Mag. Michael Raffler

Matrikel-Nr. 7904170

Betreuer: Univ. Prof. Dr. Bernhard Raschauer

Exposé
zum Dissertationsvorhaben
„Juristische Formularlegistik[1]“

Nach wie vor werden Normtexte (Gesetz- und Verordnungsentwürfe, Entwürfe für Vereinbarungen gemäß Art.15a B-VG) im legistischen Arbeitsalltag zumeist zur Gänze neu und ohne Hilfsmittel entworfen, obwohl bereits für diese Normenarten und die wichtigsten Rechtsprobleme, die bei ihrer Erstellung zu bewältigen sind, im RIS und in den Rechtsdatenbanken der Länder (z.B. im Wiener Rechtsinformationssystem – WRI) Texte zugänglich sind, die in der Vollziehung zum Einsatz kommen und die für die Normerstellung als Vorlage dienen könnten.

Entwürfe für Normtexte könnten aus diesen vorhandenen Texten als eigenständiger abstrakter Text schon vor einem praktischen Anwendungsfall auf Vorrat in Form von Textbausteinen (einzelne Bestandteile einer Norm) oder als legistische Formulare (Modelle ganzer Normen) erstellt und in einer Datenbank gespeichert werden. Das Auffinden und Abrufen dieser Textbausteine und Formulare in der Datenbank wird dadurch ermöglicht, das die einzelnen Teile der Formulare (z.B. Begriffsbestimmungen, Bestimmungen über die Einrichtung einer Behörde, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über das In-Kraft-Treten usw.) mit Metadaten versehen werden. Diese beschreiben die einzelnen Bestandteile der Formulare und ihre Eigenschaften. Werden die legistischen Formulare nun nicht bloß als Textdokument, sondern in einem Format gespeichert, das die Maschinenlesbarkeit der Formulare sicherstellt (z.B. in Extendable Markup Language - XML), kann ein gewünschter Text nicht nur anhand eines bestimmten Formulars, sondern aus mehreren Formularen und einzelnen Textbausteinen individuell am PC zusammengestellt werden. Notwendig ist zum Auffinden in der Datenbank nur die

[1] Die Idee zu diesem Thema und der Titel stammen von Herrn Univ. Prof. Dr. Friedrich Lachmayer, wofür ich ihm ganz herzlich danke.

Eingabe von Schlagworten, die in den Metadaten enthalten sind. Weiters ist festzuhalten, dass es über die Abfrage von Textbausteinen und Formularen hinaus möglich ist, durch die Definition von näheren Angaben über auszufüllende Textstellen im Formular den gewünschten Entwurf automatisiert zu erstellen.

Die legistischen Formulare sind daher ein Instrument, legistische Aufgabenstellungen rasch und fehlerfrei zu bewältigen. Die Auseinandersetzung mit Rechtsproblemen, die bei einer bestimmten legistischen Aufgabenstellung auftreten, werden mit einem legistischen Formular bereits vor der Erstellung eines konkreten Entwurfes ohne jenen Zeitdruck gelöst, unter dem legistische Aufgabenstellungen in der Praxis zumeist stehen.

Die legistischen Formulare werden in der Wiener Stadtverwaltung bereits seit März 2011 – vorerst als Textdokument – zur Erstellung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen sowie von Entwürfen für Vereinbarungen gemäß Art.15a B-VG praktisch eingesetzt. Sie dienen darüber hinaus auch der Unterstützung in der legistischen Ausbildung rechtskundiger Bediensteter. Ferner gibt es auf Bundesebene Erfahrungen mit Textbausteinen, die zur Koordinierung der österreichweit einheitlichen Umsetzung einer Richtlinie der EU eingesetzt wurden. Gegenstand der Umsetzung war der Pflanzenschutz, eine Angelegenheit gemäß Art.12 B-VG, die ein Bundesgrundsatzgesetz und neun Landesausführungsgesetze erforderlich macht.

Zielsetzung der Arbeit

Die Erstellung von Normen erfolgt auf Bundesebene sowie in der Wiener Stadtverwaltung bereits jetzt in weiten Teilen elektronisch. Notwendige Voraussetzung hierfür ist die durchgehende Strukturierung der einzelnen Arbeitsschritte, die von der elektronischen Versendung zwischen den Dienststellen über die elektronische Begutachtung bis hin zur authentischen elektronischen Kundmachung im RIS reichen. Derzeit erfolgt eine Strukturierung der Normtexte in erster Linie anhand von *formalen* Kriterien. Beispielsweise kommen bei der Texterstellung Formatvorlagen zum Einsatz, die eine einheitliche und den formalen Regeln der legistischen Richtlinien entsprechende Texterstellung sicherstellen (dazu gehört z. B. die Vorgabe einer höchstens vierstufigen Gliederung einer Norm, aber

auch das Layout, also das äußere Erscheinungsbild der Normtexte im RIS). Eine materielle Struktur, also eine den Inhalt der Normen determinierende, kommt in der Praxis, wie erwähnt, bis dato erst in Einzelfällen zum Einsatz.

