

Moderne Formen der Rechtsbereinigung und Verlautbarung von Rechtsvorschriften dargestellt am Beispiel Niederösterreich

Herbert Miehsler)*

1. Das Problem
2. Bisherige Erneuerungsbestrebungen in Osterreich
 - 2.1. Die Wiederverlautbarung
 - 2.2. Das Rechtsbereinigungskonzept des Bundes
3. Das Rechtsbereinigungskonzept des Landes Niederösterreich
 - 3.1. Allgemeines
 - 3.2. Ausscheidung ausdrücklich aufgehobener Rechtsvorschriften
 - 3.3. Einordnung der verbliebenen Rechtsvorschriften in ein System
 - 3.4. Ausscheidung materiell derogierter Rechtsvorschriften
 - 3.5. Zusammenfassung des Rechtsstoffes oder Neukodifikation
 - 3.6. Verlautbarung
 - 3.7. Durchführung und Abschluß der Rechtsbereinigung
4. Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der neuen Lösung
 - 4.1. Allgemeines
 - 4.2. Bundesverfassung und Loseblatt-Sammlung
 - 4.3. Verlautbarung des Gesetzesbeschlusses
 - 4.4. Austauschblätter und Wiederverlautbarungsermächtigung
5. Schlußbemerkung

*) Dr. iur., Professor; Leiter des Instituts für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht an der Universität Salzburg. — Der Verfasser begann im Sommer 1969 als Konsulent mit der Bestimmung von Methode und Technik für die Bereinigung des NÖ. Landesrechts; seine Vorstellungen und die von ihm vorgelegten Entwürfe wurden in regelmäßigen Arbeitssitzungen mit dem legistischen Dienst des Amtes der NÖ. Landesregierung — bestehend aus Hofrat Karl Sawerthal, Dr. Theodor Kaufmann, Dozent Dr. Klaus Berchtold, Dr. Willibald Liehr (jun.), Dr. Georg Schmitz — diskutiert. Dr. Liehr, der erst später zu dem Team gestoßen war, löste die Probleme der technischen Durchführung, paßte die erarbeiteten Lösungen den technischen Möglichkeiten an, führte das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und trat schließlich in die Funktion des Verfassers ein.

Abkürzungen: AS = Sammlung der Eidgenössischen Gesetze; BBl. = Schweizerisches Bundesblatt; BGBl. = Bundesgesetzblatt; B-VG. = (österreichisches) Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929; DÖV = Die Öffentliche Verwaltung; GP. = Gesetzgebungsperiode; GZ. = Geschäftszahl; LGBl. = Landesgesetzblatt; NÖ. = Niederösterreich(isch); NÖ. L-VG. = Landes-Verfassungsgesetz für das Land Niederösterreich in der Fassung von 1930; Österr. J.Z. = Österreichische Juristenzeitung; StGBL. = Staatsgesetzblatt; VerfGH.Slg. = Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes.

1. Das Problem

Verlust an Übersichtlichkeit des Rechtsstoffes und Ungewißheit über die Geltung von Rechtsnormen sind zu einem zentralen Problem vieler staatlicher Rechtsordnungen geworden¹⁾. Bruch der Verfassungskontinuität, Anwachsen des Rechtsstoffes, schlechte Systematik und kasuistische Gesetzgebungstechnik werden als Hauptgründe angegeben. Die Schweiz war das erste europäische Land, in welchem nach dem 2. Weltkrieg der Normenbestand gesichtet und in systematischer Ordnung veröffentlicht wurde²⁾. Indes erfüllte die von der Schweizerischen Bundeskanzlei in Buchform herausgegebene »Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848—1947« schon nach wenigen Jahren ihren Zweck nicht mehr, da sie durch die Schnellebigkeit von Gesetzen und Verordnungen sehr rasch überholt wurde³⁾. Eine nachträgliche Aufnahme von Änderungen und Ergänzungen in die mit 31. Dezember 1947 abgeschlossene Sammlung war nämlich nicht vorgesehen und wäre — da sie in Buchform erschienen war — auch technisch nicht möglich gewesen. Die Beibehaltung der traditionellen, chronologisch geführten Amtlichen Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen zur Verlautbarung der nach dem 31. Dezember 1947 erfolgten Änderungen und Ergänzungen war daher damals notwendig. Die Amtliche Sammlung ergänzte die Bereinigte Sammlung für den ihrem Abschlußdatum folgenden Zeitraum, der Rechtsbestand konnte nur durch Verwendung beider ermittelt werden. Zur Beseitigung dieser Mängel entschloß man sich daher, das Bundesrecht nach dem Beispiel einzelner Kantone⁴⁾ zu einer neuen Bereinigten Sammlung zusammenzufassen⁵⁾; diese sollte in der Form einer Loseblattsammlung herausgegeben und so vor dem raschen Veralten und der Unbrauchbarkeit bewahrt werden. Aller-

¹⁾ Ähnliche Erscheinungen sind auch im Recht der Europäischen Gemeinschaften zu beobachten. Dort liegt die Schwierigkeit in der Beherrschung des rasch wachsenden, kasuistischen Rechtsstoffes.

²⁾ Bundesgesetz vom 12. 3. 1948 über die Rechtskraft der Bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848—1947 und über die neue Reihe der Sammlung, AS 1949, 1523.

³⁾ Botschaft des Bundesrates vom 19. 2. 1965, BBl. 1965 I, 315.

⁴⁾ Wallis (seit 1955), Tessin (seit 1957), Genf (seit 1959), Basel-Landschaft (seit 1962) und Schaffhausen (seit 1964).

⁵⁾ Bundesgesetz vom 6. 10. 1966 über die Herausgabe einer neuen Bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, AS 1967, 17; die 2. Bereinigte Sammlung trägt den Namen »Systematische Sammlung des Bundesrechts« (SR). — Vgl. dazu die kompetente Darstellung von Walter Buser, Die systematische Sammlung des schweizerischen Bundesrechts, in: Die Rechtsbereinigung, 2. Tagung der Gesellschaft zum Studium und zur Erneuerung der Struktur der Rechtsordnung (Wien 1972), 50—80.

dings besteht auch nach der Neuregelung neben der im Loseblatt-System edierten und durch den Austausch von Blättern auf dem Stand gehaltenen Bereinigten Sammlung die alte, chronologische Amtliche Sammlung fort^{5a)}; beide, von denen jede in den drei Amtssprachen erscheint, haben verbindliche Kraft. Welcher Sammlung bis zur Beseitigung einer Textdivergenz der Vorrang zukommt, ist nicht geregelt.

Die Bundesrepublik Deutschland wählte mit der Schaffung des Bundesgesetzblattes (Teil III)⁶⁾ einen ähnlichen Weg, wie ihn die Schweiz mit der Herausgabe der ersten Bereinigten Sammlung gegangen war. Die seit 31. Dezember 1968 rechtsverbindliche Bereinigung reicht bis zum 31. Dezember 1963. Für die Zeit seit diesem sogenannten Abschlußtag sind Neuregelungen sowie Änderungen und Aufhebungen von Rechtsvorschriften wie bisher dem Teil I des Bundesgesetzblattes zu entnehmen. Der Wert der bereinigten Sammlung kann durch »...Übersichten über die späteren Änderungen oder durch Bekanntmachung des geltenden Wortlautes von Vorschriften...«⁷⁾, die allerdings nicht verbindlich sind, wenigstens teilweise erhalten werden.

In Österreich wurde die Dringlichkeit einer Bereinigung der Rechtsordnung — wohl auch unter dem Zwang, den durch den Anschluß verursachten neuerlichen Bruch der Rechtskontinuität zu überwinden — schon bald nach der Wiedererrichtung der Republik erkannt⁸⁾. Durch mehrere generelle Re-

^{5a)} Diese Methode wurde nach Buser, a.a.O. (Anm. 5), 56 niemals in Frage gestellt. Die AS wird ab 1. 1. 1973 in Loseblattform — im übrigen aber unverändert — herausgegeben werden; vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 5. 6. 1972 (Fernausgabe Nr. 152), 27.

⁶⁾ Gesetz über die Sammlung des Bundesrechts vom 10. 7. 1958, BGBl. I, 437, und Gesetz über den Abschluß der Sammlung des Bundesrechts vom 28. 12. 1968, BGBl. I, 1451. — Zur Entwicklung der Bereinigung des deutschen Bundesrechts vgl. Walter Strauss, Stand und Fortgang der Bereinigung und Sammlung des Bundesrechts, DOV 10 (1957), 545—548; Walter, a.a.O. (Anm. 19) und Theodor Brandl, Zur Rechtsbereinigung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Rechtsbereinigung, a.a.O. (Anm. 5), 34—49. — Im übrigen haben einige Länder (z. B. Bayern und Berlin) bereinigte Sammlungen des Landesrechts herausgegeben.

⁷⁾ § 5 des Gesetzes über die Sammlung des Bundesrechts vom 10. 7. 1958, BGBl. I, 437.

⁸⁾ Mit Recht wurde sie mit einer umfassenden Verwaltungsreform in Zusammenhang gebracht. Vgl. z. B. die Budgetrede des Bundesministers für Finanzen, Dr. Eugen Margaretha, vom 15. 2. 1950 in Stenographische Protokolle des Nationalrates VI. GP., 274: »Ich sehe für die Verwaltungsreform drei zielführende Wege: 1. die Verbesserung und Vereinfachung der Legistik, 2. die Verbesserung und Vereinfachung der Verwaltung, 3. die Verbesserung und Verringerung des Beamtenkörpers. Die Öffentlichkeit beschäftigt sich meistens nur mit dem zweiten Weg, der Vereinfachung der Verwaltung; obwohl die beiden anderen Wege auch beschrritten werden müssen, wenn das Ziel voll erreicht werden soll. Die Verwaltung und auch der einfache Staatsbürger brauchen gute, einfache und klar übersichtliche Gesetze, wenn die Beziehungen zwischen Verwaltung und Staatsbürger gut sein sollen«. — Ebenso später Ludwig Adamovich, Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts (5. Aufl., Wien 1954) Bd. 1, 46.

zeptionen⁹⁾ war allmählich ein Normengefüge entstanden, das Rechtsvorschriften aus ganz verschiedenen Entstehungszeiten und Verfassungsordnungen, mit vielfach unterschiedlicher Rechtsterminologie und Systematik enthielt. Zudem ließ sich der objektive Rechtszustand in vielen Fällen nur schwer feststellen, weil in verschiedenen nicht mehr fortgeführten Publikationsorganen¹⁰⁾ verlaubliche Rechtsvorschriften kaum noch zugänglich waren, der Wortlaut durch zahlreiche Novellen in schwer verfolgbare Weise verändert worden war oder schlechte Gesetzestechnik¹¹⁾ die Rechtsordnung unübersichtlich machte.

