



Seit 1996/1997 sind Test-/Pilotversionen von NOAH im Einsatz. Erst im September 2001 konnte NOAH in einer vom JuM als „nunmehr sehr leistungsfähig und in beiden Landesteilen uneingeschränkt praxistauglich“ bezeichneten Version fertig gestellt werden. Die Entwicklungs- und Realisierungskosten betragen rd. 1 Mio. €. Im Laufe des Jahres 2001 wurde mit der flächendeckenden Installation von NOAH bei den Notariaten begonnen. Bis 2005 sollen alle Notariate ausgestattet werden. Die Kosten für das Projektmanagement, die Programminstallationen, Systempflege und Benutzerbetreuung während der Einführungsphase werden jährlich rd. 2 Mio. € betragen. Seit Erteilung des Projektauftrags bis zum Beginn der flächendeckenden Ausstattung waren zwölf Jahre vergangen, bis zum Abschluss der flächendeckenden Ausstattung werden bei plangerechter Installation 16 Jahre vergangen sein.

Der RH hat bei Bediensteten verschiedener Notariate deren Zufriedenheit mit NOAH hinterfragt. Hierbei gaben Bedienstete im württembergischen Rechtsgebiet meist eine positive Einschätzung ab, während das Programm von Bediensteten im badischen Rechtsgebiet als zu kompliziert, zeitaufwändig und nicht ausgereift beschrieben wurde. Bis Mitte 2002 setzten im badischen Rechtsgebiet von den damit ausgestatteten Notaren nur wenige NOAH ein.

Ursächlich für die unterschiedliche Bewertung von NOAH in den beiden Landesteilen dürfte insbesondere der Aufbau und Inhalt der in NOAH zur Unterstützung von Beurkundungen erforderlichen Textsammlungen sein. Die Textsammlung im badischen Rechtsgebiet ist in erheblich mehr Textbausteine gegliedert als die Textsammlung im württembergischen Rechtsgebiet. Dies wirkt sich negativ auf die Nutzerakzeptanz aus.

Auf Grund der Feststellungen des RH hat das JuM das Schulungskonzept umgestellt, die Einführungsbetreuung intensiviert und eine Überprüfung des Programms NOAH veranlasst. Damit soll die Akzeptanz des Programms erhöht werden. Die unterschiedlichen Textsammlungen werden als nicht erfolgskritisch angesehen. Erforderlichenfalls sollen auch Programmanpassungen erfolgen. Spätestens nach Abschluss der Einführung soll eine Erfolgskontrolle durchgeführt werden. Das JuM sollte auch weiterhin die Akzeptanz von NOAH bei den Notariaten angemessen beobachten und evtl. Steuerungsmaßnahmen ergreifen.

### 2.3 Datenverarbeitungs-Programm für die Land- und Amtsgerichte

Das JuM entschied 1994, eine DV-Lösung für Amtsgerichte auf der Basis vernetzter PC und Standardsoftware (HADES) entwickeln zu lassen, da die bei größeren Amtsgerichten bereits eingesetzte Geschäftsstellenautomation SIJUS für kleinere Gerichte als nicht geeignet angesehen wurde. Die Entwicklung sollte durch Justizpersonal erfolgen. Professionelle DV-Kenntnisse wurden nicht als erforderlich erachtet. Die sich aus der stark dezentralen Gerichtsstruktur in Baden-Württemberg ergebenden Probleme bei der flächendeckenden Ausstattung und Betreuung der Gerichte wurden nicht zum Anlass genommen, diese Struktur in Frage zu stellen (vgl. Denkschrift 1998, Nr. 9 Personaleinsatz bei den Amtsgerichten, DS 12/3213).

