

Arbeitsgruppe "Zukunft" der BLK für Datenverarbeitung *

"Welches Maß an IT-Zentralisierung
verträgt die Dritte Gewalt?"

JurPC Web-Dok. 202/2009, Abs. 1 - 126

**Rechtliche Rahmenbedingungen
des Einsatzes standardisierter
Informationstechnik
der Bundes- und Landesverwaltungen in
der Justiz**

**"Welches Maß an IT-Zentralisierung
verträgt die Dritte Gewalt?"**

**Positionspapier *
der Arbeitsgruppe „Zukunft“
der Bund-Länder-Kommission für
Datenverarbeitung
und Rationalisierung in der Justiz**

Stand: 29.04.2009

Inhaltsverzeichnis

- ES **Executive Summary in 8 Thesen**
- I. **Problemaufriss**
1. Tatsächliche Ausgangslage:
 IT-Zentralisierungs- und
 IT-Standardisierungsbestrebungen in Bund
 und Ländern
2. Der Auftrag an die AG Zukunft
3. Rechtliche Relevanz: E-Justice ist nicht
 E-Government!
4. Zuspitzung der rechtlichen Fragestellungen:
 Dimensionen und Gegenstände einer
 IT-Zentralisierung
- a) *Dimensionen einer IT-Zentralisierung in der
 Justiz*
- b) *"Gegenstände" der IT-Zentralisierung in der
 Justiz*
- c) *Privatisierung und "IT-Outsourcing" im
 Justizbereich*
- II. **Typische (verfassungs-)rechtliche
 Fragestellungen**
1. Maßstäbe des Datenschutzes und der
 Datensicherheit bei IT-Einsatz und
 IT-Zentralisierung
2. Maßstab der richterlichen Unabhängigkeit bei
 IT-Einsatz und IT-Zentralisierung
3. Generelle Zulässigkeit einer IT-Zentralisierung
 der Justiz auf Landerebene?
- a) *Grundsatz organisatorischer
 Selbständigkeit der Gerichte?*
- b) *"Justizverwaltung" (bzw.
 Gerichtsverwaltung) als Gegenstand der
 Organisationsgewalt der zuständigen
 Ministerien?*
- c) *Organisatorische Schwierigkeiten einer
 IT-Zentralisierung*
4. Vorbehalt des Gesetzes für die
 IT-Zentralisierung der Justiz?

5. IT-Zentralisierung unter ressortfremder Führung?
 - a) *Grundsatz der Gewaltenteilung - allgemein*
 - b) *Grundsatz der Gewaltenteilung im Besonderen - Die besondere Stellung der Justizverwaltung ("Doppelnatur" zwischen Exekutive und Judikative)*
 - c) *Das Ressortprinzip*
 - d) *Informationelle Gewaltenteilung*
 - e) *Bewertung*
 6. Generelle Zulässigkeit einer Bund-/Länderübergreifenden IT-Zentralisierung der Justiz?
- III. **Rechtskulturelle Auswirkungen**

JurPC
Web-Dok.
202/200909
Abs.

Executive Summary in 8 Thesen

- These 1: E-Justice ist nicht E-Government** 1
- IT-Zentralisierung in der Justiz ist **spezifischen verfassungsrechtlichen Grenzen** unterworfen; Parallelen zum rechtlich bereits weiter durchdrungenen Bereich des E-Government können nur teilweise gezogen werden. Die IT-Steuerung der Justizorganisation verlangt eine eigene oder zumindest differenzierend-angepasste Lösung. 2
- These 2: Dimensionen und Gegenstände einer IT-Zentralisierung sind klar zu definieren** 3
- Um die spezifischen rechtlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen auszuloten, ist eine Unterscheidung nach Art, Reichweite und Gegenstand der IT-Zentralisierung zu treffen. Nur auf einer solchen Grundlage lässt sich ein **IT-Steuerungskonzept** für die Justiz sinnvoll entwerfen. 4
- These 3: Datenschutz- und Datensicherheitsmaßnahmen müssen auf einem Zentralisierungskonzept fußen** 5
- Eine IT-Zentralisierung stellt regelmäßig erhebliche Anforderungen an **Datenschutz und Datensicherheit**. Welche technischen, organisatorischen und personellen Schutzmaßnahmen zu treffen sind, hängt von der Sensibilität und dem Umfang der im Einzelfall zu speichernden und zu verarbeitenden Daten ab. Das wiederum kann nur in Ansehung der nach dem Zentralisierungskonzept für eine Zentralisierung vorgesehenen Verfahren und Datenbestände beurteilt werden. Für dieses Zentralisierungskonzept sollten die rechtlichen Anforderungen (Koordinaten) entwickelt, dokumentiert und fortgeschrieben werden. 6
- These 4: Die richterliche Unabhängigkeit kann durch eine starke IT-Durchdringung berührt werden** 7
- Die zunehmende Technisierung und Vernetzung der Justiz (elektronischer Rechtsverkehr, elektronische Register, elektronische Aktenführung, Justizportale, Justizserver etc.) prägt die richterliche Arbeitsweise der (näheren) Zukunft, zum Teil auch schon gegenwärtig. Berührungspunkte zur **richterlichen Unabhängigkeit** sind deshalb nicht fern liegend. Die Rückkoppelungen des Technikeinsatzes auf die Unabhängigkeitsgarantie sind (rechts-)wissenschaftlich bislang kaum erforscht. Zwischen den weniger virulenten äußeren Polen (zulässig: Einsatz bloßer Bürosoftware oder Verwaltung der richterarbeitsplatzfernen IT-Peripherie; unzulässig: IT-gestützte bindende Vorgaben für die richterliche Entscheidungsfindung) ergibt sich eine erhebliche rechtliche Grauzone. Auf den ersten Blick ist eine extensive Interpretation der richterlichen Unabhängigkeit abzulehnen – es kann angesichts des erreichten gesellschaftlichen Durchdringungsgrades mit IT-Technik keinesfalls um einen „Sonderweg“ für die Justiz oder gar um die Frage des IT-Einsatzes „an sich“ gehen, sondern lediglich um den essentiellen Schutz der spezifisch justiziellen verfassungsrechtlichen Vorgaben: der Rechtsgewährungsgarantie unter dem Postulat der richterlichen Unabhängigkeit. Im Falle einer bloßen zentralen Datenvorhaltung, der Errichtung zentraler Netzinfrastrukturen, der Implementierung von Querschnittsverfahren oder „einfacher“ Dokumentenmanagementsysteme scheint eine Berührung der richterlichen Unabhängigkeit eher ausgeschlossen. Bei der zentralen Vorhaltung von Fachverfahren und der elektronischen Aktenführung ist indes - in Analyse der „Mächtigkeit“ der eingesetzten Systeme - eine mögliche Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit genauer zu untersuchen. 8
- These 5: Eine IT-Zentralisierung der Justiz auf Länderebene ist unter bestimmten Rahmenbedingungen zulässig** 9
- Die **Zulässigkeit einer IT-Zentralisierung in der Justiz** ist nicht a priori ausgeschlossen, da der Einsatz von IT und die Erbringung zentraler Rechenzentrumsdienstleistungen gegenüber der Rechtsprechung nur eine dienende Funktion haben und nicht auf eine Beeinflussung der richterlichen Entscheidungsfindung oder eine Beschränkung des Rechtsschutzes abzielen. Die Justiz betreffenden Verfassungsgrundsätze (Art. 19 Abs. 4, 92, 97 GG) wären nur dann berührt, wenn der IT-Einsatz ernsthafte Zweifel an der Datensicherheit mit sich bringen (dann wäre die Rechtsschutzgarantie betroffen) oder wenn die elektronische Aktenbearbeitung richterliche Entscheidungsspielräume einengen würde (dann wäre die richterliche Unabhängigkeit betroffen). Beides hängt von der technischen Ausgestaltung der IT-Infrastruktur ab. 10
- These 6: Die IT-Zentralisierung der Justiz unter ressortfremder Führung bedarf eines Gesetzes** 11
- Eine IT-Zentralisierung der Justiz unter „ressortfremder“ Führung (zum Beispiel im Geschäftsbereich des Innenministers) sollte sinnvoller Weise auf einer dezidierten **gesetzlichen Grundlage** erfolgen. Das folgt daraus, dass es bei einer Reorganisation der Informations- und Kommunikationsvorgänge in der Justizverwaltung, insbesondere mit einer umfassenden, zentralen Datenspeicherung durch Dritte, um „wesentliche“, richtungweisende Entscheidungen gehen könnte, die – was noch einer näheren Untersuchung bedürfte - dem parlamentarischen Gesetzgeber (zumindest bzgl. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verantwortungsverlagerung) vorbehalten sein sollten. Außerdem sind hierdurch alle sensiblen personenbezogenen Justizdaten betroffen, so dass auch bereichsspezifischer Datenschutz (Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme) durch eine eigene gesetzliche Grundlage hergestellt werden sollte. Inwieweit hier der Bundesgesetzgeber (etwa im Rahmen des GVG) oder die Länder durch entsprechende „IT-Organisationsgesetze“ zuständig sind, ist zu klären. Es spricht viel dafür, die legislative Verantwortung zwischen dem Bund (für die übergreifenden Fragen) und den Ländern (für die landesspezifische IT-Organisation) zu teilen. 12
- These 7: Eine IT-Zentralisierung unter ressortfremder Führung ist nur im Einvernehmen mit dem Justizministerium möglich** 13

Eine IT-Zentralisierung unter „ressortfremder“ Führung (zum Beispiel im Geschäftsbereich des Innenministeriums) erscheint nicht a priori verfassungswidrig, muss aber in ihrer konkreten Ausgestaltung erhebliche verfassungsrechtliche Hürden überwinden. Insbesondere die Ressortverantwortung des Justizministers, aber auch der Grundsatz der informationellen Gewaltenteilung sowie der Vorbehalt des Gesetzes verlangen ein **IT-Steuerungskonzept**, welches den Belangen einer unabhängigen, sicheren und effizienten Justiz ausreichend Rechnung trägt. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass ein solches Konzept nur im Einvernehmen mit den verantwortlichen Justizministern erarbeitet werden kann („abgeben – nicht wegnehmen“). Darin ist präzise zwischen den genauen Zentralisierungsgegenständen und -ebenen zu unterscheiden.

14

These 8: Auch bund-/länderübergreifende IT-Zentralisierungsmaßnahmen der Justiz haben die genannten Rahmenbedingungen zu beachten

15

a) Eine IT-Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander in der Justiz(-verwaltung) wird durch den **neuen Art. 91c GG** (vorbehaltlich einer noch zu entwickelnden Dogmatik zur Mischverwaltung) wohl ermöglicht und ist auch erwünscht. Damit ist aber über die Art und Weise dieser Zusammenarbeit noch nichts ausgesagt. Insbesondere Art. 91c Abs. 2 GG-neu regelt nur die generelle Interoperabilität der IT-Systeme und belässt die Ausgestaltung der technischen Lösungen separaten Vereinbarungen. So wünschenswert (und in bestimmten Fachverfahren, Kommunikationsstandards oder Informationszugriffen sogar notwendig) eine IT-Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auch in Fragen der Justizorganisation sein mag, so wenig darf die Autonomie der Länder in den ihnen verfassungsrechtlich zugewiesenen Bereichen durch überregulierende IT-Harmonisierung geschwächt werden.

16

b) Eine IT-Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich der allgemeinen und der (Justiz-) Verwaltung bedingt die Beachtung der sich aus den Thesen 1 bis 7 ergebenden rechtlichen Rahmenbedingungen für einen IT-Einsatz in der Justiz.

17

I. Problemaufriss

1. Tatsächliche Ausgangslage: IT-Zentralisierungs- und IT-Standardisierungsbestrebungen in Bund und Ländern

18 Vor dem Hintergrund der dauerhaft schwierigen Lage der öffentlichen Haushalte, der zunehmenden Globalisierung und der wachsenden Bedeutung des elektronischen Rechtsverkehrs wird es für den Bund und die Länder immer wichtiger, zur Sicherstellung des Funktionierens der auf allen Ebenen benötigten Informationstechnik Strukturen, Regelungen und Maßnahmen zu finden, die in der Lage sind, diesen Ansprüchen gerecht zu werden. Nur so kann die gebietskörperschaftsübergreifende und zukünftig europa- und weltweite Zusammenarbeit mit IT-Unterstützung effizient gewährleistet werden.

19 Bund und Länder reagieren auf die Herausforderungen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung und der Einführung von E-Government¹ mit strategischen IT-Konzepten, die u.a. den IT-Einsatz über Behörden-, Ressort- und Ländergrenzen hinweg umfassend standardisieren und zentralisieren wollen. Zunehmend werden Bestrebungen erkennbar, zum Zwecke eines effizienteren IT-Einsatzes, die Ressourcen zu bündeln, die IT-Kompetenzen in einem Ressort² zu konzentrieren und dieses mit der zentralen Bereitstellung z.B. von Infrastrukturdiensten und anderen IT-Unterstützungsleistungen zu betrauen. Eine zentrale Steuerung und Koordinierung wird teilweise auch bei den die primären Geschäftsprozesse der Ressorts unterstützenden IT-Fachverfahren, den diesen zugrunde liegenden Architekturen und den allgemeinen IT-Standards erwogen.

