

Rechtsvisualisierung in einem Entschädigungsverfahren mit stark vernetzten Daten

Harald Hubinger

*Allgemeiner Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus
1070 Wien, Kirchberggasse 33
harald.hubinger@chello.at*

Schlagworte: Rechtsvisualisierung, computergestützte Antragsbearbeitung

Abstract: Der Allgemeine Entschädigungsfonds bearbeitet Anträge auf Geldentschädigung für Vermögensverluste auf Grund nationalsozialistischer Verfolgung. Seine Tätigkeit umfasst historische Recherchen, die juristische Beurteilung und die Bewertung der Verluste, um am Ende des Verfahrens das Fondsvermögen anteilig zu den jeweils erlittenen Schäden auszuzahlen. Hierbei sind komplex strukturierte, miteinander verknüpfte Fälle zu behandeln. Um Orientierung in diesen Fallnetzwerken zu ermöglichen, den aufwändigen Vorschriften zur Anspruchsermittlung, sowie den Anforderungen an Qualität und Geschwindigkeit des Verfahrens gerecht zu werden, wurde eine Software entwickelt, die die wesentlichen Strukturelemente des Verfahrens und der Fälle intuitiv fasslich visualisiert, und die automatisierte Generierung hochwertiger juristischer Schriftsätze sowie die Berechnung der auszahlenden Gelder ermöglicht.

1. Einleitung

Der *Allgemeine Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus* wurde auf Grund eines Abkommens¹ zwischen den USA und Österreich Anfang 2001 eingerichtet². Der Fonds wird mit 210 Millionen US-Dollar dotiert, die an Opfer des Nationalsozialismus sowie deren Erbinnen und Erben in einem Entschädigungsverfahren zu verteilen sind, wenn *Vermögensverluste* in einer der im Entschädigungsfondsgesetz aufgezählten *Vermögenskategorien* erlitten wurden.

¹ Abkommen zwischen der Österreichischen Bundesregierung und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika zur Regelung von Fragen der Entschädigung und Restitution für Opfer des Nationalsozialismus samt Anhängen, BGBl III 121/2001.

² Bundesgesetz über die Einrichtung eines Allgemeinen Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus (Entschädigungsfondsgesetz), BGBl I 12/2001.

Die Antragsfrist des Allgemeinen Entschädigungsfonds endete am 28. Mai 2003, nachdem etwa 19.000 Anträge eingebracht wurden.

Die historisch lange zurückliegenden Sachverhalte und die komplexe Gestaltung seiner rechtlichen Grundlagen stellen den Fonds vor beachtliche administrative Herausforderungen, denen er sich unter Einsatz eines im Haus entworfenen Systems der computergestützten Verfahrensabwicklung stellt. Diese Software, das *Standardisierte Verfahren*, dient zur einheitlichen, raschen und strukturierten Bearbeitung der Fälle, zur Erstellung hochqualitativer Entscheidungstexte und letztlich zur Errechnung der vom Fonds auszahlenden Gelder.

2. Visualisierung mehrerer Dimensionen des Verfahrens

Das *Standardisierte Verfahren* stellt drei im folgenden näher beschriebene Dimensionen des juristischen Prozesses optisch dar. Sie gewährleisten auf einen Blick optimale Übersicht über die relevanten zu einem Fall verfügbaren Informationen.

2.1. Fallnetzwerke – Visualisierung der Sachverhalte

Die erste Dimension bilden die zu behandelnden Sachverhalte, also die tatsächlichen Begebenheiten, die vom Fonds zu beurteilen sind. Alle Fälle des Allgemeinen Entschädigungsfonds zeichnen sich hier durch gemeinsame tragende Grundstrukturen aus.

2.1.1. Einzelne Fälle - „Bäume“

Sowohl Überlebende des Holocaust als auch deren Erbinnen und Erben waren berechtigt, Anträge einzubringen. Die Antragstellenden konnten Verluste und Schäden in verschiedenen gesetzlich vorgesehenen Vermögenskategorien (zB Immobilien, Wertpapiere, berufs- und ausbildungsbezogene Verluste) geltend machen.

