



Das eJournal der Europäischen Rechtslinguistik (ERL)
Universität zu Köln

5. Europäisches Symposium zur Verständlichkeit von Rechtsvorschriften

herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz und
für Verbraucherschutz, 2021

Panel 1: Verständliche Gesetze als Herausforderung
für die legistische Arbeit

Verständlichkeit und Qualitätskontrolle bei der Gesetzgebung in Krisensituationen in Österreich

Wolfgang Steiner

30. September 2021
urn:nbn.de:hbz:38-535568
www.zerl.uni-koeln.de



Der Beitrag ist die Schriftfassung des vom Autor beim „5. Europäischen Symposium zur Verständlichkeit von Rechtsvorschriften“ am 11. März 2021 gehaltenen Vortrags. Neben der Diagnose der (rechtlichen) Behandlung der COVID-19-Pandemie in Österreich werden Vorschläge für einen künftigen Umgang mit Krisensituationen unter Wahrung der rechtsstaatlichen Anforderungen an die Verständlichkeit von Rechtsvorschriften aufgezeigt.

Inhalt

- 1 Vorbemerkung
- 2 Diagnose
- 3 Therapievorschlagn
- 4 Resümee
- 5 Abkürzungen
- 6 Literaturverzeichnis

1 Vorbemerkung¹

<1>

Die Bewältigung der COVID-19-Pandemie, in der äußerst eingriffsintensive Regelungen im Eiltempo für nahezu alle Lebensbereiche erlassen wurden, hat die Frage in den Fokus gerückt, wie eine qualitätsvolle Rechtsetzung auch in einer Krisensituation gewährleistet werden kann.² Der Verständlichkeit von Rechtsvorschriften kommt dabei hohe Bedeutung zu, auch wenn diese nicht nur in Krisenzeiten, sondern seit jeher einen bedeutsamen Maßstab für die Rechtsetzung bildet.³ Für das Verständnis der Ausgangslage und der aktuellen Situation in Österreich sind folgende Überlegungen vorzuschicken:⁴

<2>

Die österreichische Bundesverfassung überantwortet die Pandemiebewältigung unter dem Kompetenztatbestand „Gesundheitswesen“ ausschließlich dem Bund in Gesetzgebung und Vollziehung.⁵ Das heißt (etwas vereinfacht), dass auch Maßnahmen der Länder sowie auf regionaler und kommunaler Ebene auf der Basis von Bundesregelungen getroffen werden und vom Bund zu verantworten sind, auch wenn sie zum Teil durch Landes- oder Kommunalorgane umzusetzen sind.

1 Dieser Beitrag ist die geringfügig überarbeitete Fassung des am 11. März 2021 im Rahmen des „5. Europäischen Symposiums zur Verständlichkeit von Rechtsvorschriften“ abgehaltenen Vortrags. Der Vortragsstil wurde beibehalten. Der Verfasser dankt Mag. Anna Sacher für die wertvolle Mitarbeit. Die Druckversion wurde mit 14. Juli 2021 abgeschlossen. Zahlreiche Veranstaltungen befassten sich jüngst mit vergleichbaren Themen; nur für Österreich sind bspw. zu nennen: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft, „Lehren aus der Corona-Pandemie für Österreichs Verwaltung“, 24.07.2021; Wiener Juristische Gesellschaft, „Legistik in der Krise – Lehren aus der Corona-Gesetzgebung“, 14.04.2021; Universität Salzburg, „Corona – eine Katastrophe? eine kritische interdisziplinäre Nachschau“, 15.03.2021.

2 S. allgemein zur Resilienz des Rechts STEINER (2016a: 99-115) sowie die dort enthaltenen weiteren Beiträge; auch online abrufbar als Beitrag zu den Linzer Legistik-Gesprächen 2015 in STEINER (2016b: 67-80).

