

EDV-Einsatz in der Verwaltung

Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel der Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen

Maximilian Haarpaintner

Ziel des Gesetzes zur Regelung
offener Vermögensfragen

2 Millionen Ansprüche erhoben

Verwaltungshilfe durch das BMJ

Randbedingungen der Arbeit
der Ämter
Fehlende Verwaltungsstrukturen

Mangel an Fachleuten

Besonders schwierig:
Ermittlungen zurück bis ins
Jahr 1933

Maximilian Haarpaintner ist Richter aus Bayern und derzeit an das Bundesministerium der Justiz abgeordnet. Dort ist er als Referent im Bereich Organisation und EDV tätig. Im Rahmen des Projektes „EVA“ (Erfassung vermögensrechtlicher Ansprüche) war er insbesondere für die Planung und Durchführung von Installation und Schulungsmaßnahmen zuständig.

Im Zuge der Wiedervereinigung entstand mit dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen¹ und den dazu gehörigen Rechtsvorschriften ein neuer Rechts- und Verwaltungsbereich. Ziel des Gesetzes ist, unrechtmäßige Vermögensverschiebungen seit 1933² in den neuen Ländern, insbesondere bei Immobilien und Unternehmen, rückgängig zu machen.

Die über zwei Millionen erhobenen Ansprüche lassen die große wirtschaftliche und juristische Bedeutung dieses Bereichs, aber auch die enorme Aufgabe für die Verwaltung erkennen. Daß die Bearbeitung dieser riesigen Datenmengen mit Hilfe moderner EDV-Systeme effektiver gestaltet werden kann, liegt nahe.

Wo die konkreten Möglichkeiten zur EDV-Unterstützung bestehen und wie diese im Rahmen der praktischen Restriktionen umgesetzt werden konnten, wird in dem vorliegenden Beitrag über eine Verwaltungshilfemaßnahme des Bundesministers der Justiz im Bereich der Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen³ beleuchtet.

Vorab soll aber ein Blick auf einige besondere Faktoren in diesem Bereich zeigen, unter welchen Randbedingungen die Arbeit der Ämter erfolgen mußte bzw. muß.

So existierte zum einen bis Mitte 1990 keine Verwaltungsstruktur, die diese Aufgabe ohne weiteres übernehmen konnte. Soweit hierfür die ehemaligen „Enteignungsbehörden“ eingesetzt wurden, führte dies zwangsläufig zu großen Vorbehalten bei den Anspruchstellern. Regelmäßig mußten daher neue Behörden geschaffen werden, die von der Raum- bis hin zur Sachmittelbeschaffung am Punkt „Null“ beginnen mußten.

Zum anderen war es im Gegensatz zu vielen anderen Verwaltungszweigen, wie z. B. bei den Finanzämtern oder den Grundbuchämtern, nicht möglich, erfahrene Fachleute aus den Altbundesländern für die Aufbauarbeit einzusetzen, nachdem der Verwaltungsbereich „Offene Vermögensfragen“ in den Altbundesländern nicht existiert.

Zu berücksichtigen ist auch, daß die Ämter in vielen Fällen die Eigentumsentwicklung beispielsweise eines Grundstücks ab dem Jahr 1933 ermitteln müssen.⁴ Als Ausgangsbasis verfügen die Ämter häufig nur über wenig konkrete Angaben der Antragsteller. Die Ermittlung wird zum Teil noch dadurch erschwert, daß die Vermögensgegenstände, insbesondere die Grundstücke selbst und auch ihre Bezeichnungen, einem regen Wandel unterlegen waren. Zudem sind diese Veränderungen aufgrund fragmentarischer und örtlich verteilter Aktenbestände für die Ämter äußerst schwierig zu rekonstruieren.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß der Einsatz von EDV-Systemen im Bereich der Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen nur eine Komponente in einem Bündel von erforderlichen Maßnahmen zur Problembewältigung sein kann.

Vor allem ist zu berücksichtigen, daß die Arbeit eines EDV-Organisators auf den gesetzgeberischen Vorgaben aufsetzt.