Daraus lässt sich ein *baumartiger Aufbau* der Fälle ableiten, der den *Antragsteller (AST)* entweder über Identität oder über ein *Erbrecht* mit *historisch geschädigten Personen (hP)* verbindet, die ihrerseits *Verluste* erlitten haben, für die der Antragsteller *Forderungen* stellt.

Für Juristinnen und Juristen des Allgemeinen Entschädigungsfonds sieht ein Fall folgendermaßen aus (Abb 1):

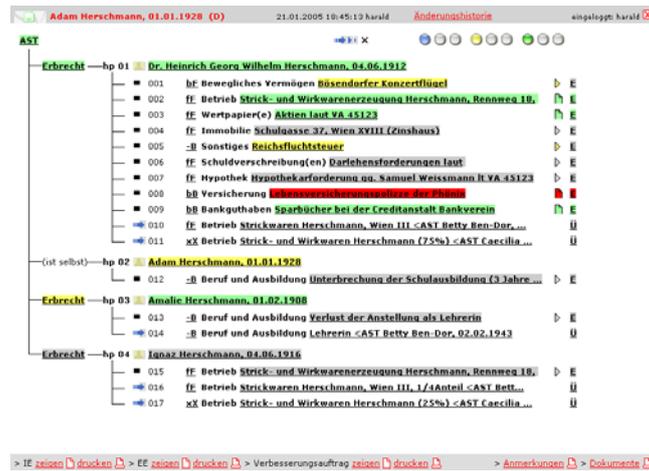


Abb 1 – „Fallbaum“ des Standardisierten Verfahrens³

2.1.2. Zusammenhängende Fallgruppen

Aus dem Antragsrecht für Erbinnen und Erben folgt außerdem, dass sich verschiedene Antragstellende auf gleiche historisch geschädigte Personen und damit auf gleiche Verluste beziehen können. Anträge können also über *gemeinsam beerbte historisch geschädigte Personen* zusammenhängen. Diese Zusammenhänge betreffen in der Regel weder alle beteiligten historisch geschädigten Personen noch alle Verluste dieser Personen. Die „Kronen“ der Fallbäume sind also, wenn man die Antragstellenden als deren „Wurzeln“ betrachtet, miteinander an verschiedenen Punkten verbunden.

Die Bezüge zwischen den Akten sind für das Verfahren von entscheidender Bedeutung, würde es doch ein fragwürdiges Licht auf die Arbeit des Fonds, wenn ein Antragsteller in einer Entscheidung informiert würde, dass sein Antrag abzuweisen sei, da keine Unterlagen zum Betrieb des Großvaters vorhanden seien, und der Schwester dieses Antragstellers, in deren Akt sich die Nachweisdokumente befinden, genau dafür eine Entschädigung zugesprochen würde.

Die Verbindungen zwischen den Anträgen gehen keineswegs immer direkt aus den Angaben der Antragstellenden hervor, da diese oft gar nicht wissen, dass ein anderer Verwandter ebenso Entschädigung

³ Alle personenbezogenen Angaben im Beispielfall sind fiktiv und haben keinen Bezug zu tatsächlich lebenden oder verstorbenen Personen.

fordert, oder einfach keinen Grund haben, auf die Anträge anderer Miterben Bezug zu nehmen. Es liegt daher beim Fonds, diese Verbindungen aufzudecken, um konsistente Entscheidungen zu erzielen und erbrechtlich zusammenhängende Fälle zusammenzuführen. Das *Standardisierte Verfahren* zeigt die Forderungen verbundener Antragsteller jeweils als farblich und durch Pfeilsymbole hervorgehobene Verluste jeder historisch geschädigten Person (Abb 1).

Die Fallbearbeitenden ziehen den größten Gewinn aus der Baumdarstellung durch die sofort sichtbaren Zusammenhänge auf Sachverhaltsebene, wodurch das Aktenstudium sowohl bei der ersten als auch bei jeder weiteren Befassung mit dem Akt erheblich verkürzt wird und zusammengehörige Fälle gemeinsam erledigt werden können.

