

Formulare und eGovernment

Felix Gantner

infolex

A-1130 Wien, Glasauergasse 15

gantner@infolex.at

Schlagworte: Formular, Legistik, Argumentationstheorie, eGovernment, medienneutrales Publizieren

Abstract: Mit dem Einsatz moderner Technologien und der Kommunikation zwischen Bürger und Behörde im Internet ist die verstärkte Verwendung elektronischer Formulare verbunden. Damit verbunden sind auch neue Anforderungen an die Legisten, die neben „klassischen“ Papierformularen auch elektronische Formulare entwerfen müssen. Der vorliegende Beitrag behandelt die Bedeutung von Formularen für die Rechtsanwendung und die Anforderungen an EDV-Systeme zur Unterstützung der Formularlegistik.

1. Formulare und eGovernment

Der Einsatz moderner Technologien¹ in der Informationsgesellschaft als Informations-, Kommunikations- und Partizipationsmittel zwischen Bürger und Behörde (eGovernment²) ermöglicht Verwaltungsverfahren, die – zumindest teilweise – über das Internet durchgeführt werden. Elektronische Formulare, die für Bürger über das Internet verfügbar sind³, und

¹ *Frotschnig/Gantner/Lebl/Menzel/Posch/Reichstädter*, Technische Aspekte des E-Government, Computer kommunikativ 5/2001, 16.

² *Lenk/Traumüller*, Electronic Government – ein Wegweiser, in *Bauknecht/Brauer/Mück* (Hg), Informatik 2001 (2001) 259; Vgl zu den Möglichkeiten der Teilnahme der Verwaltung an der „Internet economy“ die amerikanische Studie *Stiglitz/Orszag Orszag*, The Role of Government in a Digital Age (2000), www.ccianet.org/govt_comp.php3.

³ *Fischer*, Erfolgsmodelle fürs E-Government, Computer kommunikativ 2/2001, 6.

In Österreich: *Moser*, @mtshelfer online – www.help.gv.at, in *Schweighofer/Menzel* (Hg), E-Commerce und E-Government (2000), 107; *Prorok*, E-Government in Österreichs Städten – @mtsweg online, in *Bauknecht/Brauer/Mück* (Hg), Informatik 2001 (2001) 285; *Dearing*, Help.gv als Hebel der Verwaltungsentwicklung, in *Bauknecht/Brauer/Mück* (Hg), Informatik 2001 (2001) 265.

formularbasierte Websites⁴ sind das sichtbare Zeichen für den technologischen Wandel.

Mit der größer werdenden Zahl an Internet-Angeboten durch Behörden und deren verstärkte Nutzung durch die Bürger steigt der Einsatz elektronischer Formulare als „Medium der Interaktion von Verwaltung und Bürger sowie als Mittel strukturierter Datenerfassung“⁵. Zahlreiche elektronische Formulare, die als Papierformblätter nicht vorhanden sind, müssen in die Benutzeroberflächen von Websites eingebunden werden. Konventionelle Formblätter werden um elektronische Fassungen erweitert.

Für Formularlegisten bedeutet diese Entwicklung sowohl inhaltlich als auch quantitativ eine besondere Herausforderung. Die Zahl zu entwickelnder und zu wartender Formulare vervielfacht sich, wobei häufig sowohl elektronische als auch konventionelle Formulare auf dem aktuellen Stand zu halten sind.

2. Formulare und Rechtsanwendung

Formulare sind nicht nur ein Kommunikationsmittel zwischen Behörde und Bürger, sondern verändern auch den Vorgang der Rechtsanwendung, der Subsumtion eines Sachverhalts unter den Tatbestand einer Rechtsvorschrift.

Im folgenden wird an Hand eines rechtstheoretischen Modells der juristischen Subsumtion dargestellt, wie sich juristische Verfahren ändern, wenn Formulare verwendet werden.⁶

Daraus können die Anforderungen an die Gestaltung juristischer Formulare und die Möglichkeiten der Unterstützung des Legisten durch EDV-Systeme abgeleitet werden.

