

Computer-Netze und Gewaltenteilung

"...das Prinzip der Teilung der Gewalten...Was bedeutet dieses Prinzip? Es bedeutet, daß die drei Staatsfunktionen, Gesetzgebung, ausführende Gewalt und Rechtsprechung, in den Händen gleichgeordneter, in sich verschiedener Organe liegen, und zwar deswegen in den Händen verschiedener Organe liegen müßten, damit sie sich gegenseitig kontrollieren und die Waage halten können. Diese Lehre hat ihren Ursprung in der Erfahrung, daß, wo auch immer die gesamte Staatsgewalt sich in den Händen eines Organes nur vereinigt, dieses Organ die Macht mißbrauchen wird..."

(Prof. Dr. Carlo Schmid am 8. September 1948 im Plenum des Parlamentarischen Rats, zitiert von <http://www.gewaltenteilung.de>)

" Hessen - ein Konzern. Land und Kommunen in Standardisierungsprozeß " (Werbung des Landes Hessen für die CeBIT 2005).

" Das Land Hessen sieht sich als Konzern der zusammenwächst und ist auf dem Weg, das flächendeckende arbeitsteilige Arbeiten in der Landesverwaltung und in den Kommunen einzuführen ".(reform@aktiv E-Government und neue Verwaltungssteuerung in Hessen, 6. Jahrgang, Februar 2005).

Wird die Regierung durch demokratische Wahlen gebildet und abgelöst, so wird der Vorstand eines Konzerns durch den Eigentümer eingesetzt und abgesetzt. Der Wechsel im demokratischen Rechtsstaat erfolgt durch freie, gleiche und geheime Wahlen der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, der Wechsel in einem Konzern durch den Machtspruch des Eigentümers. In einem Konzern ist die Autorität im Vorstand konzentriert, in einem gewaltenteiligen Rechtsstaat aufgeteilt auf die Legislative, die Exekutive und die rechtsprechende Gewalt.

Die Absicht, das Land Hessen zu einem Konzern umzubauen, führt zu einem Methodensynkretismus und schadet der Modernisierung. Sie ist auch nicht ganz ernst gemeint, son-

dem gehört eher zum immerwährenden Wahlkampfgetöse. So zeigt die im Zusammenhang mit der Einführung des Produkthaushalts gefundene Regelung für das Controlling im Bereich der Justizverwaltung beispielhaft, wie die neue Verwaltungssteuerung eingeführt und dennoch mit der Verfassung in Einklang stehen kann. Der für Hessen gefundenen Produktbegriff "Rechtsprechungsressourcen" betrifft nur die Justizverwaltung und nicht die Rechtsprechung. Die Verfahrenskosten werden nicht budgetiert. Der Kontenrahmen umgeht den Rechtsprechungsbereich. Ein "Controlling" außerhalb des Verantwortungsbereichs der Regierung und im Verantwortungsbereich der Rechtsprechung wird dadurch vermieden. Diese Regelung des Landes Hessen ist vorbildlich und wird in den anderen Bundesländern leider so nicht umgesetzt. Auch die hessischen Richterinnen und Richter wissen diese vorbildliche Regelung nicht hinreichend zu schätzen und beteiligen sich nur zögerlich an der Zeit- und Mengenerfassung ihrer Verwaltungstätigkeit, wodurch eine Belastung der Rechtsprechungstätigkeit zu Gunsten der Exekutive vermieden werden könnte. Also geht es nicht darum, die Regierung in Bausch und Bogen zu kritisieren, sondern darum, bei der Modernisierung der Verwaltung konstruktiv und kritisch mitzuarbeiten, damit der gewaltenteilige Rechtsstaat gestärkt und nicht in einen Konzern umgewandelt wird.

Die Kritiker sind keine "Maschinenstürmer". Es besteht aber begründeter Anlaß zur Kritik in wichtigen Punkten.

Die neue Verwaltungssteuerung, insbesondere das E-Government, haben den Anspruch, die bestehenden Strukturen, wie sie von Gesetz und Verfassung vorgegeben sind, nicht lediglich abzubilden, sondern zu verändern. Dabei geraten die Modernisierer leicht mit den Gesetzen und mit der Verfassung in Konflikt. Das geschieht nicht zwangsläufig. Die rechtsprechende Gewalt muß aber, um ihre Kontrollfunktion ausüben zu können, sich deutlich von der Exekutive unterscheiden. Sie darf ihre Aufgaben der Regierung (dem Finanzminister) auch nicht in Teilen überlassen. Es verbietet sich geradezu, daß sie mit der Exekutive "zusammenwächst".

Was hat dies alles mit Computern zu tun?

Die Computervernetzung ist das Rückgrat aller Modernisierungsmaßnahmen, die derzeit eingeleitet werden. Sie ist die dominierende Plattform auch für die richterliche Tätigkeit in den

Version 14.03.2005

nächsten Jahren. Der Arbeitsplatz der Richterinnen und Richter wird sich aufgrund dieser Modernisierungsmaßnahme in den nächsten fünf Jahren so stark verändern, wie in den letzten 50 Jahren nicht.