Vor der Installation von HADES in der Fläche ließ das JuM das Programm 1995 durch eine externe Firma überprüfen. Diese bezeichnete das Programm als ein nicht optimal entwickeltes DV-System, das eine Reihe von Schwachstellen aufweise. In der Folgezeit konnten die grundlegenden Probleme trotz Beseitigung einiger Schwachstellen nicht behoben werden. Mangels Alternativen wurden in der Folgezeit bei 84 der 108 Amtsgerichte und nach einer Programmweiterung bei allen 17 Landgerichten HADES-Module für Zivil- und Strafsachen installiert. Trotz der negativen Bewertung von HADES durch die externe Firma wurden ab 1997 zwei Mitarbeiter der DV-Stelle mit einer Programmergänzung für Vollstreckungssachen mit einem zeitlichen Aufwand von rd. 2,5 Personenjahren beschäftigt. Wegen eines nicht vorhersehbaren Ausscheidens dieser beiden Mitarbeiter ist die Programmierung 1999 abgebrochen worden.

HADES wurde anschließend nicht mehr weiter entwickelt. Einige Verfahrensarten werden nicht unterstützt, bei anderen fehlen wichtige Funktionen. Beispielsweise hat HADES keine Schnittstelle zu entsprechenden Verfahren bei der LOK oder dem Statistischen Landesamt (StaLa), sodass Daten auf Papier ausgedruckt werden und bei der LOK oder dem StaLa erneut erfasst werden müssen.

Das JuM kam 1999 zu der Bewertung, dass HADES für einen dauerhaften Einsatz bei den Land- und Amtsgerichten nicht geeignet sei. Ursächlich hierfür sei insbesondere, dass HADES angesichts der kleinräumigen Gerichtsstruktur einen hohen Pflege- und Betreuungsaufwand bei einem Einsatz in der Fläche bedingt. Das JuM entschied sich daher, ein Nachfolgeprogramm (JUSTUS) zu entwickeln. HADES soll noch eingesetzt werden, bis JUSTUS zur Verfügung steht.

Nach Ansicht des RH war bereits bei Projektbeginn fraglich, ob das in dem Projektteam HADES vorhandene DV-Wissen für eine so komplexe Programmentwicklung ausreichend war. Daher hätte zumindest die Beauftragung einer externen Firma zur Überprüfung der Konzeption und Entwicklung zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen müssen. Die Entscheidung, das Modul Vollstreckung auch nach dem Gutachten auf der Basis von HADES mit eigenen Mitarbeitern zu realisieren, erscheint fragwürdig.

## **2.4 JUSTUS-Programmfamilie**

### **2.4.1 Allgemeines**

Das JuM entschied 1999, für sämtliche Gerichtsbarkeiten seines Geschäftsbereichs eine neue, möglichst einheitliche Geschäftsstellenautomation entwickeln zu lassen. Begonnen wurde mit einem Programm für die Sozialgerichtsbarkeit (JUSTUS-SozG). Das Programm wurde bis Juni 2001 realisiert und abgenommen. Es wurde in den Folgemonaten bei allen Gerichten in der Sozialgerichtsbarkeit installiert und befindet sich seither im Einsatz. Für die Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit schloss das JuM im Oktober 2001 einen Vertrag zur Anpassung von JUSTUS-SozG an diese Gerichtsbarkeiten (JUSTUS-VG und -FG). Für die Entwicklung und Realisierung eines Programms für die Ordentliche Gerichtsbarkeit (JUSTUS-OrdG) wurde im Juni 2002 der Zuschlag erteilt. Die Kosten für die Entwicklung und Realisierung der Programme sollen nach derzeitigem Stand über 6 Mio. € betragen.

### **2.4.2 Programmeinsatz in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit**

Die Programme JUSTUS-VG und -FG wurden am 21.12.2001 abgenommen, anschließend wurde die vereinbarte Vergütung gezahlt. Bei der Abnahme wurde eine Gewährleistungsfrist bis 28.02.2003 vereinbart, insbesondere weil für einen Echtbetrieb erforderliche Vorlagen fehlten. Diese wurden vom Personal der jeweiligen Gerichtsbarkeiten entgegen den ursprünglichen Annahmen des JuM erst im Herbst 2002 fertig gestellt. Auch danach wurden die Programme JUSTUS-VG und -FG noch nicht eingesetzt, weil ein Kostenberechnungsmodul fehlte und bis Herbst 2002 die Migration der Altdaten aus den bisherigen Programmen noch nicht gelöst war. Die Entwicklung eines Kostenmoduls war erst für JUSTUS-OrdG vorgesehen.

