

DIE AUSWEITUNG DES SYSTEMS „E-RECHT“ AUF ALLE PARLAMEN- TARISCHEN MATERIALIEN IN DER BUNDES- GESETZGEBUNG

Wolfgang Engeljehring

Nach der Etablierung des Systems „E-Recht“ zur durchgängigen elektronischen Unterstützung des Verfahrens der Bundesgesetzgebung sind verschiedene, nicht von Anfang an berücksichtigte Kategorien Parlamentarischer Materialien, auch solche, die nicht in Verbindung mit dem Gesetzgebungsverfahren stehen, in dieses System integriert worden. Im Interesse einer umfassenden Rückdokumentation des parlamentarischen Verfahrens sind auch historische Parlamentarische Materialien durch Scannen retrodigitalisiert und der Öffentlichkeit online zur Verfügung gestellt worden.

Inhaltsverzeichnis

1. Historischer Rückblick: „E-Rechts-Momente“ mit Prof. Dr. Friedrich Lachmayer.....	58
2. Scannung der laufenden und Rückfassung der vergangenen parlamentarischen Dokumente	60
3. Indices	61
4. Textgegenüberstellungen.....	61
5. Gesetzesinitiativen des Bundesrates	62
6. Einsprüche des Bundesrates.....	62
7. Behandlung von Volksbegehren im Nationalrat.....	63
8. Berichte an den Nationalrat (sogenannte III-er Berichte)	63
9. Sonderfall Budget (BFG – Bundesfinanzgesetz).....	64

10. Beschlüsse..... 65
11. Anonymisierung von Parlamentarischen Materialien 65

1. HISTORISCHER RÜCKBLICK: „E-RECHTS-MOMENTE“ MIT PROF. DR. FRIEDRICH LACHMAYER

Im Rahmen einer Verwaltungsreform wurde das Projekt „E-Recht“ ins Leben gerufen und 2001 von der Bundesregierung und den Präsidialkonferenzen des National- und Bundesrates beschlossen. Die Regierungsvorlagen und alle Änderungen der Gesetzestexte und Ausschussberichte im parlamentarischen Prozess werden unter Einhaltung einer einheitlichen Layoutierung (es gibt ca. 90 standardisierte Formate) von den Referent:innen elektronisch eingebaut. Es wurden nur noch konsolidierte Fassungen im Workflow weitergegeben. Eine genauere Beschreibung erfolgt im Beitrag von Günther Schefbeck.

In der Parlamentsdirektion wurde hierzu nach Schweizer Vorbild mit 1. Jänner 2002 die Abteilung „Kompetenzzentrum E-Recht“ unter der Leitung des Verfassers eingerichtet, die zum Partner für Prof. Dr. Friedrich Lachmayer vom BKA wurde. Zusammen mit der EDV-Abteilung der Parlamentsdirektion unter der energischen Leitung von Hans Hopf sowie Fr. Diplomkaufmann Gabriela Reichelt und Diplomingenieur Manfred Jakober wurden vom Kompetenzzentrum die notwendigen Entwicklungen und Adaptierungen für eine praxistaugliche Einführung im Parlament, aber auch für die Ministerien entwickelt. Das Fachwissen der Staatsdruckerei wurde „abgesaugt“.

Ende 2002 wurde vom BKA eine große Besprechung mit allen zuständigen Sektionschef:innen der Ministerien einberufen, wo seitens der Ministerien trotz der Argumente von Prof. Dr. Lachmayer heftig gegen die neue elektronische Aufgabe opponiert wurde, da man sich mit der bereits angelaufenen Einführung des elektronischen Aktes (ELAK) ausgelastet fühlte. Der Verfasser hatte sich in die letzte Reihe gesetzt und gab als letzte Wortmeldung zu bedenken, dass des „E-Recht“ bereits von einigen Ministerien eingesetzt würde, und er stellte als pointierte Frage in den Raum, „wem denn der Orgasmus beim Bürstenlesen abginge“, da diese ungeliebte, aufwendige und unter großem Zeitdruck stehende Arbeit im „E-Recht“ ja nicht mehr notwendig wäre. Dagegen konnte kein Gegenargument vorgebracht werden.