20 In Deutschland hat der Einsatz der IT in der Justiz und für die Kommunikation mit der Justiz zunächst als Anwendungsfall von E-Government gegolten. So haben der Umsetzungsplan der im Jahre 2000 gestarteten E-Government-Initiative "BundOnline 2005" sowie verschiedene länderspezifische E-Government-Masterpläne etliche Dienstleistungen aus dem Justizsektor als online bereitzustellende E-Government-Dienstleistungen qualifiziert³. Dies hat immerhin den Vorteil gebracht, zentrale, arbeitsteilige und vernetzte IT-Infrastrukturen sowie Dienstleistungsangebote auch zum Aufbau einer IT-unterstützten Kommunikation in der Justiz zu nutzen. Andererseits sprechen die grundgesetzlichen (Art. 97 GG) und landesverfassungsrechtlichen Garantien der (persönlichen und sachlichen) Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter wie auch die Ausgestaltung der Rechtspflege im Gerichtsverfassungsgesetz und in den Verfahrensgesetzen stets auch dafür, die besondere Stellung der Justiz beim IT-Einsatz zu berücksichtigen⁴. Trotz einer gewissen Zielkongruenz (z.B. Effizienzgewinne, Verbesserung der Bürgerservices, Erhöhung der Transparenz, Befreiung von überflüssiger Bürokratie) hat E-Justice bedingt durch die eigenständige Staatsfunktion der Justiz, die in der richterlichen Unabhängigkeit, dem Legalitätsprinzip und der sachlichen Unabhängigkeit der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger ausgestaltet wird, ein eigenständiges Modernisierungsprofil, das sich deutlich von der Verwaltung unterscheidet. In dem Begriff des E-Justice soll die Gewaltenteilung auch im Bereich neuester Entwicklungen zum Ausdruck kommen⁵.

21 Die Bestrebungen einiger Landesregierungen, den IT-Betrieb der gesamten Landesverwaltung einschließlich der Justiz bei justizexternen Stellen zu zentralisieren, haben vor dem Hintergrund der besonderen Stellung der Dritten Gewalt überwiegend landesinterne Diskussionen über die rechtliche Zulässigkeit dieser Vorhaben entfacht.

22 So hat etwa am 27.06.2006 die nordrhein-westfälische Landesregierung weit reichende Änderungen in der Organisation und Steuerung der IT beschlossen. Dabei sollte auch eine umfassende, zentrale Speicherung von „Justizdaten“ in einem dem Innenministerium unterstehenden Rechenzentrum erfolgen. Insbesondere von Seiten der Richterschaft wurde diese Form der „IT-Zentralisierung“ heftig kritisiert. Michael Bertrams, Präsident des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofes und des Oberverwaltungsgerichts Münster, bescheinigte in einem viel beachteten Aufsatz dem Vorhaben das Verdikt der Verfassungswidrigkeit⁶. Die Unabhängigkeit der Dritten Gewalt werde durch die zentrale Datenspeicherung bei einer ressortfremden Instanz unzulässig beeinträchtigt. So sei die verfassungsrechtlich verbürgte „organisatorische Selbständigkeit der Gerichte“ verletzt. Außerdem werde in die richterliche Unabhängigkeit eingegriffen und der Grundsatz effektiven Rechtsschutzes gefährdet. Unter diesen organisatorischen Rahmenbedingungen sei das Vertrauen der Rechtsschutzsuchenden in die Unabhängigkeit der Dritten Gewalt nicht mehr gewährleistet. Das wäre allerdings näher zu untersuchen.

23 In zwei Fällen haben sich zudem Richterdienstgerichte⁷ mit Fragen der richterlichen Unabhängigkeit beim IT-Einsatz befasst⁸.

24 Die Grundidee, durch eine Standardisierung und Zentralisierung von IT-Aufgaben Komplexität zu reduzieren und die Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes zu erhöhen, wird von den IT-Verantwortlichen der Justiz in Bund und Ländern geteilt und vielfältig angewendet. Beispiele dafür finden sich etwa in der Geschäftsordnung der Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz (BLK)⁹, in den verschiedenen Entwicklungsverbänden für justizspezifische Fachverfahren¹⁰, für den Datenaustausch im Rahmen des elektronischen Rechtsverkehrs in den organisatorisch-technischen Leitlinien¹¹ mit dem Austauschformat XJustiz, für die Neuentwicklung justizspezifischer Fachverfahren in dem Beschluss der Amtschefinnen und Amtschefs vom 09./10.03.2006¹² und für die Zentralisierung von IT-Vorhaben aktuell bei der Umsetzung des europäischen Mahnverfahrens mit der Konzentration beim Amtsgericht Wedding.

25 Entscheidungen sind bislang jedoch immer nach individueller Prüfung, mithin in Kenntnis der konkreten Auswirkungen für den IT-Einsatz in dem jeweiligen Geschäftsbereich, und nach Abstimmung in der BLK oder den von ihr eingesetzten Gremien und – soweit mehrere Länder betroffen waren – einvernehmlich durch die IT-Verantwortlichen jedes einzelnen Landes und des Bundes getroffen worden.

Qualitativ neu ist, dass nun – vereinfacht formuliert – der Exekutive zugeordnete, zentrale Instanzen Steuerungskompetenzen beanspruchen, die zudem kraft Amtes und Ausbildung naturgemäß nur über begrenzte Kenntnisse der jeweiligen Justiz-IT-Landschaft und der rechtlichen Rahmenbedingungen des IT-Einsatzes in der Justiz verfügen (können). Zwar weisen die zentralen Steuerungsinstanzen¹³ selbst darauf hin, dass Spezifika der Justiz und zwar namentlich die grundgesetzlich garantierte richterliche Unabhängigkeit der Anwendbarkeit von bestimmten IT-Maßnahmen Grenzen setzen könnten. Diese Grenzen und ihre Auswirkungen sind aber nicht konkret ermittelt. Vielmehr wird – in unterschiedlichen Ausprägungen – bereits die Umsetzung von zentralen IT-Strategien betrieben, ohne dass Klarheit darüber herrscht, in welcher Weise eine IT-Steuerung der Gerichte und Staatsanwaltschaften durch die Exekutive überhaupt zulässig oder zumindest geklärt ist, in welchen Fällen das Einvernehmen mit den Verantwortlichen der Justiz schon aus Rechts-, zumindest aber aus Zweckmäßigkeitsgründen herzustellen ist¹⁴.

2. Der Auftrag an die AG Zukunft

Der Anlass, sich von Seiten der IT-Verantwortlichen der Länder mit so grundsätzlichen Themen wie der Gewaltenteilung und der richterlichen Unabhängigkeit zu befassen, sind nicht aktuelle Gefährdungen durch gezielte Eingriffe der Exekutive in einzelne gerichtliche Verfahren. Es geht vielmehr um die Sorge vor einer schleichenden Auszehrung von Grundprinzipien des Rechtsstaats durch Effizienzdruck und eine die rechtlichen Restriktionen vernachlässigende Fremdbestimmung durch die Exekutive, insbesondere bei der künftigen Gestaltung der Arbeitsweise von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern im Zusammenhang mit elektronischem Rechtsverkehr und elektronischer Aktenführung.

27

Zur Verdeutlichung: Drei praxisrelevante Szenarien

• Szenario 1:

Die Justizverwaltung X will aus Effizienzgründen eine umfassende Zentralisierung der IT aller ihr untergeordneten Justizweige durchsetzen. Zu diesem Zweck ordnet sie an, dass sämtliche Justizdaten auf einer zentralen Serverstruktur bereitgehalten werden sollen. Dazu wird ein staatliches Rechenzentrum beauftragt, gegenüber dem das Justizministerium umfassend weisungsbefugt ist. Ebenso soll eine einheitliche elektronische Akte geführt werden und einheitliche Fachverfahren genutzt werden. Sowohl elektronische Akte als auch die Fachverfahren sind auf den Servern des IT-Dienstleisters installiert. Die Richter und Justizangestellten arbeiten lediglich mit einer „Weboberfläche“ auf sog. „Thin Clients“. Datenänderungen werden unmittelbar auf den Servern des Dienstleisters wirksam.

28

• Szenario 2:

Der IT-Einsatz in der Bundes- oder Landesverwaltung Y soll per Kabinettsbeschluss strategisch neu ausgerichtet werden. Durch die Verankerung der IT in der politischen Steuerung, eine Zentralisierung der Ressourcen, eine durchgängige Standardisierung von Hard- und Software und die Einführung leistungsfähiger Organisationsmodelle soll der IT-Einsatz insgesamt leistungsfähiger und wirtschaftlicher gestaltet werden. In einem ersten Schritt werden die Zuständigkeiten für IT und E-Government gebündelt. Mit dem IT-Bevollmächtigten der Bundes- oder Landesregierung (CIO) wird im Innenministerium eine verantwortliche Stelle geschaffen, die die Gesamtverantwortung für IT- und E-Government-Angelegenheiten der Bundes- oder Landesverwaltung trägt und diese plant, steuert und koordiniert. Dazu ist u.a. vorgesehen, dass die Durchführung von IT-Vorhaben, die eine Größenordnung von 200.000 Euro übersteigen, von der Zustimmung des CIO abhängen. Das Zentrale IT-Management ist außerdem zuständig für die allgemeine IT-Infrastruktur. Dazu gehören insbesondere:

29

- die E-Government-Infrastruktur, wie z. B. Dokumenten Management System, virtuelle Poststelle, PKI-Infrastruktur (z.B. elektronische Signatur, Verschlüsselung, Authentifizierung),
- Netzdienste, wie z. B. E-Mail, Verzeichnisdienste, Internetzugang, Landesintranet, IP-Telefonie,
- die zentrale Regelungskompetenz für die Ende-zu-Ende-Kommunikation (bis OSI-Schicht 4) über Daten- und Sprachkommunikationsnetze,
- IT-Sicherheit

30

• Szenario 3:

Die Ressorts sollen sich zur Entlastung des Bundes- oder Landeshaushalts auf ihre Kernaufgaben konzentrieren. Die IT-Betriebsaufgaben sollen deshalb vollständig von dem Bundes- oder Landesdienstleister wahrgenommen werden. Der CIO legt den Entwurf einer Kabinettsvorlage vor, der die Voraussetzungen schafft, dass alle bislang in der Justiz (und den übrigen Ressorts) mit operativen IT-Angelegenheiten beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den zentralen IT-Dienstleister versetzt werden. Der Bundes- oder Landesdienstleister soll die Möglichkeiten der Fernadministration von PCs und Servern konsequent nutzen.

31

Im Interesse einer Versachlichung der Diskussion hat die BLK in ihrer Sitzung vom 7. und 8. Mai 2008 in Berlin beschlossen:

32

„Die BLK bittet die Arbeitsgruppe „Zukunft“¹⁵, im Hinblick auf Zentralisierungs- und Standardisierungsbestrebungen in der IT des Bundes und der Länder, die sich aus der richterlichen Unabhängigkeit, der Gewaltenteilung und dem Ressortprinzip ergebenden spezifischen Anforderungen an den IT-Einsatz in der Justiz zu dokumentieren und den Entwurf eines entsprechenden Positionspapiers vorzulegen“.

33

34
Verstärkt wird die Notwendigkeit zur Schaffung dieses Positionspapiers durch den zwischenzeitlich vorgelegten Einigungsentwurf der Verhandlungsführer der Föderalismuskommission II¹⁹ zur Stärkung der IT-Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander in Art. 91c Grundgesetz neu. Diese in Kürze zu erwartende Grundgesetzänderung gibt Anlass, sich auch mit den sich hieraus ergebenden Chancen und Risiken für die Justiz zu befassen.

35
Das geforderte Positionspapier wird hiermit vorgelegt.

3. Rechtliche Relevanz: E-Justice ist nicht E-Government!

36
These 1: E-Justice ist nicht E-Government

37
IT-Zentralisierung in der Justiz ist spezifischen verfassungsrechtlichen Grenzen unterworfen; Parallelen zum rechtlich bereits weiter durchdrungenen Bereich des E-Government können nur teilweise gezogen werden. Die IT-Steuerung der Justizorganisation verlangt eine eigene oder zumindest differenzierend-angepasste Lösung.

38
Der IT-Einsatz im öffentlichen Sektor wirft zahlreiche Rechtsfragen auf. So ist zu prüfen, inwieweit das geltende Verfahrens- und Organisationsrecht Veränderungen in der Steuerung von Vorgängen mittels Informationstechnik zulässt. Darüber hinaus wirken sich IT-Standardisierung und IT-Zentralisierung auf die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen und damit auf die bestehenden IT-Märkte (Vergaberecht) aus. Schließlich sind für den gesamten Bereich hoheitlicher Staatstätigkeit die Grenzen des Art. 33 Abs. 4 GG zu beachten (etwa bei einer Aufgabenübertragung an private Dienstleister).

