

## Gedanken – und Erinnerungen – zur “2. Geburt” der Rechtsinformatik

Winfried Blum

*Drei Wege zum Neubeginn...*

*...und ein vierter Aspekt*

*Von den Anfängen*

*Frühe Anwendungsbereiche*

Winfried Blum war in der Finanzverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz u. a. mit dem EDV-Einsatz befaßt.

A. Die nüchterne und ernüchternde Wiedergabe einer dramatischen Situation, die Fiedler<sup>1</sup> formuliert hat, begründet den griffigen, schlagwortartig erhellenden Begriff der “2. Geburt”. Wollte Fiedler unter dem so verstandenen Begriff vom Schutz *vor* Datenverarbeitung (der recht wirksam vorangetrieben ist) endlich zu dem Schutz *der* Datenverarbeitung für die Erfüllung ihrer Funktionen in Staat und Gesellschaft kommen, findet Wolf<sup>2</sup> eine andere, weitere Deutung des Themas: der Rechtsinformatik sollte durch einen grundlegenden Neubeginn endlich zu einem Durchbruch in der Praxis verholfen werden – und formuliert zu diesem Neuansatz 20 Thesen. Sollte darüber hinaus gemäß guter wissenschaftlicher Tradition durch Verbesserung des Begriffs “Rechtsinformatik”, wie Weitzel sie vorschlägt<sup>3</sup>, eine bessere Handhabbarkeit generell erreicht werden, wäre das die Bestätigung für den Satz, daß eine gute Theorie die beste Praxis *ist*. Das bedeutete konkret: eine überzeugend fundierte Rechtsinformatik könnte in vielen einzelnen Lösungsansätzen praktisch werden und damit den drängenden Durchbruch bewirken.

Der Verfasser, als Jurist im höheren Verwaltungsdienst mit der Datenverarbeitung in der Verwaltung seit deren Kindheitsstadium größer – nicht erwachsen – geworden<sup>4</sup>, vertritt nachstehend die Auffassung, daß ein weiterer Aspekt unter dem Gesichtswinkel der “2. Geburt” dringend des Schubs durch die “Geburts-Diskussion” bedarf: die Weiterentwicklung – also nicht nur der von Wölf formulierten Neubeginn – der zahlreichen, in den Verwaltungen eingeführten Verfahren auf Grund der gewonnenen, reichen Erfahrungen mit moderner Technik, die der Anwender in dem Amtsstuben vor Ort handhaben kann und muß. Die Erfahrungen ihrerseits könnten wichtige Ansatzpunkte hergeben für die tatsächliche Aufbereitung juristischen Wissens. Das wäre ein Durchbruch, der nach der 2. Geburt den Wachstumsschub bringen könnte, den man in den Jahren nach der 1. Geburt leider nur als fehlend beklagen kann. In welchen Jahreszeitraum man die erste Geburt der Rechtsinformatik verlegt, ist unter dem *neu* geburtlichen Gesichtspunkt nicht mehr entscheidend; der Verfasser legt ihn in die Jahre Ende 1960/Anfang 1970<sup>5</sup>.

B. Im folgenden sollen einige typische, alteingeführte Verfahrensanwendungen beispielhaft benannt werden, die verdeutlichen, wie nötig Schubkraft durch die 2. Geburt gebraucht wird.

(1.) Der vielbeschriebene erste Einsatz von Zählmaschinen bei Volkszählungen mag letztlich unter der fördernden Obhut der Statistikämter zu immer feineren und raffinierteren aktuellen Auswertungen des Zahlenmaterials geführt haben – eines Zahlenmaterials, das zunehmend unter dem Ziel maschineller Auswertung gesammelt und geordnet wurde; aber zu der Herausbildung einer “Informatik” führte dieses älteste Tummelfeld der Datenverarbeitung nicht, sondern allenfalls zu hochentwickelten fachspezifischen Mechanismen im Bearbeitungsvorgang bis hin zu Drucklegung und Veröffentlichung statistischer Berichte. Erwähnenswert bleibt allerdings, daß die Herausbildung eines “Statistikgeheimnisses” als früher Vorläufer des Datenschutzes anzusehen ist.

(2.) Die Betrachtung der sog. öffentlichen Bezügeverfahren könnte hier schon weiterführen. Gemeint sind automationsunterstützte Verfahren zur Berechnung, Festsetzung und Zahlbarmachung – einschließlich der Fertigung rechnungsiogender Nachweise – im Bereich von Arbeiterentlohnung, Angestelltenvergütung, Beamtenbesoldung und -versorgung. Hier ist Formalisierbarkeit rechtlicher Regeln/Denkvorgänge möglich, Wissensaufbereitung zur Einzelfallentscheidung erforderlich, Subsumtion unter gesetzliche Tatbestandsmerkmale geboten. Die Automationsvorgänge, unabweisbar geworden durch die andauernd zunehmenden Fallzahlen, die gleichgerichtete rechtliche Behandlung der Fälle in dichter Periodizität haben tiefgreifende Veränderungen längst eingeführter Verfahren (vgl. Fn. 4) bewirkt, aber eine (rechts-)systematische Untersuchung des Hintergrunds dieser Verfahren, die sich einander “irgendwie” gleichen und daher auch informationstechnisch zumindest teilweise gleichlaufend behandelt werden könnten, steht aus Sicht des Anwenders aus.

