

Elektronischer Rechtsverkehr – Ein internationaler Vergleich

Klaus Starl/Norman Lin

*Paragraph-Software GmbH
A-8053 Graz, Heimweg 32
klaus.starl@paragraph-software.at
nlin@nlin.net*

Schlagworte: ERV, Verfahrensautomation, Mahnverfahren, Signaturverfahren

Abstract: Der vorliegende Beitrag ist ein Überblick über die Entwicklung und den Stand von Verfahrensautomation und Elektronischem Rechtsverkehr in mehreren Ländern mit durchaus unterschiedlicher Rechtskultur. Augenmerk wird dabei insbesondere auf Unterschiede im gedanklichen Ansatz, der technischen Umsetzung und im organisatorischen Umfang gelegt.

Das Internationale Rechtsinformatik Symposium Salzburg 2003 brachte einen Schwerpunkt E-Government in der Justiz, den wir zusammen mit *Peter Kriz* im Auftrag des Arbeitskreises für Rechtsinformatik der Wirtschaftskammer organisieren dürften. Erfreulich war dabei nicht nur, dass Kollegen aus den USA, der Schweiz, Italien, England und Finnland sowie VertreterInnen der österreichischen ERV-Institutionen BMJ, BRZ und WKO nach Salzburg angereist kamen, sondern vor allem die Qualität der Vorträge und das Niveau des gegenseitigen Interesses und Erfahrungsaustausches.

1. Österreichischer Weg

Verfahrensautomation hat in Österreich Tradition. Insgesamt kann behauptet werden, dass der österreichische Ansatz und die Kompaktheit der Umsetzung wohl vergleichsweise am umfangreichsten gestaltet ist. Das Gesamtkonzept wurde von *H. Auer* und *M. Schneider* (beide BMJ) sowie *Marlis Limberger* (WU Wien) vorgestellt. Seit den 70er Jahren wurde das System beginnend mit der Umstellung des Grundbuches gemäß den Einschätzungen der Automationswürdigkeit laufend erweitert und in Redesign-Projekten um- und neustrukturiert und an den neueren Stand der Technik angepasst. Dies hat wohl den Vorteil des beinahe „flächendeckenden“ Einsatzes, aber auch den Nachteil, wie *Auer* betont, recht unterschiedliche

und zum Teil nicht wirklich kompatible Applikationen parallel im Einsatz zu haben und warten zu müssen. Dies führt zu Kompromissen wie, *Schneider* zufolge, beispielsweise einer unterschiedlichen Lösung von ERV (EDI-Schnittstelle zur Registerführung) und Ediktsdatei (Zugang zu einer zentralen Datenbank mittels digitaler Signatur).

Die Verfahrensautomation Justiz ist mehr als eine Applikation der IKT, sie ist vielmehr als Konzept einer ökonomischen Verfahrensführung mit Auswirkungen auf die Standortpolitik zu betrachten. Dieser Aspekt spielte zwar in den Anfängen eine geringere Rolle, hat mittlerweile jedoch auch in die Begründung derartiger Projekte in RV Eingang gefunden¹. Die Verfahrensautomation Justiz (VJ) besteht wie *Schneider* ausführt aus einer Reihe von Komponenten. Diese sind eine zentrale Registerführung für 40 Verfahrensarten, justizintern zur Verfügung gestellte Applikationen für die fallbezogene Bearbeitung der verfahrensrelevanten Daten, eine eigene html-basierenden Textverarbeitung und die Möglichkeit von statistischen Auswertungen. Die justizinternen Anwendungen wurden von Frau *G. Polster* von der Bundesrechenzentrum GmbH, welche mit der Erstellung und Wartung der Anwendungen beauftragt ist, demonstriert. Weitere Komponenten sind Hilfesysteme und das Rechtsinformationssystem. Zur Verfahrensabwicklung stehen das System des Gebühreneinzuges (AEV) und die Sozialversicherungsabfrage zur Verfügung. Als Kommunikationsmedien fungieren die Poststraße beim BRZ, der Elektronische Rechtsverkehr als EDI-Schnittstelle in beide Richtungen und die Ediktsdatei für gerichtliche Bekanntmachungen.

Trotz der Durchgängigkeit der elektronischen Verfahrensabwicklung im Mahn- und im Exekutionsverfahren (vereinfachten Bewilligungsverfahren) umfasst das Konzept der VJ (noch) keinen elektronischen Akt. Die von *Schneider* genannten Zahlen aus dem Bereich der VJ sind durchaus beeindruckend: 8,5 Millionen Poststücke pro Jahr, Portoeinsparung von ca. 1,5 Mio Euro 2002, 180 Mio Euro „Umsatz“ 2002 im AEV, 1,9 Mio elektronische Einbringungen und damit 85 % der Klagen im Mahnverfahren und 60 % der Exekutionsanträge.