Diesen Unzulänglichkeiten war jedoch weder mit den Vorbildern aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland vollständig beizukommen, noch hatte sich die österreichische Methode amtlicher Wiederverlautbarungen¹²⁾ ganz bewährt. Alle diese Lösungen beruhten zwar auf der Einsicht, daß das Gesetzblatt in seiner traditionellen Form den Erfordernissen moderner und rationeller Informationstechnik ebensowenig wie dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit mehr genügt¹³⁾, doch waren sie — wie das Ergebnis zeigte — nicht konsequent genug.

⁹⁾ In den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage des Ersten Rechtsbereinigungsvorbereitungsgesetzes vom 19. 1. 1967 werden sechs solche Rezeptionen angeführt. Vgl. 365 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP., 15.

¹⁰⁾ Robert Walter, Probleme der technischen Durchführung einer österreichischen Rechtsbereinigung, Österreichische Juristen-Zeitung 19 (1964), 377—379, hier 377, nennt für den Bund sieben hauptsächlichliche Publikationsorgane.

¹¹⁾ Robert Walter, Die Lehre von der Gesetzestechnik, Österreichische Juristen-Zeitung 18 (1963), 85—90, hier 86 (Anm. 14), gibt eine bis zu diesem Zeitpunkt komplette Literaturliste für Österreich. — Seither erschienen zum selben Thema: Franz Bydlinki, Referat in: Zur Erneuerung der Struktur der Rechtsordnung (Wien 1969), 15—38; Franz Cede/Annemarie Psenner, Gedanken zur Aufspaltung der Sprache im Recht, in: Der Staatsbürger 24 (1971) Folge 22; Gottfried Eder, Die Vereinfachung der Zitierweise, Österreichische Juristen-Zeitung 22 (1967), 231f.; Edwin Loebenstein, Gedanken über eine Rechtsbereinigung, in: Festschrift anlässlich des zwanzigjährigen Bestehens des Sammelwerkes »Das österreichische Recht« (Wien 1968), 19—26; Theo Mayer-Maly, Rechtskenntnis und Gesetzesflut (Salzburg 1969); ders., Die vielen Gesetze und der Einzelne, in: Zur Erneuerung der Struktur der Rechtsordnung (Wien 1969), 39—48; Gottfried Reising, Aktuelle Probleme der Gesetzestechnik und Rechtsbereinigung, Österreichische Juristen-Zeitung 23 (1968), 177—180; Walter, a.a.O. (Anm. 10); Herbert Wöss, Zum Thema Rechtsbereinigung, Österreichische Gemeinde-Zeitung 32 (1966), Nr. 20, 1—4. — Erst kürzlich erschien Klaus Berchtold, Rechtsbereinigung in Österreich, in: Die Rechtsbereinigung, a.a.O. (Anm. 5), 8—31.

¹²⁾ Siehe unter 2.1.

¹³⁾ Auflage und Verbreitung des Landesgesetzblattes für das Land Niederösterreich zeigen dies. Die Zahl der bei der Landtagswahl 1969 Wahlberechtigten betrug 952 000, das Landesgesetzblatt hatte damals eine durchschnittliche Auflage von 3100 Exemplaren. Es ist bei allen Landesbehörden, bei den Gerichten, Gemeindeämtern, Gendarmerie- und Polizeidienststellen sowie Interessenvertretungen vorhanden. In den Sekretariaten der politischen Parteien und in Wirtschaftskreisen ist es weniger verbreitet; immerhin dürfte die Nachfrage

2. Bisherige Erneuerungsbestrebungen in Österreich

2.1. Die Wiederverlautbarung¹⁴): In der sogenannten Wiederverlautbarung ist das bisher wichtigste Instrument zur Erneuerung der Rechtsordnung geschaffen worden. Es erlaubt der Bundesregierung und den Landesregierungen — je nach der Kompetenz von Bund oder Ländern — Rechtsvorschriften in ihrer letzten Fassung »...mit rechtsverbindlicher Wirkung neu zu verlautbaren«¹⁵). Diese obersten Organe der Vollziehung können in der Wiederverlautbarung

»... 1. überholte terminologische Wendungen, insbesondere nicht mehr zutreffende Bezeichnungen der mit der Vollziehung betrauten Behörden durch die dem jeweiligen Stande der Gesetzgebung entsprechenden neuen Bezeichnungen ersetzen;

2. der österreichischen Rechtsübung fremde terminologische Wendungen durch solche österreichischer Rechtssprache ersetzen;

3. Bestimmungen, die zufolge einer nach § 2 R.-ÜG.¹⁶) in Geltung belassenen Vorschrift anzuwenden sind, dem österreichischen Recht anpassen und in den Text der wiederverlautbarten Rechtsvorschrift einfügen;

4. Bestimmungen, die durch spätere Rechtsvorschriften aufgehoben oder sonst gegenstandslos geworden sind, als nicht mehr geltend feststellen;

5. Bezugnahmen auf andere Rechtsvorschriften, die dem Stande der Gesetzgebung nicht mehr entsprechen, sowie sonstige Unstimmigkeiten richtigstellen;

nach bestimmten Gesetzesmaterien — Einzelverkauf von ca. 3000 Exemplaren der Bauordnung — hauptsächlich von Unternehmern und Angehörigen freier Berufe herrühren. Wesentlich kritischer ist die Lage in anderen für die Verankerung der Rechtsordnung wichtigen Berufsgruppen: Von den 270 in Niederösterreich eingetragenen Rechtsanwältinnen und Notaren beziehen 80 (29,63 %) das Landesgesetzblatt regelmäßig, von den 237 Haupt- und 46 Mittelschulen, an denen im Pflichtfach »Sozialkunde« die Grundzüge der Staatsorganisation und Rechtsordnung zu lehren sind, bloß 21 (7,42 %). Die Informationsträger Rundfunk, Fernsehen und Presse zählen nicht zu den Abonnenten des Landesgesetzblattes.

¹⁴) Bund: BGBl. Nr. 114/1947; Länder (auf Grund der Ermächtigung des § 9 des Wiederverlautbarungsgesetzes des Bundes): Burgenland LGBl. Nr. 5/1961, Kärnten LGBl. Nr. 24/1948; Niederösterreich LGBl. Nr. 1/1954, Oberösterreich LGBl. Nr. 34/1971, Salzburg LGBl. Nr. 20/1948, Steiermark LGBl. 47/1949, Tirol LGBl. Nr. 10/1948, Vorarlberg LGBl. Nr. 1/1970 und Wien LGBl. Nr. 18/1949. — Alle diese Gesetze haben Verfassungsrang (in Oberösterreich im Art. 26 der Landesverfassung, in Vorarlberg im Art. 25 der Landesverfassung unter dem Namen »Neukundmachung« geregelt), da sie die teilweise Übertragung von traditionellen Befugnissen des Gesetzgebers auf Organe der Vollziehung enthalten.

¹⁵) § 1 des BGBl. Nr. 114/1947. — Die Kompetenz bezieht sich auf Verfassungsgesetze, Gesetze und Verordnungen; Robert Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (Wien 1971), 76 f., entkräftet m. E. überzeugend Klecatskys Auffassung, daß die Ermächtigung zur Wiederverlautbarung Verordnungen nicht umfasse. — Vgl. Klecatsky, a.a.O. (Anm. 46).

¹⁶) Der § 2 des Rechts-Überleitungsgesetzes, StGBI. Nr. 6/1945, enthält die allgemeine Rezeptionsklausel für jene reichsdeutschen Vorschriften, deren Übernahme nicht aus den im § 1 genannten Gründen ausgeschlossen ist.

6. Änderungen oder Ergänzungen, die nicht durch Novellen, sondern durch besondere Gesetze abseits des Stammgesetzes verfügt wurden, in die betreffende Rechtsvorschrift selbst einbauen;

7. die Bezeichnung der Paragraphen, Artikel, Absätze u. dgl. bei Ausfall oder Einbau einzelner Bestimmungen entsprechend ändern und hiebei auch die Bezugnahme auf Paragraphen, Artikel, Absätze u. dgl. innerhalb des Textes der Rechtsvorschrift entsprechend richtigstellen;

8. dem Gesetz einen kurzen Titel geben«¹⁷⁾.

Die Wiederverlautbarung erfolgt im Bundes- oder Landesgesetzblatt in Form einer Kundmachung, in deren Anhang der bereinigte Text enthalten ist; Rechtsvorschriften des Bundes müssen außerdem in einer fortlaufenden Reihe veröffentlicht werden¹⁸⁾. Von dem der Kundmachung folgenden Tag an ist von Gerichten und Verwaltungsbehörden nur noch der wiederverlautbarte Text der Rechtsvorschrift anzuwenden. Die — wenn auch beschränkten — Möglichkeiten, welche die Wiederverlautbarung bietet, wurden jedoch weder vom Bund noch von den Ländern voll ausgenützt¹⁹⁾.

2.2. *Das Rechtsbereinigungskonzept des Bundes:* Die Bundesregierung hat dem Nationalrat in Ausführung der Regierungserklärung vom 20. April 1966²⁰⁾ Entwürfe zu zwei Rechtsbereinigungs-Vorbereitungsgesetzen²¹⁾ vorgelegt. In ihnen war eine schrittweise Rechtsbereinigung vorgesehen; als erstes Ziel wurde der »Abbau aller überflüssig gewordenen veralteten Vorschriften«²²⁾ angestrebt. In dieser Phase sollten nicht bloß jene bundesrechtlichen Vorschriften²³⁾, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechts-

¹⁷⁾ § 2 des BGBl. Nr. 114/1947. — Diese Bestimmung findet sich wegen der Ermächtigung des § 9 *leg.cit.* auch in den Landesgesetzen.

¹⁸⁾ Amtliche Sammlung wiederverlautbarter österreichischer Rechtsvorschriften. — Vgl. § 4 des BGBl. Nr. 114/1947.

¹⁹⁾ Robert Walter, Die Rechtsbereinigung in der Bundesrepublik Deutschland als Vorbild für eine österreichische Rechtsbereinigung, *Österreichische Juristen-Zeitung* 18 (1963), 617—622, hier 620, bezeichnet das Konzept der Rechtsbereinigung durch Wiederverlautbarung als gescheitert.

²⁰⁾ Zur Rechtsbereinigung »... gehört in erster Linie die Bereinigung des Vorschriftenwesens, der vordringliche Abbau aller überflüssigen und veralteten Vorschriften, von Vorschriften zweifelhafter Geltung und schließlich die Neukodifikation des bereinigten Rechtsstoffes«, Stenographische Protokolle des Nationalrates XI. GP., 35.

²¹⁾ Erstes Rechtsbereinigungs-Vorbereitungsgesetz (Regierungsvorlage vom 19. 1. 1967), 365 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP. ersetzt durch (Regierungsvorlage vom 15. 12. 1967) 701 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP. und Zweites Rechtsbereinigungs-Vorbereitungsgesetz (Regierungsvorlage vom 9. 7. 1969), 1378 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP.

²²⁾ 365 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP., 18.