⁴ Zu Fragen der sicheren Datenübermittlung in diesem Zusammenhang vgl. *Posch/Menzel*, Signaturen zur sicheren Zustellung, in *Wimmer* (Hg), *Impulse für e-Government: Internationale Entwicklungen, Organisation, Recht, Technik, Best Practices*, Tagungsband zum ersten e|Gov Day des Forums e|Gov.at (2002), 10 f.

⁵ *Brinckmann/Grimmer/Höhmann/Kuhlmann/Schäfer*, *Formulare im Verwaltungsverfahren – Wegbereiter standardisierter Kommunikation* (1986), 14.

⁶ *Gantner*, *Formulare und Rechtsinformatik*, in: *Pre-Prints 17th IVR World Congress Band 5* (1995), 381; *Gantner*, *Forms and Legal Informatics*, *European Journal of Law, Philosophy and Computer Science, Legal Computer Science*, Vol 1-2: 305-313.

2.1. Subsumtion

Subsumtion⁷ ist die Unterordnung eines Sachverhalts unter die in einer Rechtsnorm generell beschriebenen Voraussetzungen für den Eintritt einer Rechtsfolge (Tatbestand).

Im allgemeinen ist eine Zuordnung von konkreten Sachverhaltselementen zu abstrakten Tatbestandsmerkmalen nicht unmittelbar möglich. Es ist notwendig, die Rechtsnorm zu interpretieren und in Form logischer Schlussfolgerungen auf den konkreten Sachverhalt hin zu „entfalten“⁸. Dabei werden die Elemente des Tatbestands in Hinblick auf den Sachverhalt ausgelegt und konkretere, generelle Aussagen abgeleitet.

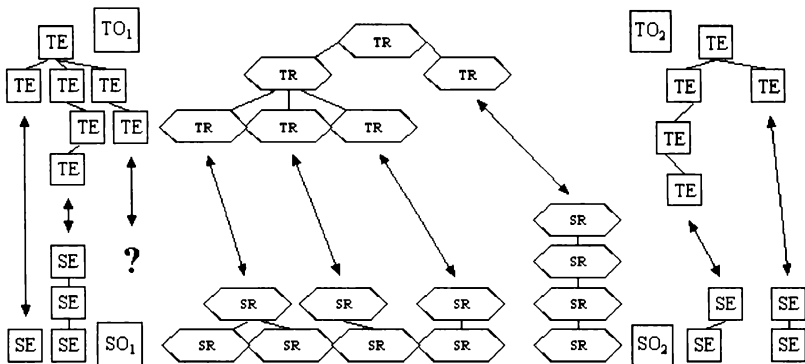


Abbildung 1: Subsumtion und Auslegung von Sachverhalt und Tatbestand

Nach einigen Auslegungsschritten sind so konkrete Aussagen gewonnen, dass die einzelnen Sachverhaltselemente den abgeleiteten Tatbestandsmerkmalen direkt zugeordnet werden können und damit ein Subsumtionsschluss möglich ist.

Ebenso können Sachverhaltselemente in Richtung des Tatbestands entfaltet werden und immer abstraktere, aber nur für den Sachverhalt gültige Aussagen getroffen werden, bis eine Zuordnung zu den generellen Tatbestandsmerkmalen möglich ist.

⁷ Vgl zB *Bydlinski*, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff² (1991), 395 ff.

⁸ Vgl *Engisch*, Logische Studien zur Gesetzesanwendung³ (1963), 10 ff; *Alexy*, Theorie der juristischen Argumentation² (1991), 273 ff.

Da beide Auslegungsformen gleichwertig sind, ergänzen sie einander.

Abb1 stellt diesen Vorgang dar. Dabei ist der Tatbestand gegliedert in Tatbestandsobjekte TO_n , denen Eigenschaften TE zugeordnet sind. Beziehungen zwischen den TO_n sind durch Tatbestandsrelationen TR beschrieben. TE und TR werden durch Auslegung „entfaltet“. Analog ist auch der Sachverhalt gegliedert (SO_n = Sachverhaltsobjekt, SE = Eigenschaft eines SO_n , SR = Beziehung zwischen SO_n). Ein erfolgreicher Subsumtionsschluß ist möglich, wenn jedem TE ein SE und jedem TR ein SR zugeordnet werden kann.

2.2. Subsumtion und Formulare

Die Struktur des Subsumtionsvorgangs wird durch den Einsatz von Formularen wesentlich geändert.