Aus unserer Sicht wesentlich für den „österreichischen Weg“ der Justizautomation sind zwei Tatsachen: Die in der österreichischen Rechtskultur tief verwurzelte Methode, sämtliche bürokratischen Vorgänge detailliertest zu normieren² einerseits und die Arbeitsteilung bei der Verfügbar-

¹ Vgl. zB RV zur InsRNov 2002, 14. Vgl. zum Konzept der VJ insbesondere *Starl*, VJ und ERV, in *Jahnel, Schramm, Staudegger*, Informatikrecht², 2002, 159ff.

² Die Verfahrensautomation ist wohl zentral im GOG geregelt, zusätzlich existieren eine Fülle von VO und Bestimmungen in diversen Gesetzen. In *Schneider et al*, Der Elektronische Rechtsverkehr mit den Gerichten, 1999, umfasst der Teil Rechtsgrundlagen knapp 90 Seiten. Ein plakatives Beispiel ist § 104 Abs 3 KO, wo die einfache Einbringungs-

machung und Verwendung der VJ zwischen Justiz, Anwaltschaft und privatwirtschaftlichen Organisationen³ andererseits.

Einen Überblick über den österreichischen Markt für ERV-Applikationen gab *P. Harlander*. Er skizzierte einen durchaus funktionierenden Markt mit mehr als zehn spezialisierten Anbietern im Bereich EDI-Kommunikation und Abfragediensten. Unserer, auf eigener Erfahrung beruhender Schätzung nach handelt es sich um einem Markt mit einem Jahresumsatz von 5 bis 7 Millionen Euro.

2. Schweizer Perfektionismus

Das gesamtheitliche Modell der Verfahrensabwicklung in der schweizer Justiz wurde von *J. Bühler* in einem sehr klar strukturierten Vortrag dargestellt. Das gesamte Vorhaben ist in Umsetzung, die Evaluierung und Planung des Projektes sind abgeschlossen, das Prototyping ist im Gange, das System soll ab 2005 der Justiz und den Parteien frei zugänglich sein. Das schweizer Modell ist dem österreichischen insofern ähnlich als es sich um ein justizweites Gesamtsystem der Abwicklung handelt und nicht auf einen Teilbereich (zB ausschließlich Mahnverfahren wie in England) abzielt. Es ist jedoch grundsätzlich weiter gefasst, weil es einheitlich für jede Art von Verfahren angewendet werden soll. Eine besondere Problematik stellt bei der Umsetzung die schweizer Gerichtsorganisation, die sich in die Ebene der Bundes- und der Kantonsgerichtsbarkeit teilt, dar, da sämtliche Verfahrensregeln der einzelnen Gerichtsorganisationen berücksichtigt werden.

Die schweizer Verfahrensautomation reicht von der automationsunterstützten Einbringung über die Register- und Verfahrensführung am jeweiligen Gericht bis zur elektronischen Zustellung der Entscheidung. Interessant ist, dass die Parteien den Zustellzeitpunkt durch die Abfrage vom Postfach innerhalb von 14 Tagen selbst bestimmen können, was im schweizer Zustellrecht entsprechend geregelt ist.

Die Erstellung der Applikationen wurde ausgeschrieben und wird laut *Bühler* von Unternehmen vorgenommen, die auch Anwaltsapplikationen herstellen, was einen positiven Effekt auf die Kompatibilität der Systeme erwarten lässt.

möglichkeit für Forderungsanmeldungen mit InsRNov2002 explizit normiert wurde, obwohl § 89a GOG und § 1 ERV 1995 diese Möglichkeit ohnehin vorsehen.

³ Auch wenn die Zusammenarbeit in diesem PPP nicht immer ganz gleichberechtigt abgewickelt wird, so wurde sie von den Autoren seit je sehr positiv beurteilt und bereits 1997 eine „Institutionalisierung“ des PPP als Pionierprojekt des E-Government vorgeschlagen, sh *Starl*, Dezentrale Kooperation im ERV, Datagraph 1/97, 13.

3. Britische Korrektheit

England und Wales verfügen über keine Verfahrensautomation wie Österreich oder wie sie das schweizer Konzept vorsieht. Unter der Adresse <http://www.courtservice.gov.uk> findet sich jedoch ein Internetportal als Informationscenter über die Gerichtsorganisation, die Möglichkeiten der individuellen Inanspruchnahme des Rechtssystems und eine Fülle von ladbaren Formularen sowie ein Webformular zur Einbringung von Geldklagen bis zu einer Höhe von umgerechnet ca. 150.000 Euro, vergleichbar dem Mahnverfahren im österreichischen Recht. Anzumerken ist, dass das britische Mahnverfahren in der Höhe unbeschränkt ist und keinen Anwaltszwang kennt. Die Seite ist betreffend Klarheit, Aufbau und Informationsumfang vorbildlich.