Anfang 2003 kamen allerdings noch immer sehr wenige Regierungsvorlagen im „E-Recht“ ins Parlament. Vom Kompetenzzentrum wurde darüber hinaus noch zwischen „echten“ und „unechten“ E-Rechts-Dokumenten unterschieden. Als „unechte“ E-Rechts-Dokumenten wurden Regierungsvorlagen bezeichnet, die zwar im E-Rechts-Workflow an das Parlament übergeben wurden, aber deren Text keinerlei E-Rechts-Formate für die Weiterverarbeitung aufwies. Diese mussten entweder vom Kompetenzzentrum selbst bzw. auf Kosten der Parlamentsdirektion von der Staatsdruckerei (Wiener Zeitung) überarbeitet werden. In den Ministerien fiel danach noch immer die Arbeit des Bürstenlesens an. Die von den Ministerien eingemeldeten Adaptierungen wurden vom Kompetenzzentrum eingebaut. Ab jetzt wurden sie als „echte“ E-Rechts-Dokumente bewertet.

Die meisten Regierungsvorlagen wurden aber nach wie vor nur in Papieraufgabe geliefert und von der Staatsdruckerei im Auftrag der Parlamentsdirektion gesetzt.

Da für die Parlamentsdirektion trotz des EDV-Aufwands noch immer der Großteil der Kosten der Staatsdruckerei zu begleichen war, wurde vom Präsidenten des Nationalrates Prof. Dr. Andreas Khol vorgegeben, alle diese Regierungsvorlagen durch das Kompetenzzentrum nur noch zu scannen, die Änderungen im Ausschuss und im Plenum einzukleben und die Dokumente jeweils in der bearbeiteten Fassung nochmals zu scannen. Für diese an das BKA zu übermittelnden 3-fach gescannten Gesetzesbeschlüsse hätte das BKA die gesamten Kosten (ca. 1 Million Euro pro Jahr) für den jetzt zeitraubenden Satz der Bundesgesetzblätter inklusive des Bürstenlesens übernehmen müssen. Mit dieser schweren Information im Rucksack hat mich Prof. Dr. Lachmayer bildlich gesprochen in gebückter Haltung verlassen.

Es wäre nicht Prof. Dr. Lachmayer gewesen, wenn er das Problem nicht sofort zügig angegangen wäre. Gemeinsam mit dem Leiter der BGBl-Redaktion des BKA, Regierungsrat Christian Wregar, zog er mit einer Motivations- und Schulungstour durch die Ministerien. Der Erfolg gab ihm recht. Bereits ab August 2003 kamen alle Regierungsvorlagen in E-Rechts-konformer Weise im Parlament an. Die Vorgabe von Nationalratspräsident Prof. Dr. Khol musste daher nie angewendet werden.

Alle Initiativanträge der Mandatare, die beschlossen wurden, wurden vom Kompetenzzentrum formatiert. Der gesetzlich vorgegebenen authentischen Kundmachung der Bundesgesetzblätter ausschließlich im Internet ab 1. Jänner 2004 stand somit nichts mehr im Wege.

Ab 2020 wurden die im Kompetenzzentrum zentralisierten Aufgaben schrittweise in die Linienorganisation der Parlamentsdirektion transformiert und dieses (mit der Pensionierung des Verfassers) aufgelöst. Bis zum Schluss wurden von Frau Amtsdirektorin Ingrid Deycmar Verbesserungen für die automatische Layoutkontrolle eingebracht. In der Zeit seines Bestehens hat das Kompetenzzentrum die Anwendung des Systems „E-Recht“ in verschiedene Richtungen erweitert; diese Erweiterungen sollen im Folgenden dargestellt werden.