²³⁾ Auf der Stufe von einfachen Bundesgesetzen oder Rechtsverordnungen. — Ebenda 1 und 19.

bereinigungs-Vorbereitungsgesetze formell derogiert, d. h. nicht mehr in Kraft waren, sondern auch durch Nichtgebrauch obsolet oder sonst entbehrlich gewordene Rechtsvorschriften²⁴⁾ in klar erkennbarer Weise ausgeschieden werden. Nach dieser ersten Sichtung und Säuberung blieben immerhin 3613 einzelne bundesrechtliche Vorschriften²⁵⁾ übrig, die von der Aufhebung ausdrücklich ausgenommen werden sollten, jedoch ohne daß daraus auf ihre Geltung und den Rechtsquellenrang geschlossen werden könnte²⁶⁾. Darüber hinaus war für folgende Normengruppen — weil ihre Behandlung entweder in einer späteren Phase der Rechtsbereinigung beabsichtigt war oder durch staatsrechtlichen Akt allein nicht in Frage kam — die Ausnahme von der Aufhebungswirkung dieser Gesetze überhaupt vorgesehen: Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen²⁷⁾, gemäß BGBl. Nr. 114/1947 wiederverläutbarte Bundesvorschriften²⁷⁾, Entschlüsse des Bundespräsidenten und diesen gleichzuhaltende Akte²⁸⁾, bundesrechtliche Vorschriften über Behördenorganisation und Gebietsteilung²⁹⁾, allgemein anerkannte Regeln des Völkerrechts³⁰⁾, Staatsverträge und innerstaatliche Vorschriften, auf die in Staatsverträgen Bezug genommen wird³¹⁾, sowie Beschlüsse zwischenstaatlicher Organe³²⁾.

Im Konzept der Bundesregierung war vorgesehen, die nach Abschluß der ersten Phase verbliebenen Rechtsvorschriften zu einer systematischen Sammlung des Bundesrechts zu kompilieren³³⁾. Diese Sammlung sollte negative, nicht aber positive Ausschlußwirkung haben³⁴⁾. Unabhängig von der Kom-

²⁴⁾ Ebenda 18.

²⁵⁾ Vgl. Art. II Ziff. 4 bzw. 5 samt den entsprechenden Anlagen in 701 und 1378 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP.

²⁶⁾ Die in der Anm. 25 genannten Listen haben keine »positive Ausschlußwirkung« (zur Terminologie vgl. Anm. 34). Das bedeutet, daß für jede einzelne Rechtsvorschrift mit den üblichen Methoden geprüft werden muß, ob sie gilt und in welchem Rang sie steht. Vgl. 701 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP., 29 und 1378 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP., 133.

²⁷⁾ 1378 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP., 133.

²⁸⁾ 701 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP., 30.

²⁹⁾ Art. II Ziff. 2 und 3 des Ersten und Zweiten Rechtsbereinigungs-Vorbereitungsgesetzes (Anm. 21).

³⁰⁾ Art. II Ziff. 1 lit. a des Zweiten Rechtsbereinigungs-Vorbereitungsgesetzes (Anm. 21).

³¹⁾ Art. II Ziff. 1 des Ersten und Art. II Ziff. 1 lit. b und c des Zweiten Rechtsbereinigungs-Vorbereitungsgesetzes (Anm. 21).

³²⁾ Art. II Ziff. 1 lit. d des Zweiten Rechtsbereinigungs-Vorbereitungsgesetzes (Anm. 21).

³³⁾ 701 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP., 27; hier wurde zu einer Phase zusammengesoben, was Walter, a.a.O. (Anm. 10), 378, in systematische Gruppierung der Rechtsquellen, Herstellung bereinigter Texte und Kundmachung übersichtlich untergeteilt hatte.

³⁴⁾ Loebenstein, a.a.O. (Anm. 11), 21: »Negative Ausschlußwirkung bedeutet: Es wird mit der Rechtsbereinigung klargestellt, daß alle in eine bereinigte Samm-

pilation waren aber auch Kodifikationsmaßnahmen größeren Ausmaßes, etwa auf den Gebieten der Grund- und Freiheitsrechte, des gerichtlichen Strafrechtes und Strafverfahrens, des Presserechtes, des Gewerberechtes und der Organisation der obersten Bundesverwaltung geplant³⁵⁾.

Zur Verwirklichung dieses ziemlich weit gediehenen und realistischen Rechtsbereinigungskonzeptes kam es jedoch nicht, da der Nationalrat die Regierungsvorlagen zu den beiden Rechtsbereinigungs-Vorbereitungsgesetzen in seiner XI. Gesetzgebungsperiode nicht mehr verabschiedete. Die neue Bundesregierung unter Bundeskanzler Bruno Kreisky bezeichnete zwar in ihrer Regierungserklärung vom 27. April 1970 die Rechtsbereinigung als Voraussetzung der Verwaltungsreform³⁶⁾ und stellte damit die gewählte Methode außer Streit, leitete aber dem Nationalrat keine diesbezüglichen Vorlagen zu. In der Regierungserklärung des zweiten Kabinetts Kreisky vom 5. November 1971 wurde dieses Konzept ganz fallengelassen³⁷⁾. Breiterer Raum ist einzelnen geplanten Kodifikationsmaßnahmen gewidmet. Solche Neu- oder Teilkodifikationen können aber die für jede Rechtsbereinigung unerläßliche Bestandsaufnahme des geltenden Rechts, dessen systematische Gruppierung und die Herstellung bereinigter Texte nicht ersetzen³⁸⁾. Das zeigt sich übrigens auch daran, daß die in das jüngste Regierungsprogramm aufgenommenen Kodifikationspläne zum größten Teil mit den schon in der XI. Gesetzgebungsperiode neben den Rechtsbereinigungs-Vorbereitungsgesetzen beabsichtigt gewesen identisch sind³⁹⁾.

3. Das Rechtsbereinigungskonzept des Landes Niederösterreich

3.1. *Allgemeines:* Die am Anfang dieses Berichtes beschriebenen Unzulänglichkeiten belasten nicht bloß das Bundesrecht, sondern in gleicher Weise auch die Teilrechtsordnungen der Länder. Da hier ein gesamtösterreichisches Rechtsproblem zu lösen war, lag koordinierte Vorgangsweise nahe. Als der

lung nicht aufgenommenen Rechtsvorschriften keine Geltung mehr haben. Positive Ausschlußwirkung bedeutet, daß die in eine bereinigte Sammlung aufgenommenen Rechtsvorschriften in Geltung stehen«. (Hervorhebung vom Autor).

³⁵⁾ 701 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP., 27.

³⁶⁾ Stenographische Protokolle des Nationalrates XII. GP., 14.

³⁷⁾ Vgl. die Kritik des Abgeordneten Dr. Schmidt in Stenographische Protokolle des Nationalrates XIII. GP., 142 f.

³⁸⁾ Zur Methode Walter, a.a.O. (Anm. 10), 377 f.

³⁹⁾ Vgl. die Aufzählung in Stenographische Protokolle des Nationalrates XIII. GP., 32 ff. mit dem oben S. 400 wiedergegebenen Katalog.

zur Ausarbeitung des Rechtsbereinigungskonzeptes für den Bund zuständige Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt, Edwin Loebenstein, in der Konferenz der neun Landesamtsdirektoren am 14. Mai 1964 erstmals über die Bestrebungen des Bundes berichtet hatte, kam man überein, Methoden und Durchführung der Rechtsbereinigung von Bund und Ländern aufeinander abzustimmen und die Rechtsbereinigung in den Ländern jedenfalls bis zur Vorlage von Vorschlägen des Bundes aufzuschieben⁴⁰⁾. Die Länder warteten — ohne zunächst in ihrem Wirkungskreis tiefergehende Überlegungen oder Versuche anzustellen — das Konzept des Bundes ab. Bei der Begutachtung der Entwürfe zu den beiden Rechtsbereinigungs-Vorbereitungsgesetzen beschränkten sie sich auf skeptische Grundhaltung und kritische Bemerkungen zu Details.

Als erstes der neun Länder machte sich Niederösterreich 1968 selbständig, da einerseits die Bestrebungen des Bundes immer langsamer vorankamen und ihre Verwirklichung schließlich ungewiß wurde und andererseits der Landtag von der Landesregierung neuerlich und dringlich Maßnahmen zur Bereinigung des Landesrechts verlangte⁴¹⁾. Der legistische Dienst des Amtes der NÖ. Landesregierung hielt sich bei der Entwicklung des Rechtsbereinigungskonzeptes an die Landtagsresolution vom 11. April 1962⁴¹⁾ und den Beschluß der Landesamtsdirektoren-Konferenz vom 24. April 1968⁴⁰⁾, in denen eine lückenlose und schrittweise Rechtsbereinigung ins Auge gefaßt worden war, an deren Ende eine systematische Sammlung der geltenden landesrechtlichen Vorschriften stehen sollte. Durch diese Grundsätze war auch die Methode⁴²⁾ in ihren Grundzügen bestimmt: Ausscheidung ausdrücklich aufgehobener Rechtsvorschriften, Einordnung der verbliebenen Rechtsvorschriften in ein System, Ausscheidung materiell derogierter Rechtsvorschriften, legistische Zusammenfassung der verbliebenen Rechtsvorschriften oder teilweise bzw. gänzliche Neukodifikation, Verlautbarung.

3.2. *Ausscheidung ausdrücklich aufgehobener Rechtsvorschriften:* In

⁴⁰⁾ Vgl. Protokoll der Verbindungsstelle der Bundesländer (Punkt 14 der Tagesordnung) vom 15. 6. 1964, LAD. — 142/7 — I — 1964, samt Berichtigung vom 14. 7. 1964, LAD. — 142/9 — I — 1964. Auf eine stufenweise Rechtsbereinigung in den Ländern einigte man sich in der Landesamtsdirektoren-Konferenz am 24. 4. 1968; vgl. das Protokoll der Verbindungsstelle der Bundesländer (Punkt 8 der Tagesordnung) vom 11. 7. 1968, VSt. — 255/115 — 1968.

⁴¹⁾ Resolution vom 10. 12. 1968 in Stenographische Protokolle des Landtages von Niederösterreich VIII. GP., V. Session, 98 und 127. — Frühere Resolutionen vom 11. 4. 1962 in Stenographische Protokolle des Landtages von Niederösterreich VII. GP., IV. Session, 292 f., und vom 2. 2. 1965 in Stenographische Protokolle des Landtages von Niederösterreich VIII. GP., I. Session, 77 und 89.