3 So mussten (angeblich) bereits unter Maria Theresia von Österreich neue Gesetze einem „buta ember“ (Ungarisch), einem einfachen Menschen, vorgelesen werden. Konnte dieser den angedachten Regelungsinhalt nicht korrekt wiedergeben, musste der Entwurf überarbeitet werden (vgl. TEMPFER 2019). Ob zahlreiche Gesetze und Verordnungen diese Hürde überspringen würden, sei dahingestellt. Auch der österreichische Verfassungsgerichtshof hat wiederholt festgehalten, dass der Gesetzgeber der breiten Öffentlichkeit den Inhalt seines Gesetzesbeschlusses in klarer und erschöpfender Weise zur Kenntnis bringen muss, da anderenfalls der Normunterworfenen nicht die Möglichkeit hat, sich der Norm gemäß zu verhalten. Diesem Erfordernis entspreche weder eine Vorschrift, zu deren Sinnermittlung subtile verfassungsrechtliche Kenntnisse, qualifizierte juristische Befähigung und Erfahrung sowie geradezu archivarischer Fleiß vonnöten sind, noch eine solche, zu deren Verständnis außerordentliche methodische Fähigkeiten und eine gewisse Lust zum Lösen von Denksport-Aufgaben erforderlich sind (vgl. z.B. VfSlg. 3130/1956, 12.420/1990, 13.740/1994, 18.886/2009, 19.530/2011).

4 Sämtliche Rechtsgrundlagen und Entscheidungen österreichischer Gerichte können über das Rechtsinformationssystem www.ris.bka.gv.at abgerufen werden; Informationen zur Corona-Lage finden sich u.a. auf www.sozialministerium.at.

5 S. zur kompetenzrechtlichen Abgrenzung REIMANN (2021: 113-117).

< 3 >

Der Kernbereich der gesundheitspolizeilichen Rechtsvorschriften war und ist im Epidemiegesetz⁶ enthalten, das in seinen Grundzügen auf das Jahr 1913 zurückgeht. Dieses Bundesgesetz wurde allerdings nunmehr seit Ende März 2020 bereits achtmal novelliert.⁷ In Anpassung an die aktuellen Herausforderungen wurde Mitte März 2020 zusätzlich – und mit dem Epidemiegesetz kaum harmonisiert – ein COVID-19-Maßnahmengesetz⁸ erlassen, das bisher ebenfalls bereits fünfmal novelliert wurde. Darüber hinaus gab es rund 20 weitere COVID-19-Sondergesetze des Bundes, die zum Teil auch als Querschnittsregelungen alle möglichen Rechtsbereiche betrafen und betreffen.⁹ 50 weitere Gesetzesbeschlüsse brachten Änderungen zu Bundesgesetzen in nahezu allen Rechtsmaterien.¹⁰ Bisher mehr als 150 Verordnungen der Bundesministerien brachten Änderungen in der Rechtslage praktisch im Tages- und Wochentakt. Das betrifft einerseits Novellen, andererseits auch völlig neue Stammvorschriften.¹¹ Auf zusätzliche Landesgesetze und -verordnungen zu spezifischen Teilaspekten kann hier nur hingewiesen werden.¹²

< 4 >

Die Gesetze und Verordnungen waren und sind durchwegs befristet, wobei die Befristungen immer wieder verlängert wurden.¹³

2 Diagnose

< 5 >

In bisher nicht bekannter Art und Weise erfolgte die Abstimmung der Inhalte der pandemiebedingten Maßnahmen weitgehend ohne vorausgehende Begutachtungsverfahren auf höchster politischer Ebene, aber mit zeitlich unmittelbar vorausgehenden oder nachfolgenden Pressekonferenzen.¹⁴ Die Inhalte wurden meist verkürzt im Internet schon publiziert, bevor noch ein exakter Rechtstext vorlag. Die Kundmachung von – zum Teil massiv freiheitsbeschränkenden – Verordnungen erfolgte mitunter buchstäblich „5 Minuten vor 12“ am Abend des Vortags, an dem die Maßnahmen um 0 Uhr in Kraft traten.

6 Epidemiegesetz 1950, BGBl. 1950/186 idF BGBl. I 2021/105.

7 Alle Angaben über die Anzahl der Novellierungen beziehen sich auf das Datum des Vortrags.

8 COVID-19-Maßnahmengesetz, BGBl. I 2020/12 idF BGBl. 2021/105.

9 Beginnend mit dem COVID-19 Gesetz, BGBl. I 2020/12.

10 So etwa das Kunst-, Kultur- und Sportsicherungsgesetz, BGBl. I 2020/40 idF BGBl. I 2021/92, oder das COVID-19-Hochschulgesetz, BGBl. I 2020/79.