Am 30.07.2002 beauftragte das JuM eine Firma mit der Realisierung einer DV-Lösung zur Migration der Altdaten und einer Anpassung des Kostenmoduls zur Weiternutzung der bisher eingesetzten Programme. Für die Anpassung des nur vorübergehend zu nutzenden Kostenmoduls fallen rd. 26.000 € Kosten an.

Die Anpassung des alten Kostenmoduls und das Programm zur Altdatenmigration stehen der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit seit Anfang 2003 zur Verfügung. Der VGH plant den Ersteinsatz von JUSTUS-VG für Juni 2003. Das Finanzgericht will das Programm ab März 2003 einsetzen. Somit werden die Programme erst nach über einem Jahr seit ihrer Abnahme und Zahlung genutzt.

Im Zuge des Prüfungsverfahrens konnte das JuM mit der Herstellerfirma eine Verlängerung der Gewährleistungsfrist bis zum 15.08.2003 vereinbaren. Dennoch besteht die Gefahr, dass durch die stark verkürzte Einsatzzeit während der Gewährleistungsfrist Programmängel zu spät entdeckt werden und danach kostenpflichtig behoben werden müssen.

Bei künftigen Programmentwicklungen sollten absehbar erforderliche Module sofort berücksichtigt werden, um regelmäßig teure Programmanpassungen zu vermeiden. Im Rahmen der Projektsteuerung ist ein unverzüglicher Praxiseinsatz nach Programmfertigstellung sicherzustellen.

#### **2.4.3 Funktionsumfang der JUSTUS-Programme**

Das JuM hat bei der Konzeption für die JUSTUS-Programme vorgegeben, nur die wesentlichen Geschäftsabläufe zu automatisieren. Die Programme sollten einen einheitlichen Programmkernel haben, der einen Änderungsbedarf für den Einsatz bei verschiedenen Gerichten auf ein Minimum reduzieren soll. In die Entwicklungsphasen sollten Praktiker stets intensiv einbezogen werden, damit eine adäquate Fertigungstiefe und eine hohe Akzeptanz in der Praxis erreicht wird.

Die vom JuM angestrebte Begrenzung der Automation auf wesentliche Geschäftsabläufe ist richtig. Der RH hat jedoch Zweifel, ob dieses Ziel bei der Realisierung der JUSTUS-Programme immer verwirklicht worden ist:

- Die Programmanforderungen für JUSTUS-SozG hatten einen Umfang, der in zwei Aktenordnern beschrieben war. Für JUSTUS-VG wurden die Programmanforderungen in drei, für JUSTUS-FG in einem Aktenordner beschrieben. Die Programmanforderungen für JUSTUS-OrdG füllen 32 Aktenordner (13.000 DIN-A4-Seiten).
- Die Kosten der Anpassung von JUSTUS-SozG an die Bedürfnisse der Verwaltungsgerichtsbarkeit betragen ein Drittel der ursprünglichen Entwicklungskosten.
- Die Anpassung des Grundmoduls „Basis“ für JUSTUS-OrdG wird mindestens das Dreifache des gesamten Programms JUSTUS-SozG kosten.
- Innerhalb des Programms JUSTUS-OrdG fallen für das Programmmodul „Beratungshilfe“, gemessen an dem in diesem Bereich eingesetzten Personal, zu hohe Kosten an.

Angesichts dieser Relationen kann nach Auffassung des RH bei JUSTUS-OrdG nicht mehr von der Anpassung eines – ursprünglich für die Sozialgerichtsbarkeit entwickelten – Programmkerneln gesprochen werden. Vielmehr steht zu befürchten, dass die nun erfolgenden Programmentwicklungen letztlich zu eigenständigen Programmen führen werden. Das JuM hätte im Zuge seiner Projektsteuerung diese Relationen zum Anlass nehmen müssen, die Anforderungen der Gerichte an den Umfang der Programme und die Wirtschaftlichkeit einzelner Module kritisch zu hinterfragen.

Der RH hat dem JuM an Beispielen aufgezeigt, dass die Programme Funktionalitäten haben, deren Nutzen fragwürdig ist. Im Rahmen der Programmpflege sollte das JuM darauf achten, dass die Programme in ihrer Funktionalität schlank gehalten werden.