⁴²⁾ Sie ist aus der von Walter, a.a.O. (Anm. 10), 377 ff., angegebenen weiterentwickelt worden.

einem ersten von 1970 bis 1918⁴³⁾ zurückgeführten Arbeitsgang wurde festgestellt, welche Rechtsnormen durch jüngere landesrechtliche Vorschriften unter Bezeichnung der sie enthaltenden Rechtsquellen ausdrücklich aufgehoben⁴⁴⁾ worden oder wegen Zeitablaufes außer Kraft getreten sind. Diese Rechtsvorschriften wurden in einer vollständigen Sammlung des Landesgesetzblattes als aufgehoben gestrichen. Über die Ausscheidung nach bloß formalen Kriterien gingen die Arbeiten in dieser Phase nur bei der Beurteilung ehemals reichsdeutscher, in die österreichische Rechtsordnung übernommener Rechtsvorschriften hinaus. Da das nationalsozialistische Deutsche Reich einheitsstaatlich organisiert gewesen war, mußte nämlich zuerst festgestellt werden, welche von den in der Zeit zwischen 13. März 1938 und 10. April 1945 gültig gewesen und in die österreichische Rechtsordnung übergeleiteten Rechtsvorschriften als Landesrecht anzusehen sind⁴⁵⁾; nur auf diese, als Landesrecht ermittelten — ehemals reichsrechtlichen — Vorschriften war sodann das beschriebene Ausscheidungsverfahren anzuwenden.

3.3. *Einordnung der verbliebenen Rechtsvorschriften in ein System:* Das nach Eliminierung der formell derogierten⁴⁶⁾ oder befristet gewesenen Rechtsvorschriften verbliebene Normenmaterial ist allerdings nicht das gültige niederösterreichische Landesrecht, da inhaltliche Widersprüche zwischen verschiedenen Normen in diesem Verfahren nicht erfaßt und die nach der *lex posterior*-Regel materiell derogierten Vorschriften noch nicht ausgeschieden wurden. Zur leichteren Auffindung solcher Widersprüche wurde schon in dieser Phase das für die endgültige Ordnung des Landesrechts bestimmte System entwickelt, das aus zehn Gruppen besteht, welche nach dem derzeitigen Stand der Rechtsordnung in Untergruppen gegliedert sind und ohne Verlust der Übersichtlichkeit weiter unterteilt werden können⁴⁷⁾.

⁴³⁾ Für die älteren österreichischen Rechtsvorschriften wäre dieses Verfahren zu arbeitsintensiv; an seine Stelle trat ein vereinfachtes Verfahren, in dem durch Umfrage bei den Verwaltungsdienststellen ermittelt wurde, welche Rechtsvorschriften aus der Zeit vor 1918 noch angewendet werden.

⁴⁴⁾ Diese Technik ist für Neukodifikationen typisch. Vgl. als Beispiel § 122 Abs. 1 und 3 der NÖ. Bauordnung, LGBl. Nr. 166/1969.

⁴⁵⁾ Die Zugehörigkeit zum Bundes- oder Landesrecht ist nach der Kompetenzverteilung des B-VG. zu ermitteln. Siehe dazu Walter Antonioli, Allgemeines Verwaltungsrecht (Wien 1954), 99 f., Ludwig Adamovich (jun.), Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts (6. Aufl., Wien 1971), 61, und insbesondere Walter, a.a.O. (Anm. 15), 39.

⁴⁶⁾ Zur terminologischen Unterscheidung zwischen formeller (durch ausdrückliche Bezeichnung der Rechtsnorm) und materieller (bloß durch Neuregelung eines bisher anders geregelten Gegenstandes) Derogation siehe Hans Klecatsky, Zur Rechtsnatur der Wiederverlautbarungen des Bundes, Juristische Blätter 73 (1951), 449—451, hier 450.

⁴⁷⁾ Die Gruppen haben folgende Bezeichnungen: 0 Verfassungs- und Organisationsrecht, 1 Gemeinderecht, 2 Dienstrecht, 3 Finanzrecht, 4 Innere Verwaltung, 5 Kulturrecht, 6 Land-

Für jede einzelne der nach dem ersten Arbeitsgang übrig gebliebenen Rechtsquellen wurde eine Lochkarte angefertigt, in der neben Fundstelle (Jahr und Nummer der Verlautbarung), Rang (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Kundmachung), Titel und organisatorischen Merkmalen (Bezug zu Gemeinde oder Verwaltungsbezirk) die dem Inhalt entsprechende System-Nummer enthalten ist⁴⁸⁾. Die auf diese Weise erfaßten Rechtsquellen ließen sich nun mittels eines relativ einfachen Programmes von einer elektronischen Datenverarbeitungsanlage nach den Gruppen und Untergruppen des Systems und innerhalb jeder Untergruppe nach ihrer rechtstechnischen Zusammengehörigkeit (Stammvorschrift und Novellen), Verknüpfung von Gesetz und Verordnung, sowie dem Zeitpunkt ihrer Verlautbarung ordnen. Die von der EDV-Anlage ausgedruckte Liste der so geordneten Rechtsvorschriften bildet das Rohmaterial für die nächste Arbeitsphase.

3.4. *Ausscheidung materiell derogierter Rechtsvorschriften:* Die Liste der in einer Untergruppe zusammengefaßten Rechtsquellen zeigt nach dem beschriebenen Sortierprogramm folgenden Aufbau: Die Gesetze, in welchen zu dieser Untergruppe gehörige Tatbestände geregelt sind, bilden — nach dem Zeitpunkt ihrer Verlautbarung geordnet — das Grundgerüst. Jedem Gesetz folgen seine Novellen. Der Aufzählung von Gesetz und Novellen folgen — ebenfalls in chronologischer Reihenfolge — jene Rechtsquellen, die ihre Rechtsgrundlage in diesem Gesetz haben (Verordnungen und Kundmachungen).

Nach dieser Liste kann zunächst innerhalb einer von einem Gesetz bekrönten Normenpyramide einerseits durch Beurteilung des Verhältnisses zwischen dem Gesetz und der von ihm abhängigen Normen⁴⁹⁾ und anderer-

und Forstwirtschaft, 7 Wirtschaftsrecht, 8 Boden- und Verkehrsrecht, 9 Sozialrecht. — Nur beispielshalber die Unterteilung der Gruppe 8 Boden- und Verkehrsrecht: 80 Raumordnung, 82 Baurecht, 83 Wohnbauförderung, 85 Straßenrecht, 87 Verkehrsrecht. Ein gewisser Pragmatismus ist bei der Systemerstellung unvermeidlich. Das zeigt sich etwa beim Förderungswesen: Man ordnete das Allgemeine Förderungswesen (35) der Gruppe 3 Finanzrecht zu, entschied sich aber für die Einordnung der Wohnbauförderung (83) in die Gruppe 8 Boden- und Verkehrsrecht. — Für nähere Informationen über das System siehe Klaus Berchtold/Willibald Liehr (jun.), *Die Rechtsbereinigung in Niederösterreich* (Wien 1972), 33 ff. und 121 ff.

⁴⁸⁾ Da das System aus dem vorhandenen Rechtsmaterial entwickelt wurde, machte die Vergabe der System-Nummer an eine Rechtsquelle im allgemeinen keine Schwierigkeiten. In einzelnen Vorschriften enthaltene Regelungen, die zu einer anderen System-Nummer gehörige Gegenstände betreffen (*leges fugitivae*), wurden nicht besonders bezeichnet. — Dazu siehe unten 3.4.

⁴⁹⁾ VerfGH. Slg. 2266/1952: »Eine Durchführungsverordnung steht und fällt zur Gänze wie auch hinsichtlich einzelner ihrer Bestimmungen mit dem Gesetz, das ihrer Erlassung... die gesetzliche Grundlage geboten hat«. — VerfGH. Slg. 5866/1968: »Ist eine Verordnung

seits durch Anwendung der *lex posterior*- und der *lex specialis*-Regel der Rechtsbestand ermittelt werden. Der Befund gewinnt an Genauigkeit, wenn dieses Verfahren auf alle zu einer Untergruppe und darüber hinaus zu einer Gruppe gehörigen Normen ausgedehnt wird. Zwar können mit dieser Methode *leges fugitivae*, die in anderen Gruppen zugeordneten Rechtsquellen enthalten sind, nicht erfaßt werden, doch dürften solche Fälle relativ selten sein. Außerdem können *leges fugitivae*, die erst bei der legislativen Zusammenfassung des Rechtsstoffes hervorkommen, auch noch in diesem Stadium der entsprechenden Untergruppe zugeordnet werden.

3.5. *Zusammenfassung des Rechtsstoffes oder Neukodifikation*: Die bisher geschilderten Arbeitsphasen hatten eine möglichst exakte Ermittlung des geltenden niederösterreichischen Landesrechts zum Ziel. Ihre Ergebnisse sind unverbindliche Feststellungen, durch die am Rechtsbestand nichts geändert wird. Daß der legislative Dienst des Amtes der NÖ. Landesregierung diese Vorarbeiten ausführte, war einerseits verfassungsrechtlich unbedenklich, weil sie nur Hilfscharakter hatten und durch sie nicht in Aufgaben des Landtages und der Landesregierung eingegriffen wurde, und war andererseits wegen des engen Zusammenhanges aller Phasen der Rechtsbereinigung zweckmäßiger als eine andere organisatorische Lösung. Das kann an einem Beispiel besonders deutlich gezeigt werden: Das für die zweite Arbeitsphase geschaffene System sollte nicht bloß für die Erfassung des Rechtsmaterials geeignet sein, sondern später auch für die endgültige Ordnung des bereinigten Landesrechts verwendet werden können.

Erst jetzt — nachdem einigermaßen exakt festgestellt wurde, was als NÖ. Landesrecht gilt — ist es möglich, die Bereinigung im engeren Sinn in Angriff zu nehmen. Dabei wird zunächst zu versuchen sein, mit Wiederverlautbarungen vorzugehen, in deren Rahmen die Landesregierung unter anderem sowohl Novellen als auch in anderen Quellen enthaltene Änderungen und Ergänzungen in die Stammvorschrift einbauen, die Terminologie vereinheitlichen und modernisieren, Paragraphenbezeichnungen und Zitierungen richtigstellen und der Rechtsvorschrift einen Kurztitel geben kann⁵⁰⁾. Der Versuch, das Normenmaterial durch Wiederverlautbarung zu bereinigen, kann zu folgenden in den Übergängen fließenden Ergebnissen führen:

1. Eine nach den Grundsätzen des Wiederverlautbarungsgesetzes durchge-

ohne gesetzliche Deckung erlassen worden, so kann ein nachfolgendes Gesetz eine einwandfreie Deckung geben«. (Ebenso auch VerfGH, Slg. 3714/1960 und 5813/1968).

⁵⁰⁾ Für den genauen Text der zulässigen Maßnahmen siehe oben 2.1. Er ist mit dem § 2 des NÖ. Wiederverlautbarungsgesetzes, LGBl. Nr. 1/1954, identisch. — Hinsichtlich der Anwendbarkeit der Wiederverlautbarung auf Verordnungen siehe Anm. 15.

- führte Kompilation ergäbe eine vollständige und zeitgemäße Ordnung des Regelungsgegenstandes;
2. die Kompilation ergäbe eine lückenhafte und/oder nicht zeitgemäße Ordnung des Regelungsgegenstandes, doch könnten diese Mängel durch einen Akt des zuständigen Normgebers beseitigt werden;
 3. das Normenmaterial ist für eine Kompilation ungeeignet.