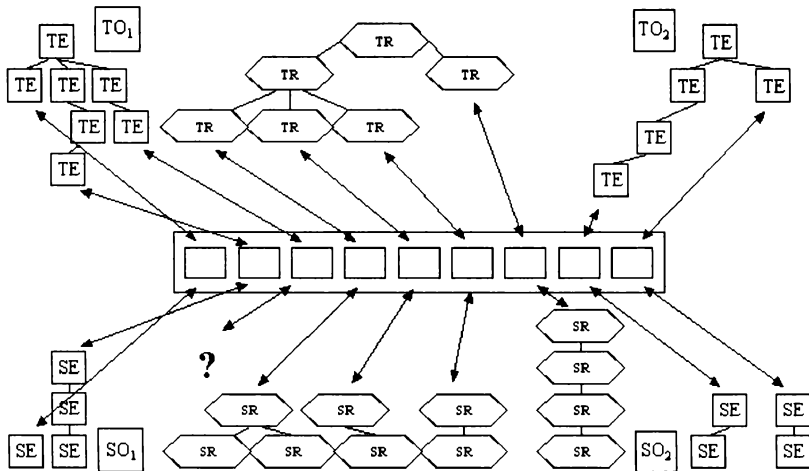


Abbildung 2: Subsumtion und Formulare

Das Formular bildet den argumentativ entfalteten Tatbestand ab. Die TE und TR , denen für die Subsumtion SE und SR zugeordnet werden müssen, sind in einem Formular als Fragen bzw Texte enthalten. Für die SE und SR werden Eingabeelemente (Kästchen, Textelemente, Listen, ...) verwendet.

Der Inhalt des Formulars ergibt sich aus einer Interpretation der Rechtsvorschriften und ihrer Anwendung auf abstrakt angenommene – bzw aus der Erfahrung bekannte – Typen von Sachverhalten.

Der Ausfüllende muss seinen konkreten Sachverhalt auf die im Formular enthaltenen TE und TR hin „entfalten“, also juristische Subsumtionsschritte ausführen. Füllt er das Formular aus, so legt er den Sachverhalt in Hinblick auf den Tatbestand, der im Formular dargestellt ist, aus.

Je mehr Aufwand beim Entwurf eines Formulars in die Interpretation und Ausgestaltung der TE und TR investiert wird, desto weniger juristische Interpretationsarbeit hat der Benutzer eines Formulars zu leisten.⁹

3. Juristische Arbeitsteilung

Aus dem Subsumtionsvorgang, der ohne Formular von einer Person bzw von der Behörde alleine durchgeführt werden kann, wird durch die Verwendung eines Formblatts ein arbeitsteiliger Vorgang, bei dem juristische Subsumtionsarbeit auf mehrere Beteiligte aufgeteilt wird.¹⁰

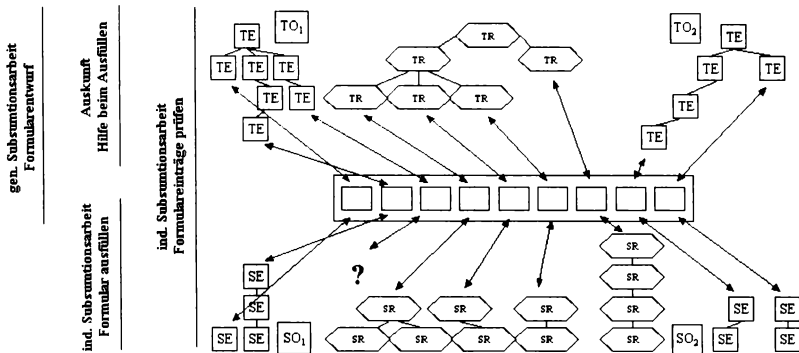


Abbildung 3: Juristische Arbeit und Formulare

⁹ Eine Frage wie „Sind Sie erheblich behindert im Sinne des Familienlastenausgleichsgesetzes?“ zu beantworten erfordert mehr juristische Interpretationsschritte als die Frage nach dem Geburtsdatum. (Vgl Änderung der Verordnung über Formulare nach dem Studienförderungsgesetz 1992, BGBl 119/1995 Anhang 1).

