS, die Arbeiten des Justizministeriums (Grundbuch, Firmenbuch, Ediktsdatei, elektronischer Rechtsverkehr usw) und der österreichischen juristischen Verlage, namentlich auch die Rechtsdatenbank RDB. Es ist durch diese Projekte möglich geworden, den bekann-

²⁵ *Staudacher* in: Tageszeitung „Kurier“, 22. Februar 2002 Wirtschaftsteil, S 15, unter Berufung auf eine Umfrage des Austrian Internet Monitor AIM und auf www.efit.at, www.integral.co.at.

²⁶ Auf diese Kostenfreiheit wurde auch von der Bundesregierung hingewiesen: Ministerratsbericht zu dessen 91. Sitzung am 3. April 2002, vgl WrZtg 4. 4. 2002, 6.

²⁷ Schon die Fachzeitschrift SozSi war bei den Versicherungsträgern und dem Hauptverband zur kostenlosen Einsicht aufzulegen (§ 31 Abs 9 ASVG aF), diese Zutrittsmöglichkeit bleibt somit inhaltlich bestehen.

²⁸ <http://www.ris.bka.gv.at/auswahl/>, <http://www.bmj.gv.at/>, <http://www.edikte2.justiz.gv.at/>, <http://www.rdb.co.at/>; Verlage ARD, Braumüller, dbv, juridica, Lexis Nexis, LINDE, MANZ, n.w.v., ÖGB-Verlag, ORAC, Springer, Ueberreuter, Verlag Österreich, Weiss, WEKA, Wirtschaftsverlag, WUV usw.

terweise nicht unbedingt technikfreundlichen Juristen über die Möglichkeiten der Textverarbeitung hinaus EDV-Systeme anzubieten, welche eigenständige Informationsproduktion, nicht bloß deren Wiedergewinnung möglich machen. Weitere Grundlage waren die legistischen Formatvorlagen des Bundes²⁹, welche für die Formatierungen und Schreibweise (Layout) übernommen werden konnten. Dass die Zeit reif war für ein entsprechendes Projekt, belegt auch die Entwicklung der Diskussion³⁰.

Das Projekt entstand ab September 2001 bis zum Jahreswechsel unter hohem Zeitdruck. Möglich war das nur, weil das Team der (Projekt-)Mitarbeiter der Dokumentation des österreichischen Sozialversicherungsrechts – SOZDOK³¹ (noch) zur Verfügung stand und wesentliche Teile der SOZDOK, aber auch der legistischen Tätigkeit der Republik Österreich herangezogen werden konnten. Das Projekt war ein Folgeprojekt zur SOZDOK und nützt teilweise deren Technik.

Das Projekt wurde getragen vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger (Auftraggeber nach dem Gesetz³²), der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (Projektleitung³³), dem Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (Aufsichtsbehörde³⁴), dem Institut für Softwaretechnik an der Technischen Universität Wien (Prof. *Grechenig*) und dem Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Universität Salzburg (Prof. *Jahnel*) in wissenschaftlicher Begleitung³⁵ und dem Unternehmen T-Systems, wobei dessen Bereitschaft, die Projektmitarbeiter der SOZDOK praktisch ohne Vorlaufzeit durch Umstellung sonstiger (Personal- und Ressourcen-)Einsatzpläne auch diesem Projekt zur Verfügung

²⁹ Allgemein zugänglich unter <http://www.austria.gv.at/regierung/VD/legistik.htm>.

³⁰ Vgl. *Konzelmann*, Inhaltliche Fragen der computergestützten Normpublikation, 171-181 und *Babenhauserheide/Rosenbach*, Elektronisches Landesrecht Nordrhein-Westfalen: Elektronische Erstellung und Publizieren von Gesetzestexten und Verwaltungsvorschriften-Texten, in: *Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer* (Hg): Auf dem Weg zur ePerson, Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik 2001, Schriftenreihe Rechtsinformatik, Band 3, Verlag Österreich, Wien 2001, 131 ff (Tagungsband des 4. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums IRIS 2001 – Salzburger Gespräche vom Februar 2001) 143-152. *Wiederin*, Die Kundmachung von Rechtsvorschriften im Internet, in: *Gruber*, Die rechtliche Dimension des Internet, 25.

³¹ www.sozdok.at, vorgestellt im Beitrag: SOZDOK NEU – Dokumentation des Sozialversicherungsrechts im Internet, in: Tagungsband wie FN 30.

