

ELEISA

Elektronische Leitsatzsammlung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg

Alexander Jannasch

Die Verbreitung von ELEISA

Die Arbeit der Verwaltungsgerichte

Ein Vorblatt zu jeder Entscheidung

Geschäftsstellen-PCs: Urteile elektronisch erfaßt

*Dr. Alexander Jannasch ist Richter
am Verwaltungsgerichtshof Baden-
Württemberg und EDV-Beauftragter
dieses Gerichts.*

Seit Ende des vorigen Jahres steht dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim sowie den vier Verwaltungsgerichten Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Sigmaringen die elektronische Leitsatzsammlung ELEISA zur Verfügung, die eine relativ komfortable Volltextrecherche nach allen in den Leitsätzen und den beigefügten Stichworten enthaltenen Begriffen ermöglicht.

1. Vorhandene Voraussetzungen

1.1

Die Verwaltungsgerichte haben in stärkerem Umfang als beispielsweise die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit bereits in erster und insbesondere zweiter Instanz über Rechtsfragen zu befinden¹, ihre Entscheidungen dienen als Richtschnur künftigen Verwaltungshandelns. Die Auslegung und Anwendung des Landesrechts sind als solche nicht revisibel.² Im Asylrecht erfolgt ein regelmäßiger Austausch auch derjenigen Entscheidungen, die verallgemeinerungsfähige Aussagen zu Tatsachenfragen – beispielsweise sogenannte Gruppenverfolgungen – enthalten.³ Dies alles mag begründen, daß in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Baden-Württembergs bereits sehr viel mehr Leitsatzentscheidungen existierten als beispielsweise in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und sich bei ihrer Aufnahme in eine elektronische Datenbank weniger das Problem stellte, die Richter und Spruchkörper zu veranlassen, ihren Entscheidungen überhaupt Leitsätze voranzustellen. Allerdings wurde die Einführung von ELEISA zum Anlaß genommen, daran zu erinnern, daß bereits nach den früheren Dokumentationsgrundsätzen des Verwaltungsgerichtshofs jeder Entscheidung ein Vorblatt voranzustellen ist, es sei denn, der Entscheidung kann für die künftige Verwaltungsrechtsprechung keine Bedeutung zukommen.

Die Vorblätter der Entscheidungen enthalten neben den eigentlichen Leitsätzen eine oder mehrere Sachgebietsgliederungsnummern⁴ mit einem dazugehörigen Stichwort, die angewandten Vorschriften sowie weitere Schlagworte. Unabhängig von der Veröffentlichung in Fachzeitschriften werden alle Leitsatzentscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg auch in den Bibliotheken der Verwaltungsgerichte (u. a. geordnet nach Senat und Entscheidungsdatum) geführt.

1.2

Seit einigen Jahren ist der Schreibbereich der Geschäftsstellen des Verwaltungsgerichtshofs mit PCs ausgestattet⁵; verwendet wird die Textverarbeitung IBM PCText 4. Damit liegen die Texte der Entscheidungen einschließlich der Vorblätter bereits in dieser Form vor und können leicht in die Datenbank übernommen werden. Allerdings hätte die Aufnahme der gesamten Entscheidungstexte die Kapazitätsgrenzen bei weitem gesprengt. Daher erstellen die Kanzleibediensteten eine eigene, nur das jeweilige Vorblatt enthaltende Datei, die sie über das Netzwerk an den Server⁶ übermitteln. Von dort kann sie in den Bibliotheks-PC geholt werden, wo die Aufnahme in die Datenbank erfolgt.

1 Häufig ist der Sachverhalt bereits durch das vorangegangene Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren weitgehend unstreitig geworden.

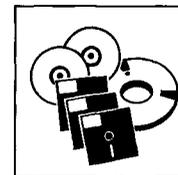
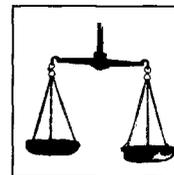
2 Vgl. 137 VwGO.