¹⁰ Beim persönlichen Kontakt von Antragsteller und Behörde wird diese Arbeitsteilung durch „gemeinsames Ausfüllen“ bzw Hilfestellung bei der Antragstellung uU wieder aufgehoben. Bei elektronischen Formularen hingegen ist diese Aufteilung von Subsumtionsarbeit deutlich erkennbar.

Folgende Arbeitsteilung wird durch die Verwendung von Formularen realisiert:

- (1) Generelle Subsumtionsarbeit durch die Behörde: Der Formularlegiste interpretiert eine bzw mehrere Rechtsvorschriften abstrakt und allgemein auf bestimmte Sachverhaltstypen hin. Das Ergebnis seiner Interpretation ist ein Formulartatbestand, der im Formblatt festgehalten wird.
- (2) Individuelle Subsumtionsarbeit durch den Ausfüllenden: Der Ausfüllende interpretiert den Sachverhalt auf den Formulartatbestand hin und führt durch Ausfüllen des Formulars eine Subsumtion durch. Diese Arbeit wird von der Behörde auf den Antragsteller überwält.¹¹
- (3) Auskunft und Ausfüllhilfe durch die Behörde: Der Ausfüllende benötigt uU Unterstützung bei der auf ihn übertragenen Subsumtionsarbeit.
- (4) Individuelle abschließende Subsumtion durch die Behörde: Die Behörde überprüft die durch den Ausfüllenden vorgenommene Subsumtion. Oft kann diese Tätigkeit auf eine formale Überprüfung der Richtigkeit der Einträge in das Formular reduziert werden.

Der Einsatz von Formularen führt auf Behördenseite zu einer Reduktion des Aufwands, wenn in allen durchzuführenden Verfahren die Summe der in (1), (3) und (4) anfallenden Arbeit geringer ist als die Summe der in (2) auf den Ausfüllenden übertragenen Arbeiten.

Da (3) und (4) wesentlich durch die Qualität des Formulars mitbestimmt werden, hat die Unterstützung des Formularlegisten besondere Bedeutung für die Effizienz von Formularverfahren.

4. Formularlegistik

In der Formularlegistik ist die Formularerstellung von der Wartung von Formularen zu unterscheiden.

¹¹ *Grimmer*, Das Formular als Norm- und Informationsmittel, in: Ges f Rechts- und Verwaltungsinformatik e V (Hrsg) Automation in Gerichts- und Verwaltungsverfahren, Datenverarbeitung im Recht, Beiheft 12 (1980), 21.

4.1. Formularerstellung

Bei der Formularerstellung wird die „Stammfassung“ eines Formulars erzeugt. Der Legist muss – wie oben dargestellt – aus den anzuwendenden Rechtsvorschriften den Inhalt des Formulars festlegen. Dies geschieht durch eine Auslegung und Entfaltung der Rechtsnormen auf abstrakte Typen von Sachverhalten hin. Dabei sind natürlich auch andere relevante juristische Quellen (Judikatur) zu beachten.

Ein Formular besteht jedoch nicht nur aus den Feldern, in die der Ausfüllende Daten einträgt. Zusätzlich sind auch weitere Textsorten zu erstellen wie:

- Ausfüllhilfe: Hilfetexte und Erläuterungen im Formular.
- Erläuterungen: Komplexe Formulare haben uU eigene Erläuterungen und Anweisungen zum Ausfüllen beigelegt, deren Umfang die des Formulars übersteigt.
- Verweise, Links: Verweise auf weiterführende Quellen oder Gesetzestexte.
- Interne Dokumentation und Schulungsunterlagen: Der Inhalt des Formulars und seine Anwendung muss in der Behörde geschult werden. Die Zusammenhänge zwischen Rechtsnorm, TE, TR und den Texten müssen für Novellen dokumentiert sein.

Wenn alle notwendigen Texte vorhanden sind, kann das Formular (als Gesamtheit der Textsorten) gestaltet¹² und erzeugt werden. Soll auch ein elektronisches Formular erzeugt werden, ist neben der konventionellen Papierfassung auch eine elektronische zu erzeugen.

