

„Die meisten Fehler in der Gesetzgebung sind
durchaus vermeidbar“ –
Leo Reisinger und die Gesetzgebungslehre

Günther Schefbeck

Gedenkveranstaltung für Prof. DDr. Leo Reisinger
Universität Wien, 1. Februar 2024

„Die meisten Fehler in der Gesetzgebung sind
durchaus vermeidbar.“

(Friedrich Lachmayer/Leo Reisinger,
Legistische Analyse der Struktur von
Gesetzen, 1976, 11)

„There are two things wrong with almost all legal writing. One is its style. The other is its content.“

(Fred Rodell, Goodbye to Law Reviews, 23 Va. L. Rev., 1936-37, 38)

Ist gute Gesetzgebung „eine Tat, die vollkommen allein dem Gottbegnadeten gelingt“ (Adolf Wach, Legislative Technik, 1908, 1) oder sind „die für die Qualität der Gesetzgebung verantwortlichen Faktoren wissenschaftlicher Analyse zugänglich“ und können daher „wissenschaftlich fundierte Handlungsanleitungen ausgearbeitet werden“ (Burckhardt Krems, Grundfragen der Gesetzgebungslehre, 1979, 21)?
→ Aufgabe der Gesetzgebungslehre

„Achsenzeit“ der 1970er Jahre

- Gesetzgebungslehre
 - „Intellektuelle Marktlücke“ (Lachmayer/Reisinger, 1976, 10)
 - Zielverwirklichungstechniken: fehlender „Mittelbau“ einer Gesetzgebungslehre (Bender)
 - Noll, Rödiger, Hill, ...
 - Multidisziplinäre Ansätze (normative und Sozialwissenschaften)
- Rechtsinformatik
 - Luhmanns Skepsis
 - „Informationskrise des Rechts“ (Spiros Simitis, 1970)
 - Steinmüller, Simitis, Podlech, Fiedler, ...
 - Interdisziplinärer Ansatz („Bindestrich-Informatik“?)
- Verbindung beider Disziplinen

Entwicklungen in Österreich

- Gesetzgebungslehre
 - Rechtswissenschaftler wie Winkler, Öhlinger, Schäffer greifen Anregungen aus Deutschland auf
 - Tagungen und Tagungspublikationen berücksichtigen auch rechtsinformatische Ansätze
 - ÖGGL 1982
 - BKA: Legistische Richtlinien 1970, 1979, 1990
- Rechtsinformatik
 - Erste LV an Universität Wien ab 1970: Svoboda, Reisinger
 - Impulse von Rechtstheorie: Weinberger, Tammelo
 - Erstes Lehrbuch: Reisinger, 1977 („für Juristen wie für Informatiker“)
 - Keine Durchsetzung als selbstständige universitäre Disziplin
 - BKA-Projekte

Projektkultur

- EDV-Versuchsprojekt „Verfassungsrecht“
 - Zusammenarbeit BKA – IBM Österreich ab 1970
 - Ziel: Demonstration der Eignung des EDV-Einsatzes (STAIRS) für die Rechtsdokumentation anhand des Verfassungsrechts
 - Normentheoretische Arbeitsgruppe geleitet von Friedrich Lachmayer
 - Ergebnis: Datenbank, Publikation – prohibitiver Kostenaufwand!
 - Langfristig bahnbrechend für RIS
- Projekt zur Analyse der Struktur von Gesetzen
 - Projektauftrag von IBM Österreich 1972
 - Ziel: Entwicklung eines automationsunterstützten Verfahrens
 - Zusammenarbeit Lachmayer – Reisinger
 - Ergebnisvorstellung im BMJ: „... die anwesenden Praktiker ... dürften ... eher verwirrt worden sein“

