

Urs Bürge, Abteilungschef, Bundesamt für Justiz
Leiter der Fachstelle für Rechtsinformatik und Informatikrecht

Keynote speech: Herausforderung eJustice - Interoperabilität der Systeme im juristischen Bereich

Sehr geehrte Damen und Herren

Herzlich willkommen zum ersten Rechtsinformatik-Kolloquium des Europarats in der Schweiz. Ich hoffe und bin überzeugt, dass wir ein paar sehr interessante und bereichernde Tage hier in Magglingen verbringen werden. Soweit ich informiert bin, sind alle Vorzeichen dazu bestens: Wir haben ein abwechslungsreiches Programm mit interessanten Referentinnen und Referenten, einen schönen und praktischen Tagungsort mit einer guten Küche, ein passendes Rahmenprogramm und insbesondere Sie alle als Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Das Programm wird uns ausreichend Gelegenheit für Gespräche untereinander lassen, worauf ich mich ganz besonders freue.

(Einschub: Vorstellung MitarbeiterInnen und Administratives)

Nun jedoch zum Thema unserer Tagung! Wir haben uns sehr gefreut, als wir hörten, dass wir dieses Kolloquium bei uns durchführen können. Besonders gefreut hat uns auch das Thema 'Interoperabilität'. Es ist dies ein Thema, das uns schon einige Zeit sehr intensiv beschäftigt und ich nehme an, dass dies bei vielen von Ihnen auch der Fall ist.

In meinen Ausführungen zur Einleitung dieser Tagung möchte ich zuerst ein wenig bei der Frage verweilen, WARUM wir Interoperabilität brauchen, um dann die Frage zu stellen, WO überall es diese Interoperabilität braucht und schliesslich zum eigentlichen Thema der Tagung zu gelangen, nämlich WAS genau diese Interoperabilität bedeutet und WIE wir sie in den verschiedenen Bereichen erreichen können.

Warum Interoperabilität

Ich weiss nicht, ob das irgendeiner verbreiteten Theorie entspricht, aber wenn wir uns die Entwicklung der Informatik im Bereich der Justiz - wie auch anderswo - Revue passieren lassen, dann sind wir jetzt bei einer Art 'dritten Welle' der Informatisierung angelangt.

- In einer ersten Welle in den siebziger und frühen achtziger Jahren erlebten wir die Informatisierung einiger besonders geeigneter Spezialbereiche. Zuerst Buchhal-

tung, Lohnverarbeitung und andere von Zahlen dominierte Bereiche, anschliessend entstanden die grossen Datenbanken und erste Büroautomations-Anwendungen, wie die Textverarbeitung.

- In der zweiten Welle haben wir unsere eigentliche Geschäftstätigkeit selbst informatisiert. Im Falle eines Gerichts heisst das, dass mit einem 'Case Management System' die Fälle administriert und bearbeitet werden. Im Falle einer Registerbehörde, wie z.B. einem Handelsregister, wurde das Register in eine Datenbank überführt und ein Informatiksystem für die Nachführung geschaffen.
- Und nun, in der dritten Welle, kommt als Besonderheit dazu, dass die Informatisierung nicht an den Grenzen unserer Organisationseinheit Halt macht, sondern dass der einzelne Geschäftsfall vom Kunden oder einer anderen Verwaltungsstelle schon auf elektronischem Wege bei uns eintrifft, innerhalb der eigenen Organisation mit einem bis mehreren ebenfalls verknüpften Informatiksystemen bearbeitet wird und die Verwaltungseinheit auch wieder als Daten verlässt, um im System der nächsten Organisation weiter bearbeitet zu werden. Und damit sind wir genau beim Thema Interoperabilität angelangt: Wenn man automatisch verarbeitbare Daten zwischen verschiedenen Systemen austauschen will, dann geht das zuerst einmal mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht. Es funktioniert meist auf ganz verschiedenen Ebenen nicht: wie z.B. auf der Ebenen der Datenübertragung, auf der Ebene der Datenstrukturierung und auf der Ebene der Datenlogik. Wir werden im Verlaufe dieses Kolloquiums noch oft zu hören bekommen, wo überall die Probleme liegen. Es ist eben noch keine Interoperabilität gegeben; die Systeme lassen sich nicht zusammenschliessen, sie arbeiten - 'operieren' - nicht zusammen.