Die gegenständliche Arbeit versucht nun nachzuweisen, dass nicht nur der Einsatz formaler, sondern auch inhaltlicher Strukturen, und zwar im Wege der legistischen Formulare, sinnvoll möglich ist. Die Darstellung der verfassungsrechtlichen und legistischen Grundlagen des jeweiligen Formulars soll dabei im Vordergrund stehen. Die Berührungspunkte der Arbeit mit der Rechtspolitik, der Legislativinformatik, der Rechtsvisualisierung und der legistischen Ausbildung sollen, soweit von Relevanz, ebenfalls dargestellt werden, aber in einem untergeordneten Ausmaß.

Methoden

Die im Einzelfall für den Entwurf eines legistischen Formulars verwendete Methode hängt von der legistischen Aufgabenstellung ab. Hat der künftige Normtext im geltenden Recht ein Vorbild, kann das Formular an einen bestehenden Text anknüpfen und diesen als Quelle der Inspiration oder als Ausgangsmaterial verwenden. Besteht kein solcher Text, hängt die Gestaltung des Formulars einerseits von der Konkretheit der Aufgabenstellung ab, die mit dem Formular bewerkstelligt werden soll. Andrerseits müssen vom Formular jedenfalls alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt werden, die auch der letztlich erstellte Normtext erfüllen muss. Daher hängt die Gestaltung des Formulars auch von der Freiheit ab, die die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Texterstellung lassen.

Zeitplan

Das WS 2011/2012 sowie das folgende Semester wurden genutzt, um die verpflichtenden Lehrveranstaltungen zu absolvieren. Ferner wurde das WS 2012/2013 dazu verwendet, die für die elektronische Anwendung der Formulare notwendigen Grundkenntnisse der Rechtsinformatik zu erwerben. Die Arbeit ist in einer Länge von zumindest 170 Seiten geplant. Hiervon liegt ca. das erste Drittel einschließlich des allgemeinen Teils fertig ausgearbeitet vor. Die Arbeit an den Formularen, die vorgestellt werden sollen, wird laufend fortgeführt. Die folgenden

Semester sollen der vertiefenden Beschreibung und allfälligen Ergänzung der Formulare dienen.

Erforderliche Ressourcen

Das Verfassen der Arbeit erfolgt neben der beruflichen Tätigkeit in der Wiener Stadtverwaltung. Der mögliche Arbeitseinsatz ist daher von der beruflichen Belastung abhängig. Die für die Arbeit an legistischen Aufgabenstellungen notwendige Spezialliteratur konnte teils in Antiquariaten, teils in der Wiener Stadt- und Landesbibliothek sowie im Juridicum aufgefunden werden. Die Arbeit wird am eigenen PC erstellt.

Entwurf des Inhaltverzeichnisses

1.Teil

I.Einführung

Vorbemerkung

1. Gegenstand der Arbeit
2. Die Begriffe Formular, Legistik, Gesetzgebungslehre
3. Der Begriff legistische Formulare
4. Einordnung der gegenständlichen Arbeit
   4.1. Verfassungsrecht
   4.2.Legistik
   4.3.Rechtspolitik
   4.4.Legislativinformatik
   4.5.Rechtsvisualisierung
   4.6.Legistische Ausbildung

II.Zum Bedarf nach legistischen Formularen

III.Die Einsatzmöglichkeiten von legistischen Formularen

1.Ausgangspunkt: Der Ablauf der legistischen Arbeit derzeit
2.Vereinfachung und Unterstützung mit legistischen Formularen: Von E-Government zu E-Legistik
3.Charakterisierung der legistischen Formulare anhand eines Vergleiches mit Onlineformularen
4.Funktionen von legistischen Formularen, die über den Zweck der Erstellung von Normtexten im engeren Sinn hinausreichen
   a.Vermittlung von legistischen Wissen
   b.Einsatz im Zuge der legistischen Ausbildung
   c.Einsatz als Instrument zur Vermeidung von Fehlern

d.Mittel zur effizienteren Gestaltung von arbeitsteiligen Abläufen
e.Instrument zur effizienteren Umsetzung von Aufgaben, die einheitlich umgesetzt werden müssen, insbesondere von Unionsrecht
f.Instrument zur möglichst frühzeitigen Partizipation von Betroffenen, insbesondere von Interessenvertretern