Fall 3 würde eine Neuregelung durch Gesetz oder Verordnung erfordern, in den Fällen 1 und 2 wäre eine Wiederverlautbarung möglich, im Fall 2 erst nach einer Novellierung. Handelt es sich um Vorschriften, die auf Gesetzesstufe stehen, hat die im zweiten Fall notwendige Änderung oder Ergänzung der Landtag — in der Regel über Antrag der die Wiederverlautbarung vorbereitenden Landesregierung — zu beschließen. Der Landtag könnte freilich in diesem Verfahren zu einem von der Regierungsvorlage verschiedenen Ergebnis kommen und entweder das Rechtsmaterial ausreichend finden oder sich zu einer völligen Neuregelung entschließen. Ein solcher Entschluß sollte ihm übrigens auch vor einer Wiederverlautbarung nach Punkt 1 durch formlose Überlassung des Entwurfes ermöglicht werden⁵¹⁾.

3.6. *Verlautbarung*: Die Ergebnisse der vorigen Arbeitsphase sind Neukodifikationen oder Zusammenfassungen des vorhandenen und — wenn nötig — teilweise erneuerten Normenmaterials. In jedem Fall hat die Verlautbarung als Gesetz oder Verordnung am Ende des Bereinigungsverfahrens zu stehen. Bisher wurde das Landesgesetzblatt für das Land Niederösterreich — ebenso wie das Bundesgesetzblatt und die Gesetzblätter der anderen Länder — in Stückfolge herausgegeben. Ein Stück enthielt in der Regel mehrere Nummern, d. h. mehrere selbständige Verlautbarungen, die meist keine inhaltliche Beziehung zueinander hatten. Das Landesgesetzblatt konnte daher nur chronologisch geordnet werden, zu jedem Jahrgang erschien ein Sachregister⁵²⁾.

Eines der Hauptziele der Rechtsbereinigung, die systematische Ordnung des NÖ. Landesrechts, war mit der bisherigen Form des Landesgesetzblattes nicht zu erreichen⁵³⁾. Deshalb lag der Gedanke nahe, neben dem traditionellen Landesgesetzblatt eine amtliche Sammlung des bereinigten und syste-

⁵¹⁾ § 3 des NÖ. Wiederverlautbarungsgesetzes, LGBl. Nr. 1/1954, verpflichtet die Landesregierung nur, dem Landtag die erfolgte Wiederverlautbarung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen. — Ich halte darüber hinaus für die Rechtsbereinigung aus Gründen der Arbeitsökonomie eine vorherige Information für nötig.

⁵²⁾ Darüber hinaus wurde jeweils in Abständen von mehreren Jahren vom Amt der NÖ. Landesregierung ein recht brauchbarer kumulativer Index herausgegeben, in dem auch die Derogationen im großen und ganzen berücksichtigt waren.

⁵³⁾ Darauf hat schon Walter, a.a.O. (Anm. 10), 378 f., hingewiesen.

matisch zusammengefaßten Landesrechts herauszugeben; diese Idee wurzelte vor allem im Vorbild der Schweiz, hatte aber auch im Konzept der Wiederverlautbarung des Bundes und im Teil III des deutschen Bundesgesetzblattes ihre Vorläufer⁵⁴⁾. Gegen das Loseblatt-System sind in der Schweiz mehrere, zum Teil sehr wichtige Einwände vorgebracht worden: Die Betreuung der Loseblatt-Sammlung erfordere wesentlich mehr Zeit und Sorgfalt als die einer chronologischen Sammlung, Einordnungsfehler kämen meist nicht hervor, die Rechtsvorschriften seien schwieriger zu zitieren, aus dem Nebeneinander zweier Verlautbarungsorgane ergäben sich Geltungsprobleme, und der historische Zustand einer Rechtsvorschrift sei nicht erkennbar⁵⁵⁾.

Für den Entschluß, das Loseblatt-System dennoch zur Verlautbarung von Rechtsvorschriften in Niederösterreich zu verwenden, waren einerseits deren offenkundige Vorzüge⁵⁶⁾ und andererseits die Überzeugung maßgebend, die zum Teil berechtigten Einwände durch eine Verfeinerung des Loseblatt-Systems entkräften zu können.

Am schwersten wogen die Bedenken gegen das Nebeneinander der gleichermaßen verbindlichen chronologischen und systematischen Sammlung. Ließe man — wie im Fall der Schweiz — die Frage des Vorranges bei Textdivergenz unregelt, so wäre die Rechtslage bis zur Aufhebung eines Widerspruchs unklar. Erhielte aber für den Fall einer Textdivergenz eine der beiden Sammlungen den Vorrang, so würde dadurch die Bedeutung der anderen als Rechtserkenntnisquelle an der Wurzel getroffen, da man der letzteren die Rechtslage nur entnehmen könnte, nachdem man durch Vergleich beider festgestellt hat, daß keine Textdivergenz besteht. In der niederösterreichi-

⁵⁴⁾ Siehe oben 1.

⁵⁵⁾ Zusammengefaßt bei Hans Stadler, *Gebundene oder Loseblatt-Gesetzessammlung?*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 69 (1968), 177 bis 187; knapper Wilfried Schumann, *Gebundene oder Loseblatt-Gesetzessammlung?*, Schweizerische Juristen-Zeitung 64 (1968), 193 f. — Ein weiterer, in der Literatur meines Wissens nicht beschriebener Nachteil: Die Bereinigte Sammlung kann auch in ihrer neuen Form nur selten auf dem jüngsten Stand sein, da die Ergänzungsblätter nicht gleichzeitig mit jedem neuen Stück der Amtlichen Sammlung, sondern nur einige Male pro Jahr versendet werden; der Benützer wird also auch in Zukunft — wenngleich in geringerem Umfang als vordem — gezwungen sein, zum exakten Erfassen der Rechtslage neben der Bereinigten Sammlung jene Stücke der Amtlichen Sammlung durchzusehen, die seit der letzten Ergänzungslieferung zur Bereinigten Sammlung erschienen sind.

⁵⁶⁾ Zusammengefaßt im Bericht der Kommission an den Schweizerischen Nationalrat in Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (Nationalrat) 1966, 435: »Dem Vorwurf, der an dieses System gerichtet wird, man brauche zuviel Sorgfalt, um eine solche Sammlung à jour zu halten, begegnet die Kommission mit dem Hinweis darauf, es dürfe dem Rechtssuchenden oder seinen Mitarbeitern, die in regelmäßigen Intervallen die neuen Erlasse angeliefert erhalten, zugemutet werden, die Sammlung nachzuführen. Sie werden alle für diese Arbeitsleistung dadurch entschädigt, daß sie bei der Anwendung der Rechtsnorm ohne jeden Zeitverlust auf dem Loseblatt

schen Regelung wird erstmals versucht⁵⁷⁾, das Problem durch Verbindung von systematischer Sammlung der Rechtsvorschriften und Verlautbarungsorgan im Loseblatt-System zu lösen⁵⁸⁾. Erkennbarkeit der verlautbarten Norm und ihres zeitlichen Geltungsbereiches mußten nun freilich anders als bisher gewährleistet werden, da jede Änderung auf einem auch den unveränderten Text enthaltenden Austauschblatt zur Stammvorschrift zu verlautbaren ist. Zu diesem Zweck wird jeder Rechtsquelle ein Titelblatt vorangestellt, in dem vor allem die wesentlichen formalen Angaben enthalten sind⁵⁹⁾. Jede Änderung hat aus einem neuen, die ganze Entwicklung der Rechtsvorschrift widerspiegelnden Titelblatt und den die Änderungen enthaltenden Austauschblättern zu bestehen; auf den Austauschblättern erscheinen die Änderungen oder Ergänzungen in Kursivdruck, der unverändert gebliebene Wortlaut wird in Normaldruck hinzugefügt⁶⁰⁾. Als Ergebnis dieser Technik hat der Benützer den jeweils geltenden Text einer Rechtsvorschrift in Händen; aus dem Titelblatt kann er — da ihm alle Änderungen zu entnehmen sein müssen — den Entwicklungsgang einer Rechtsvorschrift erkennen und, da die Ablage der ausgeschiedenen Titel- und Textblätter nach demselben System vorgesehen ist, die für einen bestimmten historischen Zeitpunkt maßgeblich gewesene Rechtslage leicht ermitteln. Auf diese Weise konnte auch der zweite wichtige Einwand weggeräumt werden.

Die restlichen Bedenken ließen sich leichter zerstreuen. Zwar ist nicht zu bestreiten, daß die Einordnung der losen Blätter in die systematische Sammlung mehr Zeit kostet als das Aufeinanderlegen der einzelnen Stücke des Landesgesetzblattes in seiner traditionellen Form⁶¹⁾. Verbindet man aber mit der Einordnung die zur Rechtskenntnis notwendige Durchsicht der Verlautbarung, fällt der Zeitverlust kaum noch ins Gewicht. Stellt man diesem Zeitaufwand außerdem die Ersparnis beim Aufsuchen des geltenden Rechtszustandes gegenüber⁵⁶⁾, so neigt sich — wie Versuche erwiesen haben —

die noch in Kraft befindliche Norm ablesen können, während sie bei der Sammlung von festen Bänden durch den Beizug der nach dem Erlaß der bereinigten Sammlung herausgegebenen Ergänzungsbände feststellen müssen, ob im entsprechenden Rechtsgebiet neue Normen rechtens geworden sind«. (Hervorhebung vom Autor).

⁵⁷⁾ In den europäischen Rechtsordnungen war kein Vorbild zu finden.

⁵⁸⁾ §§ 1 und 9 des Landesgesetzes vom 5. 11. 1970 über das Landesgesetzblatt von Niederösterreich, LGBl. Nr. 1/1971. — Der Text ist als Anhang auf S. 417 ff. abgedruckt.

⁵⁹⁾ Titel (Kurztitel) der Rechtsvorschrift, Beurkundung, (Gegen-)Zeichnung, Änderungs- oder Ergänzungsanordnungen, Geltungsdauer, wenn abweichend von § 9. — Vgl. § 5 *leg. cit.* (Anm. 58).

⁶⁰⁾ § 5 Abs. 2 *leg. cit.* (Anm. 58).

⁶¹⁾ Die Zeitersparnis lag bisher oftmals darin, die Stücke ungelesen abzulegen und das Aufschneiden der gefalteten Bogen für das Ende des Jahres und den Buchbinder aufzusparen.

die Waage eindeutig zugunsten der Loseblatt-Sammlung. Der Vorwurf, die Einordnung übersteige die durchschnittlichen Fähigkeiten vieler Benutzer, irreparabel, weil nicht mehr erkennbare Einordnungsfehler wären die Folge und machten die Sammlung unbrauchbar, betraf vor allem die technische Seite der neuen Lösung. Ihm suchte man durch eine möglichst einfache Symbolik aus Ziffern und Zeichen⁶²⁾ sowie durch übersichtliche graphische Gestaltung — wozu in erster Linie der ins Auge springende Aufdruck der einer Rechtsvorschrift zugeteilten Symbole auf jedem Blatt gehört⁶³⁾ — zu begegnen. Als zusätzlicher Service sind die übersichtliche Gestaltung der Einordnungsanleitungen und die jährliche Herausgabe einer zur Überprüfung der ganzen Sammlung bestimmten Liste, in der alle Rechtsvorschriften im Geltungsstand an einem bestimmten Tag verzeichnet sind, vorgesehen. Alle mit dem neuen Landesgesetzblatt angestellten Versuche sind ermutigend verlaufen⁶⁴⁾.