39
Allerdings zeigen sich bei näherem Hinsehen signifikante Unterschiede: E-Justice ist nicht E-Government. Auch wenn es in beiden Fällen um elektronische Kommunikation¹⁷ staatlicher Stellen mit Bürgern, Unternehmen und Behörden sowie den Einsatz von Informationstechnik bei der internen Aufgabenerledigung¹⁸ geht, so kann man E-Government bzw. E-Justice als Gestaltungsauftrag doch nicht ohne Blick auf die beteiligten Akteure und ihre verfassungsrechtliche (Sonder-)Rolle begreifen. Dies betrifft sowohl die Rolle der Justizministerinnen und Justizminister als auch jene der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger, wie Köbler¹⁹ feststellt: „Grundgesetz und Landesverfassungen erlegen den Justizministern die Aufgabe auf, gleichzeitig als Teil der Exekutive für Justizverwaltung und Rechtspolitik verantwortlich zu sein (mit Bindung an das Kabinett und das Parlament), und andererseits wird ihnen die organisatorische Verantwortung für das Funktionieren, die sächliche und personelle Ausstattung der dritten Staatsgewalt, der Rechtsprechung, zugewiesen. Ihre aus Sicht der Exekutive eigentümlichste Ausgestaltung erfährt diese verfassungsrechtliche Sonderrolle durch die den Richtern zugeschriebene Unabhängigkeit, die ihre konkrete Ausprägung in der persönlichen und der sachlichen Unabhängigkeit findet. (...) Damit kennzeichnen das Verfassungsrecht und das von ihm abgeleitete Verfahrensrecht die einzelnen Zweige der Justiz in einer Weise, die von den Möglichkeiten und Aufgaben der exekutiven Verwaltung erheblich abweicht. Aus diesem Blickwinkel erscheint es geboten, auch die Terminologie einer „elektronischen Zusammenarbeit“ für die Justiz deutlich von derjenigen der Verwaltung abzugrenzen: Statt von E-Government sollte von E-Justice die Rede sein.“¹⁹

40
Die **Eigenständigkeit der Justiz als Staatsfunktion** (richterliche Unabhängigkeit, Legalitätsprinzip, besondere Stellung der Justizverwaltung) bedingt vielfach auch ein eigenständiges Modernisierungsprofil. Insbesondere sind daraus spezifische Schranken für eine IT-Zentralisierung abzuleiten. Die technische und rechtliche Modellierung von Verfahrensworkflows erscheint um so einfacher und wirkungsvoller, je stärker systemimmanente Abhängigkeiten und Delegationsstrukturen abgebildet werden können, wie dies typischerweise bei der öffentlichen Verwaltung der Fall ist. Die Unabhängigkeitsgarantien im Justizbereich widersetzen sich zumindest partiell solcher „Programmierung“. Darüber hinaus ist es ohnehin fragwürdig, den Modernisierungsprozess, der mit dem „E“ in der Verwaltung (E-Government) und in der Justiz (E-Justice) gekennzeichnet wird, auf die bloße Technikumsetzung zu reduzieren; hinzu kommen muss das dahinter stehende Leitbild²⁰. Genau dieses dürfte sich aber bei Justiz und Verwaltung unterscheiden; zumindest aber widerspräche es der Ressorthoheit der Justizministerinnen und Justizminister, sich ohne weiteres einem Leitbild des Innenressorts unterordnen zu müssen (und umgekehrt). Dies kann im Einzelfall auch für technische Standardisierungen und Verwaltungsvorschriften zur IT-Nutzung gelten. In der Regel ergeben sich allerdings bei der Frage, ob gesetzliche Regelungen bei der Standardsetzung erforderlich sind, welche vergaberechtlichen Bindungen bestehen usw., in der rechtlichen Bewertung keine wesentlichen Unterschiede zu vergleichbaren Sachverhalten im E-Government-Bereich.

4. Zuspitzung der rechtlichen Fragestellungen: Dimensionen und Gegenstände einer IT-Zentralisierung

These 2: Dimensionen und Gegenstände einer IT-Zentralisierung sind klar zu definieren 41

Um die spezifischen rechtlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen auszuloten, ist eine Unterscheidung nach Art, Reichweite und Gegenstand der IT-Zentralisierung zu treffen. Nur auf einer solchen Grundlage lässt sich ein IT-Steuerungskonzept für die Justiz sinnvoll entwerfen. 42

a) Dimensionen einer IT-Zentralisierung in der Justiz

Im Grunde können drei Arten einer IT-Zentralisierung unterschieden werden, je nachdem auf welchen Ebenen die Zentralisierung stattfindet und bei wem die Führung angesiedelt ist: 43

- IT-Zentralisierung der Justiz auf Bundes- oder Landesebene unter Führung des Justizministeriums

Dies ist der „kleinste gemeinsame Nenner“, wenn man vermeiden möchte, dass jedes Gericht seine „eigenen“ Internetdienste anbietet, seinen „eigenen“ Server hostet oder sich unterschiedliche Formen elektronischer Aktenführung etablieren. Als Besonderheit ist noch zu beachten, dass auch auf Landesebene nicht alle Gerichte der Aufsicht des Justizministeriums unterstehen (etwa in manchen Bundesländern oder beim Bund die Verwaltungsgerichte, die Sozialgerichte oder auch die Arbeitsgerichte und die Finanzgerichte); in diesen Fällen stellen sich vergleichbare Probleme mit einer „ressortfremden Führung“ wie dies auf der dritten Stufe unten dargestellt wird. 44

- Bund-/Länderübergreifende IT-Zentralisierung der Justiz

Auch wenn es unrealistisch ist, sämtliche Gerichte auf Bundes- und Landesebene unter eine gemeinsame „IT-Führung“ zu stellen (was auch politisch nicht wünschenswert erscheint), so hat diese Dimension doch in Teilbereichen erhebliche praktische Bedeutung erlangt. So besteht eine bewährte IT-Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in der Weiterentwicklung des gemeinsamen Justizportals (www.justiz.de). Ebenso gibt es zahlreiche Projekte der Länder untereinander, wie beispielsweise den gemeinsamen Betrieb des Registerportals (www.handelsregister.de). Außerdem ist an dieser Stelle über künftige Verknüpfungen nachzudenken, die sich aus Zugriffsszenarien bzgl. der elektronischen Akte in den Revisionsinstanzen ergeben. 45

-

IT-Zentralisierung unter ressortfremder Führung

Ganz besondere Probleme ergeben sich, wenn man einem fremden Ressort (zum Beispiel dem Innenministerium) über die IT-Administration Zugriff auf die Justizsysteme gewährt. Hier bedarf es einer genaueren Betrachtung der Reichweite des Gewaltenteilungsgrundsatzes.

46

b) „Gegenstände“ der IT-Zentralisierung in der Justiz

„Die“ IT-Zentralisierung (als solche) gibt es nicht. Je nachdem, welche Verfahren und welche Organisationsbereiche zentralisiert werden, stellen sich die (verfassungs-)rechtlichen Fragen unterschiedlich. Man kann insbesondere unterscheiden:

47

- Zentrale Anwendung von Fachverfahren
- Insbesondere: Zentrale Führung elektronischer Gerichtsakten
- Zentrale Querschnittsverfahren, z.B. virtuelle Poststelle, PKI-Infrastruktur (elektronische Signatur, Verschlüsselung, Authentifizierung), Zeiterfassung, Haushalts-/ Kassenwesen, Personalwesen, Telefonvermittlung usw., also Verfahren, die sich wegen ihrer Gleichförmigkeit in allen Verwaltungsbereichen besonders für eine auch ressortübergreifende „Zentralisierung“ und „Standardisierung“ eignen.
- Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen
- IT-Infrastruktur, Netzinfrastruktur sowie weitere Standardvorgaben für Hard- und Software
- Zentrale Datenspeicherung/Serverstruktur
- u.a.m.

48

c) Privatisierung und „IT-Outsourcing“ im Justizbereich

Weitere rechtliche Implikationen (insbesondere Privatisierungsrecht, Datenschutzrecht, IT-Sicherheitsrecht) werden relevant, wenn als zentraler IT-Dienstleister kein staatliches Rechenzentrum, sondern ein privater Anbieter (Dienstleister, Leistungserbringer) fungieren soll, wie dies in einigen Ländern diskutiert wird und auch schon umgesetzt ist. Möglichkeiten und Grenzen der Einbindung Privater sind wiederum im Wesentlichen vom Zentralisierungsgegenstand abhängig. So gebietet beispielsweise § 126 Abs. 3 GBO, dass die maschinelle Führung des Grundbuchs als automatisierte Datei nur auf den Anlagen einer „staatlichen Stelle“ oder „einer juristischen Person des öffentlichen Rechts“ vorgenommen werden darf und sperrt somit von vornherein eine Aufgabenübertragung an einen privaten Dritten.

49

Solche ausdrücklichen Beschränkungen sind allerdings eine klare Ausnahme. Zu beachten bleiben aber auch hier die verfassungsrechtlichen Grenzen für Aufgabenverlagerungen, die sich insbesondere aus Art. 33 Abs. 4 GG ergeben können. Danach ist die ständige Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in der Regel solchen Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Nur so sei eine gesetzmäßige, rechtsstaatliche Verwaltung garantiert. In einer neueren Entscheidung zur zwangsweisen Teilzeitbeschäftigung von Beamtinnen und Beamten hat das BVerfG²¹ festgestellt, dass alle Aufgaben, deren Wahrnehmung die besonderen Verlässlichkeits-, Stetigkeits- und Rechtsstaatlichkeitsgarantien des Beamtenums erforderten, vom Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG erfasst seien. Dieses Verständnis geht ersichtlich weiter als die zum Teil in der Literatur anzutreffende Auffassung, der Funktionsvorbehalt sei „auf die wesentlichen Kernfunktionen staatlicher Aufgabenerfüllung i. S. d. typischerweise die Staatlichkeit ausmachenden Funktionen zu beschränken.“²²

50

Unabhängig davon, wie man den Begriff der hoheitsrechtlichen Befugnisse in Art. 33 Abs. 4 GG auch auslegen mag, wird unisono in Literatur und Rechtsprechung²³ für die zulässige Durchbrechung des Funktionsvorbehalts durch Beileihung²⁴ jedenfalls eine ausdrückliche Entscheidung des Gesetzgebers verlangt. Die Organisationsgewalt der Exekutive allein vermag die Beileihung nicht zu tragen. Ein Outsourcing des IT-Betriebes für die Gerichte, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugseinrichtungen an einen privaten Dienstleister wäre insoweit verfassungsrechtlich bedenklich, sofern die Justiz dadurch die Steuerung und inhaltliche Gestaltung über die IT-Systeme verlore. Soweit jedoch durch die vertragliche Ausgestaltung die „herrschende Einflussnahme“ bei der Justiz verbleibt, ist Art. 33 Abs. 4 GG nicht verletzt²⁵. Der Bundesrat hat die Problematik erkannt und will deshalb Art. 33 Abs. 4 GG bei der in Aussicht genommenen Übertragung von Aufgaben im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit auf Notarinnen und Notare durch eine bereichsspezifische Ergänzung des Grundgesetzes Rechnung tragen²⁶.

51

II. Typische (verfassungs-)rechtliche Fragestellungen

1. Maßstäbe des Datenschutzes und der Datensicherheit bei IT-Einsatz und IT-Zentralisierung

These 3: Datenschutz- und Datensicherheitsmaßnahmen müssen auf einem Zentralisierungskonzept fußen

52

Eine IT-Zentralisierung stellt regelmäßig erhebliche Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit. Welche technischen, organisatorischen und personellen Schutzmaßnahmen zu treffen sind, hängt von der Sensibilität und dem Umfang der im Einzelfall zu speichernden und zu verarbeitenden Daten ab. Das wiederum kann nur in Ansehung der nach dem Zentralisierungskonzept für eine Zentralisierung vorgesehenen Verfahren und Datenbestände beurteilt werden. Für dieses Zentralisierungskonzept sollten die rechtlichen Anforderungen (Koordinaten) entwickelt, dokumentiert und fortgeschrieben werden.

53

Der IT-Einsatz in der Justiz²⁷ erfordert regelmäßig ein (noch) höheres Maß an IT-Sicherheit als dies ohnehin schon in weiten Bereichen der öffentlichen Verwaltung der Fall ist. Die Integrität der IT-Systeme und der datenschutzkonforme Umgang mit hochsensiblen personenbezogenen Daten, die regelmäßig und in erheblichem Umfang in der Justiz anfallen, unterliegen besonderen Schutzanforderungen. Die erforderliche „Hochverfügbarkeit“, also der jederzeitige Zugang zu Justizdaten, ohne den Rechtsschutz nicht gewährleistet werden kann, ist sicherzustellen. Hinzu kommt die notwendige Langzeitarchivierung von Datensätzen, deren technische Voraussetzungen noch nicht geklärt sind. Die Vertraulichkeit und Integrität der Kommunikation mit der Justiz ist auch eine unentbehrliche Grundlage für den Fortbestand des Vertrauens in die Dritte Gewalt und die Akzeptanz des Einsatzes elektronischer Systeme: Ohne ein Höchstmaß an IT-Sicherheit entsteht Schaden am Rechtsstaat²⁸. Den typischen Gefährdungslagen wie distributed Denial of Service-Attacken, Hackerangriffen, Virenbefall, Systemausfall, Datenmanipulation, Identitätsdiebstahl usw. ist wirkungsvoll vorzubeugen.

54

Im Rahmen einer zentralen IT-Infrastruktur wäre unter anderem zu fragen: Wer hat Zugriff auf die Daten (Rollen- und Rechtekonzept)? Wer kümmert sich um die Datensicherheit? Wer führt die Aufsicht? Wer verantwortet die organisatorisch-technische Ausgestaltung und Weiterentwicklung der IT-Systeme?

55

Generell muss für den Gegenstand einer „IT-Zentralisierung“ bedacht werden, dass durch die regelmäßig gebündelte Datenhaltung hochsensible Datensammlungen entstehen. Dass für landes- oder gar bundesweite Justizdatensammlungen (ggf. unter zentraler Administration) besondere Schutzvorkehrungen und ausgeklügelte IT-Sicherheitsstrukturen geschaffen werden müssen, liegt auf der Hand.

56

Dies alles gilt in besonderer Weise bei einer IT-Zentralisierung unter ressortfremder Führung (etwa des Innenministeriums). Hier wird in der Literatur eingewendet, der Grundsatz effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) sei gefährdet: Die Rechtsschutzsuchenden hätten kein Vertrauen in eine „ressortfremd gesteuerte Justiz“ (auch wegen unklarer Zugriffsmöglichkeiten auf die Justizdaten). Schon der „böse Schein“ sei zu vermeiden, was besonders bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit virulent würde²⁹. Diese Argumentation gilt es kritisch zu untersuchen (vgl. auch unten II. 5).