#### **2.5 Folgerungen des Rechnungshofs**

Der RH sieht im Projektmanagement bei der Entwicklung der Geschäftsstellenautomatationen Optimierungspotenzial. Bei künftigen Entwicklungen sollten die Programmanforderungen verschlankt und dadurch auch die Entwicklungsdauer verkürzt und die Kosten gesenkt werden. Im Rahmen der Projektsteuerung ist ein nahtloser Programmeinsatz und eine hohe Nutzerakzeptanz sicherzustellen.

### **3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen**

#### **3.1 Allgemeines**

Zur Grundausstattung eines modernen Büroarbeitsplatzes gehört eine bedarfsgerechte DV-Ausstattung (regelmäßig ein PC mit Netzwerkanbindung einschließlich sog. Standardprogramme). Falls darüber hinausgehende Fachanwendungen eingesetzt werden sollen, ist deren Erforderlichkeit und Wirtschaftlichkeit nach Auffassung des RH vor Beginn und nach Ende des Projekts eingehend zu untersuchen. Die bereits bei der Planung neuer Maßnahmen zu erstellenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind eine wesentliche Grundlage für die Projektentscheidungen. Diese müssen die Ziele, alternative Lösungsmöglichkeiten, die Auswirkungen auf den Haushalt, die Kosten und den Nutzen der Ergebnisse und die Dringlichkeit der Maßnahmen benennen. Erfolgskontrollen für DV-Projekte sind nach Abschluss eines Projekts und begleitend durchzuführen (VV-LHO Nrn. 3.2 und 3.3 zu § 7 LHO sowie Nr. 3.1.6 der Richtlinien der Landesregierung über den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik in der Landesverwaltung Baden-Württemberg).

#### **3.2 Geschäftsbereich des Justizministeriums**

##### **3.2.1 Entscheidungsgrundlage für die JUSTUS-Entwicklungen**

Das JuM hielt Ende der 90er Jahre die damals in der Sozialgerichtsbarkeit laufende Geschäftsstellenautomation aus technischen Gründen für nicht mehr weiter verwendbar. Im Gegensatz dazu hatten die Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit seit Anfang der 90er Jahre jeweils DV-Programme zur Geschäftsstellenautomation im Einsatz, die ihre Bedürfnisse im Wesentlichen deckten und zumindest bis auf Weiteres einsetzbar waren. Im Bereich der Ordentlichen Gerichtsbarkeit waren Ende der 90er Jahre verschiedene Programme zur Geschäftsstellenautomation im Einsatz. Die heterogene DV-Landschaft führte zu verschiedenen Problemen, insbesondere zu einem erhöhten Betreuungs- und Pflegeaufwand.

Das JuM entschied sich vor diesem Hintergrund für eine neue, weitgehend einheitliche Entwicklung einer Geschäftsstellenautomation für alle Gerichtsbarkeiten in seinem Geschäftsbereich. Einsparungen durch Rationalisierungen, die über das mit dem bisherigen DV-Einsatz Erreichte hinausgehen, erwartet das JuM durch das neue Programm nicht.

Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Neben der Beschreibung der Ziele und der finanziellen Auswirkungen sollten auch Aussagen zu evtl. Alternativlösungen getroffen werden. Der RH bestreitet nicht die vom JuM gesehene Notwendigkeit zur Ablösung der Altprogramme in der Sozialgerichtsbarkeit. Dennoch wären die zuvor genannten Aussagen erforderlich gewesen, um eine sichere Basis für die Projektentscheidung, den Zeitpunkt der Umsetzung und eine spätere Erfolgskontrolle zu haben. Dies gilt besonders für die Verwaltungs-, Finanz- und Ordentliche Gerichtsbarkeit, da diese programmtechnisch nicht zwingend sofort neue Geschäftsstellenautomatationen benötigten. Angesichts der finanziellen Dimensionen wäre es auch verhältnismäßig gewesen, eingehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen.