11 Besonders hervorzuheben sind dabei die (mehrfach novellierten und in verschiedenen Phasen unterschiedlich betitelten) „Lockdown-Verordnungen“ (z.B. COVID-19-Maßnahmenverordnung, COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung, COVID-19-Lockerungsverordnung), die COVID-19-Einreiseverordnung sowie die COVID-19-Schulverordnung. S. dazu auch FEIK (2021: 47 f.); MÜLLER (2021: 10-12).

12 Für Oberösterreich sei exemplarisch das Oö. COVID-19-Begleitgesetz, LGBl. 2020/35, erwähnt, das u.a. organisationsrechtliche Sonderbestimmungen für Kollegialorgane enthielt.

13 S. zur „Sunset Legislation“ für viele STEINER (2018: 113-130) sowie die dort enthaltenen weiteren Beiträge.

14 S. allgemein zur staatlichen Krisenkommunikation BUSSJÄGER/EGGER (2021: 63-71).

< 6 >

Die Folge waren erhebliche Kommunikationsdefizite. Die geltende Rechtslage war – jedenfalls zeitweise – faktisch unüberblickbar. Die formelle Vorgangsweise zeichnete sich durch eine Rechtszersplitterung, Kettenverweise und notwendige Ergänzungen auf Landesebene aus.¹⁵ Als Symbol für die „Dynamik“ der inhaltlichen Ausgestaltung kann gelten, dass eine der ersten Verordnungen vier Paragraphen enthielt, spätere Verordnungen allerdings über 20 Paragraphen umfassten.¹⁶

Die neuen Rechtsnormen wiesen sowohl formelle als auch inhaltliche Fehler auf. Immer wieder wurde auf die Gesamtsicht der Rechtslage vergessen, wurden Regelungen nicht harmonisiert und kam es etwa zu kaum nachvollziehbaren Begrifflichkeiten, die ihrerseits wieder zu Unsachlichkeiten und Ungleichheiten führten. Darüber hinaus gab es mangelhafte Grundlagenerhebungen und Begründungen oder auch keine adäquate Reaktion auf Kritik.¹⁷

3 Therapieanschlag

Eine Therapie sollte folgende Punkte berücksichtigen:

< 7 >

Nicht besonders betont werden muss, dass auch in krisenartigen Lagen die allgemeinen Kriterien der Verständlichkeit von Rechtsvorschriften als Basisanforderungen gelten. Darüber hinaus gelten allerdings erhöhte Zusatzanforderungen, insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit der Einhaltung der rechtsstaatlichen Grundlagen.¹⁸ Mittlerweile haben sich damit etwa schon der österreichische Verfassungsgerichtshof, aber auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seiner Entscheidung zur 15-Kilometer-Regelung beschäftigt.¹⁹

< 8 >

Eine Zusatzanforderung betrifft die besondere Transparenz hinsichtlich Grundlagen, Methoden und Prognosen zur Sicherstellung der zeitkritischen Rezeption und Einhaltung der Rechtsnormen. Dabei ist die Einsicht wesentlich, dass die Mehrheit der Bürgerinnen und

15 So wurde etwa durch die Oö. COVID-19-Maßnahmenverordnung, LGBl. 2020/92 idF LGBl. 2020/97, eine Registrierungspflicht für das Betreten von Betriebsstätten des Gastgewerbes und Alten- und Pflegeheimen ergänzend vorgesehen.

16 S. die Verordnung betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19, BGBl. II 2020/96, im Vergleich zur 4. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung BGBl. II 2021/58.

17 S. etwa die Ausführungen bei FEIK (2021: 48 ff.); MÜLLER (2020: 127 f.); VÖGL (2021: 13); vgl. zur grundrechtlichen Dimension der Eingriffe für viele z.B. FRIEDRICH (2020: 324 ff.); KLAUSHOFER/KNEIHS/PALMSTORFER/WINNER (2020: 681-767).

