

IURISTAR – Eine kritische Stellungnahme

Jörg Berkemann,
Dirk Mattik,
Klaus Rühle

Betreff:

Strukturanalyse der Rechtspflege (SAR)

Einzelprojekt: „Möglichkeiten des Einsatzes moderner Informationstechniken am Arbeitsplatz des Richters, Staatsanwaltes und Rechtspflegers“
hier: Stellungnahme zum bisherigen Forschungsverlauf

A. Allgemeines

Das Projekt IURISTAR bezeichnet sich selbst als ein empirisches Forschungsvorhaben. Dieser Anspruch wird nach dem derzeit erkennbaren Projektverlauf nicht erfüllt. Die nachfolgenden Bemerkungen analysieren den derzeitigen Zustand des Projektes IURISTAR und wollen konkrete Vorschläge zu einer deutlichen Verbesserung des Projektverlaufs im Sinne einer in der Praxis verwertbaren Erfüllung des Gutachtauftrages beitragen.

Es ist notwendig, der Gefahr zu begegnen, daß eine Forschungsarbeit fortgeführt wird, die der Praxis keine konkret verwertbare Entscheidungsgrundlage bereitstellt und die darüber hinaus die ernsthafte Gefahr begründet, zu einer Verfestigung sachlich unzutreffender Vorstellungen beizutragen, die einer wirklich empirisch ausgerichteten Praxis entgegenstehen und sich lähmend auswirken.

Der 1. Zwischenbericht und der in ihm mitgeteilte Stand des Projektes ist auf der 3. Sitzung der IT-Koordinatoren der Bundesgerichte am 6. Juni 1990 (Karlsruhe) auf Vorschlag des Bundesverwaltungsgerichtes erörtert worden.

Sämtliche IT-Koordinatoren wie auch das Referat ZB 4 des Bundesjustizministeriums selbst haben den Zwischenbericht insoweit nicht als diskussionsfähig betrachtet. Aus ihm könnten weder in irgendeiner Hinsicht derzeit tatsächliche oder auch nur konzeptionelle Entscheidungen abgeleitet, noch könnte er als für die eigene Arbeit hilfreich beurteilt werden.

B. Befund und Kritik

1. Allgemeine Projektanalyse

Anlaß, im Rahmen der Strukturanalyse (SAR) auch nach Möglichkeiten des Einsatzes moderner Informationstechniken am Arbeitsplatz der Richter, Staatsanwälte und Rechtspfleger zu fragen, ist das generelle Ziel der SAR, Mittel und Wege zur Entlastung der Justiz zu finden bzw. nach Maßnahmen zu suchen, mit denen der weiteren abzusehenden Belastung der Justiz begegnet werden kann.

Entscheidende Bedeutung gewinnt damit die Antwort auf die mit dem Forschungsthema gestellte Frage nach praktikablen Einsatzmöglichkeiten von Informationstechnik. Nach dem im Zwischenbericht bei der Beschreibung des Projektauftrages wiedergegebenen „Forschungsdesign“ soll das Forschungsvorhaben bei „zeitlicher Überlappung und gegenseitiger Verzahnung“ (Zwischenbericht S. 3) in drei Phasen erfolgen: Nach einer Bestandsaufnahme des vorgefundenen Einsatzes von Informationstechnik und einer Analyse der Ergebnisse dieser Bestandsaufnahme sollen als dritte Phase – aufbauend auf der Analyse – „Szenarien“ entworfen werden „zur Realisierung der Anforderungen im organisatorischen Kontext auf der Grundlage zukunftsorientierter und preiswerter Informationstechnik“.

Soweit mit dem Zwischenbericht eine Bestandsaufnahme versucht worden ist, ist nach der Diskussion in der Beiratssitzung am 28. März 1990 in Saarbrücken offenkundig geworden, daß dieser Versuch nicht gelungen ist. Die Bestandsaufnahme enthält lediglich eine sehr unvollständige Zufallsauswahl von in der Praxis bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften schon jetzt vorhandenen EDV-Anwendungen.

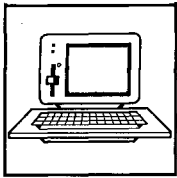
Das Anliegen der Hamburger Arbeitsgruppe

Der 1. Zwischenbericht

Ziel der „Strukturanalyse der Rechtspflege“ (SAR)

Das „Forschungsdesign“: Drei Phasen

Prof. Dr. Dr. Jörg Berkemann ist Richter am BVerwG, Dr. Dirk Mattik ist Richter am OLG Hamburg und Dr. Klaus Rühle ist Richter am LG Hamburg.