3 Vgl. hierzu eingehend Jannasch, Verwaltungsgerichtliche Asyldokumentationen, ZAR 1990, 69.

4 Dabei sollen abweichend von früheren Dokumentationsrichtlinien alle Sachgebiete – gegebenenfalls mit Untergebietern – angegeben werden, auf die sich der wesentliche Entscheidungsinhalt bezieht. Das Verzeichnis der Sachgebietsgliederungsnummern ist 1986 in Heft 9 und 10 der Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg – VBIBW – abgedruckt worden.

5 Bei den Verwaltungsgerichten Stuttgart und Karlsruhe ist dies ebenso, die Verwaltungsgerichte Freiburg und Sigmaringen sollen 1991/92 folgen. Ein System vernetzter PCs ist weniger störanfällig als eine Anlage der Mittleren Datentechnik.

6 Der Server ist die zentrale Steuerungsstelle des Systems miteinander vernetzter PCs.



2. Volltextrecherche mit TITAN

2.1

Ein Abspeichern des gesamten Texts oder auch nur der Entscheidungsgründe aller Leitsatzentscheidungen in einer elektronischen Datenbank wäre bei weitem zu aufwendig gewesen, erschien im Hinblick auf die vorhandenen Entscheidungsabdrucke in den Bibliotheken der Gerichte aber auch nicht geboten. Andererseits hätte eine ausschließlich auf fest definierte Felder beschränkte Datenbank weitaus geringeren Nutzen; ihr Vorteil wäre über denjenigen der konventionellen Sachgebietsgliederungsnummern kaum hinausgegangen. Daher entschied man sich für ein Volltextretrievalsystem, mit dessen Hilfe nach jedem sinntragenden Wort in den Leitsätzen selbst und in den Stich- und Schlagworten gesucht werden kann. Dadurch mußten auch die bisherige – den Richtern bekannte – Formulierung von Leitsätzen und die Vergabe von Stichworten etc. nur geringfügig verändert werden. Eine zusätzliche Vergabe von Schlagworten ist allerdings dann geboten, wenn ein Begriff im Leitsatz nicht in seiner grammatikalischen Grundform verwendet wird⁷ oder wenn damit gerechnet werden muß, daß der Benutzer mit einem anderen ähnlichen Rechtsbegriff recherchiert. Für eine Übergangszeit sahen daher vier Kollegen die Vorblätter nochmals unter diesem Aspekt durch und teilten ihre Ergänzungsvorschläge dem zuständigen Senat mit.

Um von Anfang an einen attraktiven Fundus recherchierbarer Entscheidungen anbieten zu können, wurden auch alle seit Anfang 1980 ergangenen, noch nicht in der jetzt verwendeten Textverarbeitung geschriebenen Leitsatzentscheidungen in ELEISA eingegeben;⁸ die Datenbank enthält dadurch zur Zeit ca. 4500 Leitsätze.

Darüber hinaus gibt die Leiterin der Bibliothek des Verwaltungsgerichtshofs die Veröffentlichungen in Fachzeitschriften sowie, entsprechend den Mitteilungen der Geschäftstellen, den Rechtskraftvermerk bzw. die Bestätigung oder Aufhebung einer Entscheidung durch das Bundesverwaltungsgericht oder das Bundesverfassungsgericht⁹ ein.

Die Volltextrecherche in Leitsätzen könnte natürlich die Gefahr erhöhen, daß nicht aus auf der Grundlage eines bestimmten Sachverhalts ergangenen vollständigen Entscheidungen argumentiert wird, sondern nur noch in plakativer Form Leitsätze herausgestellt werden. Solange die Umdrucke der gesamten Entscheidungen jedoch in erreichbarer Nähe zugänglich sind, dürfte diese Gefahr sich in Grenzen halten.