2.2. Fallprüfungsschema – Visualisierung der Tatbestände

Die zweite Dimension bilden die Anspruchsvoraussetzungen der zugrundeliegenden abstrakten Rechtsnormen, in der Rechtssprache „Tatbestände“ genannt, die ihrerseits strukturiert sind und sich in einem aus einzelnen *Tatbestandselementen* bestehenden *Fallprüfungsschema* abbilden lassen. Dies ist ein Frageschema, das in seinem Aufbau mit den in der Informatik gebräuchlichen Flussdiagrammen vergleichbar ist.

Aus dem Entschädigungsfondsgesetz lässt sich ein von der Verfahrensart und der jeweiligen Vermögenskategorie abhängiges Fallprüfungsschema ableiten.

Die Struktur eines Fallbearbeitungsprozesses ist also das Produkt von Sachverhaltsstruktur und einschlägigen Tatbestandsstrukturen.

Das Fallprüfungsschema wird im *Standardisierten Verfahren* in Form von Pop-up-Windows realisiert, die sich hinter den einzelnen Knoten des Baums – die Hyperlinks sind – verbergen. In den Pop-up-Windows sind die zum jeweiligen Sachverhaltselement gehörenden Tatbestandselemente per Mausklick prüfbar. Die getroffenen Entscheidungen können individuell begründet und durch Verweis auf die im Akt befindlichen Dokumente belegt werden.

Zum Beispiel ist bei jeder historisch geschädigten Person zu prüfen, ob diese verfolgt war; als Beleg dafür könnte eine von der israelitischen Kultusgemeinde Wien ausgestellte Geburtsurkunde zitiert werden. Bei jedem beantragten Verlust ist zu prüfen, ob die jeweilige historisch geschädigte Person Eigentum an der verlorenen Sache hatte, nachweisbar wäre dies wiederum durch ein erhaltenes (vom

nationalsozialistischen Regime systematisch abgepresstes) Vermögensbekenntnis.

Tatbestandsmerkmale, die an „Verzweigungspunkten“ des Fallprüfungsschemas liegen, beeinflussen den Aufbau der im weiteren zu bearbeitenden Pop-up-Windows.

Am Ende jeder Forderungsprüfung steht die Entscheidung, ob stattgegeben oder abgelehnt wird, und die Bewertung des erlittenen Verlustes.

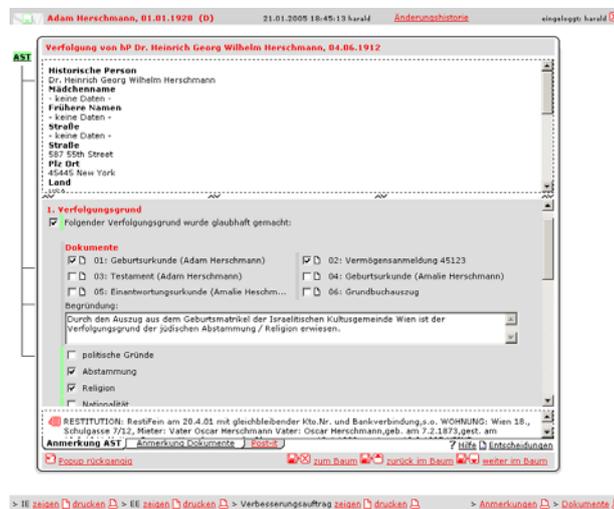


Abb 2 - Pop-up-Window zur Fallprüfung

2.3. Farbleitsystem – Visualisierung des Bearbeitungsstandes

Als dritte Dimension wird der Prozessfortschritt visualisiert. Diese Ebene ist besonders bedeutend, da die Bearbeitung eines Falles in der Regel in vielen Schritten erfolgt, die aber nur teilweise einer festen Abfolge unterliegen.

Um den Fortschritt des Verfahrens, und den *Status* eines Falls ersichtlich zu machen, bedient sich das *Standardisierte Verfahren* eines Farbleitsystems, das dem Benutzer mitteilt, welche Elemente des Falles unbearbeitet sind (grau), welche Elemente positiv (grün) oder negativ (rot) erledigt sind, und in welchen Bereichen noch eine Einbezie-

hung des oder der Antragstellenden in Form eines Verbesserungsauftrages (gelb) notwendig ist.