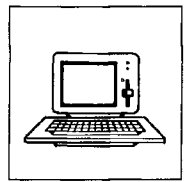
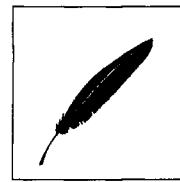
<sup>1</sup> Fiedler jur-pc 1993 S. 2211 u. 2346 ff.

<sup>2</sup> Wolf jur-pc 1994 S. 2432 ff.

<sup>3</sup> Weitzel jur-pc 1994 S. 2756 f.

<sup>4</sup> Blum “Die Verwaltung” 1969 S. 235 ff.

<sup>5</sup> IuR 1986 S. 337



Zur Verdeutlichung: man hat mit der EDV-gestützten Verarbeitung sozusagen “hinten” angefangen, nämlich die Erstellung der Nachweise für Kasse und Rechnungslegung zuerst unter die Lupe genommen. Das war dringend nötig; die Belege, Anweisungen usw. für die Kassen mußten für einen Bereich erstellt werden, der z. T. seit Jahrzehnten mit (Buchungs- und Abrechnungs-)Automaten ausgestattet war. Die Erstellung der rechnungsmäßigen Nachweise verlangte umfangreiche Schreibearbeit. Die damals schnell voranschreitende Verbesserung in der Technik der Schreibguterstellung, die weitgehende Bearbeitung mit Hilfe von Formularen und Listen begünstigten die Mechanisierung der Textverarbeitung.

Der zweite Schritt von hinten nach vorn: die sog. Zahlbarmachung, zu deren Bewältigung bereits Anfang der 50er Jahre – also vor über 40 Jahren! – Lochkartenmaschinen erfolgreich eingesetzt wurden. Die Festsetzung der Bezüge, Ergebnis einer häufig aufwendigen Berechnung, war das letzte Ziel der fortschreitenden Automatisierung. Der festsetzende Akt, rechtsmittelfähig, hatte seinerseits Tatbestandswirkung für weitere zahlreiche Beteiligte (z. B. Sozialversicherung, Krankenkassen und -versicherungen, personalverwaltende Stellen, kommunale und Steuerbehörden). Merkt(e) man schon dem Gesamtvorgang “Besoldungs-” usw. -fall an, daß er in inhaltlich und zeitlich versetzten Stufen der Automation zugeführt wurde, so fehlt erst recht das Freilegen gemeinsamer Strukturen des Bezugsrechts im Sinne von “der Aufbereitung juristischen Wissens für seine Repräsentation durch Computerprogramme” (Weitzel, Fn. 3).

Schnittmengen der Verfahren zur Gewährung öffentlicher Bezüge finden sich in zahlreichen Rechtsgebieten, von denen aus der “technische Sektor” sozusagen mitbetreut wird: Arbeitsvertrags-, Beamten-, Besoldungs-, Versorgungs-, Renten-, Personalvertretungs-, Arbeitszeit-, Mutterschutz-, Beihilfe-, allgemeines bürgerliches Recht usw. Und mittendrin, vor allem darüber, das Datenschutzrecht!

(3.) Die (öff.) Kassen waren soeben angesprochen. Als Einnahme- und Ausgabekassen haben sie seit Alters her nicht nur eine tatsächlich herausgehobene Stellung im Gesamtgefüge der öffentlichen Verwaltung, sie schließen auch den Ring zwischen Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushalts und der Rechnungslegung. Die Kürzel “HKR” für Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen machen das deutlich. Jedes Kürzel steht aber auch für einen eigenen “Herrschaftsbereich”, souverän fast zu nennen, obwohl die drei Gebiete in einen Regelkreis gefügt sind, in dem jeder Sektor Informationen vom andern entgegennimmt und weiterreicht. Die allen drei Bereichen gemeinsam gestellte Aufgabe – öffentliche Mittel gewinnen, einsetzen, wirkungsmächtig kontrollieren – scheint unbekannt, wenn man sich nur in *eines* der drei Regelwerke vertieft. Jedes für sich ist fast unübersehbar ausgeübt. Das bringt den jeweiligen Verfassern in ihrem hochspezialisiertem Gespinnst sicherlich Freude und Erfolgserlebnisse; das bringt dem Anwender ebenso sicher Angst, Furcht und Schrecken vor dem drohenden (Kassen-) Kirchenbann. Und das soll unter Aspekten einer (Haushalts- und Kassen-)Rechtsinformatik durchgehend sinnvoll der Automation zugeführt werden!