Mit dem Wegfall des Landesgesetzblattes in seiner traditionellen Form am 1. Jänner 1972 ist ein neuer Einwand entstanden: Der Benutzer habe nun nicht die Möglichkeit, die Sammlung des Landesrechts chronologisch nach dem Tag der Verlautbarung zu führen. Um auch weiterhin — etwa zur Ergänzung der systematischen Sammlung — die chronologische Ablage möglich zu machen, sind die Stücke des Landesgesetzblattes innerhalb eines Kalenderjahres fortlaufend numeriert⁶⁵⁾.

3.7. *Durchführung und Abschluß der Rechtsbereinigung:* Das Landesgesetzblatt für das Land Niederösterreich in seiner neuen Gestalt soll am

⁶²⁾ Mit der ersten Ziffer wird die Gruppe, mit der zweiten die Untergruppe im System bezeichnet (vgl. oben Anm. 47). Die dritte und vierte Ziffer sind zusammen zu lesen; mit ihnen wird eine bestimmte (im Verfassungs- oder Gesetzesrang stehende) Rechtsquelle der betreffenden Untergruppe bezeichnet. Verordnungen tragen dieselbe vierstellige Zahl wie das Gesetz, das ihre Geltungsgrundlage ist; dieser vierstelligen Zahl folgen ein Schrägstrich als Kennzeichen für den Ordnungscharakter und eine weitere Ziffer zur Bezeichnung der speziellen Verordnung; mehrere Verordnungen zu einem Gesetz erhalten fortlaufende Nummern. Die Novellen zu einer Rechtsvorschrift werden in zeitlicher Reihenfolge fortlaufend numeriert; der bisherigen Ziffern- und Zeichenfolge wird, getrennt durch einen waagrechten Strich, diese Ziffer angefügt (Stammvorschriften tragen nach ihrer Kennzahl die Bezeichnung: 0). — Zur Illustration ein Beispiel: LGBl. Nr. 0001/1—8; Gruppe 0 = Verfassungs- und Organisationsrecht, Untergruppe 0 = Landesverfassungsrecht, Rechtsquelle 01 = Landesverfassungsgesetz, Verordnung/1 = Geschäftsordnung der NÖ. Landesregierung, Novelle —8 = Novelle vom 1. 2. 1972. — Vgl. auch Berchtold/Liehr, a.a.O. (Anm. 47), 33 ff.

⁶³⁾ § 4 Abs. 3 *leg. cit.* (Anm. 58).

⁶⁴⁾ Das vor allem gegen die für die Einordnung und Benützung notwendigen Fähigkeiten von Gemeindebediensteten und -funktionären gerichtete Mißtrauen hat sich als Vorurteil erwiesen. Auf allen Gemeindeamtstagen wurde die neue Lösung rasch verstanden, sehr begrüßt und ihre Handhabung leicht erlernt.

⁶⁵⁾ § 4 Abs. 1 *leg. cit.* (Anm. 58).

1. Jänner 1976 alle Rechtsvorschriften enthalten, die das niederösterreichische Landesrecht bilden und zur Verlautbarung in ihm bestimmt sind⁶⁶). Bei neuen Stammvorschriften ist dieser Auftrag mit der Verlautbarung erfüllt. Schwieriger liegen die Dinge, wenn eine Neukodifikation für entbehrlich gehalten und die im Landesgesetzblatt alten Typs verlaubliche Stammvorschrift bloß novelliert wird. Um in solchen Fällen die Vereinigung von Stammvorschrift und Novelle in der Loseblatt-Sammlung des Landesrechts möglich zu machen, behielt man das Institut der Wiederverlautbarung bei⁶⁷) und setzte es für Akte der Rechtsbereinigung folgendermaßen ein: Die Novelle wird in der Loseblatt-Sammlung verlaublich; nach ihrem Wirksamwerden erfolgt die Wiederverlautbarung und mit dieser die Überführung der gesamten Rechtsvorschrift in die Loseblatt-Sammlung. Sollte sich schließlich der unwahrscheinliche Fall ergeben, daß eine Materie nicht neukodifiziert, ja die zu ihrer Regelung bestehende Stammvorschrift nicht einmal novelliert zu werden braucht, so kann diese — da am Text der Rechtsvorschrift nichts geändert wird — als Nachdruck in die Loseblatt-Sammlung übergeführt werden⁶⁸).

Daß die zuständigen Organe des Landes für jede einzelne Rechtsvorschrift zu beurteilen haben, ob sie ganz oder zum Teil erneuert wird oder unverändert in Geltung bleibt und daß je nach dem Ergebnis dieser Beurteilung von Gesetzgebung und/oder Vollziehung Bereinigungsakte⁶⁹) zu setzen sind, wurde schon gesagt⁷⁰). Bis zum 31. Dezember 1975 müssen alle Rechtsvorschriften, die das NÖ. Landesrecht bilden, in der Loseblatt-Sammlung enthalten sein⁷¹). Das bedeutet allerdings nicht, daß alle im Landesgesetzblatt des alten Typs verlaublichen und gültigen Rechtsvorschriften im Bereinigungsverfahren ersetzt, verändert oder sonst berücksichtigt werden müssen; vielmehr wird manche von ihnen — obwohl formell in Geltung — entbehrlich sein. Zur Schaffung übersichtlicher Rechtsverhältnisse ist des-

⁶⁶) §§ 11 und 3 *leg. cit.* (Anm. 58).

⁶⁷) NÖ. Wiederverlautbarungsgesetz, LGBl. Nr. 1/1954. — Die Wiederverlautbarung wird auch nach Abschluß der Rechtsbereinigung anzuwenden sein, wenn Rechtsvorschriften durch umfangreichere Änderungen — man denke an mehrere eingeschobene Paragraphen mit Buchstabenzusätzen (§§ 25 a, 25 b, 25 c etc.) — unübersichtlich geworden sind.

⁶⁸) § 8 *leg. cit.* (Anm. 58).

⁶⁹) Der Landtag hat Gesetzesbeschlüsse zu fassen, der Landeshauptmann hat sie der Bundesregierung zuzuleiten und nach Abschluß des Verfahrens (kein Einspruch oder Beharrungsbeschluß) zu verlaublichen, die Landesregierung hat dem Landtag Gesetzentwürfe als Regierungsvorlagen zuzuleiten, Verordnungen zu erlassen und insgesamt Wiederverlautbarungen und Nachdrucke zu besorgen.

⁷⁰) Siehe oben 3.5.

⁷¹) § 11 *leg. cit.* (Anm. 58). Die Verpflichtung der Landesregierung ist in den Grenzen ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit (vgl. Anm. 69) zu verstehen.

halb geplant, die Rechtsbereinigung mit einem Landesverfassungsgesetz abzuschließen, durch das alle am 31. Dezember 1975 in der Loseblatt-Sammlung nicht enthaltenen Rechtsvorschriften aufgehoben werden⁷²⁾. Dem Landesgesetzblatt in der Loseblatt-Form positive Ausschlußwirkung³⁴⁾ zu geben, das heißt alle am 1. Jänner 1976 in ihm enthaltenen Normen als geltend zu erklären, ist nicht beabsichtigt. Die Auflösung von Normenkonflikten — solche sind trotz größter Sorgfalt bei Systematisierung und Bereinigung des Rechtsstoffes nicht völlig ausgeschlossen — mit den aus der Lehre vom Stufenbau gewonnenen Regeln sowie der *lex posterior*- und der *lex specialis*-Regel wäre nämlich bei positiver Ausschlußwirkung der Loseblatt-Sammlung nicht möglich.

4. Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der neuen Lösung

4.1. *Allgemeines:* Praktische und politische Gründe ließen es zweckmäßig erscheinen, zur Erreichung des angestrebten Bereinigungszieles die vorhandenen rechtlichen Instrumente möglichst weitgehend und unverändert einzusetzen. Viele organisatorische und technische Aufgaben gehörten in einem weiteren Sinn zur Normsetzungsvorbereitung durch das Amt der Landesregierung und konnten im Rahmen der geschäftsordnungsmäßigen Zuständigkeit ohne Änderung der Rechtsordnung erledigt werden. An den Verfahren zur Normsetzung durch Landtag und Landesregierung wurde ebenso wenig geändert wie an Wiederverlautbarung und Nachdruck vergriffener Texte von Rechtsvorschriften. Man war bloß bestrebt, alle vorhandenen Regelungen in die für die Rechtsbereinigung nützlichste Verbindung zu bringen⁷³⁾. In Ergänzung dazu mußte allerdings die Verlautbarung von Rechtsvorschriften neu geregelt werden. Der Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt hatte Bedenken gegen die Verwendung des Loseblatt-Systems. Die Bundesregierung machte sich diese zu eigen und beantragte beim Verfassungsgerichtshof die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Bestimmungen des Gesetzes über das Landesgesetzblatt⁷⁴⁾. Der Verfassungsgerichtshof stellte keine Verfassungswidrigkeit fest⁷⁵⁾.

⁷²⁾ Zum Begriff der negativen Ausschlußwirkung siehe Anm. 34.

⁷³⁾ Dies läßt sich im einzelnen in den Abschnitten 3.2. bis 3.5. verfolgen.

⁷⁴⁾ § 1 Abs. 2, §§ 5, 10 und 11 *leg. cit.* (Anm. 58). Antrag der Bundesregierung vom 25. 2. 1971, Zl. 50.994 — 2 c/71. Ihm folgten die Äußerung der NÖ. Landesregierung vom 30. 3. 1971, GZ.LAD. — 7/29—II—1971, und der Vorbereitende Schriftsatz der Bundesregierung vom 30. 4. 1971, Zl. 52.118 — 2 a/71.

⁷⁵⁾ VerfGH. Erkenntnis vom 16. 6. 1971, G 3/71. — Darin ist über die in den Abschnitten 4.2. bis 4.4. behandelten Einwände entschieden worden.