Wer einen Computer hat, ist sein eigener Herr (persönlicher Administrator, Personal-Computer = PC). Er bestimmt selbst, wer auf seine Daten zugreifen kann. Wer in ein Netz integriert ist, ist von einem Administrator abhängig. Die Administration eines Computer-Netzes betrifft dessen Einrichtung und Wartung. Der Administrator hat vorrangig die Befugnis und die Aufgabe, die Rechte im Netz zu verteilen. Er bestimmt, wer auf welche Daten, Anwendungen und Ressourcen zugreifen kann. Es ist technisch ausgeschlossen, den Zugriff des Administrators zu beschränken. Auch auf das Verzeichnis "P" der Richter hat der Administrator Zugriff. In den Unix-Systemen heißt der Administrator wegen seiner uneingeschränkten Fähigkeiten "super user". Im Hessen-Netz, in das die Arbeitsplätze der Richter integriert sind, ist der Administrator der Hessische Minister der Finanzen (zuvor der Hessische Minister des Innern) mittels der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD). Eine Verwaltungsbehörde kann also auf die Daten der Richter zugreifen. Aus diesem Grund hat der vormalige Datenschutzbeauftragte die Administration der Richterarbeitsplätze durch eine Verwaltungsbehörde als Verstoß gegen die Gewaltenteilung und gegen die richterliche Unabhängigkeit in seinem 31. Tätigkeitsbericht kritisiert.

Ein rechtmäßig organisiertes Computer-Netz bildet die Rechtsordnung ab. Zuständigkeitsgrenzen sind Zugriffsgrenzen. Die Zuständigkeiten werden durch die Verfassung und die Gesetze bestimmt. Die Zugriffsgrenzen werden durch technische und organisatorische Maßnahmen umgesetzt (§ 10 Abs. 1 des Hessischen Datenschutzgesetzes (HDSG)). Aus diesem Grund ist in Ziff. 11 der Dienstvereinbarung zwischen dem Bezirksrichterrat bei dem Oberlandesgericht Frankfurt am Main und dem Hessischen Ministerium der Justiz vom 12. November 2002 bestimmt:

" Bei der Organisation von Abteilungs- und Gerichtsablage muß die Rechteverteilung analog zur Geschäftsverteilung so vorgenommen werden, daß Zuständigkeiten Zugriffsgrenzen sind. Das Hessische Ministerium der Justiz verpflichtet die Gerichte, die Zugriffsberechtigung entsprechend zu definieren und offen zulegen. Alle beteilig-

ten Bediensteten werden in geeigneter Form darüber unterrichtet, daß die Erteilung unzulässiger Zugriffsberechtigungen sowie unberechtigte Zugriffe Dienstpflichtverletzungen sind."

Diese Vereinbarung war dringend notwendig, weil zuvor in den Gerichten keine differenzierten Ablagen eingerichtet worden sind. Etwa bei dem Amtsgericht und dem Landgericht in Wiesbaden bestanden für viele Monate nur Abteilungsablagen mit der Folge, daß Dienstgeheimnisse nicht gewahrt werden konnten. Nicht vollzogene Durchsuchungsbefehle, Beschlußwürfe, Voten und Protokolle etc. waren für jedermann sichtbar, abänderbar, löschar. Es handelt sich insoweit um zum Teil strafrechtlich relevante Sachverhalte. Noch zu Beginn des Jahres 2002 - vor dem Umzug des Oberlandesgerichts in das renovierte Gebäude - hatte das Hessische Ministerium der Justiz vor, auch für das Oberlandesgericht eine entsprechende Gerichtsablage einzurichten. Nur durch den massiven Widerstand aus der Richterschaft konnte dies verhindert werden. Nun besteht dort eine differenzierte Gerichtsablage, die in Teilen so kompliziert ist, daß sie von kaum einem Richter genutzt werden kann.

Wenn Zuständigkeitsgrenzen zugleich Zugriffsgrenzen sind, so gilt dies nicht nur für die Gerichtsablage, sondern auch für die Netzadministration. Die Regierung hat keine uneingeschränkte Befugnis, die Daten der Richter zu verwalten. Nach dem System des Grundgesetzes für die institutionelle Absicherung der richterlichen Unabhängigkeit ist der Justizminister zuständig. Die Organisation der Gerichtsverwaltung ist an der Schnittstelle zweier Staatsgewalten angesiedelt. Sie ist zwar Teil der Exekutive, steht aber in unmittelbarem Bezug zu den Aufgaben der Rechtsprechung. Organisatorische Entscheidungen mit Auswirkungen auf den Bereich der rechtsprechenden Gewalt berühren die Wirkungsmöglichkeiten der Rechtsprechung und damit unmittelbar die vom Grundgesetz sorgfältig gehütete sachliche Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt (BVerfGE 2, 307; 24, 155). Der Justizgewähranspruch wird durch unabhängige und auch aus diesem Grund in den Augen der Rechtsuchenden unbefangene Richter erfüllt. Die Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung lebt auch von dem Vertrauen der Rechtsuchenden in ihre Unabhängigkeit. Dieses Vertrauen wird nicht erst durch konkrete Eingriffe im Einzelfall erschüttert, sondern kann schon durch den bösen Schein gefährdet werden (Verfassungsgerichtshof von Nordrhein-