1. Arbeitsschritte, die durch EDV unterstützt werden können

Von der Vielzahl der Arbeitsschritte, die ein Amt zur Regelung offener Vermögensfragen (im folgenden AROV) bis zur verfahrensabschließenden Entscheidung abzuwickeln hat, können vor allem die *Texterstellung* und die *Verwaltung der großen Datenmengen* mittels EDV unterstützt werden.

Demgegenüber sind die *Beschaffung* und *Erfassung* der verfahrensrelevanten Daten nicht automatisierbar. Dies liegt vor allem an der uneinheitlichen Form der Anmeldungen, die nicht selten handgeschrieben abgefaßt sind, zum Teil sogar in altdeutscher Schrift.⁵ Zudem

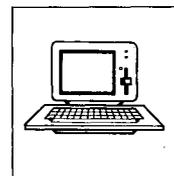
1 BGBl. 1990 II S. 1159.

2 Mit Ausnahme der Zeit von 1945 bis 1949, vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 23. April 1991, Az I BvR 1170, 1174, 1175/90.

3 Projekt „EVA“: Erfassung vermögensrechtlicher Ansprüche.

4 Vgl. § 31 VermG Amtsermittlung.

5 Die Einführung von Formblättern hatte der Gesetzgeber nicht vorgesehen.



kennzeichnen die Anmeldungen die begehrten Vermögensgegenstände häufig sehr ungenau und beinhalten darüber hinaus oft eine Vielzahl nicht verfahrensrelevanter Informationen. Das erfordert, daß die Anmeldungen vor ihrer manuellen Erfassung durch Fachpersonal gesichtet werden und die fehlenden Informationen beschafft werden.

Dies stellt auf dem Weg zur Auskunftsfähigkeit des Amtes den arbeitsintensivsten Schritt dar. Auskunftsfähigkeit bedeutet, daß ein Amt hinsichtlich der in seinem Zuständigkeitsbereich belegenden Vermögensgegenstände mitteilen kann, ob diese von einer Anmeldung betroffen sind.

Obwohl es seitens der Mitarbeiter in den Ämtern sehr begrüßt worden wäre, wenn die *Entscheidungsfindung* vom Eingang des Antrags bis zum abschließenden Entscheid vollautomatisiert ablaufen würde, mußte dies aufgrund der derzeit für den Praxisbetrieb verfügbaren EDV-technischen Instrumente unterbleiben.

Auskunftsfähigkeit

2. EDV-technische Lösung für die Bereiche Texterstellung und Datenverwaltung

Diese sollte folgende Grundvoraussetzungen erfüllen und mußte durch einen Generalunternehmer sichergestellt werden:

- Einheitliche Softwarebasis für alle Ämter, um die Softwarepflege und den Datenaustausch zu erleichtern.
- Einsatz von Hard- und Softwarekomponenten, die kapazitätsmäßig für die anfallenden Datenmengen ausreichen und problemlos erweiterbar sind.
- Einsatz eines mehrbenutzerfähigen Betriebssystems, das dabei angesichts der Sensibilität der Daten ausreichende Sicherungsmöglichkeiten bietet.

Einheitliche Softwarebasis

Diese Gesichtspunkte ließen die Entscheidung, insbesondere wegen des Mengengerüsts und aus Gründen der Sicherheit, zugunsten des Betriebssystems UNIX (AT&T System V3) ausfallen.