2.2

"Volltext" bedeutet also im folgenden nicht, daß im gesamten Text einer Entscheidung recherchiert werden könnte, meint also nicht einen juristischen Begriff, sondern macht deutlich, daß eine Suche im gesamten Text (eines Vorblatts) möglich ist, es mit anderen Worten nicht darauf ankommt, ob ein Begriff sich im Text des Leitsatzes oder bei den Schlagworten etc. findet.

Für die Auswahl des Volltextretrieval-Systems TITAN¹⁰ sprachen unter anderem die problemlose Übernahme der IBM-PC-Text-4-Daten¹¹ und die komfortable Recherche, ferner die relative Mächtigkeit des Systems. Es erlaubt die Eingabe der Daten mit oder ohne Mas-

Konzeptuelle Überlegungen

Rückwärtserfassung bis 1980

*Zur Gefahr des
"Leitsatzjuristen"*

*Die Volltextretrieval-Software
TITAN*

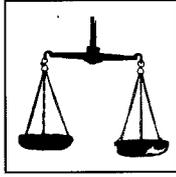
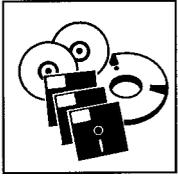
⁷ Das System ist – anders als eine Großdatenbank, wie z. B. juris – nicht in der Lage, diesen Vorgang selbst zu übernehmen.

⁸ Hierfür wurde eine ABM-Kraft eingesetzt.

⁹ Soweit eine Verfassungsbeschwerde bereits von der Kammer nicht zur Entscheidung angenommen wird (93a BVerfGG), erhält das betroffene Gericht allerdings nicht immer Kenntnis davon.

¹⁰ Ein Programm der IBBG Informationsbanken-Betriebs GmbH, München, das auf einem ursprünglich amerikanischen System beruht.

¹¹ TITAN unterstützt ferner die Textverarbeitungssysteme Texass Window Plus, Wordstar, Framework, Wordperfect, MS-Word sowie das allen Systemen zugrunde liegende ASCII (American Standard Code of Information Interchange).



ke¹²; für ELEISA war eine Maske allerdings weder zweckmäßig noch erforderlich. Die eingegebenen Daten werden zunächst in einen Zwischenspeicher aufgenommen, ihre Indexierung erfolgt dann in einem sogenannten Reorganisationslauf.¹³

3. Die Recherche in ELEISA

*Suchmöglichkeiten:
Trunkierung und
Distanzrecherche*

3.1

ELEISA erlaubt die Recherche nach der Sachgebietsgliederungsnummer, dem Sachgebiet, der Rechtsquelle, den Stichworten und Schlagworten, dem Aktenzeichen oder Entscheidungsdatum¹⁴ und nach jedem in den Leitsätzen enthaltenen Wort, soweit diese Worte nicht in die Stoppwortliste¹⁵ aufgenommen worden sind. Ebenso ist eine sogenannte Distanzrecherche möglich, bei der nach (unmittelbar) nebeneinanderstehenden Begriffen¹⁶ gesucht werden kann, beispielsweise also "aufschiebende Wirkung", "allgemeine Leistungsklage"; aber auch "VWGO §80 Abs2 Nr1". Ferner erlaubt ELEISA die Trunkierung von rechts ("Nachbar-"), von links ("-genehmigung") oder von beiden Seiten, wobei das System nach allen Wortzusammensetzungen sucht, die den eingegebenen Wortteil enthalten. So werden etwa im ersten Beispiel "Nachbarklage", "Nachbarschutz" sowie, da nicht nach Klein- oder Großschreibung unterschieden wird, "nachbarschützend" angezeigt. Da die Reorganisation alphabetisch erfolgt, erfordert die Linkstrunkierung mehr Zeit als die Rechtstrunkierung; der Aufwand hält sich aber in angemessenem Rahmen¹⁷. Die Rechtsstrunkierung ist auch dann sinnvoll, wenn man erreichen will, daß alle Wortendungen erfaßt werden ("Rechtsanw-"), kann aber zu ungewollten Suchbegriffen führen (nicht nur "Rechtsanwalt" und "Rechtsanwälte" sondern auch "Rechtsanwendung" etc.). Schließlich erlaubt ELEISA auch die Verknüpfungen mit UND, ODER sowie NICHT. Während bei der Distanzrecherche nur nach den Worten gesucht wird, die unmittelbar nebeneinanderstehen, werden bei der UND-Recherche alle Dokumente gefunden, in denen die eingegebenen Begriffe an irgendeiner Stelle verwendet werden. Mit der NICHT-Verknüpfung lassen sich z. B. unerwünschte Begriffe aus der Trunkierung wieder eliminieren. Ein schönes Beispiel für die Vieldeutigkeit juristischer Begriffe ist die Ausweisung (eines Ausländers oder eine Baugebiets?); die einfache Einschränkung mit der NICHT-Verknüpfung ermöglicht die nähere Eingrenzung des Gesuchten.