18 Bei strafbewehrten Vorschriften tritt das (grundrechtliche) Klarheitsgebot des Art. 7 EMRK hinzu; vgl. BLASSNIG (2020: 438 f.); FISTER (2020: 410).

19 Vgl. für viele z.B. VfGH 10.12.2020, V 436/2020 m.w.N. (mangelnde Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen im Verfahren der Verordnungserlassung); sowie BayVGH, Beschluss v. 26.01.2021, 20 NE 21.162 (keine hinreichend deutliche und anschauliche Umschreibung des räumlichen Geltungsbereiches durch ein Verbot touristischer Tagesausflüge „über einen Umkreis von 15km um die Wohnortgemeinde hinaus“).

Bürger ihre Rechtskenntnis nicht durch die Rezeption des Rechtstextes, sondern aus dem durch Dritte – etwa die Politik oder die Medien – vermittelten „groben Inhalt“ generiert.²⁰

Krisenartige Lagen bedingen ferner eine besondere Präzision unter Berücksichtigung der Situation der Empfängerinnen und Empfänger. Dabei sind Entwicklungen im Zeitablauf etwa bei Fachbegriffen durchaus zulässig. Wer von uns hätte noch vor einem Jahr mit Begriffen wie „Reproduktionsfaktor“, „Sieben-Tage-Inzidenz“, „Totalsequenzierung“ oder „FFP2“ viel anfangen können?

In der Krise ist die Erzeugung von Rechtsvorschriften allerdings auch besonders zeitkritisch. Der notwendigen Raschheit der Erlassung/Entstehung und der damit erzeugten Wirksamkeit der Regelungen kommt besonderes Gewicht zu.

< 9 >

Ausgehend vom bekannten magischen Qualitätsdreieck ergeben sich daher Entwicklungspotenziale vor allem in der **Vorbereitung** samt vorgängiger Qualitätssicherung, zum Beispiel durch Konsultationsverfahren, modulare Regelungsteile, Textbausteine oder „Schubladenregelungen“, womöglich samt einer Art der Vorveröffentlichung; insoweit scheinen die Ansätze einer „Corona-Ampel“ vom Grundsatz her nicht von vornherein ungeeignet.²¹

Für die Phase der **Umsetzung** bedarf es besonderer Maßnahmen in Richtung Transparenz in formeller und materieller Hinsicht. Auch der Nachvollziehbarkeit kommt – insbesondere bei kurzfristigen oder häufigen Änderungen – ein besonderer Stellenwert zu. Ein Mindestmaß an Qualitätssicherung trotz gegebenen Zeitdrucks führt schon in die Phase der **Nachbereitung** und Vorbereitung der verbesserten Regelung, in der eine kritische Begleitung samt Beobachtung des allgemeinen und wissenschaftlichen Diskurses unumgänglich ist.

Insgesamt sollte damit ein Regelkreislauf zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Rechtsnormen beitragen und führen.

< 10 >

Ergänzend ist auch auf Aspekte wie die generelle Befristung von derart eingriffsintensiven Rechtsvorschriften hinzuweisen. Im Rahmen der Organisation der Rechtsetzungsprozesse kommt im demokratischen Rechtsstaat selbstverständlich der Mitwirkung der Parlamente, den möglichen technischen Verlautbarungsformen, aber auch der Personalentwicklung ein entsprechend großer Stellenwert zu. Letztlich muss auch die Überleitung von Krisenregelungen in den Normalbetrieb aus rechtsstaatlichen Gründen sichergestellt werden.²²

20 S. dazu BLASSNIG (2020: 436 f.).

21 Die Umsetzung einer rechtlich verbindlichen „Corona-Ampel“ scheiterte in Österreich letztlich, vgl. i.d.Z. MÜLLER (2020: 128).

22 So z.B. für Regelungen zu Videokonferenzen und Umlaufverfahren für Kollegialorgane.

4 Resümee

< 11 >

Abschließend bleibt aus meiner Sicht festzuhalten:

Der Verständlichkeit und Qualitätskontrolle bei Erlassung von Rechtsnormen kommt im demokratischen Rechtsstaat gerade auch in Krisensituationen besondere Bedeutung zu.