Wir streben die Automatisierung ja nicht um ihrer selbst Willen an; mit jeder Phase der Automatisierung wollten wir die Effizienz unserer Arbeit steigern und unsere Dienstleistungen gegenüber unseren 'Kunden' verbessern. Nachdem nun die verschiedenen staatlichen Einheiten intern ausreichend informatisiert sind, verlangen die gleichen Ziele - Effizienzsteigerung und Verbesserung der Dienstleistung - dass die verschiedenen Organe der Justiz und andere staatliche Stellen miteinander vernetzt werden und dass die Prozessketten geschlossen werden.

Wir werden die Informatiksysteme der verschiedenen Justizorgane und anderer staatlicher Stellen aber nicht nur miteinander koppeln, weil das ein Mittel zur Effizienzsteigerung ist, sondern insbesondere auch, weil unsere Bürger das verlangen. Sie sind sich aus anderen Bereichen immer mehr integrierte Dienstleistungen gewohnt und gelangen mit dieser - berechtigten - Anspruchshaltung auch an den Staat.

Beispiel Ehevorbereitung: Lassen sich mich dazu ein Beispiel aus dem Zivilstandswesen in der Schweiz schildern. Nicht, weil das Zivilstandswesen sich als schlechtes Beispiel besonders gut eignet - im Gegenteil, es ist grundsätzlich sehr effizient organisiert - sondern weil ich mich in letzter Zeit damit beschäftigt habe und es daher gut kenne. Wenn man in der Schweiz heiraten will, geht man meist zum Zivilstandsamt am Wohnort. Im Verlaufe des Verfahrens brauche ich ein Ehefähigkeitszeugnis, das aber nur vom Zivilstandsamt am meinem Heimatort erstellt werden kann, weil nur dort alle zivilstandsrelevanten Daten über mich zusammengeführt sind. Es ist nun zur Zeit noch meine Aufgabe als Heiratswilliger, dieses Papier beim Zivilstandsamt des Heimatsorts (den ich u.U. überhaupt nicht kenne) vorgängig zu beschaffen. Dieser Ablauf ist kein Sonderfall; es kommt noch verschiedentlich vor, dass eine

Behörde vom Bürger etwas verlangt, das er bei einer anderen Amtsstelle besorgen muss, obwohl das die Behörde genau so gut oder besser könnte. Und da gehen wir nun davon aus, dass unsere Bürger und Bürgerinnen solche Abläufe immer weniger akzeptieren werden; zu Recht, wie wir meinen. Mindestens im Falle der Ehevorbereitung wird das übrigens auch in Kürze nicht mehr notwendig sein.

Wir sehen also, dass es mehrere gute Gründe gibt, Interoperabilität an verschiedenen Orten vehement anzustreben: sie ist die Voraussetzung dafür, dass wir die Systeme miteinander verbinden können und dadurch mehr Effizienz und eine Verbesserung unserer Dienstleistungen erreichen und die Erwartungen unsere 'Kunden' auch in Zukunft erfüllen können.

Wo überall braucht es Interoperabilität

Nachdem wir also gute Gründe gesehen haben, dass es heute Interoperabilität braucht, können wir uns - immer noch einleitend - kurz überlegen, wo den diese Interoperabilität überall gefragt ist, bzw. wo den überall Daten ausgetauscht und Prozessketten geschlossen werden können.

Wir haben bei diesem Thema - und in dieser Expertenkommission überhaupt - den Bereich Justiz bzw. die Rechtsinformatik schon immer sehr breit aufgefasst. Die hier vertretenen Ministerien und anderen Verwaltungsstellen weisen meist breite und je nach Land unterschiedliche Aufgabengebiete auf. Wenn wir hier also vom Bereich Justiz sprechen, dann meinen wir damit sicher einmal die ganze Zivilrechtskette, von der Betreuung bis zur Vollstreckung und die ganze Strafrechtskette, von der Strafverfolgung über die Gerichte bis zum Strafvollzug und das Strafregister. Aber auch die privatrechtlichen Register, wie das Zivilstandswesen, das Grundbuch und das Handelsregister fallen noch in unseren Fokus, sowie schliesslich auch noch die elektronische Publikation der Rechtsquellen durch die Staatskanzleien oder Gerichte. Bei all diesen Institutionen fließen Informationen zwischen ihnen und den vor- und nachgelagerten Behörden und braucht es daher Interoperabilität, um den elektronischen Austausch zu ermöglichen.