57

2. Maßstab der richterlichen Unabhängigkeit bei IT-Einsatz und IT-Zentralisierung

These 4: Die richterliche Unabhängigkeit kann durch eine starke IT-Durchdringung berührt werden

58

Die zunehmende Technisierung und Vernetzung der Justiz (elektronischer Rechtsverkehr, elektronische Register, elektronische Aktenführung, Justizportale, Justizserver etc.) prägt die richterliche Arbeitsweise der (näheren) Zukunft, zum Teil auch schon gegenwärtig. Berührungspunkte zur richterlichen Unabhängigkeit sind deshalb nicht fern liegend. Die Rückkoppelungen des Technikeinsatzes auf die Unabhängigkeitsgarantie sind (rechts-)wissenschaftlich bislang kaum erforscht. Zwischen den weniger virulenten äußeren Polen (zulässig: Einsatz bloßer Bürosoftware oder Verwaltung der richterarbeitsplatzfernen IT-Peripherie; unzulässig: IT-gestützte bindende Vorgaben für die richterliche Entscheidungsfindung) ergibt sich eine erhebliche rechtliche Grauzone. Auf den ersten Blick ist eine extensive Interpretation der richterlichen Unabhängigkeit abzulehnen – es kann angesichts des erreichten gesellschaftlichen Durchdringungsgrades mit IT-Technik keinesfalls um einen „Sonderweg“ für die Justiz oder gar um die Frage des IT-Einsatzes „an sich“ gehen, sondern lediglich um den essentiellen Schutz der spezifisch justiziellen verfassungsrechtlichen Vorgaben: der Rechtsgewährungsgarantie unter dem Postulat der richterlichen Unabhängigkeit. Im Falle einer bloßen zentralen Datenhaltung, der Errichtung zentraler Netzinfrastrukturen, der Implementierung von Querschnittsverfahren oder „einfacher“ Dokumentenmanagementsysteme scheint eine Berührung der richterlichen Unabhängigkeit eher ausgeschlossen. Bei der zentralen Vorhaltung von Fachverfahren und der elektronischen Aktenführung ist indes – in Analyse der „Mächtigkeit“ der eingesetzten Systeme – eine mögliche Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit genauer zu untersuchen.

59

Soweit es nicht nur um einen nebensächlichen, ausschließlich dienenden IT-Einsatz geht, ist die Implementierung und Nutzung elektronischer Medien in der Justiz auch vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Grundsatzes richterlicher Unabhängigkeit (Art. 97 GG) zu betrachten – schon wegen der latent einflussreichen Steuerungsfunktion komplexer Software- und Netzwerklösungen. Ob hier aber überhaupt die Schwelle zur verfassungsrechtlich problematischen Beeinträchtigung

60

der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 97 GG) erreicht oder gar überschritten wird, kann nicht ohne eine exakte Betrachtung des genauen Gegenstandes der „IT-Zentralisierung“ beurteilt werden. Ausgangspunkt ist der „Schutzbereich“ des Art. 97 GG in Abgrenzung zur bloßen Justizverwaltung.

Die Organisationsgewalt der Justizverwaltung findet ihre (absolute) Grenze in der rechtsprechenden Tätigkeit. Die Kernaufgabe der Dritten Gewalt muss frei von jeglicher Einflussnahme der Exekutive sein. Der sachlich unabhängige Richter darf bei der Entscheidung, was rechtens ist, keiner Beeinflussung unterworfen sein. Er allein entscheidet nach Maßgabe des geltenden Rechts. Der Kernbereich richterlicher Tätigkeit (also „Tätigkeiten, die der eigentlichen Rechtsprechungstätigkeit nicht so weit entrückt sind, dass für sie die Garantie des Art. 97 Abs. 1 GG vernünftigerweise nicht mehr in Anspruch genommen werden können“), soll nicht nur von unmittelbaren Eingriffen frei bleiben; auch Maßnahmen, die auf indirekte Weise künftige Verfahren zu beeinträchtigen vermögen, sollen in Widerspruch zur richterlichen Unabhängigkeit stehen⁶¹.

Unstreitig ist die richterliche Unabhängigkeit nicht berührt, soweit es um Maßnahmen der (bloßen) *Justizverwaltung* geht, die auf eine Verbesserung der Organisation bzw. effizientere Arbeitsabläufe zielen und keine (unmittelbare) Rückwirkung auf die richterliche Entscheidungsfindung haben⁶¹. Der Einsatz von IuK-Technik in der Justiz ist bislang in erster Linie Angelegenheit solcher Justizorganisation und demnach Verwaltungstätigkeit; Art. 97 Abs. 1 GG findet keine Anwendung. Dies gilt unabhängig davon, ob über diesen IT-Einsatz durch die herkömmliche Justizverwaltung (bzw. das Justizministerium) oder durch einen in „richterlicher Selbstverwaltung“ gebildeten Justizverwaltungsrat entschieden wird. Die Betrachtung ändert sich jedoch mit zunehmender rechtsverbindlicher Einführung der „elektronischen Akte“ und damit der faktischen Notwendigkeit einer zunehmenden richterlichen elektronischen Aktenbearbeitung⁶².

Problematisch ist, dass – bedingt durch den technischen Wandel – materielle und bloß „technisch-organisatorische“ Sachverhalte nicht mehr exakt trennbar sind: Die Zeiten, in denen sich der IT-Einsatz auf inhaltsneutrale, lediglich äußere Arbeitsabläufe steuernde Techniken beschränkte (z.B. der Einsatz klassischer Bürosoftware oder einfache Datenverarbeitungsvorgänge), gehören in weiten Teilen bereits der Vergangenheit an. Vielmehr werden durch den Einsatz moderner Technik Arbeitsinhalte und -ergebnisse mehr und mehr vorgeprägt⁶³. Fachanwendungen und Datenverarbeitungsvorgänge werden „mächtiger“ und können die (richterliche) Arbeit durch inhaltliche Vorgaben unterstützen (und ggf. lenken); die eingesetzten technischen Mittel können die methodische Herangehensweise an die Lösung von Rechtsfällen und das Recht selbst verändern. Faktisch wird eine technische Unterstützungstätigkeit immer weniger von der rechtsprechenden Tätigkeit trennbar. Hier bedarf es einer genauen Analyse der jeweiligen Fachverfahren bzw. elektronischen Aktenführung.

Danach ist das Spannungsverhältnis zwischen inhaltlicher Eigenverantwortung und organisatorischer Eingebundenheit des Richters⁶⁴ aufzulösen, das durch den technischen Fortschritt eine neue Dimension gewonnen hat. Auf der einen Seite steht die inhaltliche Einmischungsfreiheit des Richters, auf der anderen Seite seine gleichzeitige Eingebundenheit in die Justizorganisation. Dabei ist ungeklärt, ob die Verfassungsgarantie des Art. 97 GG nicht nur eine inhaltlich-abwehrende, sondern auch eine organisationsrechtlich-gestaltende Seite aufweist.

Für letzteres tendiert derzeit ein Teil des Schrifttums, wonach der *Bezugspunkt richterlicher Unabhängigkeit zu erweitern* sei⁶⁵. Die Mitwirkung an der Optimierung gerichtsinthemer Verfahrensabläufe sei originärer Teil richterlicher Verantwortung für die Systemleistungen und damit kompatibel mit richterlicher Unabhängigkeit.

Dagegen wird vorgebracht, dass die Berufung auf die richterliche Unabhängigkeit nicht zu seiner Denaturierung als Allzweckwaffe zur Verhinderung von Strukturveränderungen führen darf und insoweit die Einbindung in fremdverantwortete Infrastrukturen (durch Technisierung, Automatisierung und Ökonomisierung) weder die verfassungsrechtlich garantierte richterliche Unabhängigkeit noch den Gewaltenteilungsgrundsatz berühren. Hinsichtlich der möglichen Einführung einer *elektronischen Akte* äußert sich *Berlit* klar in diese Richtung: Die richterliche Unabhängigkeit sei kein „Privileg zur Abwehr von Reformen“. Die Einführung einer elektronischen Akte bewirke keinen inhaltlich-sachlichen, steuernden Einfluss auf die rechtsprechende Tätigkeit und es gäbe keine verfassungsrechtliche Garantie, dass die Akten weiterhin in Papierform vorgehalten werden müssten⁶⁶. Auch die Befugnis der Richterschaft, über Zeitpunkt und Ort der richterlichen Tätigkeit frei zu befinden, sei nicht berührt, wenn die Bearbeitung der elektronischen Akte eine höhere Präsenz im Gericht erzwingen würde⁶⁷.

Der Auffassung von *Berlit* ist dem Grunde nach zuzustimmen. Allerdings hängt die Möglichkeit einer Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit bei Einführung einer elektronischen Akte im Einzelfall davon ab, welche Funktionen bzw. „Unterstützungstools“ (z.B. automatische Terminbestimmung o. Ä.) eine elektronische Akte bietet. So wäre eine informationstechnische Unterstützung richterlicher Tätigkeit mit mittelbarer Auswirkung auf die Entscheidung selbst durchaus realisierbar (etwa mittels automatisch generierter Entscheidungsvorschläge in einfach gelagerten Fällen/Massenverfahren usw.).

Bemerkenswert erscheint im vorliegenden Zusammenhang die Rechtsprechung der Richterdienstgerichte. Von diesen wird die Unabhängigkeitsgarantie (entgegen gewichtiger Stimmen der Literatur) traditionell weit ausgelegt⁶⁸.

So erkannte etwa das Richterdienstgericht beim Landgericht Düsseldorf einen Verstoß gegen die richterliche Unabhängigkeit darin, dass sich der Direktor eines Amtsgerichts weigerte, dem klagenden zuständigen Richter die elektronisch eingereichten Eingaben zum Handelsregister in ausgedruckter Form zur häuslichen Bearbeitung ausdrucken zu lassen, obwohl seit der Neufassung des Handelsregisters gesetzlich angeordnet ist, dass Handelsregister ausschließlich elektronisch geführt werden⁶⁹.

70 In einem nicht rechtskräftigen Urteil des Hessischen Dienstgerichts bei dem Landgericht Frankfurt am Main (1. DG 5/2007) ist der Antrag mehrerer Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht zurückgewiesen worden, die sich unter Bezugnahme auf die richterliche Unabhängigkeit gegen die Grundentscheidung des Hessischen Ministeriums der Justiz wandten, den technischen Betrieb und die Administration des EDV-Netzes für den Rechtspflegebereich auf die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung, die eine Oberbehörde der Landesverwaltung Hessens ist und der Dienstaufsicht des Hessischen Ministers der Finanzen untersteht, zu übertragen.

71 Soweit es (nur) um eine *zentrale Bereithaltung von Datengeht*, erscheint dadurch allerdings die richterliche Unabhängigkeit eher nicht berührt. Hiergegen vorgebrachte Bedenken überzeugen nicht. Danach sei dem Richter nicht nur ein ungehinderter Zugriff auf seine Arbeitsmittel (PC und Programme) zu gewähren, sondern Schriftstücke seien auch „als sein persönliches Eigentum“ zu bewerten, solange sie nicht Bestandteil der Gerichtsakte sind⁴⁰. In letzter Konsequenz würde dies bedeuten, dass der Richter durch die Einordnung der Vertraulichkeit der Daten die IT-Organisation bestimmt. In dessen Folge würden somit weit reichende Einschränkungen für eine Standardisierung und Zentralisierung bestehen.

72 Generell fällt eine trennscharfe Bestimmung der Reichweite der richterlichen Unabhängigkeit schwer. Obwohl die rechtswissenschaftliche Literatur zur Unabhängigkeitsgarantie im Allgemeinen kaum mehr überschaubar ist, fehlt es weitgehend an Spezialliteratur im Kontext von E-Justice. So können detaillierte Aussagen nur bei genauer Analyse des Workflows technisch unterstützter richterlicher Entscheidungsfindung getroffen werden. Eine solche Analyse fehlt bislang.

73 In Anlehnung an eine neuere Literaturmeinung⁴¹ könnte zwischen technischer Hilfsverwaltung und genuiner Entscheidungsfindung durch Informationstechnik unterschieden werden. Danach ist (ausgehend vom Einzelfall) die richterliche Unabhängigkeit dann nicht berührt, wenn es um Maßnahmen der *Justizverwaltung* geht, die auf eine Verbesserung der Organisation (bzw. effizientere Arbeitsabläufe) zielen und *keine unmittelbare Rückwirkung* auf die richterliche Entscheidungsfindung haben. Handelt es sich dementsprechend um den Fall einer „*technischen Hilfsverwaltung*“, steht der Justizverwaltung ein weit reichender Handlungsspielraum offen, was eine mögliche IT-Zentralisierung betrifft. Zudem kann zwischen „*verwaltungsnahen*“ und „*verwaltungsfernen*“ Justizaufgaben unterschieden werden. Bei der Erfüllung von (genuinen) Verwaltungsaufgaben durch die Gerichte bestehen keine weitergehenden Einschränkungen aufgrund Art. 92, 97 GG.