FRIEDRICH LACHMAYER LEO REISINGER

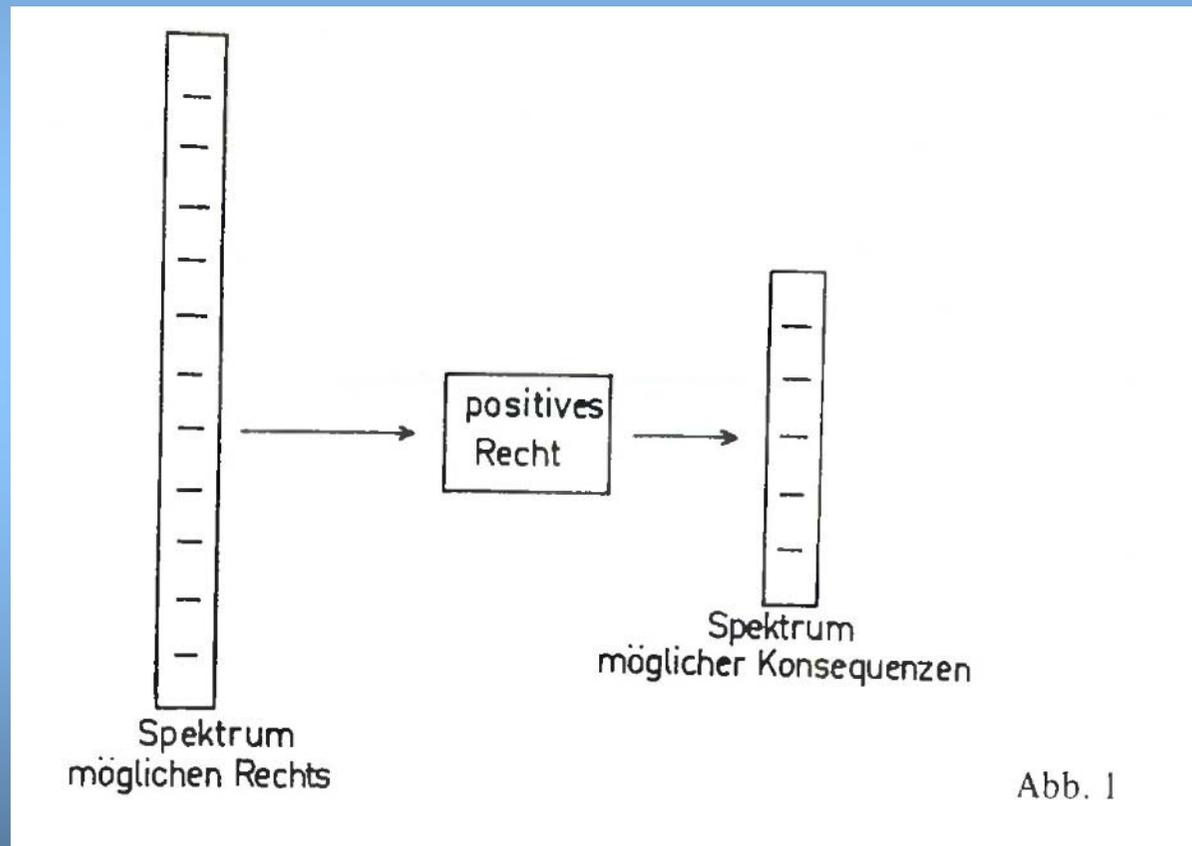
Legistische Analyse
der Struktur von Gesetzen