Anders als in Österreich, wo die Gerichtszuständigkeit von der Verfahrensautomation unberührt ist, ist für ganz England und Wales für Eingaben (Klagen oder Einsprüche) das County Court Northhampton zuständig. Bei Inanspruchnahme, berechtigt sind Personen mit Wohnort in England oder Wales, ist der Name anzugeben und ein Passwort zu bestimmen. Die Gerichtsgebühren werden über Kreditkartentransaktion eingehoben. Missbrauch gab es bislang nicht, „Mickey Mouse hat bislang niemanden auf Zahlung von 100.000 Pfund geklagt“ wie es *Perry Timms* in seinem Vortrag trocken formulierte. Die Möglichkeit wird von Privatpersonen mit steigender Tendenz bereits intensiv genutzt, Anwälte bedienen sich des Zugangs kaum, weil sie einerseits wenige dieser „toten“⁴ Fälle bearbeiten, andererseits nach wie vor nicht sehr technisiert sind. Versicherungen und Banken nutzen den Service nicht, weil es keine Schnittstelle zu deren EDV-Systemen gibt, allerdings besteht die Möglichkeit, Fälle auf Datenträgern bei Gericht einzureichen.

4. Finnische Fortschrittlichkeit

Die finnische Justiz bedient sich seit 1993 einer umfassenden Verfahrensautomation wie *Kari Kujanen* ausführt. Auch das finnische System ist ein umfassendes System von Einbringung, automationsunterstützter Abwicklung, Informationsservices und elektronischer Zustellung von Entscheidungen. Verfahrensautomation ist in Finnland sowohl im Zivil- wie auch im Strafverfahren vollständig umgesetzt. Die finnische Lösung bringt auf verschiedene Weise das „Vertrauensverhältnis“ zwischen BürgerInnen und Justiz zum Ausdruck. Auch *Kujanen* betont, dass es in zehn Jahren Verfahrensautomatisation keinen einzigen Missbrauchsfall gegeben hat.

⁴ Zitat: *Timms*.

Obwohl die Systeme Verschlüsselung und Signatur unterstützen, wird davon kaum Gebrauch gemacht. Bedenken, eine Scheidungsklage ohne Unterschrift einzubringen entkräftet Kujanen zum einen damit, das die oder der EhepartnerIn ohnehin vom Verfahren erfährt, ein Dritter also nicht nachhaltig Missbrauch treiben kann und zum anderen damit, dass händische Unterschriften bislang äußerst selten auf ihre Echtheit überprüft wurden, eine Unterschrift einen Dritten demnach von Missbrauch nicht hinreichend abzuhalten vermag.

Das finnische System beeindruckt durch seine Offenheit und durch die Einfachheit der gesetzlichen Regeln. Gesetzlich kann alles, was schriftlich bei Gericht eingebracht werden kann, auch elektronisch eingebracht werden, anders als in Österreich ist das Medium nicht vorgeschrieben, Fax, E-Mail, EDI, Webformulare sind gleichermaßen zulässig. Sieht das Gesetz eine Unterschrift zwingend vor, so ist eine digitale Signatur zulässig und gültig.

Über 65 % der Gerichtsverfahren werden derzeit in Finnland elektronisch eingeleitet und abgewickelt.

5. US-Gigantik

Das National Center for State Courts in Williamsburg arbeitet an Projekten zu elektronischen Gerichten und Verhandlungen, Sicherheitstechnologie für Gerichte, Internetintegration von Gerichten, Entscheidungsunterstützungssystemen und vielen weiteren Technologien, die für uns Europäer wohl noch etwas futuristisch klingen. Mehr als 10.000 Gerichte werden mit diesen Projekten betreut, elektronische Eingaben werden bislang jedoch nur von knapp 200 Gerichten akzeptiert. *J. MacMillan* stellte ein ERV-Projekt, genannt InCounter, vor.

Es handelt sich bei InCounter um einen elektronischen Rechtsverkehr als Opensourcelösung mit Linux-Betriebssystem, Apache-Webserver, Perl-Programmiersprache und XML-Standards. Einige Gründe sprachen für Opensource, zB das Misstrauen kommerzieller Anbieter zu entkräften, zukünftige Änderungen und Erweiterungen ohne Bindung an bestimmte Lieferanten zu ermöglichen und individuelle Anpassungen für Kreditkartenzahlung uä zuzulassen. Änderungen am Programm können an eine bestimmte Internetadresse gesendet werden und werden in das Konzept eingebunden⁵. InCounter kann mit einem beliebigen Internetbrowser angewählt werden, eine gültige E-Mailadresse reicht zur Identifikation, mit dem e-filing-System können nun beliebige Eingaben eigener Dokumente oder mittels

⁵ Für eine detaillierte Beschreibung und Begründung der Lösung vgl. <http://www.courttech.org/incounter/inCounter-whitepaper-v5.pdf>.

zur Verfügung gestellter Formulare gemacht werden, die dann an Aktenverfolgungs- und Dokumentenmanagementsysteme der Gerichte zur Bearbeitung weitergeleitet werden.