Berücksichtigt man weiter, daß sich der EDV-Einsatz im Bereich des Juristenarbeitsplatzes gegenwärtig ohnehin noch in einem Versuchs- und Experimentierstadium befindet, wird der Aussagewert der vorgelegten Bestandsaufnahme noch weiter eingeschränkt. Eine Analyse einer solch lückenhaften Bestandsaufnahme verfehlt den ihr zugewiesenen Zweck und verliert ihre Funktion im Gesamtforschungsvorhaben. Ebenso liegt auf der Hand, daß Szenarien, die auf einer unvollständigen Bestandsaufnahme und dementsprechenden Analyse aufbauen, für die Praxis ohne Relevanz sind.

Da nur in der Praxis bewährte Szenarien die vom Forschungsvorhaben erhoffte Hilfe bringen können, ist es notwendig, die letzte Phase des Forschungsvorhabens inhaltlich abzuändern. Statt theoretische Szenarien zu entwickeln, ist es nötig, in der Praxis bereits vorhandene EDV-Anwendungen - insbesondere solche, die über die Textverarbeitung und Berechnungsprogramme hinausgehen - zu beschreiben, begleitend zu untersuchen, zu fördern und fortzuentwickeln. Auf diese Weise könnte das Ziel und der Zweck des Forschungsvorhabens, in der Praxis verwertbare Möglichkeiten der Entlastung durch Einsatz von Informationstechnik am Arbeitsplatz des Rechtsanwenders aufzuzeigen, doch noch erreicht werden.

2. Einzelne Fragestellungen und Anregungen

Von einem Forschungsprojekt zum Einsatz von EDV am Arbeitsplatz des Richters, Staatsanwalts und Rechtspflegers sind konkrete Antworten u.a. auf folgende Fragen zu erwarten:

2.1. Arbeitsablaufanalyse

Ohne wirklich konkrete Beobachtung des (routinierten) Arbeitsablaufes des Richters, des Staatsanwalts und des Rechtspflegers ist die substitutioneile Fähigkeit EDV-gestützter Arbeitsabläufe nicht diskutierbar. Jede Analyse, die sich dieser Mühe nicht unterzieht, bleibt einem Allgemeinheitsgrad verhaftet, der konkretisierende Aussagen über die Möglichkeiten der Änderung der Quantität und der Qualität juristischer Arbeit ausschließt.

Der Zwischenbericht ist dieser Gefahr erlegen. Dort, wo der Zwischenbericht auf Seite 22 unten mit den Worten „nur beschränkt zweckmäßig“ abbricht, hätte die eigentliche Arbeit beginnen müssen.

Zentrale Bedeutung hat die Verwertung oder Verwendung vorhandener oder erst zu schaffender Informationen. Das heißt unter anderem: Welche Informationen werden wann, von welcher Stelle benötigt? Wie werden die benötigten Informationen in welchen Arbeitsabläufen verarbeitet? Können sie überhaupt, wenn ja in welchem Modus weiterverarbeitet werden? Wie werden abgefragte oder selbst hergestellte Informationen ihrerseits weitergegeben, z.B. thesauriert? Vor allem: Welche Zusammenhänge bestehen zwischen Textverarbeitung und Datenbankrecherche im Einzelplatzrechner (Single-Lösung) oder in einer vernetzten Rechnerwelt (arbeitsplatzübergreifende IT-Lösungen)? Welche Produkte liefern unter welchen Annahmen hierfür derzeit befriedigende Ergebnisse? Welche Forderungen müssen insoweit an die weitere Software-Entwicklung gestellt werden? Welche Hardware-Konfigurationen sind erforderlich, um in diesem Sinne optimierte Arbeitsabläufe zu gewährleisten?

Die Feststellung, daß es wegen der Vielfalt der Aufgaben und Arbeitsweisen den einen Richterarbeitsplatz nicht gibt, darf nicht als Rechtfertigung dafür dienen, auf eine ins Detail gehende Ist-Analyse, wie sie Grundlage jeder ernstzunehmenden Projektplanung ist, von vornherein zu verzichten. Aufgabe der Forschung im Projekt muß es sein, typisierende Arbeitsweisen herauszuarbeiten.

Die Ist-Analyse darf sich dabei nicht auf den Arbeitsplatz des Richters, Staatsanwalts oder Rechtspflegers beschränken, sondern muß die Bearbeitung des jeweiligen Vorganges in der Justiz insgesamt, also unter Einbeziehung von Geschäftsstelle, Kanzlei, Kostenbeamten, Protokollführer etc. umschreiben. Hierfür hat ein Perspektivenwechsel gegenüber den bisherigen Erörterungen stattzufinden. Die zentrale Problemstellung liegt in den Merkmalen richterlicher, staatsanwaltschaftlicher oder rechtspflegerischer Tätigkeit, denen Arbeitsfelder anderer „dienend“ zugeordnet sind. Daher darf sich die vom konzeptionellen Ansatz her fehlerhafte Untersuchung nur eines Teils der Justiz, wie sie beispielsweise bei den SOJUS-Projekten durchgeführt worden ist, bei Untersuchungen zum Arbeitsplatz des Richters u.s.f. nicht wiederholen.