*Multiuser Betriebssystem:
UNIX AT&T System V3*

Datenbank

Auf dieser Betriebssystembasis wurde die Entwicklung einer Datenbankapplikation mit dem Datenbanksystem Informix in Auftrag gegeben. Mit dieser Applikation, die nach den fachlichen Vorgaben einer interministeriellen Arbeitsgruppe⁶ nach Abstimmung mit Mitarbeitern aus den Ämtern erstellt wurde, ist die Erfassung der für die Fallbearbeitung erforderlichen Daten möglich. Dies sind die Stammdaten des Anspruchstellers und die Angaben über die geforderten Vermögensgegenstände. Die Stammdaten müssen nur einmal erfaßt

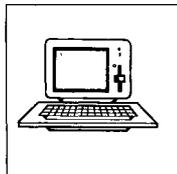
Informix

Ers. Anzeigen	
Aktenzeichen 12345 000243 91	Anspruchsteller
Eingangsdatum 20.11.90 Briefdatum 25.11.90	Staatsangehörigkeit
Name Mustermann	Vorname Karlfriedrich Anrede 02
Straße/Hausnr Justizplatz 5	
PLZ/Grt W-5000 / Köln 1	Länderkennzeichen
Letzter Wohnsitz des Betroffenen im Beitrittsgebiet nach dem 0.5.1945 ? x	
Grund der Anmeldung :	Anspruchsziel:
_ 1. NS-Opfer 1933-45	_ 1. Aufhebung der staatl. Verw.
X 2. Enteignung nach 6.10.1949	X 2. Rückübertragung
_ 3. Veräußerung der staatl. Verw.	_ 3. Entschädigung
_ 4. Zwangsverkauf	_ 4. Rechte Dritter
_ 5. Aufhebung der staatl. Verw.	_ 5. Vorkaufsrecht
_ 6. Eigentumsverzicht	_ 6. Ersatzgrundstück
_ 7. Vermögenseinziehung	X 7. Wiederaufgreifen Genehm.-Verf.
_ 8. Enteignung bis 6.10.1949	_ 8. Sonstiges
_ 9. Bodenreform	
_ 10. Sonstiges	
LA beantragt ? X wo ? 4000	Verzicht auf Anhörung § 32 Abs.1
Stand der Bearbeitung	Letzte Änderung am 04.04.91 E

1 Objekte 2 Zusätze 3 Ändern 5 Löschen 6 Abfrage 7 beenden

Abb. 1: Anspruchsteller

⁶ Bestehend aus Mitarbeitern des BMF, des BMJ, des früheren BMB und des Bundesamts zur Regelung offener Vermögensfragen.



Ers. Anzeigen	
Aktenzeichen 12345 000123 91 0001	Immobilien / Grundstücke
Kreisnr. d. Belegenheitsortes 90392	
Straße / Hausnr. Leninstr. 1	
Alte Straßenbez. und Hausnr. Wilhelmstr. 2	
PLZ/Ort 0-7010 Leipzig	
Gemarkungsnr. 5 Grundbuch Schkeuditz	
urspr. Bez.: Flur 210 Flurstück 6320/320 Band 9900 Blatt 1030 Jahr 1933	
derz. Bez.: Flur ___ Flurstück ___/___ Band ___ Blatt ___ Jahr ___	
Rechtlicher Status	Gegenstand des Anspruchs
<input type="checkbox"/> 1. Privateigentum	<input checked="" type="checkbox"/> 1. Landw./forstw. Grundstücke
<input type="checkbox"/> 2. Volkseigentum	<input type="checkbox"/> 2. Wohn-Grundstücke
<input type="checkbox"/> 3. Genossenschaftl. Eigentum	<input type="checkbox"/> 3. Erholungs-Grundstücke
<input checked="" type="checkbox"/> 4. Eigentum d. Parteien etc.	<input type="checkbox"/> 4. Gebäude
<input type="checkbox"/> 5. Staatl. Verw.	<input type="checkbox"/> 5. Dingliche Nutzungsrechte
<input type="checkbox"/> 6. Ungeklärt	<input type="checkbox"/> 6. Schuldrechtliche Nutzungsrechte
	<input type="checkbox"/> 7. Sonstige dingliche Rechte
	<input type="checkbox"/> 8. Gewerbliche Objekte
	<input type="checkbox"/> 9. Sonstiges
Art der Berechtigung 1	Letzte Änderung am 04.04.91 A
Stand der Bearbeitung _	
1 Objekte 2 Zusätze 3 Ändern 4 Einfügen 5 Löschen 6 Erneuern 7 n. Fall 0 <MEHR>	

Abb. 2: Immobilien

Die „Historie“ der Grundstücke

Such- und Auskunftsfunktion:
Synonymtabellen für
verschiedene Bezeichnungen

werden, um dann während des gesamten Verfahrens für den meist umfangreichen Schriftwechsel zur Verfügung zu stehen. In den Abbildungen 1 und 2 sind die zwei wichtigsten Erfassungsmasken dargestellt.