3. Generelle Zulässigkeit einer IT-Zentralisierung der Justiz auf Länderebene?

74 These 5: Eine IT-Zentralisierung der Justiz auf Länderebene ist unter bestimmten Rahmenbedingungen zulässig

75 Die Zulässigkeit einer IT-Zentralisierung in der Justiz ist nicht a priori ausgeschlossen, da der Einsatz von IT und die Erbringung zentraler Rechenzentrumsdienstleistungen gegenüber der Rechtsprechung nur eine dienende Funktion haben und nicht auf eine Beeinflussung der richterlichen Entscheidungsfindung oder eine Beschränkung des Rechtsschutzes abzielen. Die Justiz betreffenden Verfassungsgrundsätze (Art. 19 Abs. 4, 92, 97 GG) wären nur dann berührt, wenn der IT-Einsatz ernsthafte Zweifel an der Datensicherheit mit sich bringen (dann wäre die Rechtsschutzgarantie betroffen) oder wenn die elektronische Aktenbearbeitung richterliche Entscheidungsspielräume einengen würde (dann wäre die richterliche Unabhängigkeit betroffen). Beides hängt von der technischen Ausgestaltung der IT-Infrastruktur ab.

a) Grundsatz organisatorischer Selbständigkeit der Gerichte?

76 Der *Deutsche Richterbund* fordert eine weit reichende Selbstverwaltung der Justiz. Danach müsste den Richterinnen und Richtern bei allen wesentlichen Organisationsfragen ein Mitbestimmungsrecht eingeräumt werden⁴². Hergeleitet wird dies aus der „Eigenständigkeit und Autonomie der Justiz“ (Art. 92 ff. GG). Danach widerspreche eine „Fremdverwaltung der Justiz“ (die auch in Form einer „IT-Zentralisierung“ denkbar wäre) ihrer verfassungsrechtlichen Stellung, die ihr nach dem Gewaltenteilungsprinzip und nach der in Art. 92 ff. GG vorgesehenen Gerichtsorganisation zugewiesen sei. Die Leitung und Geschäftsführung der Justiz sei vielmehr als gemeinsame Aufgabe aller Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu verstehen. Dies wurde vom Deutschen Richterbund erst vor kurzem weiter bekräftigt⁴³.

77 Dem ist entgegenzuhalten, dass Gerichtsorganisation (auch im Verständnis der Verfassungstradition) grundsätzlich Verwaltungstätigkeit ist. Nach bisher überwiegender Ansicht lassen sich die Forderungen nach einem „Selbstverwaltungsrecht der Dritten Gewalt“ nicht aus der Verfassung ableiten⁴⁴.

78 Was in diesem Kontext IT-Zentralisierung und Selbstverwaltung der Justiz betrifft, muss unterschieden werden: Auch wenn man ein verfassungsrechtliches Gebot zur Reorganisation der Justiz (besonders mit einer Kompetenzverlagerung von den Justizministerien zu selbstorganisierenden Gremien der Richterschaft) ablehnt, ist eine Mitwirkung der Richterinnen und Richter bei der Konzeption und Etablierung von IT-Systemen schon aus Akzeptanzgründen sinnvoll.

b) „Justizverwaltung“ (bzw. Gerichtsverwaltung) als Gegenstand der Organisationsgewalt der zuständigen Ministerien?

79 Justizverwaltung ist Exekutivverwaltung im herkömmlichen Sinne und unterliegt weitgehend der Organisationsmacht der zuständigen Ministerien, soweit dem keine besonderen gesetzlichen Regelungen (etwa aus dem GVG) entgegenstehen. Soweit also einer der untersuchten Zentralisierungsgegenstände dem typischen Bereich der Justizverwaltung zugerechnet werden kann, bestehen keine rechtlichen Hürden für eine Zentralisierung auf Landesebene unter dem Dach des zuständigen Ministeriums.

80 Allerdings wurden Gegenstand, Reichweite und (verfassungs-)rechtlicher Rahmen der Justizverwaltung in Literatur und Rechtsprechung bisher nur unzureichend beleuchtet. Bis auf die Untersuchung von Wittreck (Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006) liegt keine aktuelle Gesamtdarstellung vor; auch diese befasst sich aber nur sehr kursorisch mit IT-Fragen. Die Kommentarliteratur verfolgt keinen einheitlichen Ansatz und ist in der Vielfalt ihrer Ergebnisse kaum fassbar. Terminologische Wirren (es ist – jeweils unter divergierenden Verständnisansätzen – die Rede von „Justizverwaltung“, „Gerichtsverwaltung“ oder bloßer „Hilfsverwaltung“) tragen zu einer weiteren Verdunkelung der Materie bei. Aus einzelnen Stellungnahmen geht hervor, dass die ministerielle Justizverwaltung nur noch als ein aus der Tradition erklärbares „notwendiges Übel“ angesehen wird (oder gar als verfassungswidrige Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes). Dem ist nun Wittreck entgegengetreten, der in seiner Schrift überzeugend den Nachweis erbringt, dass dem parlamentarisch verantwortlichen Minister eine grundlegende Funktion für die demokratische Legitimation der Dritten Gewalt zukommt⁴⁵.

81 „IT-Sachverhalte“ sind dem Grunde nach der *Gerichtsverwaltung* (bzw. Justizverwaltung i.e.S.) zuzuordnen und damit Gegenstand der Organisationsgewalt des zuständigen Ministeriums. Sie sind Teil der so genannten *Infrastrukturverwaltung*. Darunter wird die Bereitstellung der sachlichen Arbeitsgrundlagen für die Rechtsprechung der Gerichte verstanden: Das reicht von der Errichtung und Instandhaltung der Gerichtsgebäude über die Unterhaltung von Bibliotheken, die Bereitstellung von Vordrucken bis eben zur Ausstattung mit IT- und Computertechnik und den damit verbundenen Vernetzungs- und Rechercheoptionen⁴⁶. Bis vor einiger Zeit wurde dieser Bereich – namentlich die IT-Ausstattung der Gerichte und damit auch der Richterinnen und Richter – unstrittig als Teil der exekutiven Steuerungsmacht der Justizverwaltung angesehen. Beklagt wurden indes von der Richterschaft die „Unterversorgung“ an technischen Mitteln und die fehlenden Haushaltsmittel. Diese Klagen haben sich angesichts der besseren Ausstattung nun grundlegend gewandelt. Nachdem der IT-Einsatz bei den Gerichten Mittel der „Effizienzsteigerung“ sein soll, wird zunehmend eine „gezielte Kontrolle und Steuerung“ der Richter vermutet und mit einem Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit argumentiert.

82 Hier besteht noch ein Bedarf an Grundlagenforschung. Einerseits kann mit dem oktroierten Einsatz technischer Systeme – insbesondere von Fachverfahren – aufgrund der potentiellen „Mächtigkeit“ moderner IT-Anwendungen und der beim Einsatz bestimmter Fachverfahren schwierigen Trennbarkeit von (bloßer) Unterstützungsleistung und rechtsprechender Tätigkeit im Einzelfall tatsächlich ein unzulässiger Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit verbunden sein (s.o.). Dagegen bleibt der IT-Einsatz in weiten Teilen alleinige Angelegenheit der Justizverwaltung.

83 Bislang wurde in der rechtlichen und rechtspolitischen Diskussion zu wenig beachtet, dass IT-Zentralisierung nicht nur auf eine Einsparung von Mitteln zielt, sondern durch den IT-Einsatz auch eine Effizienzsteigerung der Gerichtsorganisation und der Verfahrensabläufe bezweckt wird. Dadurch erhalten die Zentralisierungsbestrebungen mittelbar verfassungsrechtliche Relevanz, da sie mit dem durch Art. 19 Abs. 4 GG und dem Rechtsstaatsprinzip begründeten Anspruch der Gewaltunterworfenen, von den Gerichten in angemessener Zeit eine Entscheidung zu erhalten, korrelieren. IT-Zentralisierung – als Teil der Exekutivverwaltung – unterfällt demnach *grundsätzlich* der Organisationsgewalt der einzelnen Ministerien. Eine beachtliche verfassungsrechtliche Schranke bildet in erster Linie die (sachliche) richterliche Unabhängigkeit. (Nur) soweit diese betroffen ist, bestehen Bedenken gegen eine IT-Zentralisierung.

c) Organisatorische Schwierigkeiten einer IT-Zentralisierung

84 Soweit eine die einzelnen Fachgerichtsgebiete übergreifende IT-Zentralisierung angestrebt wird, stellen sich in einzelnen Bundesländern organisatorische Probleme. Eine Konzentration der Gerichtsverwaltung beim Justizministerium (so genanntes Rechtspflegeministerium) wurde zwar mittlerweile in den meisten Bundesländern vorgenommen. Vereinzelt – insbesondere in Bayern – wird aber noch an der Zuordnung der Fachgerichtsbarkeiten zu den thematisch einschlägigen Fachministerien festgehalten. In Bayern obliegt dem Justizministerium etwa nur die Verwaltung der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Sozial- und Arbeitsgerichte, Finanzgerichte und Verwaltungsgerichte werden dagegen von den „Fachministerien“ für diesen Bereich betreut. Eine „fachgerichtsübergreifende“ IT-Zentralisierung in Bayern wäre demnach im Einvernehmen mit vier Ministerien zu treffen. Auch auf Bundesebene ist bisher das Bundesjustizministerium nicht für alle Gerichte zuständig; so sind das Bundessozialgericht und das Bundesarbeitsgericht dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zugeordnet. Wie eine entsprechende Bündelung der Kompetenzen zu erfolgen hätte (Gesetz, Kabinettsbeschluss usw.), wird nachfolgend bei der Frage einer „ressortfremden“ IT-Zentralisierung untersucht.

4. Vorbehalt des Gesetzes für die IT-Zentralisierung der Justiz?

These 6: Die IT-Zentralisierung der Justiz unter ressortfremder Führung bedarf eines Gesetzes

85

Eine IT-Zentralisierung der Justiz unter „ressortfremder“ Führung (zum Beispiel im Geschäftsbereich des Innenministers) sollte sinnvoller Weise auf einer dezidierten gesetzlichen Grundlage erfolgen. Das folgt daraus, dass es bei einer Reorganisation der Informations- und Kommunikationsvorgänge in der Justizverwaltung, insbesondere mit einer umfassenden, zentralen Datenspeicherung durch Dritte, um „wesentliche“, richtungweisende Entscheidungen gehen könnte, die – was noch einer näheren Untersuchung bedürfte – dem parlamentarischen Gesetzgeber (zumindest bzgl. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verantwortungsverlagerung) vorbehalten sein sollten. Außerdem sind hierdurch alle sensiblen personenbezogenen Justizdaten betroffen, so dass auch bereichsspezifischer Datenschutz (Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme) durch eine eigene gesetzliche Grundlage hergestellt werden sollte. Inwieweit hier der Bundesgesetzgeber (etwa im Rahmen des GVG) oder die Länder durch entsprechende „IT-Organisationsgesetze“ zuständig sind, ist zu klären. Es spricht viel dafür, die legislative Verantwortung zwischen dem Bund (für die übergreifenden Fragen) und den Ländern (für die landesspezifische IT-Organisation) zu teilen.

86

Nach dem sog. institutionellen Gesetzesvorbehalt sollen solche Organisationsentscheidungen des Staates, die von *wesentlicher* Bedeutung für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Allgemeinheit sind, eine gesetzliche Grundlage haben. Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof wendet den Gesetzesvorbehalt auf Organisationsentscheidungen an, die i. S. d. Rechtsprechung des BVerfG wesentlich sind; argumentiert wird, dass der Wesentlichkeitsgrundsatz nicht nur bei der Rechtsetzung, sondern als allgemeines Prinzip überhaupt gelten müsse⁴⁷. Legt man diese Anschauung zu Grunde, läge bei einer Bündelung der IT-Planungs-, Gestaltungs- und Durchführungsverantwortung bei einer ressortfremden Instanz eine derart „wesentliche“ Entscheidung vor, die einer gesetzlichen Regelung bedürfte. Mit den Worten des nordrhein-westfälischen Gerichtshofs: „Bei der Organisation der Justizverwaltung geht es mithin um Entscheidungen, die weit reichende Folgen für die Stellung der Dritten Gewalt und das Vertrauen des Bürgers in deren Unabhängigkeit haben können (...) Die Gerichtsverwaltung muss durch die Art ihrer Organisation, (...), imstande sein, im politischen Kräftespiel der Rechtsprechung die – insbesondere finanziellen – Mittel zu sichern, derer sie für die Funktionsfähigkeit und Erfüllung ihrer Aufgaben bedarf.“⁴⁸

87

Wittrecktheit für die IT-Zentralisierung in der Justiz einen Gesetzesvorbehalt direkt aus Art. 97 GG ab⁴⁹. Nachdem Regelungen der Justizverwaltung häufig den „äußeren Ordnungsbereich“ richterlicher Tätigkeit berühren, erscheine eine mittelbare Beeinflussung der richterlichen Unabhängigkeit in Einzelfällen denkbar (insbesondere bei Sachverhalten mit IT-Bezug, etwa der Implementierung einer „elektronischen Akte“). Bei Verwaltungsmaßnahmen mit „Nähe zur richterlichen Unabhängigkeit“ bzw. mit „Unabhängigkeitsrelevanz“ könne von einem Gesetzesvorbehalt ausgegangen werden.