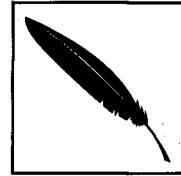
Die Funktionsträger der Justiz in Schaubildern aufzuzeichnen und alsdann mit Pfeilen zu verbinden, reicht zur Ist-Analyse nicht aus.

Diskussionsgrundlage: Konkrete Beobachtung juristischer Arbeitsabläufe

Zentrale Bedeutung: Informations-Management

Ein Problem: Vielfalt von Aufgaben und Arbeitsweisen

Der Umfang der Ist-Analyse



Vielmehr ist – das ist bislang im Projekt IURISTAR nicht einmal ansatzweise geschehen – auf die offenkundigen formalen und inhaltlichen Restriktionen aufmerksam zu machen, die dadurch entstehen, daß die EDV-gestützte Tätigkeit von der Ebene der Geschäftsstellen, der Kanzlei, der Schreibstube u.s.f. her gedacht wird. Damit wird zunächst einmal ein Verwaltungsinteresse perpetuiert, das nicht unbedingt mit der anzustrebenden Optimierung des Richterarbeitsplatzes in Einklang steht. Dem Projekt IURISTAR muß bei seinem gegenwärtigen Forschungsstand vorgehalten werden, daß es diese Gesichtspunkte nicht berücksichtigt.

Hinter diesem Mangel verbirgt sich die unreflektierte Übernahme eines einseitig ausgerichteten Rationalisierungskonzeptes, das unverändert verwaltungsorientiert ist. Das entspricht jedenfalls nicht den wirklichen Interessen der Richter, Staatsanwälte und Rechtspfleger. Insoweit ist es dem Zwischenbericht nicht gelungen, eine forschungsrelevante Distanz zu einer verwaltungsbezogenen „Bürokommunikation“ zu gewinnen. Die wiederholte betonte Aufgabe, für eine sinnvolle Einsatzmöglichkeit Szenarien zu entwickeln, bleibt auch insoweit gegenüber der tatsächlichen Aufgabenstellung der Richter, Staatsanwälte und Rechtspfleger letztlich beziehungslos.

Schließlich darf die empirische Forschung im Projekt IURISTAR sich nicht auf die Frage beschränken, in welcher Weise althergebrachte, nämlich auf der Grundlage anderer Informations- und Arbeitstechniken entwickelte Arbeitsabläufe in die EDV-Welt unverändert übertragen werden können. Die aufgegebene Problemstellung ist wesentlich prinzipieller. Sie verlangt die Beantwortung der Frage, welche anderen, insoweit neuen Strukturen judizieller Arbeitsabläufe durch die EDV-Technik überhaupt erstmals eröffnet werden. Das ist eine Perspektive, die sich von der allein substituierenden Betrachtungsweise löst und die naturgemäß durch eine Aufnahme der derzeit vorhandenen Arbeitsabläufe nicht gelöst werden kann.

2.2 Hardware- und Softwareprofile

Der Zwischenbericht übergeht gänzlich vorhandene oder zu entwickelnde Hardware- und Softwareprofile.

Zu fragen ist unter anderem: In welcher Form nutzen Richter, Staatsanwälte und Rechtspfleger derzeit den PC? Lassen sich typische Nutzungsweisen und Anforderungsprofile an Hard- und Software herausarbeiten? Welche Bedürfnisstrukturen werden dabei sichtbar? Welche Restriktionen werden akzeptiert? Liegen Restriktionen im finanziellen Bereich (Anschaffung privater PC), welche die Befundaufnahme tatsächlich verfälschen? Welche Restriktionen werden – absichtlich, unausgesprochen oder unabsichtlich – von den Justizverwaltungen, Gerichtsbehörden oder Ministerien gesetzt, die ebenfalls eine aussagefähige Befundaufnahme zu verfälschen geeignet sind?

Welche Erfahrungen haben Richter, Staatsanwälte und Rechtspfleger mit vorhandenen Informationssystemen (juris, CD-ROM-Dateien, sonstige offline-Datenbanken) tatsächlich gemacht? Entsprechen die vorhandenen Informationssysteme den Bedürfnissen der Richter? Wie kann man den so ermittelten Befund erklären? Welche Forderungen formuliert die Praxis selbst?