Version 14.03.2005

Westfalen, Urteil vom 09.02. 1999 ,NW-VerfGH 11/98). Den Bürgern des Landes Hessen wird zum Beispiel zugemutet, Rechtsstreitigkeiten vor dem Finanzgericht zu führen, während der Finanzminister Zugriff auf die Daten der Richter des Hessischen Finanzgerichts hat. So viel Zutrauen haben die Bürger in einem Schiedsrichter nicht, der ein Fußballspiel zwischen Eintracht Frankfurt und Bayer 04 Leverkusen pfeifen soll, wenn er in seinem Brotberuf Prokurist der Firma Bayer AG wäre. Erstaunlich ist, daß die Landtagsabgeordneten in Hessen, die der Opposition angehören, offensichtlich mehr Vertrauen in die Regierung haben, als sie öffentlich zugeben: Auch ihre Daten werden durch den Finanzminister administriert. Der Landtagspräsident wäre zuständig.

Die Protagonisten der Modernisierung (Neue Verwaltungssteuerung, E-Government) unterschätzen die Wirkung ihrer eigenen Maßnahmen. Sie halten die Computervernetzung für eine Querschnittaufgabe, die für den gesamten Staat einheitlich organisiert werden kann. Es geht hier aber nicht um ein technisches Detail, sondern um die Machtfrage/Verfassungsfrage.

Die Regierung des Landes, die Verwaltung, die Rechtsprechung, der Kontakt zum Bürger sollen künftig über die Netze erfolgen. Die neuen Machthaber (Administratoren, von Rifkin in seinem Buch „Access“ bildhaft als „Pfortner“ bezeichnet, weil sie den Zugang regulieren können) bestimmen, wer unter welchen Bedingungen auf Dienstleistungen, Informationen und Ressourcen Zugriff hat. Also hat die Macht derjenige, der die Bedingungen des Zugangs in und zu den Netzwerken technisch gestatten oder verhindern kann. Dies ist alleine die Regierung/Finanzminister mittels der HZD.

Schon jetzt hat die Einführung des Computer-Netzes zu einer Machtverschiebung geführt, obwohl dies in der Öffentlichkeit nicht wahrgenommen wird. Der Ministerpräsident (Staatskanzlei) hat sich weitgehende Inforechte im Rollensystem von SAP zugeteilt. Er kann - derzeit noch beschränkt auf das Finanzmanagement - allen Ministern "über die Schulter schauen", ohne sie, wie früher, um einen Bericht ersuchen zu müssen, den sie in eigener Verantwortung erstellt hatten. Zwar schreibt die hessische Verfassung vor, daß die Minister ihre Ressorts in eigener Verantwortung führen, die Rechteverteilung in SAP geht aber weiter.

Version 14.03.2005

Ressorts in eigener Verantwortung führen, die Rechteverteilung in SAP geht aber weiter.

Künftig braucht der Ministerpräsident keinen Ressortminister mehr zu fragen, vielmehr sieht er selber nach. So geht es auch den Gerichtspräsidenten, denen der Justizminister unablässig über die Schulter sieht. Und dem Justizminister geht es selber so, weil der Finanzminister ihm ständig über die Schulter schaut. Handelt es sich zur Zeit nur um die Fragen der Verwaltung der Haushaltsmittel, so wird im Zuge der Einführung des strategischen Controlling alles Regierungshandeln auf diese Weise verwaltet. Damit wird die Verfassung konterkariert, weil die Zugriffe weiter gehen als die Zuständigkeiten reichen. Zuständigkeitsgrenzen sind eben nicht Zugriffsgrenzen.

Also: Der Hessische Minister der Justiz muß die Verantwortung für den Betrieb und die Administration des Netzes soweit die Justiz betroffen ist, in seinen Geschäftsbereich holen und soweit die Rechtspflege betroffen ist, den Gerichten übertragen.

Literatur :

Josef Weizenbaum. **Die Macht der Computer und die Ohnmacht der Vernunft.** Suhrkamp Taschenbuch, Wissenschaft 274 (Titel der Originalausgabe: Computer Power and Human Reason. From Judgement to Calculation).

Jeremy Rifkin, **Access.** Das Verschwinden des Eigentums. Warum wir weniger besitzen und mehr ausgeben werden. Campus Verlag, ISBN 3-593-36541-3.

<http://www.hefam.de> Themen/Modernisierung