Dabei fällt insbesondere bei der Immobilienmaske auf, daß sowohl die vom Anspruchsteller mitgeteilte Bezeichnung als auch die heute gültige Bezeichnung eingetragen wird. Dies ist wegen der „Historie“ des Grundstücks erforderlich, damit letztlich trotz unterschiedlicher Bezeichnungen alle Anspruchsteller eines Grundstücks zusammengeführt werden können.

Damit sind wir bei der zweiten wichtigen Aufgabe der Datenbankapplikation, nämlich der Such- bzw. Auskunftsfunktion.

Ein potentieller Investor wird bei seiner Anfrage regelmäßig das Grundstück mit den heutigen Daten benennen. Der Anspruchsteller – in vielen Fällen der Erbe des ursprünglichen Eigentümers – wird andererseits meist nur alte Bezeichnungen⁷ mitgeteilt haben. Um diese beiden Angaben EDV-technisch zusammenführen zu können, ist die aktuelle Bezeichnung als Bezugspunkt gewählt worden. Dies setzt aber eine ordnungsgemäße und vollständige Erfassung dieser Daten voraus. Die Ämter werden dabei durch eine besondere Programmroutine unterstützt. Diese ermöglicht durch „Synonymtabellen“ die verschieden alten Bezeichnungen zu einem heute gültigen Begriff nur einmal erfassen zu müssen, um dann sämtliche betroffenen Immobilien unter diesen Bezeichnungen herausfiltern zu können. Dies ist auch insofern hilfreich, als ein Straßename nicht nur einmal, sondern mehrfach seit 1933 gewechselt haben kann.

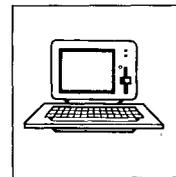
Textverarbeitung

Der Einsatz von Unix stellte im Bereich der Textverarbeitung keine Einschränkung dar, da die für diesen Bereich verfügbaren Programme in ihrer Funktionalität den Erfordernissen des Verwaltungsbetriebs regelmäßig gerecht werden.

Ki-Office UX

Ausschlaggebend war im Bereich der AROVs daher, daß neben einem modernen Bürokommunikationssystem aus der UNIX-Welt eine leistungsfähige Textbausteinprogrammierung mit der Zugriffsmöglichkeit auf die Datenbank unterstützt wird. Die Entscheidung fiel hierbei zugunsten des Programms „Ki-Office UX“ aus, welches zuvor im Bundesministerium der Finanzen für eigene Zwecke getestet worden war und seit 1990 erfolgreich an über 200 Arbeitsplätzen in diesem Ministerium eingesetzt wird.

⁷ Fehlerhafte oder unzureichende Angaben gehen zu Lasten des Antragstellers.



Der Zugriff auf die Informixdatenbank erfolgt mittels der Makroprogrammiersoftware CLOU⁸, mit der die Textbausteine samt der erforderlichen SQL-Statements erstellt sind. Da diese Bausteine leicht abänderbar sind, kann dies bei Bedarf in den Ämtern selbst erfolgen. Die Datenbank, die Textverarbeitung und die Textbausteine arbeiten alle unter der einheitlichen Oberfläche von „Ki-Office UX“, so daß Systembrüche vermieden werden.