Wien 1976

Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Gesetzgebung

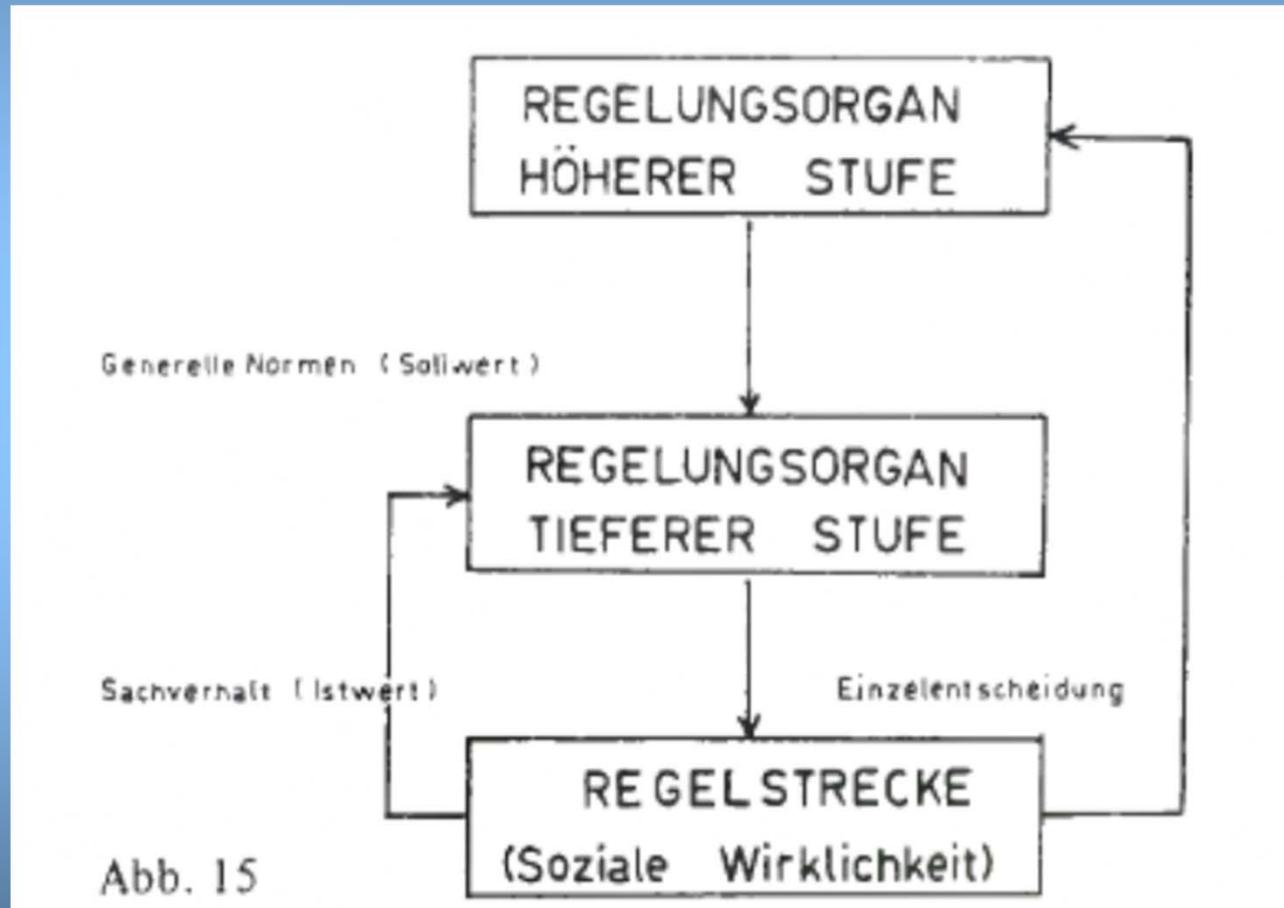


Lachmayer/Reisinger, 1976, Abb. 1

Hilfestellung für Gesetzgeber

- Spektrum möglichen Rechts
 - Typenkataloge für Institutionen, Sanktionen etc.
 - Heutiger Ansatz: „design patterns“ (Christopher Alexander, A Pattern Language, 1977)
- Spektrum möglicher Konsequenzen
 - Auswirkungen auf die Rechtsordnung
 - Empirische (sozioökonomische) Auswirkungen
 - Heutiger Ansatz: RIA (Anfänge in der Carter-Administration)
- Im Projekt nur Analyse der Konsequenzen berücksichtigt