##### **3.2.2 Erfolgskontrollen**

Im Bereich der Ordentlichen Gerichtsbarkeit hat das JuM zwei Erfolgskontrollen durchführen lassen. Beim SIJUS-Programm wurde dabei ein methodisch falscher Ansatz gewählt, weil der Bedarfsermittlung statt der Verfahrenserledigungen die Verfahrenseingänge zu Grunde gelegt worden sind. Als Entlastungsfaktor wurde ein Anteil des eingesetzten Personals in Höhe von netto 11 % für Zivilsachen und 24 % für Familiensachen angenommen. Bei der zeitlich späteren Erfolgskontrolle der Geschäftsstellenautomation in Zivilsachen mit HADES wurde ein analytischer Ansatz gewählt. Als Entlastungsfaktor wurden netto 9 % ermittelt.

Für die anderen eingesetzten Programme im Bereich der Ordentlichen Gerichtsbarkeit wurde keine Erfolgskontrolle durchgeführt. Es wurde auch nicht ermittelt, wie hoch die Kosten für die Programmentwicklung und -realisierung waren.

Das JuM hat dem RH im Zuge des Prüfungsverfahrens mitgeteilt, dass es beabsichtigt, für die JUSTUS-Programme Erfolgskontrollen durchzuführen. Die Neuentwicklung würde eine Ersatzbeschaffung darstellen, die bereits eingetretene und durch Personalabzüge abgeschöpfte Rationalisierungseffekte erhalten sollte.

Die Verwaltungsabteilungen der Oberlandesgerichte Karlsruhe und Stuttgart berücksichtigen bei ihren Personalbedarfsberechnungen für die Unterstützungskräfte einen Entlastungsfaktor von netto 3 % je eingesetztem PC ohne Geschäftsstellenautomation. Die geringe Differenz dieses Entlastungseffekts von 3 % bei PC-Einsatz mit Standardsoftware gegenüber 9 % bei HADES-Einsatz lässt vermuten, dass nicht alle automatisierten Bearbeitungsschritte zu spürbaren Entlastungen geführt haben.

Das JuM geht davon aus, dass mit den neuen JUSTUS-Programmen keine zusätzlichen Personaleinsparungen im Bereich der Unterstützungskräfte der Gerichte zu erwarten sind. Gerade deshalb ist es besonders wichtig, im Rahmen einer Untersuchung die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu betrachten. Wenn die Entlastung der Unterstützungskräfte durch spezielle Geschäftsstellenautomationsprogramme tatsächlich nur 6 Prozentpunkte über der Entlastung durch reine Standard-Software liegt, muss dies Anlass für eine strenge Begrenzung der Programme auf die Bereiche ihres hauptsächlichlichen Nutzens sein. Hierdurch könnten die Programmkosten deutlich gesenkt werden.

Berechnungen zum Rationalisierungserfolg sind die Basis für künftige Entscheidungen, welchen Automationsumfang Gerichtsprogramme haben sollen. Durch eine Reduzierung des Programmumfangs können erhebliche Entwicklungs-, Einführungs-, Schulungs-, Pflege- und Betreuungskosten gespart werden. Entsprechende Vergleichsberechnungen sind künftig vorzunehmen.

Ohne diese Berechnungen kann nicht festgestellt werden, ob die aufgewendeten Mittel für die JUSTUS-Programme wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden. Der RH hält eine Erfolgskontrolle, die auch Aspekte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt, für erforderlich. Damit kann die Verwaltung bei künftigen Projekten die Notwendigkeit einzelner Fachanwendungen unter wirtschaftlichen Aspekten besser beurteilen. Bei neuen Programmen sind dabei die gesamten Entwicklungskosten systematisch zu ermitteln.

### **3.3 Geschäftsbereich des Sozialministeriums**

Für die Arbeitsgerichtsbarkeit wurde 1991 mit der Entwicklung einer Geschäftsstellenautomation (ARGUS) begonnen. Bei Projektbeginn ging das SM davon aus, dass sich durch dieses Projekt in einem elfjährigen Zeitraum ein Kostenvorteil von über 3 Mio. € ergäbe. Bis 1994 wurde ARGUS bei mehreren Arbeitsgerichten installiert, obwohl es die ursprünglich definierten Anforderungen in wesentlichen Teilen nicht erfüllte. Im Mai 1994 bewertete das Landesarbeitsgericht (LAG) das Projekt neu und entschied, es auf dieser Basis nicht weiter zu betreiben. Statt dessen wurde ein Nachfolgeprogramm (FOCUS) entwickelt. Bis zu diesem Zeitpunkt waren für die Entwicklung des ursprünglichen Programms rd. 320.000 € aufgewendet worden.

