

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort .....	V
<b>Teil 1. Einleitung</b> .....	1
I. Themenstellung .....	1
II. Verfassungsrechtlicher Rahmen im Überblick .....	1
III. Disziplinen, Methode und Vorgehensweise.....	2
<b>Teil 2. Staatstheoretische Grundlagen</b> .....	5
I. Parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat .....	5
A. Rechtsstaat, Demokratie und Gesetz.....	5
B. Parlamentarismus als „reale“ Form der Demokratie .....	10
C. Repräsentation und Herrschaft des Gesetzes .....	14
D. Repräsentative Demokratie im B-VG .....	26
E. Legalitätsprinzip als Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes .....	33
F. Abhängigkeit der Verwaltung von der Gesetzgebung in formell-organisatorischer Hinsicht.....	41
II. Der Grundsatz der Gewaltenteilung.....	43
A. Staatstheoretische Funktion.....	43
B. Gewaltenteilung im funktionalen und im formell-organisatorischen Sinn.....	47
C. Gewaltenteilung im B-VG.....	49
III. Gewaltenteilung in der parlamentarischen Demokratie .....	52
A. Staatsfunktionen im Rangverhältnis .....	52
B. Gewaltenteilung und Gewaltenverbindung.....	56
C. Gewaltenteilung und parlamentarisches Regierungssystem.....	59
1. Parlamentarisches Regierungssystem und Präsidialsystem.....	60
2. Parlamentarisches Regierungssystem mit präsidentiellem Einschlag.....	61
3. Gewaltenteilungsgrenze zwischen Parlament und Regierung.....	65
4. Parlamentarisches Regierungssystem und Parteienstaat .....	66
a) Handlungsverbund von Regierung und Parlamentsmehrheit .....	66
b) Führungsrolle innerhalb des politischen Machtblocks .....	73
IV. Eine erste Standortbestimmung .....	74
V. Die Mitwirkung der Verwaltungsorgane an der Bundesgesetzgebung im System der Trias der Staatsfunktionen .....	76
A. Zweck und Konsequenzen der Zuordnung.....	76
B. Kriterien für die Zuordnung.....	76
C. Die Mitwirkung der Verwaltungsorgane an der Bundesgesetzgebung in organisatorischer und funktioneller Hinsicht .....	77

VIII Abkürzungsverzeichnis

	Seite
1. Die Mitwirkung der Verwaltungsorgane als Akte der Staatsfunktion Verwaltung .....	77
2. Die Mitwirkung der Verwaltungsorgane als Teilakte der Bundesgesetzgebung.....	82
3. Zusammenfassende Bewertung.....	89
<b>Teil 3. Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens .....</b>	<b>97</b>
I. Allgemeine Überlegungen zur Gesetzesinitiative .....	97
A. Formen der Gesetzesinitiative.....	97
B. Beschränkungen der Gesetzesinitiative.....	100
C. Die vorparlamentarische Phase im Gesetzgebungsprozess.....	104
1. Gesetzgebung als mehrgliedriges Verfahren.....	104
2. Die Rolle der Bundesregierung in der vorparlamentarischen Phase.....	105
a) Bundesregierung als Gesetzesinitiator .....	105
b) Zur Initiierung von Gesetzesvorhaben .....	109
aa) Umsetzung des Regierungsprogramms.....	112
bb) Gesetzesinitiativen auf Beamtenebene .....	113
cc) Gesetzesaufhebende Erkenntnisse des VfGH .....	114
dd) Verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte für ein Tätigwerden des Gesetzgebers.....	115
ee) Umsetzung von Unionsrecht .....	120
3. Ursachen für eine (zunehmende) „Entparlamentarisierung“ .....	122
4. Die Rolle der Verbände und Parteien im Gesetzgebungsverfahren .....	130
5. Entparlamentarisierung durch Gesetzgebungsoutsourcing.....	133
a) Zum Begriff des „Gesetzgebungsoutsourcings“ .....	135
b) Mögliche Fallkonstellationen des Gesetzgebungsoutsourcings .....	140
aa) Arbeitsgruppen, Expertenkommissionen und Konvente.....	140
bb) Mitwirkung von Universitätsprofessoren und Fachinstituten .....	149
cc) Auslagerung legislativer Aufgaben an Rechtsanwälte.....	151
c) Demokratiepolitische Bedenken .....	153
d) Gesetzgebungsoutsourcing aus verfassungsrechtlicher Sicht.....	158
e) Einfachgesetzliche Rahmenbedingungen .....	165
II. Die Regierungsvorlage .....	166
A. Rechtliche Vorgaben für das Zustandekommen einer Regierungsvorlage .....	166
B. Inneres und äußeres Gesetzgebungsverfahren.....	168
1. Gesetzgebung und Gesetzgebungslehre .....	170
a) Ziel und Gegenstand der Gesetzgebungslehre .....	170
b) Grenzen der Gesetzgebungslehre .....	172
c) Gesetzgebungslehre und Rechtswissenschaft .....	176
2. Entwicklung und Begründung von „Rationalitätsanforderungen“ an die parlamentarische Gesetzgebung.....	179
a) Ausgangssituation.....	179
b) Rationalität und Rationalitätsanforderungen .....	185
c) Erscheinungsformen des Rationalitätsarguments.....	187
aa) Folgerichtigkeit, Systemgerechtigkeit, Widerspruchsfreiheit und Konsistenz.....	187
bb) Erfordernis prozeduraler Rationalität – Begründung von Gesetzen .....	192