2. SCANNUNG DER LAUFENDEN UND RÜCKERFASSUNG DER VERGANGENEN PARLAMENTARISCHEN DOKUMENTE

Das Kompetenzzentrum begann frühzeitig neben der Bearbeitung der Regierungsvorlagen im E-Rechts-Workflow mit einer eigenen Scanner-Gruppe (Student:innen) auch andere parlamentarische Dokumente, die nur in Papier einlangten, laufend für das Internetangebot zu scannen und zu textinterpretieren. Es handelte sich dabei vor allem um selbständige Anträge der Mandatare und um parlamentarische Anfragen und Anfragebeantwortungen.

In weiterer Folge begann auch die Rückerfassung und Veröffentlichung der Dokumente der vergangenen Gesetzgebungsperioden zurück bis zur Provisorischen Nationalversammlung 1918 (ca. 130.000 Dokumente aus der Zweiten und 10.000 Dokumente aus der Ersten Republik).

Die Dokumente aus der Ersten Republik waren in Frakturschrift gesetzt, zu deren Textinterpretation das an der Universität Innsbruck entwickelte Programm Transkribus eingesetzt wurde. Es wurden auch alle Stenographischen Protokolle textinterpretiert. Es wurden Excel-Listen erstellt, die die Zusatzinformationen zur Verlinkung der einzelnen Dokumente ermöglichen analog dem heutigen Angebot.

Weiters wurden aus dem vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren auch über 30.000 Dokumente, Ministerialentwürfe samt Stellungnahmen aus der Zweiten Republik digitalisiert, um sie der Nachwelt vor der Vernichtung aus Platzgründen zu erhalten.

3. INDICES

Die Indices zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates und des Bundesrates werden seit der XX. GP. elektronisch generiert. Die davor liegenden gedruckten Indizes (z.B. umfasst die XVIII. GP 3 Bände mit einer Dicke von 30 cm) wurden in tausenden Einzeldokumenten zurück bis zur Provisorischen Nationalversammlung (ab 1918) veröffentlicht. Allein für die II. Republik musste Fr. Amtsdirektorin Ingrid Deycmar 5000 Dokumente erstellen und ins Internet hochladen.

4. TEXTGEGENÜBERSTELLUNGEN

Initiativanträge (selbständige Gesetzesanträge von 5 Abgeordneten) wurden nicht nur gescannt und textinterpretiert, sondern das Kompetenzzentrum erstellte zum Zweck der besseren Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens für die Website des Parlaments zu allen gescannten tausenden Initiativanträgen zusätzliche als Arbeitsdokumente einen E-Rechts-Gesetzestext und eine Textgegenüberstellung mit Textvergleichen.

Die in der Parlamentsdirektion erzeugten Textgegenüberstellungen weisen im Gegensatz zu den zweiseitigen Textgegenüberstellungen bei Regierungsvorlagen drei Spalten auf. In der ersten Spalte wird die tagesaktuelle Fassung des Gesetzes aus dem RIS (Rechtsinformationssystem) dargestellt. In die zweite Spalte wird der Gesetzestext aus dem Initiativantrag eingespielt, und in der dritten Spalte wird die Darstellung des beabsichtigten neuen Gesetzestextes aus dem farbigen Vergleich der Spalten 1 und 2 automatisiert erzeugt. Zum Verständnis bedarf es daher keines zweiten Dokuments.

Der Textvergleich zwischen dem Gesetzestext aus dem Antrag und der konsolidierten geltenden Fassung des Gesetzes soll die vorgeschlagenen Änderungen des Gesetzestextes veranschaulichen. Es gibt wenige Ausnahmen (z.B. ein komplett neues Gesetz, umfangreiche Tabellen), bei denen die Erstellung einer TGÜ nicht möglich ist, und es wird daher ein Hinweistext eingefügt, der den Grund der Nichterstellung der TGÜ erklärt.