Teile haben zweifelsohne einen hohen Automationsstand erreicht – Teile. Regeln zur Regelung des Gesamtkreises sind nur ansatzweise erkennbar. Die Lücke schmerzt um so empfindlicher, als zunehmend jeder öffentliche Haushalt im Sinne gesamt- und volkswirtschaftlicher Gesichtspunkte instrumentalisiert werden soll und wird. Die hier geforderte haushaltsspezifische Software kann gemäß der These 10 von Wolf (s. Fn 2) nur von den Fachleuten erbracht werden, die mit Informatikkenntnissen reich ausgestattet sind und mit Informatikern zusammenarbeiten. Hoffnungsvolle Ansätze sind da; sie bräuchten Schub.

(4.) Die Einnahmen der öffentlichen Hand fließen durch die Steuer- und Finanzkassen. Bis diese Kassen auf Grund einer Steuerfestsetzung im Erhebungsverfahren tätig werden können, sind aufwendige Computerprogramme mit zentraler und dezentraler Leistung abgearbeitet worden, und die Steuererhebung schließt sich fugenlos an die Festsetzung im Steuerbescheid an. Diese Datenverarbeitung hat mittlerweile in den Steuerverwaltungen Tradition (vgl. Fn. 4).

Alte, immer wieder erweiterte, (teil-)erneuerte, geänderte Programme, umzuschreiben auch gemäß den Anforderungen moderner Technologie, ganz zu Schweigen vom jährlichen Nachvollziehen einer unter systematischen Gesichtspunkten chaotischen Gesetzgebung, haben dazu geführt, daß die Steuerfestsetzung sich selbst “festfährt”, daß die schleichende Funktionsunfähigkeit der Steuerverwaltung langsam sich abzeichnet – wenn nicht eine neue Konzeption mit neuen Werkzeugen zu Hilfe kommt. Diese Hilfe wollen sich die Steuerverwaltungen des Bundes und der Länder unter Beteiligung externen Sachverständigen selbst schaffen. Hier sind Fachleute aus dem Anwenderkreis am Werk, die sich profunde Informationstechnik zusätzlich angeeignet haben, die also analysieren, programmieren, codieren können, die zugleich kundige Gesprächspartner für die verwaltungsinternen Betroffenen – Anwender vor Ort wie auch für die hinzugezogenen externen (Informatik-)Fach-

*Ein Anfang von “hinten”...*

*...schrittweise nach vorn*

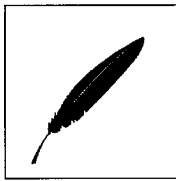
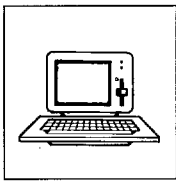
*Erschließung weiterer Bereiche*

*Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen*

*Hoher Automationsstand in Teilen*

*Aufwendige Computerprogramme*

*Flickwerk, aber keine neue Konzeption mit neuen Werkzeugen*



*Intelligente Lösungen ohne  
gedanklichen Hintergrund*

*Ein weiterer Bereich:  
Bauverwaltung*

*Uralte Probleme*

*Dringend erforderlich:  
spezifische Datenverarbeitung  
und ihr Schutz  
Rechtsinformatik tut not*

*Hoffnung auf baldige  
Niederkunft*

leute – sind. Das anspruchsvolle Vorhaben läuft als Bund-Länder-Projekt unter dem Namen FISCUS. In dem hier darzulegenden Zusammenhang ist von Interesse: bei der grundlegenden Neukonzeption des Steuerfestsetzungs- und -erhebungsverfahrens ist kein Rückgriff auf abstrakt erarbeitete informationsrechtliche Wissensfelder möglich; anders ausgedrückt: das BGB z. B. hat in seinem I. Buch einen Allgemeinen Teil, in dem Begriffe, Institute usw. vor die Klammer, in welcher x-beliebige besondere Teile versammelt sein können, gezogen sind. Die hier bestehende Lücke fällt besonders auf, da bei der ins Auge gefaßten Vorgehensweise nach der objektorientierten Methode die sog. Kapselung gerade auf solche vor der Klammer liegende Felder zugreifen könnte.