	Seite
d) Gesetzgeberische Rationalität als Verfassungsgebot? .....	198
e) Gesetzgeberische Begründungspflicht und verfassungsgerichtliche Normenprüfung .....	206
C. Erstellung des Gesetzesentwurfes .....	211
1. Organisatorische Aspekte .....	211
2. Grundsätze für die formale Ausgestaltung von Rechtsvorschriften .....	217
a) Allgemeines zur Gesetzestechnik (Legistik) .....	217
aa) Begriffsdefinition .....	217
bb) Ziele der Legistik .....	219
cc) Stellenwert legistischer Grundsätze in der Praxis .....	222
b) Entwicklung der Legistischen Richtlinien in Österreich .....	223
c) Legistische Richtlinien 1990 .....	226
aa) Handbuch der Rechtsetzungstechnik .....	226
bb) Inhalt der Legistischen Richtlinien 1990 .....	228
d) Richtlinien für die Verarbeitung und die Gestaltung von Rechtstexten (Layout-Richtlinien) .....	229
e) Legistische Richtlinien im Normenzusammenhang .....	232
aa) Verwaltungsinterner Charakter der legistischen Vorgaben .....	232
bb) Durchsetzung der legistischen Vorgaben in der Praxis .....	234
cc) Ranghöhere Verankerung legistischer Vorgaben .....	238
dd) Verknüpfungen zwischen Rechtstechnik und Verfassungsrecht .....	241
f) Die mangelnde Verständlichkeit von Gesetzen als Verfassungsproblem .....	246
aa) Das „Denksport-Erkenntnis“ als Ausgangspunkt .....	246
bb) Das Bestimmtheitsgebot des Art 18 B-VG als Lösung? .....	252
cc) Kompliziertheit der Sammelgesetze als Verfassungsproblem .....	256
dd) Anforderungen an die Verständlichkeit von Strafnormen .....	259
ee) Mangelnde Verständlichkeit als gleichheitsrechtliches Problem .....	261
3. Auswirkungen einer geplanten Regelung – Aspekte der Gesetzesfolgenabschätzung .....	264
a) Begriff und Regelungsgegenstand .....	265
b) Finanzielle Auswirkungen von Gesetzesvorhaben .....	268
c) Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich .....	271
d) Ansätze zu einer umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung – Das Deregulierungsgesetz 2001 .....	275
aa) Der Deregulierungsauftrag .....	275
bb) Deregulierung und Gesetzesfolgenabschätzung .....	276
cc) § 1 Abs 1 erster Satz des Deregulierungsauftrages .....	278
dd) § 1 Abs 2 erster Satz des Deregulierungsauftrages .....	282
ee) Adressat des Deregulierungsauftrages .....	283
ff) Der Deregulierungsauftrag im Normenzusammenhang .....	285
Exkurs: Verfassungsrechtliche Verankerung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene .....	286
e) Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen auf die Verwaltungskosten für Bürger und Unternehmen .....	293
aa) Verwaltungskosten für Unternehmen .....	293
bb) Verwaltungskosten für Bürger .....	295
cc) Mitwirkung des Bundesministers für Finanzen .....	295