88

Es mag allerdings dahin gestellt bleiben, ob man den Vorbehalt des Gesetzes, der unstreitig zur demokratischen Legitimation von Grundrechtseingriffen beitragen soll, auf Organisationsentscheidungen des Staates übertragen kann. Bei der IT-Zentralisierung geht es nämlich um mehr als dieses. Die Neuorganisation der Justizverwaltung mithilfe von Informationstechnik bewirkt auch eine Verlagerung der Verarbeitung personenbezogener Daten (und zwar im Bereich der Justiz zumeist sehr sensibler Informationen) auf Dritte, seien es externe Rechenzentren, IT-Dienstleister in privater oder öffentlich-rechtlicher Trägerschaft, auf Landes- oder gar Bundesebene. Man darf hier nicht nur auf den technisch-administrativen Rahmen der elektronischen Aktenführung oder den Serverbetrieb schauen, sondern muss auch die mithilfe dieser Technologien gespeicherten, übermittelten oder zum Abruf bereit gehaltenen Inhalte in den Blick nehmen. Dies hat damit für den Bürger eine erhebliche Grundrechtsrelevanz. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 27.2.2008 („Online-Durchsuchung“) hervorgehoben, dass nicht nur die Vertraulichkeit persönlicher Daten grundrechtlich geschützt ist, sondern auch die Gewährleistung der Integrität informationstechnischer Systeme vom Grundrechtsschutz des Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG umfasst wird. Angesichts der erheblichen Gefährdungen, denen IT-Systeme heute ausgesetzt sind, aber auch des Umstandes, wie sehr der Einzelne auf die IT-Nutzung angewiesen ist (bis hin zum elektronischen Rechtsverkehr), erstreckt sich das Persönlichkeitsrecht und die Handlungsfreiheit beim elektronischen Handeln auch auf die Sicherheit und Funktionsfähigkeit der IT-Systeme. Es hat deshalb eine besondere Grundrechtsrelevanz, wenn der Umgang mit den sensiblen Justizdaten über die Neuordnung im E-Justice mit seinen Informationsflüssen, Speicherungsbefugnissen, Rollen- und Rechtssystemen etc. neu geregelt wird.

89

Offen ist hingegen, ob die notwendigen Rechtsgrundlagen durch den Bundes- oder Landesgesetzgeber zu schaffen sind. Für den Bund spricht die sachliche Nähe zu den Prozessordnungen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), für die Länder deren Autonomie in Fragen der Organisation und Verwaltung solcher Einrichtungen, für die die Länder originär zuständig sind (wie in der Justiz unterhalb der Ebene der Bundesgerichte). In Betracht kommt auch eine Verantwortungsteilung, wonach der Bund die wesentlichen Grundsatzfragen einheitlich beantwortet (zum Beispiel im GVG), während die Länder ihre IT-Organisation an die spezifischen Bedingungen des jeweiligen Landesnetzes, die E-Government-Strukturen etc. anpassen. In jedem Falle erscheint es zur Reduzierung der Risiken eines eventuellen Datenmissbrauchs wünschenswert, die Verantwortung für die Einhaltung des Datenschutzes und die dafür notwendigen Kontrollkompetenzen bei den jeweiligen Justizministerien zu belassen.

90

5. IT-Zentralisierung unter ressortfremder Führung?

These 7: Eine IT-Zentralisierung unter ressortfremder Führung ist nur im Einvernehmen mit dem Justizministerium möglich

91

Eine IT-Zentralisierung unter „ressortfremder“ Führung (zum Beispiel im Geschäftsbereich des Innenministeriums) erscheint nicht a priori verfassungswidrig, muss aber in ihrer konkreten Ausgestaltung erhebliche verfassungsrechtliche Hürden überwinden. Insbesondere die Ressortverantwortung des Justizministers, aber auch der Grundsatz der informationellen Gewaltenteilung sowie der Vorbehalt des Gesetzes verlangen ein IT-Steuerungskonzept, welches den Belangen einer unabhängigen, sicheren und effizienten Justiz ausreichend Rechnung trägt. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass ein solches Konzept nur im Einvernehmen mit den verantwortlichen Justizministern erarbeitet werden kann („abgeben – nicht wegnehmen“). Darin ist präzise zwischen den genauen Zentralisierungsgegenständen und -ebenen zu unterscheiden.

92

a) Grundsatz der Gewaltenteilung – allgemein

Im politischen Raum existieren Pläne, die IT der Justiz in Rechenzentren der allgemeinen Verwaltung zu integrieren und sie von dort zentral zu steuern. Solche Rechenzentren als zentrale IT-Dienstleister würden von einem „justizfremden“ Ressort, häufig dem Innenministerium, organisiert und beaufsichtigt. Hier liegt ein Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz nahe.

93

Faktisch besteht in Einzelbereichen zwar schon eine derartige Konstellation, nämlich beispielsweise bei der Abwicklung der Justizkommunikation über das elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP). Bei diesem Modell bedient sich sogar die Verwaltungsgerichtsbarkeit eines landesweit zuständigen Rechenzentrums, das nicht dem Justiz-, sondern dem Innenministerium untersteht. Auch die traditionelle (erst in letzter Zeit von den „Rechtspflegeministerien“ allmählich abgelöste) Verortung der Gerichtsverwaltung bei den thematisch einschlägigen Fachministerien – von diesem Fall ging noch der Verfassungsgeber aus – belegt dies mittelbar. Im Prinzip spielt es keine Rolle, ob die eigenständige Organisation i. w. S. dem Innenministerium oder dem Justizministerium obliegt. Denn auch die „Justizverwaltung“, die in höchster Ebene dem Justizministerium obliegt, ist als „reine“ Verwaltungstätigkeit der Exekutive zuzuschlagen. Insoweit ist es auf den ersten Blick aus Sicht des Gewaltenteilungsgrundsatzes unerheblich, welche Institution innerhalb der Exekutive diese Tätigkeit steuert. Dennoch bedarf der Gewaltenteilungsgrundsatz im vorliegenden Kontext einer genaueren Prüfung.

94

Nach Artikel 20 Abs. 2 S. 2 GG wird die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung (Legislative), der vollziehenden Gewalt (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative) ausgeübt. Dadurch sowie aus der Gesamtheit der verfassungsrechtlichen Regelungen und deren systematischen Zusammenhang wird der Grundsatz der Gewaltenteilung im GG verankert⁵⁰. Art. 92 ff. GG konkretisieren den Gewaltenteilungsgrundsatz mit Blick auf die Stellung der Rechtsprechung insbesondere als eine sowohl sachlich als auch persönlich und institutionell unabhängige Staatsgewalt, die nur dem Gesetz unterworfen ist^{51,52}.

95

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gewaltenteilungsgrundsatz in seiner Bedeutung nicht statisch, d.h. auf den Kenntnisstand des parlamentarischen Rates von 1948 zurückzuführen ist, sondern dem gesellschaftlichen und staatlichen Wandel auch unter Einbeziehung der IT dynamisch anzupassen ist. Insbesondere muss er der im 21. Jahrhundert durch den Einsatz von IT veränderten Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung des Staates insbesondere im Zusammenhang mit der Verarbeitung elektronischer Daten vernünftig Rechnung tragen.

96

Die Grenze eines wirksamen Zusammenwirkens der Gewalten ist losgelöst nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG dort erreicht, wo der jeden der drei genannten Staatsgewalten zugeordnete Kernbereich autonomer Zuständigkeiten und Wirkungsmöglichkeiten nicht mehr garantiert ist⁵³. Mithin erfordert es ein System, das das Zusammenspiel der drei Gewalten sowie deren gegenseitige Kontrolle und Balance ermöglicht⁵⁴.

97

b) Grundsatz der Gewaltenteilung im Besonderen - Die besondere Stellung der Justizverwaltung („Doppelnatur“ zwischen Exekutive und Judikative)

Dagegen wird teils in der Literatur angeführt, dass zwar die Gerichtsverwaltung zum Funktionsbereich der Exekutive gehöre, sie jedoch in unmittelbarem Bezug zu den Aufgaben der Rechtsprechung stehe und sich organisatorische Entscheidungen mit Auswirkungen auf den Bereich der rechtsprechenden Gewalt ihrem Wesen nach von allen anderen Maßnahmen der Behördenorganisation unterscheiden würden⁵⁵. Insoweit käme dem Justizministerium durch ihre „Nähe zur Rechtsprechung als Dritter Gewalt“ quasi eine im Vergleich zu anderen Teilen der Exekutive herausgehobene Stellung zu, die auch einer IT-Zentralisierung bei einer ressortfremden Instanz entgegenstünde.

98

Diese Ansicht wird mit einem Verweis auf eine Entscheidung des VerfGH NRW begründet⁵⁶. Dieses hatte in einer viel beachteten Entscheidung die im Wege eines Organisationserlasses des Ministerpräsidenten verfügte Verschmelzung von Justiz- und Innenministerium für verfassungswidrig erklärt. Das Gericht stützte seine Entscheidung auf formale Gründe. Die Zusammenlegung der Ministerien hätte zumindest einer gesetzlichen Grundlage bedurft. Die Entscheidung sei „wesentlich“ nach der Lehre vom Gesetzesvorbehalt gewesen. Aber auch inhaltlich nahm das Gericht (wegen des eingeschränkten Prüfungsmaßstabes nur andeutungsweise) Stellung. Es sei zu beachten, dass das Justizministerium wegen seiner Zuständigkeit für die Gerichtsverwaltung in unmittelbarem Bezug zu den Aufgaben der Rechtsprechung stehe und gleichzeitig deren Unabhängigkeit sichern solle. Die Entscheidung über die Ressortzuordnung der Gerichtsverwaltung ist daher nach Ansicht der Richter nicht nur „wesentlich“ und demzufolge dem Parlament zugeordnet, sondern „wohl“ auch schon in der Verfassung auf ein eigenständiges Justizministerium gefallen. Unbestritten ist aber diese auch zwischen den Zeilen herausgehobene Stellung der Justizverwaltung gegenüber anderen Bereichen der Verwaltung nicht: „Allein die Aufspaltung der verschiedenen Gerichtsbarkeiten

99

beweist, dass es keine Verfassungstradition gibt, den Justizminister aus der Exekutive herauszuheben und ihm mittelbar eine judikative Funktion zuzuweisen. Diese Entscheidung hat Kritik geerntet⁵⁷, gab aber auch Anlass für ein Plädoyer für eine verfassungsrechtliche Bestandsgarantie eines eigenständigen Justizministeriums und dessen Aufgabenkatalogs⁵⁸. Dennoch ist die „besondere Stellung“ der Justizverwaltung bisher in der Literatur weitgehend unerforscht geblieben. Welche Folgerungen aus der – zutreffend beschriebenen besonderen Stellung des Justizministeriums im Gewaltengeflecht – abzuleiten sind, ist offen und bedarf einer eingehenden Untersuchung. Insbesondere wäre zu hinterfragen, ob es Aufgaben gibt, die zwingend beim Justizministerium zu verbleiben haben.

c) Das Ressortprinzip

Die Bündelung von Aufgaben durch Zuordnung zu einem bestimmten Ministerium oder dem Kanzleramt/der Staatskanzlei wirft die Frage auf, inwieweit hierdurch ein Eingriff in die Organisationsgewalt der jeweiligen Fachminister für die IT-Technologie ihres Hauses bewirkt wird. Die gouvernementale Organisationsgewalt steht gemäß Art. 65 GG grundsätzlich dem Bundeskanzler (bzw. Ministerpräsidenten - die genaue Verfassungslage in den 16 Ländern bliebe zu untersuchen) zu. Es ist Sache des Bundeskanzlers/Ministerpräsidenten die Zahl der Ministerien zu bestimmen und ihre Geschäftsbereiche abzugrenzen. Grenze dieser Organisationsgewalt ist die Ressortverantwortung der einzelnen Ministerien. Die obersten Staatsorgane als unabhängige Verfassungsorgane stehen im Verhältnis der Gleichordnung zueinander⁵⁹.

Ressortleitungsbefugnis bedeutet die autonome Sachentscheidungskompetenz und interne Organisationsbefugnis in allen Angelegenheiten des zugewiesenen Geschäftsbereichs, soweit nicht das Kollegium zuständig ist. Die Ressortleitungsbefugnis ist grundsätzlich kanzler- und kabinettstfest. Beide Organe dürfen über ihre speziellen Kompetenzen hinaus nicht in ein anderes Ressort hineinregieren. Dazu zählen auch die sog. „funktionssichernden Hilfskompetenzen“, namentlich die organisations-, personal- und haushaltsrechtlichen Entscheidungen, die es dem Minister überhaupt ermöglichen, die allgemeine Funktionsfähigkeit des Verwaltungsapparats zu gewährleisten und die Ressortleitung verantwortlich wahrzunehmen (sog. intraministerielle Organisationsgewalt)⁶⁰. Der Bereich der IT ist hier einzuordnen. Die Zuständigkeit zur Ausgestaltung der IT liegt zunächst in der Kompetenz der jeweiligen Behördenchefs. Die Eingliederung von Teilen einer dem Bereich eines Ministeriums unterstehenden Behörde in eine andere, einem anderen Ministerium unterstehende Behörde, würde diesem Prinzip entgegenlaufen.

Es bestehen aber Grenzen der Ministerverantwortlichkeit. Eine Verlagerung von Aufgaben käme etwa durch entsprechenden *Kabinettsbeschluss* in Betracht. Ob dies allerdings auch die Aufgaben- und Verantwortungsverlagerung für die ressortspezifische IT erfasst, hängt letztlich von deren Bedeutung (dienende oder lenkende Funktion) und ihrem Einfluss auf die Inhalte der Justizaufgaben ab. Insoweit muss auch einer schleichenden Entwertung des Justizressorts durch Entzug der mit der Beschaffung und dem Einsatz von Informationstechnik zusammenhängenden Finanz-, Planungs- und Organisationshoheit der Justizorganisation entgegen gewirkt werden.

d) Informationelle Gewaltenteilung

Um den Betroffenen wirksam vor unzulässigen Zweckänderungen oder Zweckentfremdungen seiner bei einer staatlichen Stelle gespeicherten personenbezogenen Daten zu schützen, fordert das *BVerfG* vom Gesetzgeber einen wirksamen Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote. Außerdem muss er durch organisatorische Vorkehrungen dafür sorgen, dass die vorgesehene Zweckbindung garantiert wird. Um diese Ziele zu erreichen, ist in der Verwaltung in Analyse des Volkszählungsurteils des *BVerfG*⁶¹ eine sogenannte „informationelle Gewaltenteilung“ zu realisieren⁶². Dieser Grundsatz ist im Wesentlichen eine Ausprägung des aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung abgeleiteten Zweckbindungsgrundsatzes. Danach darf jede Stelle nur die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten sammeln, verarbeiten und nutzen, wozu der Grundsatz der „informationellen Gewaltenteilung“ beitragen soll.