³² § 31 Abs 9 und 9a ASVG.

³³ § 4 Abs 2 REDV, AVSozSi 106/1994, 568, in der SOZDOK unter REDV zugänglich.

³⁴ §§ 448 ff ASVG.

³⁵ Beide bereits bewährt durch ihre Mitarbeit an der SOZDOK.

zu stellen, aber auch die Einsatzbereitschaft aller anderen Beteiligten, hier ausdrücklich gewürdigt werden soll. Umso mehr, als die juristischen Anforderungen hoch waren und in diesem Projekt auch Techniker nicht umhin konnten, mit österreichischem Verfassungsrecht, z. B. Argumenten des Verfassungsgerichtshofes zur Publikation von Rechtsvorschriften, konfrontiert zu werden.

Der Mentor des Projektes hielt sich im Hintergrund und trat Ende Jänner 2002 in den mehr als wohlverdienten Ruhestand: Es war der Sektionschef der Sektion II im BMSG, Herr Prof. *Wirth*³⁶, welcher kraft seiner Position und seines hohen persönlichen Interesses dem Projekt jenen Rückhalt gab, welchen es auf Grund der erstmaligen Verwendung des Internet als KundmachungsmEDIUM in legistisch konventionell denkenden Juristenkreisen dringend benötigte. Letztlich ist es ihm zu danken, dass die dem Projekt zu Grunde liegende Gesetzesänderung im Herbst 2000 in den Begutachtungsentwurf zur 58. Novelle des ASVG aufgenommen wurde, im Gesetzgebungsverfahren verblieb und schließlich am 6. Juli 2001 im Nationalrat beschlossen werden konnte. Er war es im vorliegenden Zusammenhang auch, der nach Erinnerung des Verfassers erstmals 1994³⁷ ausdrücklich den weiter unten behandelten Begriff des „law engineering“ verwendete.

6. Dokumentation und Kundmachungssystem: verwandt, aber nicht Dasselbe

Eine Dokumentation, so aktuell sie auch sein mag, wird in der Praxis wegen der notwendigen Einarbeitungsarbeiten den Tatsachen immer nachhinken. Eine Dokumentation ist kein Verlautbarungsmedium, sie enthält (nur) das, was an (verschiedenen) anderen Orten bereits erschienen ist, aufbereitet, leichter sortiert, aber nicht mit der Rechtsqualität (Verbindlichkeit) der ursprünglichen Verlautbarung. Die Aufbereitung eines Textes für eine Dokumentation kann nur nach Erscheinen der ver-

³⁶ Seiner Ausbildung nach kein Jurist, sondern akademisch geprüfter Versicherungsmathematiker, dessen Durchsetzungskraft und Zähigkeit sich über Jahrzehnte bei Pensionsreformdiskussionen usw zu bewähren hatte.

³⁷ Im Zusammenhang mit der Einsetzung der Rechtsbereinigungskommission für das Sozialrecht, BGBl 205/1994, welche als ein Ergebnis die Neugestaltung der SOZDOK brachte und die von SC *Wirth* bereits damals als Vorstufe der Arbeiten in diese Richtung betrachtet wurde.

bindlichen Kundmachung abgeschlossen werden³⁸ und hinkt dieser immer nach. Ein Kundmachungssystem wiederum ist in seiner Aktualität unschlagbar – was nicht „in ihm ist“, ist eben nicht verlaubar und existiert daher auf dieser Stufe des Rechtsetzungsprozesses/Verbindlichkeitsniveaus (noch) nicht³⁹. Es kann aber eine Dokumentation nicht ersetzen: Verlaubar wird nur die jeweilige Änderung eines Rechtstextes.⁴⁰ Nur diese Änderung findet sich daher im Kundmachungssystem, während der komplette Text einer Rechtsvorschrift (Stammfassung mit eingearbeiteten Novellen: der Kunsttext) nur in der Dokumentation enthalten sein kann. Verlaubarungssystem und Dokumentation können aber – wie hier – technisch als „Geschwister“ auftreten und die gleiche technische Basis⁴¹ haben.