6. Italienische Komplexität

Der italienische Ansatz zur Verfahrensautomation ist ein verwaltungswissenschaftlicher bzw organisationssoziologischer zum Unterschied der verfahrensrechtlichen und technischen Ansätze in anderen Staaten wie insbesondere in England, Österreich oder der Schweiz. Ähnlich dem österreichischen IKT-Board beim Bundeskanzleramt wurde eine koordinierende Stabstelle in Italien, genannt AIPA gegründet. Trotz der von *M. Fabri* und *F. Contini* geschilderten Erfolge bei der Konzeption von E-Government-Projekten wurde 2001 ein eigenes Innovationsministerium gegründet, welches im Wesentlichen die gleichen Aufgaben für die italienische Verwaltung hat. Jedes Ministerium verfügt zusätzlich über eine durch die AIPA koordinierte Abteilung für IKT. In der Justiz stehen ca 500 Personen und ein Budget von 200 Millionen Euro jährlich zur Verfügung. Viele Projekte verzetteln sich *Fabri* und *Contini* zufolge jedoch in Machbarkeitsstudien, internen Widerständen und endlosen Testläufen und Pilotprojekten.

Das E-Government-Projekt der italienischen Justiz umfasst sowohl Zivil- als auch Strafergerichtsbarkeit sowie die Staatsanwaltschaft. Es existiert bereits eine Vielzahl von Anwendungen in allen Bereichen wie Signaturverfahren, Aktenverfolgungssystemen, EDI-Schnittstellen, Entscheidungssammlungen und Amtshilfesystemen.

Im Strafverfahren gibt es ein Verfahrensregister mit EDI zwischen Gerichten, welches den Status quo des prozeduralen Ablaufes abbildet, jedoch keine Rationalisierung durch fehlendes Redesign ermöglicht. Die Antimafiaabteilungen verfügen über eigene, vernetzte Datenbanken, die Fälle sind allerdings dermaßen sensibel, dass UntersuchungsrichterInnen und StaatsanwältInnen ihre Daten nicht in die Datenbank eingeben oder gar über diesen Weg weiterleiten. Eine regionale Entscheidungssammlung im XML-Format mit Abfrage-Clients für Anwaltskanzleien werden kaum genutzt, weil sie erstens sehr regionalspezifisch sind und zum anderen RichterInnen die Entscheidungen nicht zur Erfassung weiterleiten. Die Verwendung digitaler Signaturen, in Italien verfügbar und in der gesamten Verwaltung einsetzbar, scheitert bislang am geringen Vertrauen sowohl der BürgerInnen wie auch der Justizbeamten.

Italien verfügt demnach über einen umfassenden Ansatz des E-Government und über einen eigenen Verwaltungsapparat zur Förderung, Planung, Umsetzung und Koordination von IKT-Vorhaben in der öffentlichen Verwaltung und der Justiz. Innere Widerstände, massives Misstrauen und ad-

ministrative Dysfunktionalitäten führen jedoch dazu, dass sich an Verfahren und Methoden ihrer Abwicklung bislang nichts geändert hat und demnach keinerlei Rationalisierungseffekte der öffentlichen Verwaltung festgestellt werden konnten.

7. Fazit

Der internationale Vergleich der Verfahrensautomation in der Justiz hat gezeigt, dass diese Vorhaben über eine reine Prozessmodellierung mittels IKT weit hinausgehen und ökonomische und vor allem rechtspolitische Überlegungen einen erheblichen Anteil an der Konzeption haben. Besonders interessant ist der signifikante Einfluss der Rechts- und der politischen Kultur des jeweiligen Landes – gesamtheitliche Planung und kontrolliert marktwirtschaftliche Umsetzung in der Schweiz, genaueste Normierung bis ins Detail in Österreich, korrekt angeleiteter Zugang ohne aufwändige Identifikation und Anwaltszwang in England, offener und medienungebundener Zugang zur Gerichtsbarkeit in Finnland, dezentraler Zugang mit Option auf anwenderspezifische Schnittstellenänderung in den USA und politikwissenschaftlich komplexer, mit gesellschaftsspezifischen Spannungen kämpfender Ansatz in Italien.