2.3 Vernetzung

Der Zwischenbericht schweigt sich zu der zentralen Frage verknüpfter Arbeitsplatzsysteme aus. Das ist ein schwerwiegender Mangel des bisherigen Berichts. Er ist um so schwerwiegender, weil sich hier in besonderer Weise zeigt, daß die konkrete Analyse der Arbeitsabläufe der Richter, Staatsanwälte oder Rechtspfleger notwendig ist.

Es geht zunächst um die generelle Frage, aus welchen Gründen und mit welchen Mitteln der Hardware und der Software Netze konstituiert werden sollen. Der Zwischenbericht bleibt eine Antwort schuldig, weil die tatsächlichen Arbeitsabläufe und die daraus abzuleitende Interessenlage nicht ermittelt werden.

Das Projekt untersucht die in diesem Zusammenhang notwendige Frage nicht, welches spezifische Informationsverhalten besteht und in welcher Weise trennbare (nicht zu vernetzende) Informationsbedürfnisse am Richterarbeitsplatz oder in der Geschäftsstelle bestehen.

Was nützen die vorhandenen Geschäftsstellencomputer substantiell dem Richter, Staatsanwalt oder Rechtspfleger? In welcher Form lassen sich Richter-PC und Geschäftsstellencomputer miteinander verbinden? Dient die Forderung nach allseitiger Vernetzung etwa nur als Alibi, um bestimmte Computertechnologien akzeptabel erscheinen zu lassen?

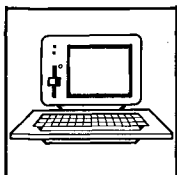
Das Rationalisierungskonzept

Der Umfang der empirischen Forschung

Offene Fragen

Netzwerke

Die Diskussion um die Netzwerktechnologie



Die gegenwärtige Diskussion um die technologische Seite einer Vernetzung wird stark von einem Zusammenspiel bestimmter Hardware-Konfigurationen und darauf bezogener Software sowohl hinsichtlich des geeigneten Betriebssystems als auch im Hinblick auf kompatible Anwendersoftware geprägt. Das wird für die Handhabbarkeit von entscheidender Bedeutung werden. Welche (konkreten) Erfahrungen bestehen über zentrale Rechner, bestimmte Abteilungsrechner (zumeist UNIX) oder lokale Netze mittels Server (etwa NOVELL)?

Ist es nützlich, einzelne Gerichte zu Teilerperimenten zu ermuntern, um Erfahrungen zu gewinnen z.B. hinsichtlich bestimmter Zugangsberechtigungen, Systempflege u.s.f.? Welche Erwartungen sind für eine „gemeinsame“ Arbeit im Netz wahrscheinlich?

2.4 Informationstechnische Entwicklungen

Der Zwischenbericht sagt nichts über informationstechnische Entwicklungen.

So stellen sich z.B. folgende Fragen:

Zukunftsperspektiven

Welche Leistungsfähigkeit und Fortentwicklungsmöglichkeiten von PC, der Netze, der mittleren Datentechnik oder von UNIX-Systemen ist kurz- bis mittelfristig zu erwarten? Welche Speichermedien sind realistisch demnächst vorhanden? Welche Betriebssysteme mit welchen Eigenschaften sind zu erwarten und können zu neuen Problemstellungen führen? In welcher Weise wird sich beispielsweise die CD-ROM-Technologie verändern? Welche Scanner-Technologien sind zu erwarten und in welcher Hinsicht können sie sinnvoll eingesetzt werden?

Welche Entwicklungen im Bereich der allgemeinen und der besonderen Anwendersoftware sind zu erwarten? Welche Datenbank- und Archivsysteme erscheinen unter welchen Voraussetzungen nützlich, zukunfts offen, kompatibel u.s.f.? Gibt es sinnvolle Ansätze für ein Prozeßmanagement?

Können Aussagen über einige am Markt bereits vorhandene Benutzeroberflächen gemacht werden (Test über CAJUS - Nixdorf-, über CAPRI - Siemens -)? Welche Unterschiede bestehen in der CD-ROM-Technik?

Die Frage der Datensicherheit wird dringlich. Welche Vorschläge können hierfür gemacht werden? Es genügt kaum, hier nur allgemeine Gefahren zu beschwören.

Welche Entwicklungen lassen sich aufgrund ausländischer Produkte vermuten?

C. Zusammenfassung

Der Zwischenbericht läßt nicht erwarten, daß das Projekt erfolgreich abgeschlossen werden kann.

Es ist nach Möglichkeiten zu suchen, die letzte Phase des Projektes nutzbringend zu gestalten.

Es ist notwendig, weitere Projektschritte inhaltlich genauer zu definieren und mit den in der Praxis Betroffenen eingehend zu diskutieren.