X Abkürzungsverzeichnis

	Seite
dd) Methodische Grundlagen – Die Standardkostenmodell-Richtlinien .....	297
ee) Verwaltungskosten für Bürger und Unternehmen im Bundeshaushaltsgesetz 2013 .....	301
ff) Zusammenfassende Bewertung .....	302
f) Klimaverträglichkeitsprüfung für Regelungsvorhaben des Bundes .....	304
aa) Einführung der Klimaverträglichkeitsprüfung durch Ministerratsbeschluss .....	304
bb) Methodische Grundlagen .....	304
cc) Zusammenfassende Bewertung .....	306
g) Prüfung legislativer Vorhaben auf Auswirkungen in Bezug auf die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) .....	307
h) Gesetzesfolgenabschätzung und wirkungsorientierte Haushaltsführung .....	308
aa) Wirkungsorientierte Folgenabschätzung nach dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 .....	308
bb) Auftrag zur Gesetzesevaluierung .....	312
cc) Verankerung der Gesetzesfolgenabschätzung im Haushaltsrecht .....	313
dd) Wirkungsorientierte Folgenabschätzung und Deregulierungsauftrag .....	314
ee) Verfassungsrechtliche Aspekte .....	315
i) Zusammenfassende Bewertung der Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich .....	318
D. Begutachtungsverfahren .....	320
1. Allgemeines zur Gesetzesbegutachtung .....	320
2. Rechtliche Verankerung des Begutachtungsverfahrens .....	324
3. Einfachgesetzlich normierte Begutachtungsrechte .....	326
a) Ausgestaltung der Begutachtungsrechte .....	326
b) Verfassungsrechtliche Beurteilung der Begutachtungsrechte bzw Übermittlungspflichten .....	328
4. Festlegung der Begutachtungsfrist .....	335
5. Konsultationsmechanismus .....	336
6. Das Projekt „E-Recht“ des Bundes – Elektronisches Begutachtungsverfahren .....	342
7. Abschluss des Begutachtungsverfahrens .....	346
E. Besondere verfassungsrechtliche Mitwirkungsrechte und Informationspflichten .....	346
1. Art 14b Abs 4 erster Satz B-VG: Mitwirkung der Länder an der Vorbereitung von Bundesgesetzen in Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens .....	347
a) Inhalt und Regelungszweck .....	347
b) Verfassungsrechtliche Normerzeugungsbedingung .....	349
c) Grenzen des Anwendungsbereiches .....	352
2. Art 136 Abs 2 B-VG: Mitwirkung der Länder an der Vorbereitung von Bundesgesetzen in Angelegenheiten des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes .....	354
3. Art 21 Abs 4 B-VG: Informationspflicht über Entwicklungen des Dienstrechts, des Personalvertretungsrechtes und des Arbeitnehmerschutzes .....	356
F. Notifikationsverfahren .....	358