4.2. *Bundesverfassung und Loseblatt-Sammlung*: Zu einem Landesgesetz ist das Zusammentreffen aller in Bundes- und Landesverfassung enthaltenen Tatbestandselemente notwendig, zu denen auch die »...Kundmachung durch den Landeshauptmann im Landesgesetzblatt...« gehört⁷⁶⁾. Der Plan, das bisherige Landesgesetzblatt durch eine Loseblatt-Sammlung zu ersetzen, zwang zu der Frage, was man unter Landesgesetzblatt verstehen muß: Ist der Begriff von Verfassungen wegen auf jene historische Form determiniert, in der im Zeitpunkt der Erlassung dieser verfassungsrechtlichen Vorschriften Landesgesetze verlautbart wurden, oder ist nur der Name des für die Gesetzesverlautbarung bestimmten Organs durch die Verfassung bestimmt, die Wahl der Form dagegen, in der verlautbart wird, dem Landesgesetzgeber überlassen⁷⁷⁾? Würde das zuletzt genannte Interpretationsergebnis bejaht, müßte weiter gefragt werden, ob die Wahlmöglichkeit des Landesgesetzgebers nicht durch andere verfassungsrechtliche Vorschriften eingeschränkt ist.

Die Bundesregierung vertrat in ihrem Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Loseblatt-Systems den formalistischen Standpunkt, der Begriff Landesgesetzblatt könne nur den zur Zeit der Erlassung der bundes- und landesverfassungsgesetzlichen Regelungen aus der Erfahrung ableitbaren Inhalt bergen, das heißt die Form des damals für Landesgesetze bestimmten Verlautbarungsorgans dürfe nur vom Bundesverfassungsgesetzgeber geändert werden. Diese Argumentation entspricht der vom Verfassungsgerichtshof zur Sinnermittlung von Begriffen entwickelten und als »Versteinerungstheorie« bekannten objektiv-entstehungszeitlichen Auslegungsregel⁷⁸⁾. Der Verfassungsgerichtshof hat aber Begriffsinhalte nicht bloß mit Hilfe der Versteinerungstheorie ermittelt; er hat beispielsweise die Verfassungsmäßigkeit der Verlautbarung von Rechtsvorschriften stets nach dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip beurteilt⁷⁹⁾. Für die Vermutung, daß bei

⁷⁶⁾ Art. 97 Abs. 1 B-VG. und Art. 21 Abs. 1 NÖ. L-VG. — Die Tatbestandselemente in ihrer zeitlichen Reihenfolge: Gesetzesbeschluß des Landtages; Vorlage an den zuständigen Bundesminister (durch den Landeshauptmann im Wege des Bundeskanzleramtes); Zustimmung, Verschweigung (acht Wochen) oder Einspruch (wegen Gefährdung von Bundesinteressen) bzw. Verweigerung der Mitwirkung von Bundesorganen am Gesetzesvollzug (Bundesregierung); Beharrungsbeschluß des Landtags (nur bei Einspruch wegen Gefährdung von Bundesinteressen möglich); Beurkundung und Gegenzeichnung (in den Landesverfassungen verschieden geregelt, in NÖ.: Beurkundung durch den Landtagspräsidenten, Gegenzeichnung durch den Landeshauptmann); Kundmachung (Landeshauptmann).

⁷⁷⁾ Dafür scheint *prima facie* Art. 21 Abs. 4 NÖ. L-VG. zu sprechen: »Über das Landesgesetzblatt ergeht ein besonderes Landesgesetz«.

⁷⁸⁾ Dazu die grundlegenden Arbeiten von Felix Ermacora, Der Verfassungsgerichtshof (Graz/Wien/Köln 1956), 147 ff., und Heinz Schäffer, Verfassungsinterpretation in Österreich, Forschungen aus Staat und Recht Bd. 18 (Wien/New York 1971), 64 f. und 97 ff.

⁷⁹⁾ Schäffer, a.a.O. (Anm. 78), 136 ff., insbesondere 145 f.

der Prüfung des Loseblatt-Systems ebenso vorgegangen wurde, spricht eine kurze Andeutung in den Entscheidungsgründen⁸⁰⁾.

Trotz des für die Loseblatt-Sammlung günstigen Ausgangs muß man sich fragen, ob von anderen Prämissen aus ein anderes Ergebnis zu erwarten gewesen wäre. Von der Seite des Verfassungsgerichtshofes offenbar nicht. Das österreichische Schrifttum zur Verfassungsauslegung war durch lange Zeit formal orientiert und hatte mangels positivrechtlicher Fixierung von Auslegungsregeln kaum Möglichkeiten systemimmanenter Kritik am Ergebnis eines höchstgerichtlichen Auslegungsaktes⁸¹⁾. Erst in einigen jüngeren Arbeiten tritt auch in Österreich die Betrachtung des Verfassungsinhalts im Zusammenhang mit dem Interpretationsproblem stärker in den Vordergrund⁸²⁾. Das Loseblatt-System würde eine Prüfung nach den Kriterien dieses neueren Schrifttums — das zeigt schon eine oberflächliche Prüfung — ohne weiteres bestehen.

4.3. *Verlautbarung des Gesetzesbeschlusses*: Gesetzesbeschlüsse des Landtages sind im Landesgesetzblatt zu verlautbaren⁷⁶⁾. Weder aus der Bundesverfassung noch aus der niederösterreichischen Landesverfassung läßt sich erkennen, ob auch die Unterschriften der Organe, welche einen Gesetzesbeschuß beurkundet und gegengezeichnet haben, in die Verlautbarung aufzunehmen sind. In der Literatur wird diese Frage mit der Begründung, Beurkundung und Gegenzeichnung würden zu Bestandteilen des Gesetzesbeschlusses, bejaht, die Verlautbarungspraxis hat sich dieser Auffassung angeschlossen⁸³⁾. Da die Verlautbarung dazu bestimmt ist, den Inhalt einer Rechtsvorschrift der Öffentlichkeit bekannt zu machen, muß sie mit dem

⁸⁰⁾ A.a.O. (Anm. 75), 20f. Eine Verpflichtung zur Beibehaltung der historischen Verlautbarungsform »... von Verfassungen wegen besteht nicht, denn der Bundes- und Landesgesetzgeber haben »kundzumachen«, d. h. die Möglichkeit zur Kenntnisnahme der Gesetze zu eröffnen; zur Gestaltung der Kundmachungsform jedoch hat die Gesetzgebung von der Verfassung Vollmacht erhalten«.

⁸¹⁾ Am extremsten Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre* (2. Aufl., Wien 1960), 350 ff. — Zur Übersicht Schäffer, a.a.O. (Anm. 78), 42 ff., insbesondere 46; in Ergänzung dazu Walter, a.a.O. (Anm. 15), 80—96.

⁸²⁾ Schäffer, a.a.O. (Anm. 78), 47 ff. — Zu ergänzen sind Karl Wenger, *Die öffentliche Unternehmung, Forschungen aus Staat und Recht* Bd. 10 (Wien/New York 1969), 216 bis 255; Norbert Wimmer, *Materiales Verfassungsverständnis, Forschungen aus Staat und Recht* Bd. 15 (Wien/New York 1971); Viktor Steininger, *Die Auslegung im Zivilrecht und in der gesamten Rechtsordnung, Juristische Blätter* 93 (1971), 217—235, und René Marcic, *Verfassungsinterpretation: Probleme und Gesichtspunkte*, in: *Festschrift für Ernst Kolb zum 60. Geburtstag, Veröffentlichungen der Universität Innsbruck* Bd. 69 (Innsbruck 1972), 243—256.

⁸³⁾ Friedrich Kojas, *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, Forschungen aus Staat und Recht* Bd. 1 (Wien/New York 1967), 160, und Adamovich (jun.), a.a.O. (Anm. 45), 347 f.

Beschluß des Landtages übereinstimmen. (Dasselbe gilt, allerdings ohne verfassungsrechtlichen Bezug, bloß auf Grund einfachgesetzlicher Regelung, auch für Verordnungen). Die Loseblatt-Sammlung enthält den ganzen Wortlaut eines Gesetzesbeschlusses (oder einer Verordnung), die Verlautbarung unterscheidet sich aber von jener im Landesgesetzblatt des alten Typus in folgenden Details: Name der Rechtsvorschrift, Beurkundung und Gegenzeichnung bei Gesetzen, Fertigung bei Verordnungen sowie Änderungs- und Ergänzungsanordnungen und Bestimmungen über den zeitlichen Geltungsbereich bei Novellen werden auf dem Titelblatt, Textänderungen und -ergänzungen auf den entsprechenden Austauschblättern verlaubar. So schieben sich zwar zwischen die einzelnen Bestandteile eines Gesetzesbeschlusses (oder einer Verordnung) andere Teile derselben Rechtsvorschrift, doch wird der ganze Wortlaut verlaubar und kann als Einheit erkannt werden⁸⁴).

Der zweite wesentliche Einwand der Bundesregierung richtete sich gegen diese Form der Verlautbarung von Gesetzesbeschlüssen und wurde mit der in der Verfassung verankerten Verpflichtung zu auch in der Reihenfolge unveränderter Wiedergabe des Gesetzesbeschlusses begründet. Auch hier beruhte die Argumentation — in gleicher Weise wie bei der Ablehnung des Loseblatt-Systems überhaupt — auf einem aus objektiv-entstehungszeitlicher Betrachtungsweise gewonnenen Ergebnis. Der Verfassungsgerichtshof hat mangels ausdrücklicher verfassungsgesetzlicher Regelung angenommen, die Wahl der Reihenfolge, in welcher einzelne Teile eines Gesetzesbeschlusses in der Verlautbarung aufeinander folgen, gehöre zur Gestaltung der Verlautbarungsform und stehe dem Landesgesetzgeber zu⁸⁵).

4.4. *Austauschblätter und Wiederverlautbarungsermächtigung*: Der dritte wesentliche Einwand gegen das Loseblatt-System betraf die Austauschblätter, auf denen neuer und alter Text folgendermaßen verbunden werden: »Ausdrückliche Änderungen oder Ergänzungen einer Rechtsvorschrift sind in Kursivdruck zu verlaubaren ... der nicht geänderte Wortlaut der Rechtsvorschrift ist in dem Ausmaß in Normaldruck hinzuzufügen, daß die geltende Fassung der ganzen Rechtsvorschrift nach Austausch der Blätter, in denen Änderungen oder Ergänzungen enthalten sind, im Zusammenhang zu erkennen ist«⁸⁶). Die Bundesregierung brachte den Bereinigungscharakter

⁸⁴) Der Zusammenhang ergibt sich bei Novellen einerseits aus der auf jedem Normenbestandteile enthaltenden Austauschblatt ersichtlichen Bezeichnung der Fassung (vgl. Anm. 62) und andererseits aus den auf dem Titelblatt verlaubarten Verweisungen auf Änderungen und Ergänzungen. Bei Stammvorschriften ergeben sich überhaupt keine Probleme.

⁸⁵) Vgl. für die weitere Motivation oben 4.2.