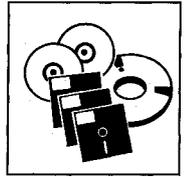
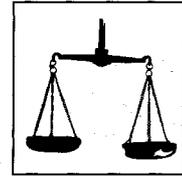
Einige Senate haben sich bei der Verwendung von Schlagworten bereits auf die neuen Recherchemöglichkeiten eingestellt; so finden sich auf den Vorblättern beispielsweise Stichwortkombinationen wie "Prüfung Lärm", die mit der Zeit zu einer eigenen ergänzenden Systematik führen können.

3.2

Ergebnispräsentation

ELEISA zeigt zunächst den oder die Treffer mit der entsprechenden Trefferanzahl an, wobei die Zahl der Treffer angibt, wie häufig der entsprechende Begriff überhaupt (also in einem Leitsatz ggf. mehrfach) vorkommt. Daher empfiehlt sich anschließend die Sortierung

- 12 Die Datenorganisation mit Hilfe einer Maske bedeutet, daß bestimmte Informationsarten immer nur an einer bestimmten Stelle zu finden sind, beispielsweise der Vorname in einer Adreßdatei.
- 13 Der Platzbedarf des Reorganisationslaufs läßt sich wie folgt berechnen: Größe der "IVF.DAT" – diese enthält die Indexierung – + zweimal Größe der "REORG.DAT" + 40 KByte. Dies wäre bei ELEISA je nach Länge der einzugebenden Leitsätze ca. 1,4 bis 2 MByte. Das System erlaubt auch eine Anzeige der letzten Reorganisationsläufe.
- 14 Eine Entscheidung, deren Entscheidungsdatum man kennt, sucht man in der Schreibweise JJMMTT, also z.B. 880425 für den 25.04.1988; bei der – in der Praxis sicher nicht häufigen – Suche mit dem Aktenzeichen sollte dieses mit zweistelliger Senatsangabe und vierstelliger Nummer ohne Jahresangabe, also 08S0909, eingegeben werden, da eine Recherche mit dem Sonderzeichen "." nicht möglich ist.
- 15 Die Stoppwortliste schließt die Suche nach nicht sinntragenden oder zu häufig wiederkehrenden Worten – also beispielsweise "und", "das" etc., aber auch die Ortsangaben der erstinstanzlichen Gerichte – aus. Diese Worte werden nicht indexiert, wodurch auch der Speicherbedarf verringert wird. Die Stoppwortliste bei ELEISA enthält z. Z. 382 Worte (nach der von uns verwendeten Version von TITAN sind bis zu 600 Stoppwörter möglich, künftig soll die Anzahl unbegrenzt sein); diese können mit Hilfe einer Funktionstaste angezeigt werden.
- 16 Diese dürfen allerdings nicht in der Stoppwortliste enthalten sein; eine Suche nach "Treu und Glauben" ist daher in dieser Form nicht möglich.
- 17 Die Suche nach allen Leitsätzen, in denen der Wortteil "-genehmigung" vorkommt, dauert ca. 2 Minuten; Rechercheergebnis waren 373 Treffer und 216 Leitsätze.