IV.Die Methoden, die bei der Abfassung der Formulare verwendet werden

1.Die zwei Grundmethoden
2.Zur Rolle von Ausgangstexten
3.Zur Bedeutung der Leerstellen
4.Die Endprüfung durch den Ersteller oder die Erstellerin
5.Zur Begutachtung und Wartung
6.Zu den Wirkungen der Praxis auf die Erstellung

V.Das rechtliche Umfeld der legistischen Formulare

1.Die allgemeinen rechtlichen Voraussetzungen
2.Die rechtlichen Grundlagen für die Legistik in Wien

VI.Die Reform der Legistik in Wien

1.Die Neuordnung des Erlasswesens als Vorarbeit der Reform
2.Die Inhaltlichen Ziele der Reform

VII.Die historische Entwicklung des Themas

1.Der aktuelle Stand zum Thema
2.Die ersten Überlegungen in Wien
3.Die Entwicklung auf Bundesebene

VIII. Kritik am Einsatz von legistischen Formularen

2.Teil

Vorbemerkung

I.Fünf legistische Richtlinien für legistische Formulare

II.Die vom Anwender und der Anwenderin einzuhaltenden Regeln

III.Die bei der Erstellung verwendeten Gestaltungselemente

IV.Die legistischen Formulare

1.Das Formular betreffend eine Übertragungsverordnung gemäß Art.118 Abs.7 B-VG

2.Das Formular für eine Wiederverlautbarung

3.Das Formular für die Einrichtung einer Behörde gemäß Art.20 Abs.2 B-VG

4.Das Formular für eine Vereinbarung gemäß Art.15a B-VG

5.Das Formular für ein Anlagengesetz

6.Das Formular für eine Durchführungsverordnung

7.Das Formular für eine ortspolizeiliche Verordnung

8.Das Formular für einen Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan betreffend dicht verbautes Stadtgebiet

9.Das Formular für einen Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan betreffend leicht verbautes Stadtgebiet

V. Ein Beispiel für ein Formular im Speicherformat XML

Literatur

Aichlreiter, Österreichisches Verordnungsrecht (I) und (II), (1988)

Bachmann, e-Legislation?, in JRP 2003

BKA (Hrsg.), Handbuch der Rechtssetzungstechnik. Teil 1: Legistische Richtlinien 1990

Brande, Die Rechtsbereinigung – ein verfassungsimmanentes Gebot, in Winkler/Schilcher, Gesetzgebung (1981)

Cech/Moritz/Ponzer, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien. Kurzkommentar[2] (2004)

Emmenegger, Gesetzgebungskunst (2006)

Francesconi, Structuring Legal Semantics in Legislation in FS Schweighofer, Geist/Brunschwig/Lachmayer/Schefbeck (Hrsg.), Strukturierung der juristischen Semantik-Structuring Legal Semantics (2011)

Gallent, Gemeinde und Verfassung (1978)

Gantner, Theorie der juristischen Formulare. Ein Beitrag zur Methodenlehre der Rechtsanwendung (2010)

Glantschnig, Die Rolle von Vereinbarungen und Abkommen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften, in Bußjäger (Hrsg.), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern (2009)

Handbuch der Rechtssetzungstechnik Teil 2: Richtlinien für die Wiederverlautbarung von Bundesgesetzen, www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=12871 *(18.3.2013)*

Handstanger, Elektronische Formulare – Überlegungen zum Rechtsschutz, in Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Band 15 (2007)

Hofer, Legistik von Gemeindeverordnungen. Eine Studie an Niederösterreichs Gemeinden (2000)

Holzinger, Die Technik der Rechtssetzung in *Schäffer* (Hrsg.), Die Theorie der Rechtssetzung (1988)

Holzinger, Rechtsbereinigung als ständiger Auftrag, in Schäffer (Hrsg.), Gesetzgebung und Rechtskultur (1986)

Jabloner, Die Mitwirkung der Bundesregierung an der Landesgesetzgebung (1989)

Kemptner/Primosch, Verfahren der Rechtssetzung – Elemente einer elektronischen Legistik, in Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Band 8 (2003)

Kirchmayer, Wiener Baurecht. Kommentar (2005)

Koja, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer[2] (1988)

Lachmayer, Legistische Richtlinien als Metanormen des Rechtes, in Winkler/Schilcher, Gesetzgebung (1981)

Lachmayer/Hoffmann, Die Konvergenz von Legistik und Rechtsinformatik, in Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Band 17 (2008)

Lanner, Gesetzgebungsprozess in Österreich, in Mantl, Effizienz der Gesetzesproduktion. Abbau der Regelungsdichte im internationalen Vergleich (1995)

Lanner, Grundfragen der Gesetzgebungslehre, in Mantl, Effizienz der Gesetzesproduktion. Abbau der Regelungsdichte im internationalen Vergleich (1995)

Legistische Richtlinien des Landes Vorarlberg, www.**vorarlberg**.at/pdf/**legistischerichtlinien**.pdf *(18.3.2013)*