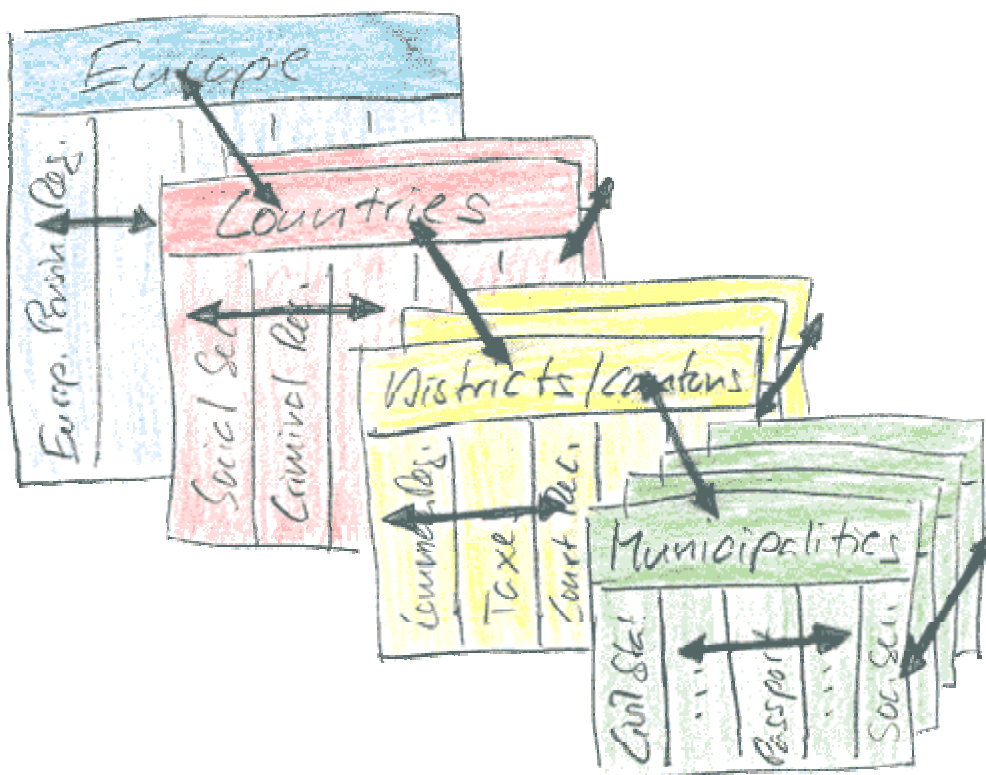
Aber auch das ist noch lange nicht Alles; selbst wenn wir den Justizbereich weit auffassen, können wir uns bei der Frage der Interoperabilität selbstverständlich nicht darauf beschränken. Die Justiz arbeitet immer Hand in Hand mit vielen anderen Verwaltungsstellen und privaten Partnern. Um nur einiges Beispiele zu nennen:

- Die Gerichte verkehren mit den Anklagebehörden und den Anwälten
- Die Gerichte beziehen Daten vom Strafregister und liefern Daten dorthin.
- Das Handelsregister sendet die Firmenpublikationen zum Druck an eine private Druckerei und erhält von dort die Seitenreferenzen zurück.
- Für Rechnungstellung und Zahlungsverkehr gibt es meist einen intensiven Datenaustausch mit den Finanzsystemen (und ERP-Systemen).
- Das Statistik-Amt bezieht Daten von sehr vielen Verwaltungsstellen und füttert sie in seine Datenbanken.