(beispielsweise nach Datum mit <F9>)¹⁸, durch die auch die Zahl der Dokumente – also Leitsätze – erkennbar wird. Mit den Tasten <Bild ↑> oder <Bild ↓>¹⁹ erfolgt dann die Anzeige der recherchierten Leitsätze; hat man nach dem Datum sortiert, erhält man mit <Bild ↑> die neueste Entscheidung. Innerhalb ihres Textes bewegt man sich mit den Cursortasten. Der oder die gesuchten Begriffe blinken; drückt man <Eingabe>²⁰, wird der Text so verschoben, daß sich das gesuchte Wort genau in der mittleren Zeile des Bildschirms befindet.

Findet ELEISA kein Dokument zum eingegebenen Suchbegriff, wird eine alphabetische Suchumgebung angezeigt. Dadurch wird der Nutzer auf ähnliche Worte, aber auch auf eigene Tippfehler aufmerksam gemacht.²¹

Gleichbedeutende Begriffe können in einer Synonymliste zu gemeinsamer Recherche verbunden werden.²²

Ferner kann sich der Benutzer für häufig wiederkehrende Suchen ein "Profil" erstellen; dadurch merkt sich das System die Suchbegriffe und erspart dem Anwender die wiederholte Eingabe längerer Ketten von derartigen Begriffen. In der Praxis dürfte diese Möglichkeit bei ELEISA keine sehr große Rolle spielen.

Schließlich kann man sich die gesamte Wörterliste oder die Stoppwortliste anzeigen lassen, zweckmäßigerweise ab dem Anfangsbuchstaben, mit dem etwas gesucht wird.

Die an sich recht komfortablen Möglichkeiten, das Dokument zu korrigieren oder zu löschen, haben wir in den Benutzerversionen gesperrt; davon abgesehen verfügen die Gerichte über Sicherungsdisketten, so daß gewisse Bedienerfehler wieder korrigiert werden können.

Von großem praktischem Nutzen erscheint mir auch die Möglichkeit, das oder die Recherchergebnisse umgehend ausdrucken zu können²³, daher sind alle in den Bibliotheken der Verwaltungsgerichte stehenden PCs mit einem Drucker versehen worden²⁴.

4. Erfahrungen mit dem Betrieb

Die relativ komfortable Recherche und die psychologisch nicht zu unterschätzende Möglichkeit, ohne Verursachung jeglicher nutzungsabhängiger Kosten fast spielerisch suchen zu können, haben sehr zur Akzeptanz des Systems beigetragen.²⁵ Eine zunehmende Zahl von Richtern hat sich, nicht zuletzt durch die Möglichkeit der Recherche in ELEISA, entschlossen, einen eigenen PC zu erstehen.²⁶

Einige im Laufe der Eingabe der Entscheidungen²⁷ im System entstandene Probleme konnten mit freundlicher Unterstützung der Herstellerfirma beseitigt werden – eine im Software-Bereich sicher nicht ungewöhnliche Notwendigkeit. Außerdem wurde es bei-

Akzeptanz und positive Folgen

18 Mit der Taste <F10> wird nach dem Titel sortiert. Bei ELEISA kann damit nach dem Aktenzeichen geordnet werden, man erhält also alle Entscheidungen in der Reihenfolge der Senatsnummern.

19 Engl. PgUp (für Page Up) und PgDn (für Page Down).

20 Engl. <ENTER>.

21 Leider erlaubt TITAN nicht die Auswahl direkt aus den angezeigten Begriffen mit Hilfe des Cursors (das System ist z. Z. auch noch nicht mit der Maus zu bedienen), so daß das als geeignet entdeckte Wort erneut eingegeben werden muß.