Das Farbleitsystem ist auf mehreren Ebenen implementiert. Auf der untersten Ebene der Tatbestandsmerkmale sehen bearbeitende Juristinnen und Juristen bereits an der Farbe der jeweiligen Checkbox (so heißen die „abhakbaren“ Kästchen in graphischen Benutzeroberflächen), ob es sich um eine anspruchsbegründende oder anspruchvernichtende Entscheidung handelt, und haben damit die Möglichkeit, Standardfälle sehr rasch zu erledigen. Im Baum sieht man an der Farbe der Links zu den einzelnen Popup-Windows das errechnete Gesamtergebnis der Tatbestandsmerkmale zum jeweiligen Sachverhaltselement. Ein Blick auf einen ganzen „Zweig“ des Baumes zeigt sofort, ob eine positive oder negative Entscheidung zu fällen ist. Dies wird zusätzlich durch ein entsprechend gefärbtes „Entscheidungsvorschlagssymbol“ angezeigt. Signallichter zeigen den Status des gesamten Falls im Workflow des Allgemeinen Entschädigungsfonds (zB „Verbesserungsverfahren läuft“, „Entscheidung ergangen“).

Dies sichert, ohne die Bearbeiter in irgendeiner Form einzuschränken, durch eine einfache Kontrollmöglichkeit die Konsistenz der Bearbeitungen und ermöglicht ein unmittelbares und rasches Fortsetzen der Arbeit an einem Fall, der nicht in einem Schritt erledigt werden konnte.

3. Automatisches Generieren begründeter Schriftsätze

Die strukturierte Fallprüfung dient freilich nicht nur der Verkürzung und Vereinfachung der Arbeitsprozesse. Es wäre fraglich, ob diese Vorteile, den Aufwand kosten- und zeitintensiver Softwareentwicklung und -wartung, Datenerfassung, Mitarbeiterschulung uva bereits kompensieren könnten.

Ein weiterer wesentlicher Zweck des *Standardisierten Verfahrens* ist die rasche und bei einer Vielzahl von Sachbearbeitenden einheitliche Erzeugung *begründeter Schriftsätze*, deren Qualität hinreicht, um sie einerseits zur Darstellung der Fälle für das mit renommierten Juristinnen und Juristen international besetzten *Antragskomitee* verwenden zu können, und sie andererseits den Antragstellenden zustellen zu können. Damit das Antragskomitee den Fall schlüssig nachvollziehen kann und Antragstellende von Ihrem Recht der Beschwerde gegen eine Entscheidung Gebrauch machen können, müssen die Schriftsätze

ze sorgfältig begründet und vor allem in Hinblick auf die Bedürfnisse der – vorwiegend betagten – Antragstellenden gut lesbar sein.

Das *Standardisierte Verfahren* generiert jederzeit aus dem jeweiligen Bearbeitungsstand des Falles eine Entscheidung oder einen Verbesserungsauftrag als fertig formatiertes MS-Word-Dokument. Das Dokument enthält *Textbausteine* zu allen relevanten Tatbestandsmerkmalen, die von der Juristin oder vom Juristen jeweils erfassten *individuellen Begründungen* und die *Zitate der Nachweisdokumente* aus dem Akt. Allenfalls notwendige inhaltlich abgestimmte Begleitbriefe werden miterzeugt.