Da dabei so mancher Fehler im Text bzw. in den Paragraphenbezeichnungen auffällt, werden die Einbringer auf mögliche Berichtigungen im Ausschussverfahren hingewiesen.

Die neuen E-Rechts-Gesetzestexte der Initiativanträge können von den Ausschussreferent:innen direkt von der Hilfsseite zu den Ausschussberichten angelegt und weiter bearbeitet werden.

5. GESETZESINITIATIVEN DES BUNDESRATES

Neben Bundesregierung und Nationalrat kann auch vom Bundesrat eine Gesetzesinitiative ausgehen. Die rechtliche Grundlage dafür ist in Art. 41 Abs. 1 B-VG in Verbindung mit dem § 21 der Geschäftsordnung des BR geregelt.

Die Übermittlung erfolgt durch die Bundesratskanzlei elektronisch an die Nationalratskanzlei. Hierbei muss auch eine textinterpretierte Version als Antragsdokument mitübermittelt werden. Die Aufbereitung des Gesetzestextes mit E-Rechts-Formatierung erfolgt wegen des besseren Fachwissens im Nationalratsdienst, um den Gesetzestext weiter im E-Rechts-Workflow behandeln zu können.

Es wird unterschieden zwischen

- Gesetzesinitiativen, die vom Bundesrat beschlossen werden, und
- Gesetzesinitiativen, die von einem Drittel der Mitglieder des Bundesrates verlangt werden.

Letztere werden ohne Abstimmung im Bundesrat dem Nationalrat übermittelt. Es ist aber schon vorgekommen, dass ein solches Verlangen trotzdem zuerst dem Bundesrat zur (einstimmigen) Beschlussfassung vorgelegt wurde.

6. EINSPRÜCHE DES BUNDESRATES

Vom BR werden Einsprüche gegen Beschlüsse des Nationalrates im E-Rechts-Workflow an den NR übermittelt. Um diese elektronischen Dokumente für die Verteilung im NR als authentische Internet-Version aufzubereiten, wird im NR aus dem übermittelten Dokument ein eigenes Dokument „Einspruch des BR“ generiert, dessen Formatierung nach den Legistischen Richtlinien aufbereitet wird. Einsprüche des BR sind extrem selten, es sei denn, dass die Mehrheitsverhältnisse zwischen Nationalrat und Bundesrat voneinander abweichen. Als dies einmal der Fall war, wurden in dieser Gesetzgebungsperiode 16 Einsprüche beschlossen. Alle wurden mittels Beharrungsbeschlüssen des Nationalrates „abgeschmettert“. Die Kundmachung im Bundesgesetzblatt beim ersten Einspruch erfolgte durch die neue Geschwindigkeit im E-Recht rascher, als wenn der

Bundesrat 8 Wochen keine Entscheidung getroffen hätte. Von da an hat der Bundesrat seine Entscheidung, einen Einspruch zu erheben, zuerst immer um 7 Wochen vertagt.

7. BEHANDLUNG VON VOLKSBEGEHREN IM NATIONALRAT

Volksbegehren sind Verhandlungsgegenstände des Nationalrates. Sie unterliegen nicht mehr dem Diskontinuitätsprinzip, soll heißen, dass sie, wenn sie in der Gesetzgebungsperiode, in der sie eingebracht wurden, nicht erledigt worden sind, in der nächsten Gesetzgebungsperiode weiter behandelt werden können (§§ 21 Abs. 1 und 1a, 24, 37 Abs. 4, 37a Abs. 1 Z 4, 42 Abs. 1 und 1a GOG-NR). Früher wurden die Begehren der wegen des Diskontinuitätsprinzips verfallenen Volksbegehren in der nächsten Gesetzgebungsperiode neu als selbständige Anträge von 5 Abgeordneten eingebracht.