Kybernetisches System „Recht“



Lachmayer/Reisinger, 1976, Abb. 15

Widerspruchsfreiheit und Vollständigkeit

- Auflösung von Widersprüchen und Füllen von Lücken „mögliche Quelle von Störungen des Regelungssystems“
- Vollständigkeit und Konsistenz aus kybernetischer Sicht wesentliche Merkmale jeder Rechtsordnung
- Rechtsfunktionen
 - Luhmann: Erwartungssicherung vs. Verhaltenssteuerung
 - Noll: Reparation vs. Prävention (Steuerung)
- Forderung: prävenierende Normen müssen exakter und lückenloser sein als reparierende
- These Luhmanns: Schwerpunktverlagerung zur Verhaltenssteuerung
- Aufgabenstellung: (automationsunterstützte) Prüfung der Widerspruchsfreiheit und Vollständigkeit
- „... eines der wichtigsten Probleme der Gesetzgebungslehre“

Lösungsansatz: Entscheidungstabellen

Tabelle 4.7 Aufbau einer Entscheidungstabelle

Vorspalte	Entscheidungsregeln				
	1	2	3	r
B ₁					
B ₂					
.					
.					
B _m					
H ₁					
H ₂					
.					
.					
H _n					

Bedingungsteil

Handlungsteil

Lachmayer/Reisinger, 1976, Tab. 4.7

Analyse der Bedingungen von Rechtsnormen

- Voraussetzung für Analyse der Rechtsfolgen Wahl eines bestimmten deontischen Kalküls
- Im Projekt Beschränkung auf Analyse der Bedingungen
- Analyse der Bedingungelemente (semantischen Einheiten) und der zwischen ihnen bestehenden Relationen (taxonomische und strukturalistische Analyse)
- (Vgl. Peter Chen, The Entity-Relationship Model, 1976)
- Nach Generierung sämtlicher möglicher Bedingungen für gewähltes Bedingungsschema und Abgleichung mit Gesetzentwurf manuelle Überprüfung der übrigen möglichen Bedingungen
- Umformulierung des Modells in Entscheidungstabellen, um Prüfroutinen und Entscheidungstabellenübersetzer (zur Transformation in Quellcode) verwenden zu können

Legistische Entwurfssprachen

- Entscheidungstabelle als nichtgraphische Entwurfssprache
 - Nachteil: Abfolge der Einzelschritte nicht klar auszudrücken
- Graphische Entwurfssprachen:
 - „... Algorithmisierung ... notwendige Vorbedingung für Automation“
 - EDV-orientierte Gesetzgebung setzt, analog einem Algorithmus, präzise Definition einer Sequenz abzuarbeitender Schritte voraus (imperatives Programmierparadigma)
 - Fluss-/Ablaufdiagramm als einfachster Weg zur Rekonstruktion des normativen Texts, heruntergebrochen auf eine solche Schrittfolge
 - Beispiel: Datenfluss- und Programmablaufpläne nach DIN 66001
 - Entwicklung spezieller juristischer Entwurfssprachen gefordert
 - Implementierung in EDV-basierten Informationssystemen für Gesetzgeber

Unscharfe Rechtsbegriffe

- „Alle Rechtsbegriffe ... sind ‚deutungsbedürftig‘ ...“ (Leenen)
- „Überwiegend sind die Rechtsbegriffe wenigstens teilweise unbestimmt.“ (Engisch)
- Extensionale und/oder intensionale Unbestimmtheit
- Reisinger wendet Theorie unscharfer Mengen (Fuzzy Sets Theory, Zadeh 1965ff.) auf Rechtsbegriffe an
- Generelle Rechtsnormen können als unscharfe Algorithmen („fuzzy algorithms“) aufgefasst werden
- „Die Erforschung unscharfer Algorithmen hat erst begonnen.“

Simulationsmethode

- Arbeitsschritte bei der Systemsimulation:
 - Konstruktion des Simulationsmodells durch Definition der Elemente (endogenen und exogenen Variablen) und Relationen
 - Bewertung der Güte des Simulationsmodells
 - Experiment am Modell
 - Rückschluss vom Modell auf Realität
- Möglichkeiten der Simulation in der Logistik:
 - Prozesssimulation zur Ablaufoptimierung
 - Kostensimulation zur Kostenminimierung
 - Verhaltensprognosen
- Hindernisse:
 - Mangel an Rechtstatsachenforschung
 - Mangelnde quantitative Variablen
 - Mangelnde interdisziplinäre Zusammenarbeit