7. Rechtsbereinigung

Die Rechtsgrundlagen des Systems sehen vor⁴², dass alle betroffenen Rechtsvorschriften bis 2005 zumindest in einem vereinfachten Verfahren wiederzuverlaubaren sind (das schließt natürlich eine vorherige Novellierung/Neuerlassung durch die zuständigen Organe nicht aus), andernfalls sie mit 2005 außer Kraft treten. Dieser Termin macht es möglich, auch umfangreiche und häufig geänderte Kundmachungen (Dienstordnungen, Heilmittelverzeichnis) mit ausreichender Vorlaufzeit vollständig zu erneuern. Zum gleichen Termin endet die derzeit laufende Funktionsperiode der Verwaltungskörper der Sozialversicherung, aber auch die Übergangs-

³⁸ Weil erst dann Grunddaten wie Verlaubarungstag, Publikationsnummer usw unverrückbar feststehen. Selbst wenn – auf Grund von Entwürfen, Beschlussprotokollen, Druckfahnen – „vorgearbeitet“ wird, muss der Erscheinungstermin (welcher manchmal von internen Umständen einer Druckerei abhängt und innerhalb von Stunden noch verschoben werden kann) abgewartet werden.

³⁹ Die Juristen kennen das Wort „quod non est in actis, non est in mundo“.

⁴⁰ Auch das nÖLGBI, welches immer wieder als Vorbild für die Kundmachung des geänderten Gesamttextes einer Rechtsvorschrift genannt wird, verlaubar idR nicht die gesamte Rechtsvorschrift, sondern nur jene (Austausch-)Textblätter, auf denen Änderungen stehen – die Änderungen sind darin kursiv gedruckt. Beim Einreihen dieser Blätter ergibt sich eine zusätzliche nicht zu vernachlässigende Fehlerquelle/Verzögerung, abgesehen davon, dass für das Ermitteln eines früher geltenden Textes aus den (hoffentlich richtig und vollständig) abgelegten alten Textblättern (gelber Teil des nÖLGBI) nach wie vor ein gewisser Aufwand notwendig bleibt.

⁴¹ zB die Formatvorlagen für die Textdarstellung, die Suchfunktionen, die Dateiorganisation (Suchbaum).

⁴² § 593 Abs 3 ASVG.

frist für die neue Rechtschreibung. Ab 2006 wird damit ein bereinigter, vollständig technisch und rechtschreibmäßig erneuerter Textbestand der Durchführungsvorschriften zum Sozialversicherungsrecht zur Verfügung stehen. Auf seiner Basis wird weiter gearbeitet werden können:

8. Ausblick – Novellenerstellung aus dem geltenden Recht: law engineering

Spätestens dann wird die Stunde der xml-Versionen der Kundmachungstexte schlagen. Derzeit werden diese Versionen im System (wichtig genug, aber dennoch „nur“) als Sicherheitsdateien und zur Erstellung von leichter weiterbearbeitbaren rtf-(Word-)Versionen der kundgemachten Texte herangezogen. Aus ihnen wird weiter für die Dokumentation ein Kunsttext (Stammfassung + eingearbeitete Novellen) erzeugt. In Zukunft wird die xml-Aufbereitung bewirken können, dass diese Kunsttextfassung automatisch zur Generierung von Novellen herangezogen wird: Ziel ist die „rekursive“ Novellenerstellung aus einem vorhandenen vollständigen Text, nicht – wie bisher – die händische Erstellung eines Novellentextes und erst nach dem Gesetzgebungsverfahren die Einarbeitung der Novelle zwecks Erstellung eines Kunsttextes. Dieser Weg kann hier nur kurz angedeutet werden, auszugehen ist von Folgendem.

- Die xml-Aufbereitung definiert Absätze, Aufzählungen, Überschriften unabhängig von ihrem Inhalt aufgrund der einschlägigen Markierungen („tags“⁴³), es gibt in einer solchen Aufbereitung keine Textstelle, welche nicht durch tags gekennzeichnet wäre.⁴⁴ Es ist auf Grund einer xml-Aufbereitung möglich, einzelne Absätze, Aufzählungspunkte eines Textes automatisch zu erkennen. Um welchen Paragraphen, Artikel usw es sich handelt, ist aus der Gliederungsnummer⁴⁵ erkennbar.
- Wenn eine Textstelle geändert werden soll, kann dies in xml nur innerhalb der einschlägigen Markierungen dieser Stelle geschehen. Was

⁴³ Engl; Anhängsel, Etikett, Schildchen, Identifizierungskennzeichen.

⁴⁴ Beim Symposium IRIS 2002 wurde der Philosoph *Ludwig Wittgenstein* (aus dessen *Tractatus logico-philosophicus*, vgl 5.6) mit den „Grenzen des tags als den Grenzen der Welt“ ua beschworen.