Volksbegehren werden erst seit 2022 elektronisch von der Bundeswahlbehörde dem NR übermittelt, die einzelnen Dokumente als PDF und zusätzlich ein E-Rechts-mäßig aufbereitetes Arbeitsdokument, das nach Prüfung durch die Nationalratskanzlei in den E-Rechts-Workflow als sicheres E-Rechts-Dokument für die Verhandlungen im NR aufgenommen wird.

Die Verteilung und Veröffentlichung erfolgt in jedem Fall mittels Tagesmail (§§ 23 Abs. 1 und 23a GOG-NR). Die Mitteilung des Einlangens erfolgt in der auf die Verteilung nächstfolgenden Sitzung (§ 23 Abs. 4 GOG-NR). Wird keine Erste Lesung durchgeführt, erfolgt die Zuweisung an einen Ausschuss in der auf die Verteilung der Vorlage zweitfolgenden Sitzung (§ 69 Abs. 7 GOG-NR). Volksbegehren können sowohl einem bereits bestehenden oder einem zu wählenden besonderen Ausschuss zugewiesen werden.

8. BERICHTE AN DEN NATIONALRAT (SOGENANNT E III-ER BERICHT E)

Als III-er Berichte werden bezeichnet:

- Berichte der Bundesregierung und ihrer Mitglieder
- Berichte der Bundesregierung zu EU-Themen
- Berichte der Volksanwaltschaft

- Berichte des Rechnungshofes
- Bundesrechnungsabschlüsse (erstellt vom Rechnungshof)

Nur Berichte der Bundesregierung und ihrer Mitglieder können ohne Befassung des Plenums bereits im Ausschuss enderledigt werden. In diesem Fall wird auf Beschluss des Ausschusses ein Kommuniké über die Enderledigung des Berichts seit 1. Jänner 2006 im E-Rechts-Workflow erstellt und veröffentlicht.

Erfolgt keine Enderledigung, da nicht vorgesehen bzw. so beschlossen, erfolgt im E-Recht die Erstellung ein Ausschussberichts an das Plenum des Nationalrates. Für alle Versionen gibt es automatisch generierte Muster, bei Bundesrechnungsabschlüssen auch den anzuschließenden Gesetzestext.

9. SONDERFALL BUDGET (BFG – BUNDESFINANZGESETZ)

Früher wurde die vom Bundesministerium für Finanzen (BMF) gedruckte Regierungsvorlage zum Bundesfinanzgesetz (BFG) mittels LKW am Vorabend der Budgetrede ans Parlament geliefert, und das Expedit musste aus den Schachteln mit den ca. 50 Teilheften 300 Gesamt-Exemplare in der Nacht händisch zusammenstellen (die sogenannten „Budget-Ziegel“, Papierstöße mit je gut 40 cm Höhe). Die Verteilung an die Abgeordneten erfolgte im Wege der Klubs nach der Beschlussfassung im Ministerrat (ca. um 8:00 Uhr in der Früh), aber unbedingt vor Beginn der Budgetrede des Finanzministers um 10:00 Uhr.

Eine Übermittlung im E-Rechts-Workflow erfolgte erst Tage später.

Das Doppelbudgets 2016/2017 wurden erstmals vom BMF auf USB-Sticks geliefert und im Sitzungsaal in Kuverts für die Mandatare aufgelegt.

In Zeitungsberichten wurde über angebliche Viren auf den Sticks spekuliert. Das Projekt wurde daher vom BMF nicht weiterverfolgt.

Seit 2018 werden nunmehr als Lösung die einzelnen Dokumente zum BFG nicht im E-Rechts-Workflow vom BKA, sondern in mehreren Tranchen in sogenannten Abfertigungskuverts direkt vom BMF am Tag vor dem Ministerratsbeschluss über die ELAK-Schnittstelle des BMF an die Parlamentsdirektion übermittelt. Zusätzlich wird jeweils eine spezielle

Metadatendatei mitübermittelt. Die Übernahme in den E-Rechts-Workflow wurde in der Nacht durch das Kompetenzzentrum vorbereitet, nunmehr durch die NR-Kanzlei. Die Veröffentlichung und das Informationsmail kann somit binnen Minuten nach dem Ministerratsbeschluss durch die Nationalratskanzlei erfolgen.