Vision: LIPS

- Computergestütztes Logistik-Informations- und Planungssystem zur Unterstützung der Gesetzgebung
- Gegenstück zum Management-Information-System im betriebswirtschaftlichen Bereich
- Systemelemente:
 - Datenbank: Informationen über bisherige Regelungen sowie über zu regelnde soziale Subsysteme
 - Modellbank: in der logistischen Planung einsetzbare Modelle, modularer Aufbau soll Kopplung erlauben
 - Methodenbank: Algorithmen zur Lösung von logistischen Formalproblemen
- Vorschlag: Einrichtung als Stabsstelle im BKA

Theorie und Realität der Gesetzgebung

- Wiener Tagung zur „Planung der Gesetzgebung“ 1980
- Präsentation der LegRL 1979
- Kritik Reisingers an mangelnder Berücksichtigung von Flussdiagrammen
- Fischer reflektiert Praxis:
 - Zeitfaktor
 - Langfristige Planung schwierig
 - „Gesetzesflut“ bedingt durch Wandel von systemstabilisierender zu systemverändernder Gesetzgebung
- Diskussion Veselsky/Neisser/Frischenschlager:
 - Überlastung des Parlaments
 - Legistische Infrastruktur: ausschließlich Ministerialbürokratie
 - Bindung durch Sozialpartnerkompromisse

Theorie und Realität der Gesetzgebung

- Viele der vor 44 Jahren getroffenen Feststellungen weiterhin gültig:
 - Mangelnde Legistikkompetenz des Parlaments
 - Gesetzgebungsplanung maximal auf Dauer einer GP
 - „Speed wins“
 - Politische Willensbildung interessengeleitet, nur sekundär „evidenzbasiert“
 - Schwierige innerkoalitionäre Willensbildung
 - Legislatives Mehrebenensystem
- LegRL 1990 seit EU-Addendum 1998 nur marginal weiterentwickelt
- Grundsätzlicher Fortschritt: WFA/Wirkungsmonitoring
- IT-Unterstützung durch „E-Recht“ hat Zeitdruck vergrößert
- Von Leo Reisinger konstatierte Herausforderungen und formulierte Forderungen bleiben bestehen
- Neue Werkzeuge (KI) erlauben neue Lösungsansätze
- Politik hat gelernt, mit Entscheidungen unter Bedingungen informationeller Unsicherheit und mit legislatisch suboptimalen Gesetzen zu leben

„Alternativen: keine.“

„Alternativen: keine.“



Relevante Publikationen Leo Reisingers

- Monographien:

- Automatisierte Normanalyse und Normanwendung, 1972
- (Mit Friedrich Lachmayer:) Legistische Analyse der Struktur von Gesetzen, 1976
- Rechtsinformatik, 1977
- Strukturwissenschaftliche Grundlagen der Rechtsinformatik, 1987

- Aufsätze:

- (Mit Friedrich Lachmayer:) Potentielles und positives Recht, ARSP 1974, 25-52
- Über die Anwendungsmöglichkeiten der Theorie unscharfer Mengen (Fuzzy Sets Theory) im Recht, DVR 1975, 119-157
- Zur Vollständigkeit normativer Systeme, in: Johann Mokre/Ota Weinberger (Gesamtred.), Rechtsphilosophie und Gesetzgebung, 1976, 97-128
- Juristische Begriffstheorie und Theorie unscharfer Mengen (Fuzzy Sets Theory), in: ebd., 129-165
- Zur Anwendung der Entscheidungstabellen-Technik in der Legistik, DVR 1978
- Problems of Language in ADP-oriented Legislation, in: Ilmar Tammelo/Aulis Aarnio (Hg.), Zum Fortschritt von Theorie und Technik in Recht und Ethik, 1981, 151-158
- ADV-gerechte Gesetzgebung, in: Heinz Schäffer (Hg.), Theorie der Rechtssetzung, 1988, 345-371
- Einsatz formaler Planungstechniken in der Legistik, in: ebd., 373-391

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Weitere Information:

guenther.schefbeck@parlament.gv.at