	Seite
G. Beschluss der Regierungsvorlage .....	363
1. Willensbildung in der Bundesregierung .....	363
2. Auswirkungen einer fehlerhaft beschlossenen Regierungsvorlage .....	365
H. Übermittlung der Regierungsvorlage an den Nationalrat .....	372
I. Die Regierungsvorlage als Teilakt im Gesetzgebungsverfahren – rechtliche Konsequenzen .....	374
1. Regierungsvorlage und parlamentarische Interpellation .....	375
2. Regierungsvorlage und Gebarungskontrolle .....	386
3. Regierungsvorlage und Missstandskontrolle .....	391
4. Regierungsvorlage zwischen Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht .....	396
a) Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht nach Art 20 Abs 3 und 4 B-VG .....	397
Exkurs: Transparenz staatlichen Handelns und Datenschutz .....	401
b) Abschaffung der Amtsverschwiegenheit durch ein Grundrecht auf Zugang zu Informationen? .....	405
c) Staatliche Auskunftspflicht in der Phase der Gesetzesvorbereitung .....	407
aa) Art 22a Abs 1 B-VG – Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse .....	407
bb) Art 22a Abs 2 B-VG – Gewährung von Informationen auf Antrag .....	413
cc) Geheimhaltungsinteressen gemäß Art 22a Abs 2 B-VG .....	414
d) Amtsverschwiegenheit bzw Auskunftspflicht im Bereich des Umweltrechts .....	416
aa) Zugang zu Informationen über die Umwelt .....	416
bb) Auskunftspflicht im Zuge der Gesetzesvorbereitung .....	417
cc) Auskunftspflicht nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens .....	422
dd) Auskunftspflicht des Verordnungsgebers .....	424
e) Transparenz legislativer Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene .....	426
f) Zusammenfassende Bewertung .....	433
5. Regierungsvorlage und Haftung des Staates für legislatives Unrecht .....	434
a) Keine Amtshaftung für die Gesetzgebung .....	434
b) Gesetzesvorbereitung und Amtshaftung .....	438
c) Staatshaftung nach Unionsrecht für legislatives Unrecht .....	443
aa) Unionsrechtliche Vorgaben und innerstaatliche Durchsetzung .....	443
bb) Gesetzesvorbereitende Tätigkeit durch Verwaltungsorgane .....	446
cc) Nichtnotifikation einer Beihilfe als administratives Unrecht .....	449
III. Das Volksbegehren .....	450
A. Gesetzesinitiative durch das Volk .....	450
B. Durchführung des Volksbegehrens durch die Verwaltung .....	453
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	453
2. Verfahrensbegleitende Pflichten des Staates .....	454
3. Verfahrensrechtlicher Ablauf eines Volksbegehrens .....	456
a) Einleitungsverfahren .....	456
b) Eintragungsverfahren .....	459
c) Ermittlungsverfahren .....	459
C. Mitwirkung der Verwaltung – rechtliche Konsequenzen .....	460
1. Parlamentarische Interpellation .....	461
2. Gebarungskontrolle .....	463
3. Missstandskontrolle .....	463

XII Abkürzungsverzeichnis

	Seite
4. Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht.....	464
5. Amtshaftung und Haftung für legislatives Unrecht.....	465
<b>Teil 4. Die Beurkundung des Gesetzesbeschlusses durch den Bundespräsidenten .....</b>	<b>467</b>
I. Ausgangssituation .....	467
A. Staatsoberhaupt und Verwaltungsorgan.....	467
B. Umstrittene Rolle im Gesetzgebungsverfahren.....	469
II. Der Bundespräsident als „Hüter des Gesetzgebungsverfahrens“ .....	471
A. Wortlaut des Art 47 Abs 1 B-VG .....	471
B. Historische Eckpunkte .....	472
C. Verfassungssystematische Erwägungen.....	475
D. „Untrennbarkeitsthese“ als Argument für eine materielle Prüfbefugnis?.....	479
E. Eingeschränkte materielle Prüfbefugnis als Lösung? .....	481
III. Mitwirkung des Bundespräsidenten an der Gesetzgebung – rechtliche Schlussfolgerungen .....	484
A. Bedeutung des Beurkundungsaktes und staatsfunktionelle Einordnung .....	484
B. Staatsrechtliche und politische Verantwortlichkeit.....	486
1. Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundesvolk und der Bundesversammlung .....	486
2. Politische Verantwortlichkeit.....	487
3. Staatsrechtliche Verantwortlichkeit.....	488
4. Verantwortlichkeit und Beurkundung.....	490
C. Gebarungskontrolle.....	491
D. Missstandskontrolle.....	493
E. Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht.....	495
F. Amtshaftung und Haftung für legislatives Unrecht .....	497
<b>Teil 5. Gegenzeichnung der Beurkundung durch den Bundeskanzler.....</b>	<b>503</b>
I. Inhalt und Zweck der Gegenzeichnung .....	503
A. Gegenzeichnung und Verantwortung gemäß Art 67 Abs 2 B-VG .....	504
B. Gegenzeichnung und Verantwortung gemäß Art 47 B-VG.....	506
II. Gegenzeichnung als Mitwirkung an der Gesetzgebung – rechtliche Schlussfolgerungen .....	508
A. Enger Zusammenhang mit der Beurkundung.....	508
B. Parlamentarische Interpellation .....	510
C. Gebarungskontrolle und Missstandskontrolle .....	511
D. Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht.....	512
E. Amtshaftung und Haftung für legislatives Unrecht .....	513
<b>Teil 6. Unmittelbare Zustimmungsrechte der Länder zu Bundesgesetzen .....</b>	<b>517</b>
I. Die Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung.....	517
II. Ausgestaltung der unmittelbaren Zustimmungsrechte der Länder im Überblick.....	519