Die Anzahl der „Budget-Ziegel“ konnte damit deutlich reduziert werden, es ist somit gelungen, einen weiteren Beitrag zum Umweltschutz zu leisten.

10. BESCHLÜSSE

Am Tag vor der Plenarsitzung werden die Beschlüsse im E-Recht, ebenfalls durch Eintragung einer 4stelligen Verfahrensnummer in der Datenbank, angelegt, um am Sitzungstag die Einholung der eigenhändigen Unterschrift des/der Präsident:in des Nationalrates und der Schriftführer:innen auf der Beschlussformel (auf 4 Ausdrucken pro Beschluss) zu ermöglichen. Ebenso wird der Gesetzestext zur weiteren Verarbeitung zwecks allfälliger Einarbeitung von Abänderungsanträgen vorbereitet. Ist die Beschlussendkontrolle abgeschlossen, werden jeweils 4 Papier-Exemplare jedes einzelnen Beschlusses ausgefertigt. Dies ist erforderlich, da eine persönliche Signatur des/der Präsidenten:in (statt der Amtssignatur) angedacht, aber noch nicht verwirklicht wurde. Dessen ungeachtet werden die Beschlüsse elektronisch im E-Rechts-Workflow an Bundesrat und Bundeskanzleramt weitergeleitet, die dann auch für die Kundmachung verwendet werden. Die 4 als Originale unterschriebenen Papierversionen sind zwecks Garantie der Identität nur Ausdrücke aus dem E-Recht.

11. ANONYMISIERUNG VON PARLAMENTARISCHEN MATERIALIEN

§ 1 DSG gewährt jedermann einen Anspruch auf Geheimhaltung seiner personenbezogenen Daten, soweit ein schutzwürdiges Interesse daran besteht, sowie ein Recht auf Löschung unzulässigerweise verarbeiteter Daten. Dieser Grundrechtsschutz ist nach Ansicht der Parlamentsdirektion auch im Bereich der Gesetzgebung zu gewährleisten.

Da in den letzten Jahren bei der Parlamentsdirektion vermehrt Löschungsersuchen betreffend Parlamentarische Materialien (insbesondere bei parlamentarischen Anfragen)

eingelangt sind, wurde bereits im Jahr 2010 ein Prüfungsschema zur Bewertung des Ersuchens und Durchführung der umfangreich notwendigen Anonymisierungsschritte (Formblatt) bei personenbezogenen Daten erstellt.

Dies kann gegebenenfalls folgende Maßnahmen umfassen:

Anonymisierung(en) im Text des Dokuments, Durchführung der notwendigen Korrekturen auf den Geschichtsseiten (Anonymisierung von Kurztitel, Gegenstandsbezeichnung etc.), Vorkehrungen hinsichtlich Papierkopien, Herausgabe des Originals nur an Personen, die auch zum Intranet der Parlamentsdirektion zugriffsberechtigt sind, Anonymisierungen in stenographischen Protokollen bzw. in den Listen über das Einlangen, Kontaktaufnahme mit Google, damit der Name trotz Entfernung nicht monatelang im Cache aufscheint, Anonymisierung des Info-E-Mails „Neues im Nationalrat“ (Internet- und Intranet), Beachtung bei der Vergabe des Kurztitels und bei der Ergänzung der Gegenstandsbezeichnung/Index zu den stenographischen Protokollen, Internet-/Intranet-Recherche, ob noch andere personenbezogene Daten der/des Antragsteller:in auffindbar sind, Antwortschreiben an den/die Antragsteller:in.