4.2. Wartung von Formularen

Neben dieser Erstellung der Stammfassung eines Formulars bereitet die Wartung eines Formulars besondere Probleme. Jedes einzelne Eingabefeld, jede Ausfüllhilfe oder Erläuterung ist mit einem oder mehreren durch Interpretation gewonnene TE oder TR verknüpft. Ändert sich die Rechtsvorschrift oder die Judikatur, so kann dies zur Änderung einzelner TE bzw TR, zum Wegfall dieser oder zum Entstehen neuer TE bzw TR führen. Entsprechend sollten auch die Eingabefelder im Formular angepasst werden, entfallen oder ergänzt werden.

Diese Wartung von Formularen ist in der Praxis eines der Hauptprobleme der Formularlegistik. Oft können bei Novellen die genauen Zusam-

¹² Vgl. *Bundeskanzleramt*, Richtlinien für die Gestaltung von Formularen, Schriftenreihe zur Verwaltungsreform, Band 2 (1980).

menhänge zwischen Eingabefeldern, TE und TR und Rechtsnorm nicht mehr eindeutig nachvollzogen werden.

5. Publikation von Formularen

Formularlegistik ist ein besonders komplexer Sonderfall des juristischen (elektronischen) Publizierens¹³. Zusätzlich zu den Problemen des Publizierens in mehreren Medien (Papier und elektronisch) und der Speicherung von Fassungen von Rechtsvorschriften muss auch die Interpretation der Normen (TE und TR) verwaltet werden.

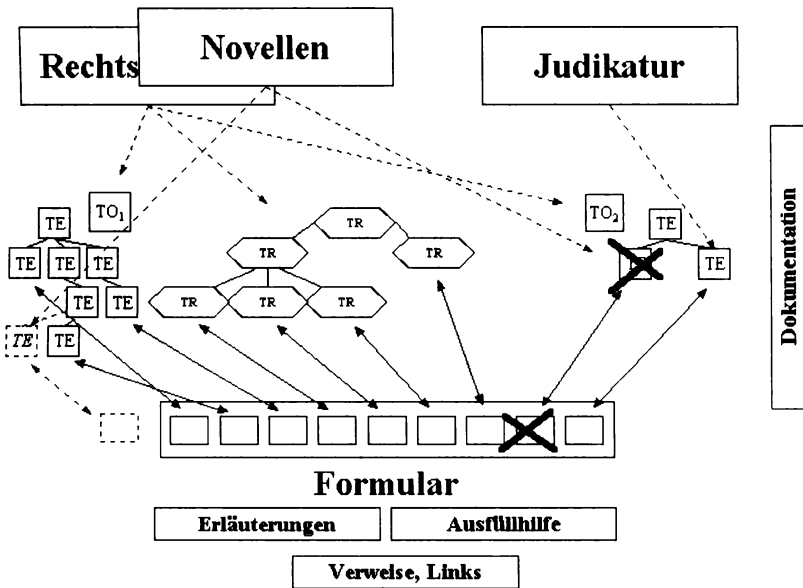


Abbildung 4: Formularlegistik und Wartung von Formularen

Die inhaltlichen Verbindungen zwischen der Norm und den Formularfeldern bzw den erläuternden Textsorten muss nachvollziehbar sein, da

¹³ Ebenhoch, Juristisches Elektronisches Publizieren, in: Schweighofer/Menzel (Hg), E-Commerce und E-Government (2000) S 139 ff, 140; Konzelmann, Rechnergestützte Edition von Normtexten, in Schweighofer/Menzel (Hg), E-Commerce und E-Government (2000), 145.

sonst eine Wartung der Formulare kaum mehr möglich ist. Zusätzlich wird manchmal auch die Umsetzung dieser Verbindungen als Hyperlinks in elektronischen Formularen sinnvoll sein.

Steigt – was zu erwarten ist – in Zukunft durch eGovernment die Zahl zu entwickelnder und zu wartender Formulare stark, so kann dies nur mehr durch eine entsprechende EDV-Unterstützung der Arbeit der Formularlegisten bewältigt werden.

Der Schwerpunkt der Entwicklungen wird dabei auf der Verwendung von XML und den damit gegebenen Möglichkeiten der medienneutralen Speicherung von Strukturdaten und Dokumentbeschreibungen liegen.