Dabei sind die Kriterien und Anforderungen bekannt. Die Rahmenbedingungen und die Systeme müssen allerdings ständig hinterfragt und weiterentwickelt werden.

Ziel muss es sein, auch in Krisenzeiten über die verfassungsrechtlich gebotenen Mindestanforderungen hinausgehende, verständliche Rechtsvorschriften zu schaffen.

5 Abkürzungen

BayVGH	Bayrischer Verwaltungsgerichtshof
BGBL.	Bundesgesetzblatt
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
idF	in der Fassung
i.d.Z.	in diesem Zusammenhang
LGBL.	Landesgesetzblatt
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
oö.	oberösterreichisch
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes

6 Literaturverzeichnis

- BLASSNIG, Maximilian (2020). „In Zeiten der Infodemie. Staatliche Desinformation in der Corona-Krise“. *juridikum*, Heft 4, 433-442.
- BUSSJÄGER, Peter / EGGER, Jakob A. (2021). „Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen staatlicher Krisenkommunikation“. *Österreichische Juristen Zeitung*, Heft 2, 63-71.
- FEIK, Rudolf (2021). „‘Redaktionelle’ Hoppalas im COVID-19-Lockdown-Verordnungsrecht“. *Journal für Rechtspolitik*, Heft 1, 47-60.
- FISTER, Mathis (2020). „Grundrechte in der Krise“. *Anwaltsblatt*, Heft 7-8, 406-411.
- FRIEDRICH, Roman (2020). „Corona und Grundrechte: Status Quo in Österreich“. *Newsletter Menschenrechte*, Heft 5, 321-328.
- KLAUSHOFER, Reinhard / KNEIHS, Benjamin / PALMSTORFER, Rainer / WINNER, Hannes (2020). „Ausgewählte unions- und verfassungsrechtliche Fragen der österreichischen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Covid-19-Virus“. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Heft 4, 649-771.
- MÜLLER, Bernhard (2020). „COVID-19-Maßnahmen: Operation gelungen, der Patient ist tot?“. *Zeitschrift für Gesundheitsrecht*, Heft 4, 125-128.
- MÜLLER, Bernhard (2021). „COVID-19-Maßnahmen II: Und der Patient lebt immer noch?!“. *Zeitschrift für Gesundheitsrecht*, Heft 1, 10-15.
- REIMANN, Felix (2021). „Die Gesundheitskrise und die Interpretation der bundesverfassungsgesetzlichen Kompetenzbestimmungen“. *Zeitschrift für Verwaltung*, Heft 1, 113-117.
- STEINER, Wolfgang (2016a). „Legistische Parameter für ein resilientes Recht – Versuch einer Themenlandkarte“. In: LEWINSKI, Kai von (Hrsg.): *Resilienz des Rechts*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft. 99-15.
- STEINER, Wolfgang (2016b). „Legistische Parameter für ein resilientes Recht – Versuch einer Themenlandkarte“. In: LAND OBERÖSTERREICH (Hrsg.): *Linzer Legistik-Gespräche 2015*, 67-80. Linz. <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/180756.htm> (Aufruf 14.07.2021).
- STEINER, Wolfgang (2018). „‘Sunset Legislation’– Begriff und erste Annäherung“. In: LAND OBERÖSTERREICH (Hrsg.): *Linzer Legistik-Gespräche 2017*, 113-130. Linz. <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/180756.htm> (Aufruf 14.07.2021).
- TEMPFER, Petra (2019). „Fremdsprache Amtsdeutsch“. *Wiener Zeitung* (07.11.2019), <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/chronik/oesterreich/2036980-Fremdsprache-Amts-deutsch.html> (Aufruf 14.07.2021).
- VÖGL, Klaus Christian (2021). „Die legistischen Fehler der Coronaregelungen“. *Die Presse Rechtspanorama* (26.04.2021), 13, <https://www.diepresse.com/5971010/die-10-legistischen-fehler-der-coronaregelungen?from=rss> (Aufruf 14.07.2021).