Liebwald, Semantische Räume als Strukturhintergrund der Rechtssetzung, in Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Band 13 (2006)

Loidl, Gemeinsame Bund-Länder-Redaktion von Textbausteinen für Gesetzentwürfe, in Bildungsprotokolle der Klagenfurter Verwaltungsakademie, Band 19 (2010)

Merten, Effektivitäts- und Produktivitätssteigerung durch Ablaufoptimierung im öffentlichen Bereich, in Schäffer (Hrsg.), Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung (II), Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland/Staatspraxis und Wirtschaft (2007)

Moritz, Bauordnung für Wien. Kurzkommentar (2002)

Morscher Edgar, Die Möglichkeiten und Grenzen der Formalisierung im Recht, *in* Schäffer (Hrsg.), Die Theorie der Rechtssetzung (1988)

Morscher Siegbert, Zur Transformation von Gliedstaatsverträgen, in Juristische Blätter 1985/1/2

Neuhofer, Gemeinderecht[2] (1998)

Öhlinger, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat (1982)

Öhlinger, Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis (1982)

Öhlinger, Verträge im Bundesstaat (1978)

Öhlinger, Weisungsfreie Verwaltungsbehörden nach der B-VG Novelle BGBl I 2008/2, in JRP 2008/16

Ohms, Vereinheitlichung des Anlagenrechts. Bericht aus der Arbeitsgruppe des BKA, in Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Band 15 (2007)

Pernthaler, Die Zukunft der Gliedstaatsverträge, in Bußjäger (Hrsg.), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern (2009)

Ponzer, Politisches Vorfeld und Vollzugsnähe der Gesetzgebung, in BMJ (Hrsg.), Sozialintegrierte Gesetzgebung. Wege zum guten und verständlichen Gesetz (1979)

Raffler, Ein Beitrag zu den legistischen Standards von Vereinbarungen gemäß Art.15a B-VG, in Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Band 21 (2012)

Raffler, Formulare in der Legistik des Landes Wien, in Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Band 15 (2007)

Raffler, Legistikausbildung in Wien, in Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Band 20 (2011)

Reisinger, Einsatz formaler Planungstechniken in der Legistik, in Schäffer (Hrsg.), Die Theorie der Rechtssetzung (1988)

Riener-Hofer, Rechtsbereinigung und ihre Entwicklung in Österreich (2001)

Röhl/Ulbrich, Recht anschaulich. Visualisierung in der Juristenausbildung (2007)

Roth/Ivanov, Wissens- und Fehlermanagement aus schweizerischer Sicht, in Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Band 18 (2009)

Sander, E-Recht, Das Gesetz im Internet, in JRP 2003

Sartor, The ONE-LEX (ONthologies for European Laws in EXecutable format) project and the informational unification of the laws of Europe, in Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Band 12 (2005)

Schäffer, Über Möglichkeit, Notwendigkeit und Aufgaben einer Theorie der Rechtssetzung, *in* Schäffer (Hrsg.), Die Theorie der Rechtssetzung (1988)

Schefbeck, Electronic Law Making Support in between the “Syntactical” and the “Semantic” Challenges to the normative System: The Austrian Case, in FS Schweighofer, Geist/Brunschwig/Lachmayer/Schefbeck (Hrsg.), Strukturierung der juristischen Semantik-Structuring Legal Semantics (2011)

Schefbeck, E-Recht, in Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer/Liebwald (Hrsg.), Zwischen Rechtstheorie und e-Government. Aktuelle Fragen der Rechtsinformatik (2003)

Schefbeck, Legislative XML - ein Überblick, in Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Band 10 (2004)

Schefbeck, Legistik zwischen Kunst, Technik und Technologie, in Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Band 8 (2003)

Schreckenberger/Merten, Grundfragen der Gesetzgebungslehre (2000)

Smeddinck, Integrierte Gesetzesproduktion. Der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive (2006)

Sonntag, Gedanken zu einer Theorie der präventiven Normenkontrolle in Österreich, JRP 2011/19

Stöger/Weichsel, Entwicklungstrends bei RIS und E-Recht, in Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Band 12 (2005)

Strasser, Die Grenzen der Auslegung von Schiedsvereinbarungen, in Wirtschaftsrechtliche Blätter 2012/11

Weiss, Der papierlose Landtag Steiermark, in Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Band 13 (2006)

Willi, Das Problem des „Sammelgesetzes“ vor dem Hintergrund der maßgeblichen „Baugesetze“ der österreichischen Bundesverfassung, in ZÖR 2008/63

Winkels, What´s in an Interchange Standard for Legislative XML, in FS Schweighofer, Geist/Brunschwig/Lachmayer/Schefbeck (Hrsg.), Strukturierung der juristischen Semantik-Structuring Legal Semantics (2011)