Wie weit der Behördenbegriff zu fassen ist, in dem der Grundsatz der „informationellen Gewaltenteilung“ Anwendung zu finden hat, ist teils strittig. Jedenfalls zwischen Justizverwaltung und Exekutive lässt sich aber dessen Geltung fraglos begründen. Relativ unklar ist aber dann, welche Konsequenzen daraus folgen. Dies müsste genauer erforscht werden. Denn der Grundsatz der „informationellen Gewaltenteilung“ schützt in erster Linie nur vor der Kenntnisnahme (und daraus resultierend einer möglichen Verwendung) der betreffenden Daten. Ein „absolutes“ Verbot gemeinsamer IT-Strukturen unter Vorhaltung personenbezogener Daten kann daraus sicher nicht gefolgert werden. Stets in den Blick zu nehmen sind erforderliche technische und administrative Schutzvorkehrungen, die die Zweckbindung von personenbezogenen Daten gewährleisten.

Allerdings hat die Justizverwaltung eine umfassende Gewährleistungs- und Kontrollverantwortung für die Schutz- und Kontrollstandards bei Datenschutz und Datensicherheit, die gegenläufige Zentralisierungsmaßnahmen ausschließen. Hinsichtlich der elektronischen Akte stellt *Berlitapodiktisch* (zutreffend) fest: „Die Sicherung von Authentizität und Integrität der gerichtlichen eAkte gebietet grundsätzlich eine gesonderte IT-Infrastruktur der Justiz durch ein separates Justiz-Netz. Zugriffsmöglichkeiten justizexterner Stellen sind grundsätzlich nicht hinzunehmen.“⁶³

e) Bewertung

Bei der Beantwortung der aufgeworfenen Frage wird juristisches Neuland betreten. Griffige, klare Abgrenzungen lassen sich bisher nicht ziehen. Feststellbar ist aber – im Widerspruch zu vereinzelt Stimmen der Literatur – dass eine IT-Zentralisierung unter einer ressortfremden Instanz nicht a priori unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ausgeschlossen ist. Wie immer kommt es auf den genauen Gegenstand der Zentralisierung an sowie auf Fragen der

Gewährleistung der erforderlichen IT-Sicherheit. Daneben kann ebenso festgestellt werden, dass – jedenfalls auf untergesetzlicher Ebene – ein umfassender Ausschluss des Justizministeriums nicht in Betracht kommt; diesem muss ausreichende Einwirkungs- und Gestaltungsmacht zukommen. Folgende grobe Richtlinien für eine IT-Zentralisierung unter einer ressortfremden Instanz lassen sich aus den allgemeinen rechtlichen Erwägungen ableiten:

- Unterscheidung von justizsensiblen Bereichen (z.B. elektronische Aktenführung) einerseits und typisch exekutiven Dienstleistungsgegenständen (z.B. elektronische Grundbuchführung, EGVP, bloße Netzinfrastruktur) andererseits. Im Hinblick auf letztere stehen einer Zentralisierung der IT-Leistungen weniger Bedenken entgegen. 107
- Soweit mit der Zentralisierung eine Speicherung personenbezogener Daten verbunden ist (z.B. zentrale Servervorhaltung), muss die Justiz in der Lage sein, selbst die Schutz- und Kontrollstandards bei Datenschutz und Datensicherheit bestimmen zu können. Richterliche Unabhängigkeit und Gewaltenteilung bedingen beim Einsatz von moderner Informationstechnik und Netzen in der Justiz hohe Anforderungen an die Ausgestaltung von Administration und Wartung der Technik, insbesondere beim Einsatz justizfremder Personen und Institutionen. Es muss gewährleistet sein, dass die Justizverwaltung (in Abstimmung mit der Rechtsprechung) selbst die Schutz- und Kontrollstandards bei Datenschutz und Datensicherheit bestimmt. 108
- *In concreto*: Strikte Trennung von „Form“ und „Inhalt“ in den justizsensiblen Bereichen (z.B. durch starke Verschlüsselung, eindeutige Festlegung von Rollen und Rechten in der Datenverarbeitung); Bewahrung eines institutionellen Einflusses des Justizressorts (Ressortprinzip) auf die IT-Organisation. 109
- Entwicklung justizspezifischer „Administrationssoftware“ und Einführung von „IT-Sicherheitsroutinen“; normative Verankerung der wesentlichen Strukturentscheidungen in einem Organisationsgesetz, gegebenenfalls mit Verordnungsermächtigung. (Auf diese Weise kann den Bedenken im Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt sowie den rechtsstaatlichen Verfahrensvorkehrungen Rechnung getragen werden.) 110

Soweit sich diese technischen, organisatorischen und Verfahrensvorkehrungen zur Wahrung des notwendigen Minimums an justizieller Steuerung der IT-Verfahren mit dem korrespondierenden E-Government-Konzept nicht in Einklang bringen lassen, sollte über eine eigene, von der Verwaltung getrennte IT-Organisation in einem Justizrechenzentrum nachgedacht werden. Die Effizienzgewinne und etwaige Kosteneinsparungen bei gemeinsamen IT-Lösungen rechtfertigen nicht die zwangsläufige Reduzierung der „elektronischen Justiz“ auf einen beliebigen Vorgang der öffentlichen Verwaltung. Es ist nicht nur eine Frage des (geltenden) Rechts, sondern auch und in besonderer Weise eine Frage der Rechtskultur, zu welchem Preis man bewährte Traditionen aufgibt. 111

6. Generelle Zulässigkeit einer Bund-/Länderübergreifenden IT-Zentralisierung der Justiz?

These 8: Auch bund-/länderübergreifende IT-Zentralisierungsmaßnahmen der Justiz haben die genannten Rahmenbedingungen zu beachten	112
a) Eine IT-Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander in der Justiz(-verwaltung) wird durch den neuen Art. 91c GG (vorbehaltlich einer noch zu entwickelnden Dogmatik zur Mischverwaltung) wohl ermöglicht und ist auch erwünscht. Damit ist aber über die Art und Weise dieser Zusammenarbeit noch nichts ausgesagt. Insbesondere Art. 91c Abs. 2 GG-neu regelt nur die generelle Interoperabilität der IT-Systeme und belässt die Ausgestaltung der technischen Lösungen separaten Vereinbarungen. So wünschenswert (und in bestimmten Fachverfahren, Kommunikationsstandards oder Informationszugriffen sogar notwendig) eine IT-Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auch in Fragen der Justizorganisation sein mag, so wenig darf die Autonomie der Länder in den ihnen verfassungsrechtlich zugewiesenen Bereichen durch überregulierende IT-Harmonisierung geschwächt werden.	113
b) Eine IT-Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern der allgemeinen und der (Justiz-) Verwaltung bedingt die Beachtung der sich aus den Thesen 1 bis 7 ergebenden rechtlichen Rahmenbedingungen für einen IT-Einsatz in der Justiz.	114
Der Beschluss der Föderalismuskommission II sieht folgende Regelung vor:	115
„Artikel 91c Grundgesetz [Informationstechnische Systeme]	116
(1) Bund und Länder können bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken.	117
(2) Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen. Vereinbarungen über die Grundlagen der Zusammenarbeit nach Satz 1 können für einzelne nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben vorsehen, dass nähere Regelungen bei Zustimmung einer in der Vereinbarung zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für Bund und Länder in Kraft treten. Sie bedürfen der Zustimmung des Bundestages und der Volksvertretungen der beteiligten Länder; das Recht zur Kündigung dieser Vereinbarungen kann nicht ausgeschlossen werden. Die Vereinbarungen regelt auch die Kostentragung.	118
(3) Die Länder können darüber hinaus den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme sowie die Errichtung von dazu bestimmten Einrichtungen vereinbaren.	119
(4) Der Bund errichtet zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz. Das Nähere, zur gemeinsamen Errichtung und Betrieb des Verbindungsnetzes, regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats.“	120
In diesem Zusammenhang ist die Frage zu beantworten, ob eine über die Landesgrenzen hinausreichende IT-Zentralisierung in Betracht käme. Denkbar wäre z.B. die Einrichtung eines zentralen „IT-Dienstleistungszentrums Justiz“, das dem Bundesministerium der Justiz untergeordnet wäre. Insoweit stellten sich dann neue verfassungsrechtliche Fragen. Insbesondere müsste man sich mit dem Verdikt einer unzulässigen <i>Mischverwaltung</i> auseinandersetzen ⁶⁴ . Ob die vorgesehene Ergänzung der grundgesetzlichen Kompetenznormen durch einen Art. 91c GG (so der Vorschlag der Föderalismuskommission II vom 12.2.2009) eine andere Beurteilung zulässt, bliebe zu untersuchen. ⁶⁵	121
Vom Wortlaut her wäre Art. 91c GG neu auch auf die informationstechnischen Systeme der Justiz anzuwenden, wengleich die IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der Verwaltung im Vordergrund dieser Grundgesetzänderung steht. Diese Regelung fordert allerdings keine IT-Zentralisierung, sondern setzt diese voraus und legitimiert lediglich die aus übergreifender IT-Zusammenarbeit resultierende Mischverwaltung. Diese beschränkt sich allerdings auf das technische Minimum der Interoperabilität der IT-Systeme und notwendige Sicherheitsanforderungen, die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik ermittelt und zentral (etwa durch das BSI) vorgegeben werden sollen. Damit werden auch wichtige Weichen der Einbindung der bundesgerichtlichen Revisionsinstanzen in die elektronische Aktenführung der Länderjustiz gestellt.	122
Bei allen Fragen, die sich bei der Interpretation des neuen Art. 91 c GG hinsichtlich Inhalt und Umfang einer bund-/länderübergreifenden Zusammenarbeit stellen, käme es für den Erhalt der Qualität unseres Rechtsstaates besonders darauf an, die sich aus den Thesen 1 bis 7 ergebenden rechtlichen Rahmenbedingungen für den IT-Einsatz in der Justiz zu beachten.	123

III. Rechtskulturelle Auswirkungen

124 Eine umfassende juristische Diskussion der Chancen und Grenzen einer IT-Zentralisierung und -Standardisierung hat bislang nicht stattgefunden. Der scheinbar vorhandene rechtliche Friede um dieses Thema ist trügerisch. Einzelne Länder streben bereits eine gewaltübergreifende IT-Zentralisierung und -Standardisierung an, die auf dem Postulat eines Rationalitätsvorsprungs beruht, aber bislang weder konkret dargetan, geschweige denn bewiesen worden ist. Weit reichende Zentralisierungen und Standardisierungen der IT des Bundes und der Länder sind nicht durch das Verfassungsrecht geboten. Zum Teil sind sie wohl zumindest auchverfassungsrechtlich bedenklich.

125 Aber es geht nicht nur um eine (verfassungs-)rechtliche Beurteilung. Die IT verändert Verwaltung und Justiz tiefgreifend und ermöglicht eine veränderte Organisation und Verteilung der Aufgabenwahrnehmung. IT-Standards folgen heute nicht mehr lehrbuchmäßig der Organisation. Immer häufiger orientieren sich Organisationsmodelle an Optionen der IT. Der Punkt ist absehbar, an dem es technisch möglich wäre, große oder gar alle Teile von Justiz und Verwaltung in einem integrierten System abzubilden. Die Auswirkungen neuer Organisations- und Verfahrensformen auf die bisherigen Schutzmechanismen der Rechtsstaatlichkeit, der Freiheitsrechte und insbesondere der informationellen Selbstbestimmung sind vor einer Umsetzung aufmerksam und kritisch zu prüfen. Die umfassende Vernetzung und Zentralisierung von IT schwächt die auf Aufgabenteilung aufbauenden Mechanismen, sodass für ein gleichwertiges Schutzniveau Kompensation gesucht und bei der Neugestaltung berücksichtigt werden muss.

126 Rechtskulturell ist zu (hinter-)fragen, inwieweit die Modernisierung der Justiz mithilfe von Informationstechnik langfristig einen neuen Typus von Rechtsprechung und gerichtlicher Organisation von Rechtsschutz hervorbringt und ob sich dieser Typus als eine wünschenswerte Fortentwicklung der seit vielen Jahrhunderten organisch gewachsenen Justiz erweist. Auf der einen Seite kann sich auch die Justiz den Bedingungen des Informations- und Internetzeitalters kaum verschließen. Auf der anderen Seite mögen gerade die retardierenden Kräfte in der Organisationsentwicklung verhindern, dass auch solche Strukturen und Systemelemente vorschnell aufgegeben werden, die mit ihrer tief verwurzelten Akzeptanz zur Stabilität des „Systems Justiz“ beitragen. Damit soll der notwendige Fortschritt – nicht zuletzt dank intelligenter und effizienter Informations- und Kommunikationstechnologie – keineswegs aufgehalten werden. Plädiert wird aber für eine stärkere Technikfolgenabschätzung und damit für eine kritische Reflexion der E-Justice- bzw. E-Government-Konzepte gerade vor dem Hintergrund der besonderen Rolle und Bedeutung der Justiz im demokratischen Rechtsstaat. Erforderlich ist deshalb ein abgestimmtes Zentralisierungs- und Steuerungskonzept für die Justiz-IT auf der Basis einer verfassungsrechtlichen Untersuchung der Gestaltungsoptionen.