	Seite
A. Art 102 Abs 1 und 4 B-VG: Durchbrechung des Organisationsprinzips der mittelbaren Bundesverwaltung .....	519
B. Art 14b Abs 4 B-VG: Vergabe von öffentlichen Aufträgen durch die Länder .....	521
C. Neue Zustimmungsrechte durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 .....	523
1. Art 94 Abs 2 B-VG: Einräumung eines Instanzenzuges von der Verwaltungsbehörde an die ordentlichen Gerichte .....	523
2. Art 130 Abs 2 B-VG: Begründung zusätzlicher Zuständigkeiten der Landesverwaltungsgerichte durch den einfachen Bundesgesetzgeber .....	523
3. Art 131 Abs 4 B-VG: Zuständigkeitsverschiebungen zwischen dem Bundesverwaltungsgericht und den Landesverwaltungsgerichten durch den einfachen Bundesgesetzgeber .....	524
4. Art 135 Abs 1 B-VG: Senatszuständigkeit und Laienrichterbeteiligung bei Landesverwaltungsgerichten .....	524
5. Zeitlicher Geltungsbereich von Normerzeugungsbedingungen .....	525
III. Ausgewählte Fragestellungen .....	528
A. Einordnung in den Prozess der Bundesgesetzgebung .....	528
B. Formelle und materielle Aspekte der Zustimmung .....	533
1. Gegenstand der Zustimmung .....	533
2. Zustimmung aller oder bloß der „beteiligten“ Länder? .....	536
3. Einführung einer Zustimmungsfiktion durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 .....	537
4. Widerruf der Zustimmung .....	539
5. Zustimmungsrechte als politisches Instrument .....	539
6. Verweigerung der Zustimmung bei unionsrechtlicher Umsetzungsverpflichtung .....	540
C. Dokumentation der Zustimmung der Länder nach außen .....	544
D. Festlegung der Organkompetenz durch den Landesgesetzgeber .....	546
IV. Verfassungspolitische Bewertung der Zustimmungsrechte der Länder .....	549
V. Zustimmungsrechte der Länder als Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung .....	552
A. Parlamentarische Kontrolle .....	554
B. Amtshaftung und Haftung für legislatives Unrecht .....	556
<b>Teil 7. Die Kundmachung des Gesetzesbeschlusses durch den Bundeskanzler .....</b>	<b>559</b>
I. Allgemeines .....	559
II. Regelung der Kundmachung im B-VG .....	560
III. Staatsrechtliche Funktionen der Kundmachung .....	562
A. Rechtsstaatliche Funktion .....	562
1. Zugang zum Recht (Publizität des Gesetzesinhaltes) .....	562
2. Mangelnde Erkennbarkeit der Rechtsvorschriften als Realität .....	565
B. Konstituierende Funktion .....	568
1. Geltung und Inkrafttreten .....	568
2. Gehörige Kundmachung und verfassungsmäßige Kundmachung .....	569
3. Berichtigung von Kundmachungsfehlern durch den Bundeskanzler .....	574

XIV Abkürzungsverzeichnis

	Seite
C. Institutionelle Funktion .....	578
D. Ausschließlichkeits- und Authentizitätsfunktion .....	579
E. Dokumentationsfunktion und Sammlungscharakter.....	580
IV. Authentische Kundmachung der Bundesgesetze in elektronischer Form .....	581
A. Umgestaltung des Kundmachungswesens durch das Kundmachungsreformgesetz 2004.....	581
B. Kundmachung als punktuelles Ereignis oder Bereithaltung als Teil der Kundmachung? .....	583
C. Ausfall des RIS und seine rechtlichen Folgen .....	584
V. Kundmachung durch den Bundeskanzler als Mitwirkungsakt der Verwaltung an der Gesetzgebung .....	589
A. Verpflichtung zur unverzüglichen Kundmachung.....	589
B. Parlamentarische Interpellation .....	591
C. Gebarungskontrolle und Missstandskontrolle .....	593
1. Zuständigkeit des Rechnungshofes .....	593
2. Zuständigkeit der Volksanwaltschaft .....	594
D. Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht.....	595
E. Amtshaftung und Haftung für legislatives Unrecht .....	596
<b>Teil 8. Zusammenfassung in Thesen .....</b>	<b>601</b>
Literaturverzeichnis .....	629