22 In ELEISA ist dies für BauGB und BBauG vorgesehen.

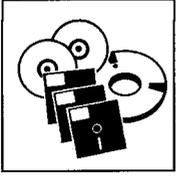
23 Auch ein "Ausdruck", also das Abspeichern in eine Datei, ist möglich. Hierfür müssen mit <Alt><F1> die Druckparameter geändert und die Bezeichnung der Datei eingegeben werden. Diese Möglichkeit erlaubt es dem Nutzer eines eigenen PC, den Leitsatz oder auch eine Reihe von Leitsätzen abzuspeichern und ggf. in einem Textverarbeitungssystem weiterzuverarbeiten.

24 Dabei ist mit der Tastenkombination <Alt><F2> auch der laufende Ausdruck aller innerhalb einer Recherche erzielten Treffertexte möglich.

25 Gerade hierin zeigt sich der deutliche Unterschied zu JURIS, dessen Nutzung in den baden-württembergischen Verwaltungsgerichten bisher – soweit überhaupt – nur nach Überwindung des überaus komplizierten Landesverwaltungszernetzes möglich war.

26 In diesem Jahr soll in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Baden-Württembergs auch mit einem Projekt zur Erprobung der EDV am Richterarbeitsplatz begonnen werden; vgl. in diesem Zusammenhang auch die Beiträge von Walter und Hoffmann, jur-pc 1991, 897 und 901.

27 Die die eigentlichen Leitsatztexte enthaltende "DOD.DAT" ist bei zur Zeit 4500 Leitsätzen ca. 7 MByte groß. Eine Komprimierung dieser Datei ist möglich, erfordert allerdings einen sehr großen Speicherbedarf. Die Herstellerfirma gibt die maximale Anzahl möglicher Dokumente mit 65 532 an. Hierfür würde allerdings eine Festplatte mit 2000 MByte benötigt.



spielsweise erforderlich, die Gesetzesangaben ohne Leerstellen einzugeben (also BauGB §34 Abs2), da andernfalls die – für den Nutzer ohnehin entbehrliche – Suche nach der Anzahl der Treffer für "§" und "Abs" die Kapazität überfordert und die Recherchezeit unnötig verlängert hätte.²⁸

5. Ausblick

Breites Interesse an ELEISA

Inzwischen haben auch andere Stellen ein Interesse an einer Nutzung der Datenbank ELEISA bekundet, unter anderem aus dem Bereich der Verwaltung, der kommunalen Spitzenverbände, Anwälte sowie Verlage. Über die denkbaren Wege, auch ihnen den Zugang zur Rechtsprechungsdatenbank zu ermöglichen, ist noch nicht endgültig entschieden worden. Ohnehin hatte in jedem Fall zunächst die Ausstattung aller vier erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte mit ELEISA-PCs Vorrang vor derartigen Überlegungen, denn selbstverständlich kann es nicht angehen, daß externe Nutzer über die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg besser informiert sind als einzelne Verwaltungsgerichte.

TITAN unter Windows

Für dieses Jahr ist eine neue Version von TITAN angekündigt worden, die auch auf der Grundlage der gegenwärtig vielfach gepriesenen graphischen Oberfläche "Windows"²⁹ abläuft und mit einer Maus bedient werden kann. Ihre Kapazitätsgrenzen überschreiten bei weitem die für eine Datenbank wie ELEISA erforderliche Größenordnung,³⁰ so daß der "Produktion" weiterer Leitsätze nichts im Wege steht.

28 Die maximale Trefferzahl wird mit 16000, bei einem Einplatzrechner mit 512-KByte-Arbeitsspeicher mit 8000 angegeben.

29 Bezieht man finanzielle Aspekte ein, dann kann man das speicherfressende "Windows" nicht nur positiv beurteilen.

30 Für diese Version "Professional" wird eine maximale Trefferzahl von 45000 und eine Zahl der möglichen Dokumente von 16 Mio. (jeweils bis zu 64 DIN-A4-Seiten) genannt. Ohne "Windows" wird eine Zentraleinheit (CPU) von mindestens 2 MB-RAM, bei Verwendung von "Windows" von mindestens 4 MB-RAM benötigt.