Wir würden hier fast beliebig viele Beispiele finden. Die Verwaltungsabläufe sind komplex miteinander und mit den Abläufen externer Partner verknüpft und für die Bereitstellung fast jeder beliebigen einzelnen Dienstleistung braucht es eine Reihe von beteiligten Behörden und privaten Partnern.

→ Folie Grafik bea: Today's IT Complexity: Die Informatik-System-Landschaft des Staates oder einer Behörde kann sich schnell einmal in der Komplexität präsentieren, wie wir das auf dieser Grafik der Firma bea sehen. Eine Komplexität, die schwierig zu beherrschen ist und auch beängstigende Züge annehmen kann. Ein Mittel, diese Komplexität in den Griff zu bekommen, ist das Handeln nach voraus und gemeinsam erarbeiteten Strategien und das Denken und Umsetzen in Architekturen, beides Themen, auf die ich gleich noch zu sprechen kommen werde.

Zuerst wollen wir uns noch einmal die verschiedenen Dimensionen der Interoperabilität anhand des Titel-Schemas des Kolloquiums anschauen. Zusätzlich zum bisher Gesagten bringt es die Dimension des föderalistischen und abgestuften Staatsaufbaus zum Ausdruck; eines Phänomens, dass für die Staaten Europas in unterschiedlichem Masse zutrifft und natürlich einen grossen Einfluss auf die Verwaltungsabläufe und die Frage der Interoperabilität der Systeme ausübt.



Wir wollten hier die drei verschiedenen Dimensionen des Informationsaustauschs, bzw. eben der Interoperabilität innerhalb der Verwaltung darstellen:

- Zwischen den verschiedenen Verwaltungsbereichen, wie z.B. das Firmenregister mit den Steuern und der Statistik.
- Zwischen den Verwaltungseinheiten gleicher Ebene, z.B. beim Umzug einer natürlichen oder juristischen Person von einem Kanton zum andern.
- Zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, wie z.B. der Weiterzug eines Rechtsstreites von einem Gericht unterer Instanz zu einem Gericht oberer Instanz.

Dazu kämen dann noch alle Aussenbeziehungen der Verwaltungseinheiten zu privaten Antragstellern und auch Leistungserbringern, wie Druckereien.

Selbstverständlich hängt die Menge der Schnittstellen zwischen den Verwaltungsstellen stark davon ab, wie föderalistisch und wie aufgabenteilig die Verwaltung in einem Land organisiert ist. Ich nehme an, dass die Schweiz in dieser Beziehung ein extremes Beispiel ist, was sich anhand des Gerichtswesens gut illustrieren lässt:

Als Bundesamt für Justiz, also einer Art Justizministerium, haben wir mit dem Gerichtswesen überhaupt nichts zu tun. Das Bundesgericht ist auch organisatorisch und administrativ völlig unabhängig vom Rest der Bundesverwaltung. Die 25 Kantone wiederum sind in ihrer Gerichtsorganisation völlig autonom, was sich u.a. in 25 Zivilprozessordnungen, ebensovielen Strafprozessordnungen und natürlich auch in unterschiedlichen Informatiksystemen an den Gerichten äussert. Dazu kommt jetzt noch, dass das Betreuungswesen und das Handelsregister in der Schweiz gar nichts mit dem Gerichtswesen zu tun haben, sondern noch einmal separat, mit wiederum kantonaler Organisationshoheit organisiert sind. Ich will diese Zustände jetzt nicht noch weiter ausmalen, sonst riskieren wir, dass die anwesenden Vertreter der Schweiz noch zu weinen beginnen.

Dieser stark föderalistische und aufgabenteilige Aufbau macht gewisse Vorhaben nicht eben leichter. So ist eine durchgängige Informatisierung ganzer Verwaltungsabläufe oft gar nicht oder nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand möglich. Einen Vorteil hat dieser Aufbau aber immerhin: wir sind ein ideales Exerzierfeld für Problemstellungen und Lösungen rund um die Interoperabilität!