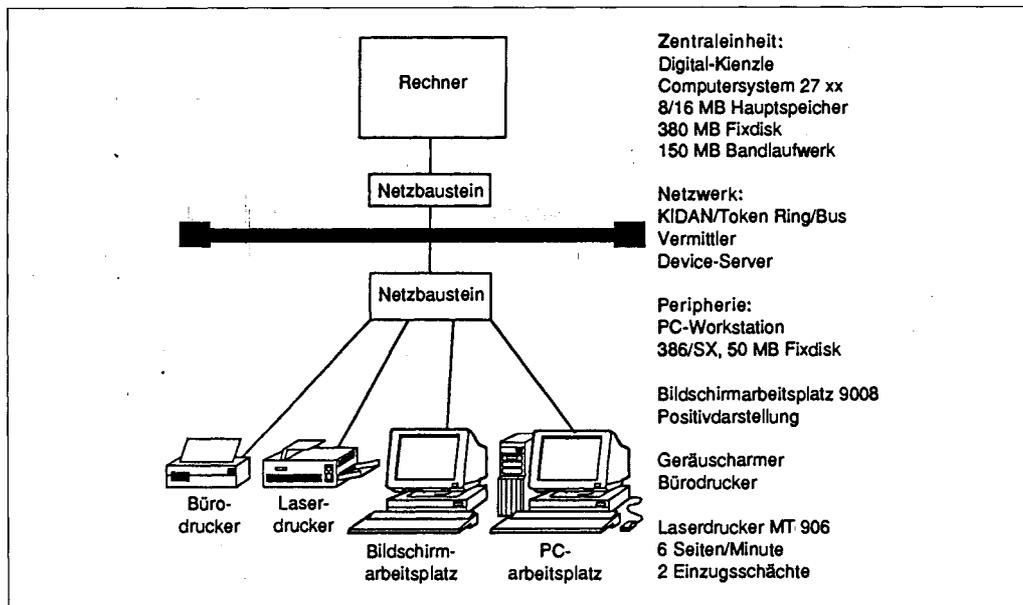


Abb. 3: Hardware

Hardware

Die Hardwareausstattung besteht grundsätzlich aus den hier in Abbildung 3 gezeigten Komponenten.

Insgesamt wurden 626 Bildschirmarbeitsplätze in 215 Ämtern und 13 Landesämtern in Einheiten mit zwei bis sieben Bildschirmen eingerichtet. Besonders sind dabei die eingesetzten 386/SX PC zu erwähnen, die den Ämtern mit eigenen DOS-Lösungen eine weitere Nutzung der Altdatenbestände für eine Übergangszeit ermöglicht haben und die über eine Terminalemulation außerdem den Zugriff auf die UNIX-Anlage zuließen. Für umfangreiche Altdatenbestände (i. d. R. ab 10.000 erfasste Anmeldungen) wurde ein Datenübernahmeprogramm entwickelt.

Nicht abgebildet ist die unterbrechungsfreie Stromversorgung, die bei den Anlagen ab fünf Arbeitsplätzen immer und sonst nur bei besonderem Bedarf geliefert wurde. An diesem Punkt zeigte sich eines der großen Einführungsprobleme, da die Stromversorgung in vielen Ämtern instabil ist. Dies führte zu einer Vielzahl von Systemausfällen, die meist einen Einsatz des technischen Kundendienstes erforderten und gleichzeitig zu einer Belastungsprobe für das Projektmanagement wurden.

3. Projektorganisation

Wie häufig bei Projekten, ob im privatwirtschaftlichen oder öffentlichen Bereich, waren die zeitlichen Vorgaben äußerst eng. Im November 1990 wurde der Entschluß zur Verwaltungshilfe gefaßt.⁹ Die Installationsphase in den 228 Ämtern sollte Anfang März 1991 beginnen. Als Ziel für die Beendigung der Installationen war der 30. Juni 1991 festgelegt.¹⁰

626 Arbeitsplätze in 228 Ämtern

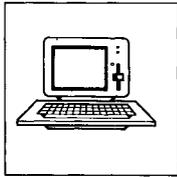
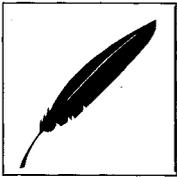
Unterbrechungsfreie Stromversorgung

Der Zeitrahmen:
9 Monate

⁸ Dieses Produkt wird auch in der Justiz in Bayern, insbesondere bei der Staatsanwaltschaft, erfolgreich eingesetzt.