⁴⁵ Diese Nummer ist nicht bloß „fett“ formatiert, sondern in xml speziell ausgezeichnet (eigener tag) – siehe auch die Textaufbereitung in der SOZDOK; dort hängt an dieser (Paragraphen usw -)Nummer die Organisation der Übersicht/des Suchbaums.

- geändert, eingefügt oder gestrichen wird, ist damit in der Regel⁴⁶ maschinell eindeutig erkennbar – die Änderungsfunktion eines Textverarbeitungssystems zeigt zeichenexakt an, was getan wurde.
- Novellen (Änderungen) zu Rechtsvorschriften bestehen aus standardisierten (bzw weitestgehend standardisierbaren) Novellierungsanordnungen wie zB⁴⁷
 - in § x lautet der n-te Absatz:
 - im Absatz y des § zzz werden die Worte „... ..“ durch die Worte „... ..“ ersetzt.
 - In § zzz wird der n-te Absatz gestrichen.
 - Der Absatz x in § a erhält die Nummer y, folgender Absatz x wird eingefügt.
 - Die Überschrift vor § x lautet: ...
 - Automatische Änderungserkennung und xml-Gliederung werden kombiniert und das Ergebnis automatisch mit einer Novellierungsanordnung versehen, welche auf die erkannte Änderung zutrifft und den bekannten Paragraphen berücksichtigt.
 - Persönliche Kontrolle des Ergebnisses durch Legisten, die mit dem gewollten gesetzgeberischen Ziel vertraut sind, bleibt wie bisher zwingend notwendig. Abschließende händische Änderung muss möglich sein. Die technische Vorgangsweise kann nur die Schreibarbeit minimieren und örtlich getrenntes⁴⁸ Arbeiten erleichtern, nicht aber die inhaltliche Kontrolle ersetzen.

Für die legistisch tätigen Juristen und deren Schreibdienste sind die Abläufe des hier geschilderten Kundmachungssystems wie auch der Rechtsdokumentation SOZDOK damit so gestaltet, dass aus der xml-Version jedes Textes eine Word/rtf-Datei gewonnen werden kann, welche

⁴⁶ Wenn in einem Absatz mehrfach die gleiche Wortfolge vorkommt, aber diese nur einmal (und nicht überall) geändert werden soll, wird das entweder händisch nachgearbeitet werden müssen oder über die Programmierung zu berücksichtigen sein (Reihenfolge des Vorkommens usw).

⁴⁷ Wieviele solcher Formulierungen vorhanden sein müssen, wird bei den Vorbereitungsarbeiten zu law engineering zu untersuchen sein – deren Vielfalt könnte eingeschränkt werden, ohne dass der Ablauf weiter Schaden nähme. Viel Umständlichkeit in diesem Zusammenhang ist auf altes Herkommen, Beharrungsvermögen, Selbstdarstellung oder auch Unbeweglichkeit mancher Legisten, aber nicht auf zwingenden Bedarf zurückzuführen. Vgl Punkt 122 der legistischen Richtlinien des Bundes: „Grundsätzlich sind nur vollständige Gliederungseinheiten zu novellieren ...“.

⁴⁸ Im Ministerium, im Bundeskanzleramt, im Parlament ...

bereits in den Legistikformatvorlagen formatiert ist und mit welcher auf einem üblichen Büroarbeitsplatz beim Versicherungsträger, im Ministerium, Parlament usw weiter gearbeitet werden kann (zB Erstellung eines Novellierungsvorschlages). Wer von Anfang an auf der Basis einer solchen Datei arbeitet, spart sich am Schluss seiner Arbeit das (Um-)Formatieren in die Legistikformate und kann die neue Version des Textes auf einem der Autorenarbeitsplätze leicht wieder in xml konvertieren. Sowohl SOZDOK als auch das Kundmachungssystem sehen für diese Konvertierung leicht bedienbare Abläufe vor. Die xml-Versionen der Texte bieten die Basis für die weitere Behandlung, zB im Genehmigungsverfahren für Satzungen usw nach § 455 Abs 1 ASVG. In diesem Sinn wird überlegt, sozialversicherungsintern und mit dem BMSG eine workflow-Organisation einzurichten, welche Beschluss-, Genehmigungs- und Kundmachungsverfahren deutlich vereinfachen und sicherer gestalten könnte.