Man vergleiche etwa die Vordrucke der letzten zwanzig Jahre zur Abgabe der Einkommensteuer-Erklärung. Fachleute wissen, was an intelligenten Lösungen dort alles seinen Niederschlag gefunden hat. Aber nun, da ein neues Verfahren konzipiert werden muß, wird deutlich, daß ein gedanklicher Hintergrund, vor dem die gelungenste Einzellösung zu rechtfertigen und zu begründen wäre, nicht vorhanden ist. Die oben erwähnte chaotische Gesetzgebung ist natürlich jeweils der gesetzliche Grund zum Handeln – die Steuerverwaltung betreibt intensiven Gesetzesvollzug! –, aber sie kann offensichtlich keine Rechtsinformatik ersetzen.

(5.) Waren die bisherigen Beispiele im Bereich des hoheitlichen bzw. öffentlichen Rechts angesiedelt, die nach Auffassung des Verf. die Forderung nach der 2. Geburt der Rechtsinformatik dringlich machen, soll das folgende Beispiel dasselbe Petitum mit den Datenverarbeitungs- und Rechtsverhältnissen in den Bauverwaltungen von Bund und Ländern unterstreichen. Hier im sog. Bauwesen tritt die öffentliche Hand ihren Geschäftspartnern grundsätzlich nicht hoheitlich gegenüber, sondern auf vertraglicher Basis. Das Anliegen, um das es hier geht, ist unabhängig von der föderalen Struktur im bundesrepublikanischen Bauwesen: es drängt die durchgängige Unterstützung des Baugeschehens vom ersten bis zum letzten Handschlag, d. h. vom Grunderwerb bis zum "Tod" eines Objekts.

Bauen ist uralte Aufgabe des Menschen, seit er das Stadium des Jägers und Sammlers verlassen hat bis zu den Bauten heute, die zur Selbstidentifikation des Souveräns dienen. Weiter: Technik, dem jeweiligen Entwicklungsstand entnommen und vielfach erprobt, gehört zum Alltag des Planenden und Bauenden. Schon früh sind daher Teile in diesem Planungs-, Bau- und Erhaltungsprozeß mit beachtlichem technischen Aufwand unterstützt worden. Die Begleitung durch die Rechtsordnung ist ähnlich uralte; von Hammurabis Haftungsbestimmungen bis zur heute geforderten EG-weiten Ausschreibung seien beispielsweise die nachstehenden Rechtsgebiete genannt:

Vertragsrecht, Gewährleistungsrecht, Pflicht zur Mängelbeseitigung, zur Nachbesserung, Beachtung des Grund- und Bodenrechts, der Interessen des Nachbarn, der Anforderungen von Stand- und anderen Sicherheiten, des Energieverbrauchs, Bauordnungsrecht bis hin zu dem der kleinsten Kommune, Denkmal- und Wasserschutzrecht, Beachtung des Normen-Regelwerks (DIN) usw.

Dieser Baugeschehensprozeß, festgemacht an einem räumlich ganz eindeutig bestimmten *Objekt*, ruft direkt nach dem Fiedler'schen (s. Fn. 1) "Schutz der Datenverarbeitung", hier noch weitergehend formuliert: Forderung nach spezifischer Datenverarbeitung einschließlich ihres Schutzes.

Unter Federführung des Bundes betreiben die Bauverwaltungen von Bund und Ländern mit viel Energie, Geld und Zähigkeit das Projekt ISYBAU<sup>6</sup>. Analytische Untersuchungen, Anforderungen aller denkbaren Beteiligten einschl. Finanzministerien an das Projekt, Zerlegung in bearbeitbare Teilprojekte unter technischen, organisatorischen, rechtlichen, arbeitsökonomischen und integrativen Gesichtspunkten sind weit fortgeschritten. Die beachtliche Leistung im einzelnen und an den einzelnen "Arbeitspaketen", die davon ausgehende Anstoßwirkung bis in die Haushaltsabteilungen der Finanzministerien werden nicht verkannt, aber es fehlt: der rechtlich-technisch-tatsächlich aufgearbeitete Hintergrund. Allein durch Integration der einzelnen Teil-Projekte – technisch heute möglich –, durch Zugriff auf vorhandene und noch zu schaffende Wissensbanken kann das nicht ersetzt werden, was eine ausstehende Rechtsinformatik in dem geforderten Sinne bringen könnte.

C. Schutz der Datenverarbeitung (Fiedler), grundlegender Neubeginn (Wolf), verbunden mit einer neuen Standortbestimmung der Rechtsinformatik (Weitzel) – alles drängt die "Geburtshelfer" zu einer baldigen "Niederkunft". Sie wäre im Interesse der weitverbreiteten Anwendung von Informationstechnologien; sie wäre nötig im Hinblick auf die Innovationen, die moderne Technik verheißt, nötig auch in herkömmlichen, fortentwickelten, sogar hellen und luftigen Amtsstuben. Das neugeborene Kind sollte schnell heranwachsen!

<sup>6</sup> Heinel in "Die Bauverwaltung" 1990 S. 388 ff.