⁹ Zu diesem Zeitpunkt waren weder die genaue Anzahl der Ämter noch deren Adressen bekannt.

¹⁰ Art. 15 Abs. 3 des Einigungsvertrages legte fest, daß die Verwaltungshilfe im wesentlichen am 30. Juni 1991 abgeschlossen sein mußte.



EDV-Einsatz in der Verwaltung: Das EVA-Projekt

Um diesen Zeitplan einhalten zu können, war unabdingbare Voraussetzung, daß ein Generalunternehmer für die EDV-technische Gesamtlösung verantwortlich ist. Nur auf diese Weise war für auftretende Komplikationen sichergestellt, daß eine schnelle Lösung ohne Diskussionen über Verantwortungsbereiche gefunden werden konnte. Auf dieser Basis ergab sich folgender Projektverlauf:

Planungsphase

05.11.90 bis 03.12.90	Problemanalyse mit Vorortstudie, unterstützt durch Unternehmensberater
03.12.90	Bildung zweier Arbeitsgruppen – AG: Softwarevorgaben – AG: EDV-Beschaffung
04.12.90 bis 15.02.91	Entwicklung der EDV-Vorgaben durch die zuständige vierköpfige AG und Durchführung von Abstimmungsgesprächen mit Ländervertretern
04.12.90 bis 23.12.90	Festlegung eines Soll-Konzeptes für die EDV-Ausstattung durch die zweiköpfige AG EDV-Beschaffung unter Mithilfe einer Unternehmensberatungsfirma
02.01.91 bis 25.01.91	Prüfen der Angebote, u. a. mittels kurzfristig anberaumter Präsentationstermine AG EDV-Beschaffung / Unternehmensberater
Anfang Feb. 91	Auftragsvergabe an einen Generalunternehmer
Anfang Feb. 91	Mehrtägige Arbeitssitzung des Programmiereteams mit der AG Softwarevorgaben
Anfang Feb. 91	2-tägige Strategieplanung zur Festlegung der Konfiguration und des Installationskonzeptes Projektmanagement des Generalunternehmers / AG EDV-Beschaffung
Feb. 91	Umsetzung beim Generalunternehmer – Programmierung einer Basisstufe des Erfassungsprogramms "EVA" / Vorinstallation der ersten Anlagen im Werk

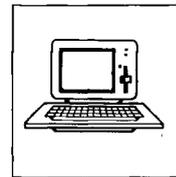
Installationsphase

Diese basierte auf folgendem Konzept:

*Personalschulung und ...
... parallele Installation der
Anlagen*

- Ein erster Teil der Mitarbeiter eines Amtes wird an einem der fünf Schulungsorte an vier Tagen mit der EDV-mäßigen Erfassung der Anmeldungen vertraut gemacht.
- Während der schulungsbedingten Abwesenheit installiert der Generalunternehmer die Anlage, so daß die Mitarbeiter nach der Schulung die „schlüsselfertige“ Anlage in ihrem Amt vorfinden, um das Erlernte in der Praxis sofort anwenden zu können.

04.03.91	Start in den fünf Landeshauptstädten
04.03.91	Beginn der ersten von 43 Vier-Tages-Kursen für insgesamt 685 Sachbearbeiter in den AROVs
15.04.91	36 große und 30 kleinere Anlagen sind installiert, die ersten 150 Mitarbeiter geschult. Die Auslieferung der 2. Stufe des Programms „EVA“ beginnt.
30.06.91	90 % der Anlagen sind installiert – die restlichen 10 % der Hardware werden bis 15.08.91 ausgeliefert, außerdem werden die Landesämter nachgerüstet.