*Dieses Positionspapier liegt gedruckt vor als Beilage zu Heft 9/2009 der Zeitschrift "Computer und Recht" (Otto Schmidt-Verlag).

1Nach der sog. „Speyerer Definition“ ist Electronic Government die „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien.“ (Von Lucke/Reinermann, in: Reinermann (von Lucke (Hrsg.)), Electronic Government in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte 226, 2002, S. 1). Nach einer Definition von Schedler/Summermatter/Schmidt ist Electronic Government „eine Organisationsform des Staates, welche die Interaktionen und Wechselbeziehungen zwischen dem Staat und den Bürgern, privaten Unternehmungen, Kunden und öffentlichen Institutionen durch den Einsatz von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien integriert.“ (Schedler, Summermatter/Schmidt, Electronic Government einführen und entwickeln. Von der Idee zur Praxis, 2003, S. 6)

2In der Regel das Innen- oder das Finanzressort

3Bernhardt, E-Justice überwindet die Grenzen innerhalb Europas, JurPC Web-Dok. 75/2007, Abs. 3, (<http://www.jurpc.de/aufsatz/20070075.htm>, Abdruck vom 14.10.2008)

4Vgl. Bernhardt, a.a.O.

5Köbler, eJustice: Vom langen Weg in die digitale Zukunft der Justiz, NJW 2006 2089; kritisch zum Begriff E-Justice Häfner, E-Government in der Justiz – Sachstand und Ausblick, DRiZ 2005, 151

6NWVBl. 2007, 205 (208 ff.).

7Die Prüfungskompetenz der Richterdienstgerichte betrifft ausschließlich das Verhältnis Dienstaufsicht und richterliche Unabhängigkeit.

8Vgl. Ausführungen unter II. 2.

9In der sog. Mainzer Erklärung vom 14. Mai 1997 heißt es unter II. 2: „Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken in der Justiz muss rationell und wirtschaftlich gestaltet werden. Dazu, aber auch im Interesse der Beschäftigten und der Allgemeinheit, müssen alle Möglichkeiten der länderübergreifenden Zusammenarbeit ausgeschöpft werden.“ (<http://www.justiz.de/BLK/regelungen/geschaeftsordnung.pdf>, Ausdruck vom 11.10.2008)

10Die Aktivitäten der Entwicklungsverbünde ergeben sich überblicksweise aus den sog. Länderberichten (<http://www.justiz.de/BLK/laenderberichte/index.php>, Ausdruck vom 11.10.2008)

11Organisatorisch-technische Leitlinien für den elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften (OT-Leit-ERV) vom 21.04.2005 (<http://www.justiz.de/BLK/regelungen/ot-leit.pdf>, Ausdruck vom 11.10.2008)

12Im Rahmen der „Konzeption zur Steuerung bundesweit relevanter EDV-Projekte in der Justiz“ haben sich die Amtschefs in dem sog. Beschluss von Kloster Eberbach dem Ziel einer möglichst weitgehenden Vereinheitlichung der Justizfachanwendungen verpflichtet und ihre Bereitschaft erklärt, „ungeachtet der souveränen Entscheidungshoheit jedes einzelnen Landes bei Planungen für Neu- und Fortentwicklungen keine Fakten zu schaffen, ohne zuvor die anderen Bundesländer auf einem formalisierten Weg zu konsultieren und eigene Entscheidungen frühzeitig zur Diskussion zu stellen.“

13Die zentralen Steuerungsstellen werden nicht einheitlich bezeichnet, etwa als Chief Information Officer (CIO), IT-Bevollmächtigter der Landesregierung oder Zentralstelle IT und Multimedia.

14Ausnahmen Schleswig-Holstein und der Bund. Nach Nr. 9.2 der Richtlinien IT-SH (Amtsbl. Schl.-H. 2004 S. 1138) entscheidet das zuständige Ministerium für den Bereich der Gerichte und Staatsanwaltschaften eigenständig über Ausnahmen von den Richtlinien IT-SH und den IT-Ausführungsbestimmungen. Im IT-Steuerungskonzept des Bundes

(http://www.cio.bund.de/cae/servlet/contentblob/64572/publicationFile/16926/konzept_it_steuerung_bund_download.pdf - Ausdruck vom 26.3.2009) wird in der Fußnote 2

Folgendes ausgeführt: „Das Konzept kommt in Selbstverwaltungskörperschaften und Justiz nur in dem Umfang zur Anwendung, wie Selbstverwaltung und richterliche Unabhängigkeit dies erlauben. Die etwaige Einbeziehung der Sozialversicherungsträger bzw. der Gerichte wird zwischen dem zuständigen Ressort und den jeweiligen Sozialversicherungsträgern bzw. den Gerichten festgelegt (...)“.

15Die AG-Zukunft ist in der Sitzung der BLK am 07./08.11.2007 in Bremen mit dem Ziel eingerichtet worden, das technologische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Umfeld der Justiz zu analysieren, um langfristige Zukunftsperspektiven der Justiz-IT zu entwickeln, auf Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen und das Zukunftswissen in die Strategie- und Entscheidungsprozesse der BLK zu integrieren.

16Beschluss vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

17Vgl. zur Begriffsbestimmung näher *Heckmann*, in: *jurisPK Internetrecht* (2007), Kap. 5 Rn. 1 ff. (E-Government) und Kap. 6 Rn. 1 ff. (Justizkommunikation).

18Zu diesen Parallelen *Berlit*, *JurPC Web-Dok.* 171/2007, Abs. 16 ff.

19*Köbler*, NJW 2006, 2089 (2090). – Zurückhaltender *Berlit*, *JurPC Web-Dok.* 171/2007, Abs. 18: „Der Eigenständigkeit der Justiz als Staatsfunktion entspricht bei aller Betonung der justizspezifischen Besonderheiten (richterliche Unabhängigkeit, Legalitätsprinzip), die im Modernisierungsprozess zu beachten sind, derzeit kein Modernisierungsprofil für die Dritte Gewalt. (...) Es scheint noch nicht einmal ausgemacht, ob/dass Justiz ein solch eigenständiges Profil braucht, um ihr verfassungsrechtlich vorgegebenes und legitimatorisch zwingendes „Profil“ als eigenständige Staatsgewalt zu wahren.“

20Hierzu etwa *Heckmann*, in: *jurisPK Internetrecht* (2007), Kap. 5 Rn. 3 zum Leitbild im E-Government; vgl. auch *ders.*, K & R 2003, 425 ff.

21BVerfG DVBl. 2007, 1359

22*Kenntner*, DVBl. 2007, 1321, 1327

23Vgl. z.B. BVerwG, DÖV 2006, 651; *Burgi*, in: *Handbuch Staatsrecht IV*, § 75, Rd-Nr. 8 und 24

24Die Beileihung ist dadurch charakterisiert, dass Private als Verwaltungsträger fungieren und die Aufgabe auch in Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrnehmen. Der Staat verlässt somit nach außen nicht die öffentlich-rechtliche Ebene. Obwohl der Beliehene im Grundsatz selbstständig handelt, gebigt sich der Staat durch die Beileihung nicht der Letztverantwortung für die Aufgabe.

25So z.B. in Baden-Württemberg und Bayern, die sich durch klare vertragliche Regelungen mit den externen Dienstleistern die Steuerungskompetenz erhalten haben.

26BR-Drs. 108/08.

27Vergleichbar auch bei der Polizei und beim Verfassungsschutz der Länder und des Bundes

28So deutlich *Heckmann*, *Justizkommunikation und IT-Sicherheit*, Eröffnungsvortrag auf dem EDV-Gerichtstag 2007.

29So *Bertrams*, *NWVBl.* 2007, 205 (210).

30BGH NJW 2002, 359 ff. (361).

31Zur Justizverwaltung noch unten Ziffer 3 b).

32So z.B. in § 298a ZPO, § 14 FamFG (ab 01.09.2009), § 110b OWiG, § 55b VwGO, § 46d ArbGG, § 65b SGG

33So auch *Berlit*, *JurPC Web-Dok.* 171/2007, Abs. 95.

34Begriff nach *Schuppert*, *Optimierung von Gerichtsorganisation und Arbeitsabläufen*, in: *Hoffmann-Riem, Modernisierung von Recht und Justiz*, 2001, S. 215 (224), dieser allerdings in einem anderen Kontext.

35*Mackenroth*, DRiZ 2000, 301; *Berlit*, *Justizmodernisierung zwischen Demokratie und Ökonomie*, www.betriffjustiz.de/Texte/BJ_70Berlit.pdf, S. 16.

36*Berlit*, *Die elektronische Akte*, *JurPC Web-Dok.* 157/2008 Abs. 31 ff. mit weiteren Argumenten; anders: *Richterdienstgericht Düsseldorf*, *Urt. v. 29.01.2008 - DG 5/2007* (nicht rechtskräftig)

37Jedenfalls, wenn die Einführung der elektronischen Akte durch oder aufgrund Gesetz erfolgen würde, *Berlit*, *Die elektronische Akte*, *JurPC Web-Dok.* 157/2008 Abs. 31.

38*Wittrickspricht* gar von einem „crescendo hypertropher Forderungen“ bzw. einem „Standesprivileg“, vgl. *Wittrick*, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, 2006.

39Urt. v. 29.01.2008 - DG 5/2007 (nicht rechtskräftig).

40*Bertrams*, *NWVBl.* 2007, 205 (210).

41Vgl. *Heckmann*, *IT-Outsourcing der öffentlichen Hand*, in: *Brätigam, IT-Outsourcing*, 2. Aufl. 2009.

42Dazu *Weber-Grellet*, *ZRP* 2007, 153.

43SZ v. 20.01.2009. Auf dem Festakt zum 100-jährigen Bestehen des Deutschen Richterbundes unterstützte insbesondere *Jutta Limbach*, die frühere Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts, die Forderungen des Deutschen Richterbundes. Sie hält es für einen folgerichtigen Fortschritt auf dem Weg einer konsequent durchgeführten Gewaltenteilung, dass die Justiz sich aus der „Vormundschaft oder Obhut“ der Justizministerien befreien und selbst die Personal- und Budget-Hoheit übernehmen wolle. – Unterstützung kommt nun auch von internationaler Seite: In dem sog. Berliner Appell schlossen sich Richter aus Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und Belgien auf einem Symposium am 20.2.2009 in Berlin den Forderungen des Deutschen Richterbundes an (hierzu F.A.Z. vom 19.2.2009, Seite 5).

44Vgl. *Papier*, NJW 2002, 2585 m.w.N., der sich umfassend mit dem Selbstverwaltungsanspruch des Richterbundes auseinandersetzt.

45*Wittrick*, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, 2006.

46*Wittrick*, *BayVBl.* 2005, 428 ff.

47VerfGH NRW, NJW 1999, 1247.

48Kritisch äußert sich demgegenüber *Böckenförde*, der die Anwendung eines auf der Wesentlichkeitstheorie basierenden allgemeinen Gesetzesvorbehaltes wegen der fehlenden Vergleichbarkeit der Situation ablehnt (Unterscheidung zwischen „dürfen“ und „müssen“), *Böckenförde*, NJW 1999, 1235, ebenso *Isensee*, JZ 1999, 1109.

49*Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, 99 f.

50Vgl. z.B. *Papier*, NJW 2002, 2585 (2587).

51Vgl. BGHZ 67, 184 (187); BVerwGE 78, 216 (219).

52Auf einfach-gesetzlicher Ebene hat diese Stellung konkrete Ausprägung im Gerichtsverfassungsgesetz, sowie im Deutschen Richtergesetz erfahren.

53Vgl. auch *Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, S. 201

54Vgl. auch *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 484 ff.

55*Bertrams*, NWVBl. 2007, 205 (208 ff.).

56VerfGH NRW, NJW 1999, 1247.

57Vgl. *Wieland*, DVBl. 1999, 719; *Böckenförde*, NJW 1999, 1235.

58v. *Arnautd*, AÖR 124 (1999), 658 ff.

59Dazu *Oldiges*, in Sachs, GG, Art. 65.

60*Oldiges*, in Sachs, GG, Art.a 65 Rn.a 27.

61Urt. v.a 15.12.1983 – u.a a. 1a BvRa 209/83 -, NJWa 1984, 419-428.

62Dazu *Weichert*, in: Kilian/Heussen, Computerrechts-Handbuch, Teil 13 Rn. 10 ff.

63*Berlit*, Die elektronische Akte, JurPC Web-Dok. 157/2008 Abs. 28; allerdings insoweit relativierend, als er ein separates Datennetz bei Vorhaltung bestimmter Sicherungsmechanismen für entbehrlich hält.

64Dazu zuletzt BVerfG, NVwZ 2008, 183 - Verfassungswidrige Hartz IV-Arbeitsgemeinschaften.

65Kritisch zu einer stark auf Bundesinteressen fixierten IT-Zentralisierung und IT-Standardisierung äußert sich *Heckmann*, Staat und IT in guter Verfassung?, K & R 2009, 1 ff.

* Arbeitsgruppe "Zukunft" der Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz

[online seit: 22.09.2009]

Zitiervorschlag: Autor, Titel, JurPC Web-Dok., Abs.