3.1. Symbiose fallstrukturbasierten Arbeitens mit textbasiertem Arbeiten

Juristinnen und Juristen erhalten durch ihr Studium eine Ausbildung in der Arbeit mit und an Texten. Als Bäume visualisierte Fälle bieten zwar Überblick und Vereinfachung, da Strukturen offensichtlich werden und Details abstrahiert werden, allerdings könnte die juristische Expertise im Bearbeiten von Texten in diesem System ins Hintertreffen geraten. Es fehlt der Blick auf den entstehenden Text *im Gesamtzusammenhang*. Das *Standardisierte Verfahren* trägt dem durch eine Dokumentvoransicht Rechnung, die das Ergebnisdokument in einem Webformular darstellt, welches es gestattet, alle individuell erstellten Texte im Zusammenhang zu betrachten und – mit direktem Rückschreiben in den Datenbestand – zu modifizieren. Vorgefertigte Textbausteine können im Bedarfsfall „ausgeblendet“ und durch Alternativtexte ersetzt werden, um Sonderfällen, die durch das Bearbeitungsschema nicht erfasst werden konnten, gerecht zu werden.

4. Auszahlungen

Die gesetzlichen Grundlagen des Allgemeinen Entschädigungsfonds erfordern einen Modus der Auszahlungsberechnung, der für alle Anträge auf einmal durchgeführt wird. Das Fondsvermögen ist – sehr vereinfacht – im Verhältnis zu den jeweils erlittenen Verlusten auf die Antragsteller „aufzuteilen“.

Die im einzelnen sehr komplizierten Rahmenbedingungen der Auszahlungsberechnung, die sich in mehrseitigen Rechenvorschriften ausdrücken, gestatten die Ermittlung von Auszahlungen erst am Ende des gesamten Verfahrens des Fonds und machen das Ergebnis aller Fälle von den Entscheidungen und Bewertungen in jedem einzelnen Fall abhängig.

Für den Fonds waren neben allen bereits dargestellten Vorzügen die komplizierten und in einzelnen Details erst durch Erfahrung mit der Arbeit an den Fällen festlegbaren Auszahlungsberechnungen ein letztlich zwingender Beweggrund für den Einsatz datenbankbasierter elektronischer Fallbearbeitung. Die Implementierung der Auszahlungsberechnungen ist zur Zeit als funktionale Erweiterung des laufenden, den gesamten Bereich der juristischen Antragsbearbeitung und ihr Vorfeld bereits abdeckenden Standardisierten Verfahrens in Arbeit. Die visualisierungstechnischen Fragen stehen hier eher im Hintergrund und bewegen sich im recht gründlich erkundeten Fahrwasser der Darstellung statistischer Daten.

5. Fazit

Mit dem Standardisierten Verfahren wurde ein Weg sehr tiefgreifender Integration der elektronischen Datenverarbeitung direkt in den *juristischen Prozess* eingeschlagen.

Dieser Weg war mit nicht geringen Risiken behaftet. Dem Allgemeinen Entschädigungsfonds wurde beispielsweise gesetzlich kein Verfahrensrecht gegeben, sondern dieses war selbst zu erlassen⁴. Dies bietet dem Fonds Spielräume, bedeutet aber gleichzeitig, dass nicht einfach ein fertiges und lange erprobtes Vorgehensmodell herangezogen werden konnte. Notwendige Anpassungen des Verfahrens dürfen nicht zu Unbrauchbarkeit der gewählten und nur längerfristig modifizierbaren technischen Ansätze führen. Ebenso ist der Softwareeinsatz nur vertretbar und den Benutzern zumutbar, wenn auch eine tatsächliche Steigerung der Effizienz erreicht wird und sich Benutzer mit dem Programm „wohl fühlen“. Um die Risiken gering zu halten wurde eine intensive Planungsphase vorgeschaltet und ein Ansatz gewählt, der bis hin zum datenbankgesteuerten Aufbau des Fallprüfungsschemas ein Maximum an Flexibilität in der Reaktion auf sich ändernde Gegebenheiten bietet, und dem Thema der Datendarstellung höchste Wichtigkeit zumisst.

Der gewählte Weg wird mit gutem Erfolg beschritten. Das Standardisierte Verfahren bewährt sich im praktischen Alltag durch Akzeptanz bei seinen Benutzern und die tatsächlich erprobte Eignung zur Bewältigung der vorgesehenen Aufgaben.

⁴ Verfahrens- und Geschäftsordnung des Antragskomitees des Allgemeinen Entschädigungsfonds vom 2. Juli 2002 idF der Änderung vom 26. Februar 2004.