Oft wenn wir einen Bereich durchgängig informatisieren wollen, ist Interoperabilität die eine Variante und Integration, bzw. Zentralisierung, die andere. Das ist für uns immer einer der wichtigsten Entscheidungspunkte, der sehr sorgfältig abgewogen wird, mit Rücksicht auf alle Beteiligten, ihre Empfindlichkeiten und auf das politisch Machbare. Meist ist die zentrale Lösung - wie wir sie z.B. im Zivilstandswesen vor einigen Jahren gewählt haben - technisch einfach und besser, dafür politisch, gesetzgeberisch und politpsychologisch aufwändiger.

Es muss aber absolut nicht immer so sein, dass ein interoperabler Verbund von Lösungen sozusagen die schlechtere Variante zu einer integrierten Lösung darstellen muss. Immer mehr wird man auch in Situationen, wo eine integrierte Lösung machbar wäre, absichtlich mehrere interoperable Systeme wählen, um nicht in die Komplexitäts-Falle zu geraten. Schon bisher wurden Informatiklösungen zum Teil so komplex gebaut, dass sie fast nicht mehr erweitert oder abgelöst werden konnten. Wenn jetzt noch die zusätzliche Komplexität organisationsübergreifender Lösungen dazu kommt, so würden integrale System fast immer gefährlich komplex. Da bieten sich dann eben mehrere interoperable Lösungen mit klaren und umsichtig definierten Schnittstellen an.

Bei der Frage, wo Interoperabilität erforderlich ist, ist last but not least die Frage des Persönlichkeitsschutzes zu bedenken. Nicht Alles, was rein technokratisch möglich ist und ein Mehr an Effizienz bringt, ist unter dem Gesichtspunkt des gläsernen Menschen erwünscht. Gerade jetzt, wo wir beginnen, die verschiedenen Systeme miteinander zu koppeln, wird sich diese Frage neu in aller Härte stellen. Wir erachten es als wahrscheinlich, dass sich diese Frage nächstens intensivieren und uns dann noch eine Weile begleiten wird. Und es sieht im Moment nicht nach einfachen und billigen Lösungen aus.

Im Moment wird in der Schweiz gerade die Frage einer einheitlichen Personennummer vom Bundesamt für Statistik neu lanciert. Wie weit soll quer durch alle Verwaltungsbereiche und Verwaltungsebenen hindurch eine einheitliche Personennummer eingeführt werden? Selbstverständlich ist eine eindeutige Identifizierung von Personen eine wichtige Vorbedingung für Interoperabilität. Aber grenzenlos soll diese Vereinheitlichung wohl auch wieder nicht sein; irgendwo müssen wir wahrscheinlich absichtlich Datenschutz-Firewalls einziehen. Wo und wie genau, ist im Moment noch niemandem so richtig klar. Vielleicht erhalten wir auch zu dieser Frage Input an dieser Tagung, zum Beispiel bei den strategischen Aspekten der Interoperabilität.

Was genau ist Interoperabilität und wie erreichen wir sie

Nachdem wir uns über das WARUM und das WO der Interoperabilität ein paar Gedanken gemacht haben, scheint mir nun das Terrain für das eigentliche Thema des Kolloquiums genügend vorbereitet: Um was genau geht es denn nun bei dieser Interoperabilität genau und wie packen wir die verschiedenen damit verbundenen Probleme und Herausforderung am besten an?

Glücklicherweise muss ich Ihnen diese Fragen nicht selbst beantworten, sondern habe hier eine viel angenehmere Aufgabe, indem ich Ihnen nämlich mit Freude und Stolz berichten kann, welche Spezialistinnen und Spezialisten sich bereit erklärt haben, im Laufe dieses Kolloquiums auf den einen oder anderen Aspekt dieser Frage vertieft einzugehen.