⁸⁶) § 5 Abs. 2 *leg. cit.* (Anm. 58).

dieser Regelung mit dem — ebenfalls zur Rechtsbereinigung bestimmten — System der Wiederverlautbarung in Verbindung und schloß aus dem Fehlen einer die neue Lösung deckenden Norm auf eine verfassungswidrige Überschreitung der im Wiederverlautbarungsgesetz des Bundes für die Landesgesetzgeber enthaltenen Ermächtigung. Nach der Auffassung des Landes Niederösterreich dagegen hat die Verbindung von neu verlautbartem und unverändert gebliebenem Text auf einem Austauschblatt der Loseblatt-Sammlung nichts mit der Wiederverlautbarung zu tun. Während nämlich bei der Wiederverlautbarung der im Anhang der Kundmachung abgedruckte Text einer Rechtsvorschrift von dem der Herausgabe folgenden Tag an allgemein verbindlich ist und an die Stelle der früheren Vorschriften tritt, ist dies bei dem auf einem Austauschblatt hinzugefügten unverändert gebliebenen Wortlaut der Rechtsvorschrift nicht der Fall; die Bindungswirkung dieses (unverändert gebliebenen) Textteils beruht weiterhin auf der ursprünglichen Verlautbarung⁸⁷⁾. Der Verfassungsgerichtshof hat sich auch den letzten Einwand nicht zu eigen gemacht, hat aber seinen Entschluß nicht näher begründet.

5. Schlußbemerkung

Die Darstellung ist nicht ohne Absicht kasuistisch geworden: Einerseits trägt das Konzept selbst sehr pragmatische Züge, die man nur in entsprechender Darstellung verständlich machen kann, und andererseits sollten sowohl Entwicklung und Verfeinerung des Konzepts als auch die gedachte Abfolge der Bereinigungsarbeiten möglichst organisch gezeigt werden. Diese Attitüde zwang außerdem dazu, die im niederösterreichischen Lösungsversuch offen gebliebenen und im Prüfungsverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof behandelten Fragen selbständig darzustellen.

Die Bereinigung des niederösterreichischen Landesrechts ist stets nur als ein Stück der gesamtösterreichischen Rechtsbereinigung gesehen worden. Verschiedene glückliche Umstände — unter denen die Aufgeschlossenheit des Landtages für ungewöhnliche neue Ideen besonders hervorgehoben zu werden verdient — haben zusammengewirkt und eine jedenfalls für Österreich bahnbrechende Lösung zunächst für die Teilrechtsordnung des Landes Niederösterreich möglich gemacht. Nach dem für das niederösterreichische Konzept günstigen Ausgang des verfassungsgerichtlichen Prüfungsverfahrens

⁸⁷⁾ Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage vom 6. 10. 1970, GZ. LAD. — 17/20—II—1970, 9 und ebenso Stenographische Protokolle des Landtages von Niederösterreich IX. GP., II. Session, 16.

ist nicht auszuschließen, daß die anderen Bundesländer und der Bund diesem Beispiel folgen werden⁸⁸⁾.

Abgeschlossen Ende April 1972⁸⁹⁾.

Summary

Modern Methods of Law Revision and Promulgation of Statutes and Regulations

demonstrated at the example of Lower Austria

Increasing inaccessibility of statutory law and uncertainty concerning the validity of particular legal provisions have become a central legal problem in many States. Interruptions in the constitutional continuity, the constant growth of legally relevant materials, bad systematization and casuistic legislative techniques are considered the main reasons for these shortcomings. After Switzerland and the Federal Republic of Germany the sifting, classification and renovation of the legal stock has also been started in Austria (Sections 1. and 2.). In Lower Austria, a province of Austria, statutes and decrees (*Gesetze und Verordnungen*) are only published on replaceable loose-leaves since January 1, 1972. The official loose-leaf-collection (*Landesgesetzblatt*) provides an easily accessible, classified system of legal provisions. Amendments in the law are incorporated into the otherwise unchanged text by means of replacement-leaves showing specific changes by distinct printing types. In this way publication is effectuated by dispatch of the original leaves or replacement-leaves respectively. It is planned that the entire law of Lower Austria will be published in this loose-leaf-collection until the end of 1975 (Section 3.). The question of compatibility of this technique with the Austrian Federal Constitution has been answered in the affirmative by the Austrian Constitutional Court (Section 4.).

⁸⁸⁾ Der Vertreter der Bundesregierung, Dr. Ludwig Adamovich (jun.), hat in seinem Plädoyer vor dem Verfassungsgerichtshof erklärt, daß die Feststellung der Verfassungsmäßigkeit der niederösterreichischen Lösung für die Rechtsbereinigung des Bundes vermutlich nicht ohne Folgen bleiben würde.

⁸⁹⁾ Eckart Klein, Neue Möglichkeiten der Gesetzesverkündung, DÖV 25 (1972), 300—304, insbes. 301 f., konnte daher nicht mehr verarbeitet werden.

Anhang

Landesgesetz vom 5. November 1970 über das Landesgesetzblatt für das Land Niederösterreich

Der Landtag von Niederösterreich hat beschlossen:

Abschnitt I. Das Landesgesetzblatt

§ 1: (1) Zur Verlautbarung von Rechtsvorschriften für das Land Niederösterreich ist das Landesgesetzblatt bestimmt. Es ist von der Landesregierung herauszugeben und zu versenden.

(2) Das Landesgesetzblatt hat aus auswechselbaren Blättern zu bestehen und ist systematisch zu gliedern. Das System ist so einzurichten, daß

a) eine übersichtliche, nach Sachgebieten gegliederte Ordnung der Rechtsvorschriften entsteht,

b) Rechtsvorschriften über bisher nicht geregelte Gegenstände ohne Störung der Übersichtlichkeit eingefügt werden können und

c) der für einen bestimmten Zeitpunkt maßgebliche Rechtszustand ermittelt werden kann.

§ 2: Die Dienststellen des Landes und die Gemeinden haben zu ermöglichen, daß in das Landesgesetzblatt Einsicht genommen werden kann.

Abschnitt II. Die Verlautbarung

§ 3: (1) Folgende Rechtsvorschriften sind im Landesgesetzblatt zu verlautbaren:

a) die Gesetzesbeschlüsse des Landtages;

b) die Verordnungen der Landesregierung und des Landeshauptmannes, sofern sie nicht ausschließlich an unterstellte Verwaltungsbehörden gerichtet sind;

c) Kundmachungen, soweit dies in anderen Rechtsvorschriften angeordnet wird.

(2) Im Landesgesetzblatt können auch andere von Organen des Landes erlassene Rechtsvorschriften, die allgemein verbindlich sind, verlautbart werden.

(3) Die Gesetzesbeschlüsse des Landtages müssen vor ihrer Verlautbarung beurkundet und gegengezeichnet, andere Rechtsvorschriften von den zuständigen Organen erlassen und gezeichnet sein.

§ 4: (1) Das Landesgesetzblatt ist in Stückfolge herauszugeben. Jede Rechtsvorschrift (§ 3) ist in einem eigenen Stück zu verlautbaren. Die Stücke sind innerhalb eines Kalenderjahres fortlaufend zu numerieren.

(2) Der Tag der Herausgabe, der auch der Versendungsstag sein muß, ist auf jedem Stück des Landesgesetzblattes anzugeben.

(3) Jede Seite einer Verlautbarung muß enthalten:

a) eine Bezeichnung, aus der sich die Einordnung der Rechtsvorschrift in das System (§ 1 Abs. 2) ergibt;

b) die Blattzahl innerhalb der verlautbarten Rechtsvorschrift.

§ 5: (1) Bei Verlautbarung einer neuen Stammvorschrift sind Titel, Beurkundung, Gegenzeichnung oder Zeichnung auf einem eigenen Blatt (Titelblatt) ab-zudrucken.

(2) Ausdrückliche Änderungen oder Ergänzungen einer Rechtsvorschrift sind in Kursivdruck zu verlautbaren. Dabei ist folgendermaßen vorzugehen:

a) Titel, Beurkundung, Gegenzeichnung oder Zeichnung sowie Änderungs- und Ergänzungsanordnungen und besondere Bestimmungen über die Geltungsdauer sind auf einem Titelblatt zu verlautbaren;

(b) der übrige Wortlaut der Änderungen oder Ergänzungen ist auf den durch sie erforderlich gewordenen Austauschblättern zu verlautbaren;

c) der nicht geänderte Wortlaut der Rechtsvorschrift ist in dem Ausmaß in Normaldruck hinzuzufügen, daß die geltende Fassung der ganzen Rechtsvorschrift nach Austausch der Blätter, in denen Änderungen oder Ergänzungen enthalten sind, im Zusammenhang zu erkennen ist.

(3) Werden einzelne Bestimmungen einer im Landesgesetzblatt enthaltenen Rechtsvorschrift ausdrücklich aufgehoben, ohne daß an ihre Stelle andere Regelungen treten, gelten für die Verlautbarung die Bestimmungen des Abs. 2 lit. a und c sinngemäß.

§ 6: Druckfehler, offenbar auf einem Versehen beruhende Unrichtigkeiten und Verstöße, die bei der inneren Einrichtung (Einordnung in das System, Stückbezeichnung, Blattzahl, Angabe des Tages der Herausgabe und dergleichen) des Landesgesetzblattes unterlaufen sind, werden durch Kundmachung der Landesregierung berichtigt, deren Titel, Zeichnung und Berichtigungsanordnung auf einem Titelblatt zu verlautbaren sind. Die Berichtigung selbst hat auf einem Austauschblatt in derselben Schriftart zu erfolgen wie der berichtigte Wortlaut; die Schriftart des übrigen im Austauschblatt enthaltenen Wortlautes bleibt unverändert.

§ 7: Verlautbarungen sind, sofern die Bestimmungen des § 3 Abs. 1 zutreffen und die rechtlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, unverzüglich durchzuführen.

§ 8: Nachträgliche Vervielfältigungen bereits erschienener Teile des Landesgesetzblattes sind als »Nachdruck« zu bezeichnen.

§ 9: Die verbindende Kraft einer im Landesgesetzblatt verlautbarten Rechtsvorschrift beginnt, wenn nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, nach Ablauf des Tages, an dem das sie enthaltende Stück herausgegeben und versendet wird, und erstreckt sich, wenn nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, auf das gesamte Gebiet des Landes Niederösterreich.

Abschnitt III. Übergangs- und Schlußbestimmungen

§ 10: Die Bestimmungen des § 5 Abs. 2 und 3 gelten nicht für Änderungen, Ergänzungen oder Aufhebungen, die vor dem 1. Jänner 1972 im Landesgesetz-

blatt für das Land Niederösterreich verlaubliche Rechtsvorschriften (Stammvorschriften) betreffen.

§ 11: Die Landesregierung hat dafür Sorge zu tragen, daß alle Rechtsvorschriften, die das niederösterreichische Landesrecht bilden, bis zum 31. Dezember 1975 nach den Bestimmungen dieses Gesetzes verlaublich sind.

§ 12: Dieses Landesgesetz tritt am 1. Jänner 1972 in Kraft. Gleichzeitig tritt das Gesetz vom 21. Dezember 1956 über das Landesgesetzblatt für das Land Niederösterreich, LGBL. Nr. 12/1957, außer Kraft.