*Problematisch:
Schlechte Infrastruktur*

Schaffung einer dritten Programmversion

Anzumerken ist hierbei noch, daß die Projektabwicklung zu dieser Zeit erheblich durch die eingeschränkten Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten in den neuen Ländern erschwert wurde. Dies galt aber nicht nur für die Telefon- und Briefverbindung in den Westen, sondern vor allem auch innerhalb der neuen Länder, so daß sich die Einrichtung einer Hotline während der Installationsphase nicht bewährte. Ebenso wirkte sich dies negativ auf das Einführungskonzept aus, da bei auftretenden Schwierigkeiten (z. B. befanden sich manche Ämter im Umzug) eine schnelle Umorganisation kaum möglich war.

Juli 91	Eine Länderarbeitsgruppe erarbeitet beim Bundesamt in Berlin unter Mitwirkung von BMF und BMJ die Vorgaben für eine 3. Stufe von „EVA“; 3-wöchige EDV-Spezialschulungen für die Landesämter
01.08.91 bis 10. 10. 91	Programmierung der 3. Stufe „EVA“
Sep. 91 bis Nov. 91	Zusätzliche Zwei-Wochen-Schulungen für 224 Systembetreuer in den AROVs zur Vorbereitung der Installation; Durchführung eines weiteren 3-Wochen-Kurses für die Landesämter, u. a. zur Textbausteinprogrammierung
14.10.91	Auslieferung der 3. Stufe an fünf Testämter
Ende Nov. 91	Abnahme der 3. Stufe EVA und Auslieferung an die Landesämter zur Eigeninstallation

Besonderer Organisationsaufwand war mit den unverzichtbaren Schulungsveranstaltungen verbunden. Dies begann bei der geringen Personaldecke der Ämter, die in der Mehrzahl der Fälle nur die Schulung jeweils eines Mitarbeiters zuließ. Andernfalls hätte das Amt geschlossen werden müssen. Außerdem sind in den Verwaltungen vielfach berufstätige Mütter tätig, für die bereits eine viertägige auswärtige Schulung ein großes Problem darstellt. Demgegenüber müssen die Kurse aus Kostengründen möglichst in einem Stück abgehalten werden (Reisekosten, Installation der Schulungsanlage). Zudem waren geeignete Schulungsräume äußerste Mangelware in den neuen Ländern und sind dies wohl noch. Insgesamt eine zwar lösbare, aber nicht zu unterschätzende Problematik.

Bedauerlich ist für die Ämter, daß ein Teil der geschulten Mitarbeiter zwischenzeitlich in andere Bereiche gewechselt hat. Dies ist nicht zuletzt auf die insgesamt schwierigen Arbeitsbedingungen zurückzuführen.

Trotz all dieser Gesichtspunkte bestand hier nur die Möglichkeit, einen gewissen Ausschnitt eines Großprojekts zu beleuchten. Deutlich werden sollte aber einmal mehr, daß EDV-Einführung eine komplexe Aufgabe darstellt, die zumindest in der Anfangsphase einen verstärkten Personaleinsatz erfordert. Außerdem können organisatorische und personelle Engpässe aufgrund anderweitiger Ursachen allein mit EDV regelmäßig nicht ausgeglichen werden.

Mitentscheidend für das Gelingen eines Projekts ist auf jeden Fall die gute Zusammenarbeit im Team.¹¹ Im vorliegenden Fall hat sie zusammen mit dem hervorragenden Engagement aller Beteiligten es möglich gemacht, die hohen Anforderungen des Projekts zeitgerecht zu verwirklichen.

*Dünne Personaldecke
erschwerterte Schulung*

*Schwierige Arbeitsbedingungen
und Personalabwanderung*

*EDV-Einführung – eine
komplexe Aufgabe*

¹¹ Dem Leser wird hierzu das besonders informative Buch der amerikanischen Unternehmensberater Tom DeMarco und Timothy Lister „Wien wartet auf Dich – Der Faktor Mensch im DV-Management“ empfohlen.