Bevor wir die einzelnen Referentinnen und Referenten anfragten, hatten wir uns überlegt, welches Gerüst sich für den Aufbau der Tagung eignen könnte. Dabei konnten wir uns glücklicherweise stark auf die Arbeiten der 'Arbeitsgruppe Interoperabilität' (Working party on the interoperability of systems between justice organisations) abstützen und im Wesentlichen deren Gliederung der Fragestellung übernehmen. Wir möchten das Thema Interoperabilität auf vier verschiedenen Ebenen anpacken:

- **Strategie** / Politik
- Neugestaltung der **Prozesse**
- Informationen, **Dokumente, Datenstrukturen**
- **Technische Architektur**

Ohne Strategie dürfte es schwierig sein, auf breiter Fläche Interoperabilität zu erreichen. Von der Natur der Sache her, sind hier immer mindestens zwei, wenn nicht sogar zahlreiche Kommunikationspartner unter einen Hut zu bringen. Die Problemstellung selbst ist beinahe uferlos, wohingegen die Mittel beschränkt und sind meist nur zugänglich sind, wenn das Vorhaben ein gewisses politisches Gewicht und eine klare Prioritätenordnung vorweisen kann. Ich bin gespannt zu hören, welche Strategie die EU und gewisse Länder in dieser Sache definiert haben.

Spätestens wenn interoperable Anwendungen realisiert werden, muss man sich mit seinen internen Prozessen und der Andockung seiner Prozesse an diejenigen der vor- und nachgelagerten Stellen befassen. Sinnvollerweise kann man auch gleich den Gesamtprozess aus Sicht des Kunden, bzw. Endabnehmers der Dienstleistung ins Auge fassen. Nur schon die klare Dokumentation dieser Prozesse lässt oft Verbesserungen bzw. Vereinfachungen augenfällig werden. Dieses Denken in organisationsübergreifenden Prozessen scheint mir im Justizbereich noch nicht sehr verbreit-

tet und ich werde daher gerne hören, wie die Referenten diese Thematik sehen und anpacken.

Eng verknüpft mit den Prozessen sind die Dokumente, also die Informationen, die zwischen den verschiedenen Kommunikationspartnern ausgetauscht werden. Es leuchtet schnell einmal ein, dass Daten strukturiert sein müssen, um von einem empfangenden System weiterverarbeitet zu werden. Ebenso plausibel ist, dass die Kommunikationspartner unter der gleichen Bezeichnung - z.B. Beschwerde - auch das gleich verstehen sollten. Dies bedingt aber umfangreiche Vorbereitungsarbeiten zwischen allen Beteiligten, wobei selbstverständlich die Mehrsprachigkeit eine besondere Herausforderung darstellt. Mehrere Vorträge werden sich speziell mit dieser Thematik befassen, von allgemeinen Überlegungen zur Strukturierung von Information bis zu ganz spezifischen Vorschlägen für spezielle Anwendungsbereiche.

Die Technische Architektur schliesslich deckt alle Anforderungen ab, die notwendig sind, damit die Dokumente wie gewünscht, zuverlässig, sicher und vertraulich von A nach B fließen können. Eine solche Architektur umfasst selbst mehrere Schichten, ist umfangreich und anspruchsvoll. Zudem bewegt sich die ganze Umgebung dauernd, neue Standards entstehen, alte werden obsolet. Wir möchten an diesem Kolloquium nicht allzu tief in die technischen Fragestellungen einsteigen, aber wir möchten das Gespür für die Bedeutung und die Komplexität dieser Aufgabe entwickeln.

Mit dieser Struktur im Hinterkopf, und sozusagen als appetitanregende Massnahme, möchte ich nun abschliessend noch kurz die verschiedenen Referate der nächsten drei Tage durchgehen:

(Einschub: Tagungsprogramm durchgehen)

Schlussbemerkung

Mit unserem aktuellen Thema Interoperabilität und den kompetenten Referentinnen und Referenten stehen uns sicher drei spannende Tage bevor. Ich hoffe, dass sich viele Gelegenheiten bieten, zu hören und zu lernen, was andere tun, seine eigenen Ideen mit anderen zu diskutieren und weiter zu entwickeln, einander kennenzulernen und evt. sogar Partnerschaften für zukünftige Vorhaben zu bilden. Wenn uns dies gelingt, dann haben der Europarat, unsere Expertenkommission und die Kolloquien erneut ihre grosse Nützlichkeit bewiesen. Jetzt schon möchten ich allen, meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, den geschätzten Referentinnen und Referenten und Ihnen allen für Ihren Beitrag zum guten Gelingen dieses Kolloquiums danken.