Das SM hat bisher keine Erfolgskontrolle durchgeführt und auch nicht ermittelt, in welcher Höhe die Geschäftsstellenautomation in der Arbeitsgerichtsbarkeit einen Rationalisierungsgewinn erbrachte.

Nach Auffassung des RH hätten die Schwachstellen, die zur Einstellung des ursprünglichen Programms geführt haben, bei Durchführung ordnungsgemäßer Erfolgskontrollen früher erkannt werden können. Hierdurch hätten die für die Entwicklung gezahlten Kosten reduziert werden können. Eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle ist bei künftigen Entwicklungen unabdingbar.

## 4 Kooperationen bei Geschäftsstellenautomatationen

### 4.1 Justizministerium und Sozialministerium

Die Aufgabenstellung bei der Bearbeitung von Verfahren durch Unterstützungskräfte ist zumindest bei einigen Gerichtsbarkeiten ähnlich. Beispielsweise dürften sich die erforderlichen Arbeitsschritte bei der Verfahrensbearbeitung in den Zivilsachen bei den Amtsgerichten und in den Arbeitsgerichtsverfahren ähneln. Daher ist es naheliegend, dass vor der Entwicklung von Geschäftsstellenautomatationen die Kooperationsmöglichkeiten mit allen Gerichtsbarkeiten geprüft werden sollten.

Das SM entschied 1994, für die Belange der Arbeitsgerichtsbarkeit FOCUS als eigenständige Geschäftsstellenautomation zu entwickeln. Die Entwicklung von FOCUS erfolgte in den Jahren 1996/1997. Das Programm basiert auf der Standardsoftware LOTUS NOTES und bietet nach Auffassung des LAG eine umfassende Unterstützung für die Servicekräfte, sei übersichtlich und leicht zu erlernen. Die Bediensteten seien mit dem Programm zufrieden. Auf Grund der eingesetzten Standardsoftware LOTUS NOTES entspreche FOCUS nicht den Anforderungen des Landessystemkonzepts. Das SM sieht derzeit keinen Bedarf für eine Änderung von FOCUS und will es weiterhin einsetzen.

Auch das JuM ließ in den Jahren 1994 bis 1996 eine eigenständige Geschäftsstellenautomation (HADES) entwickeln. Das Programm HADES wurde vom JuM Ende der 90er Jahre als nicht zukunftsfähig angesehen, weshalb das JuM entschied, ein Nachfolgeprogramm (JUSTUS) entwickeln zu lassen. Bei seiner Konzeption für eine neue Geschäftsstellenautomation mit JUSTUS hat das JuM nur die Gerichtsbarkeiten in seinem Geschäftsbereich berücksichtigt. Wie bei FOCUS ist auch bei dem Programm JUSTUS-SozG der Verfahrensablauf bei der Fallbearbeitung abgebildet.

Weder das JuM noch das SM haben bei ihren Konzeptionen für HADES/JUSTUS und FOCUS eine Abstimmung mit der anderen Gerichtsbarkeit herbeigeführt. Nach Aussagen des JuM kam FOCUS als Basis für eine Entwicklung einer Geschäftsstellenautomation für die Gerichtsbarkeiten in seinem Geschäftsbereich nicht in Betracht, da es die Standards des Landessystemkonzepts nicht erfüllt. Ob ein Einsatz von FOCUS unter Begründung einer Ausnahme von den Standards des Landessystemkonzepts in Betracht käme, wurde nicht untersucht.

Die Entwicklung, Realisierung und Pflege von DV-Programmen ist mit erheblichen Kosten verbunden. Beispielsweise wurden bei der Arbeitsgerichtsbarkeit in den vergangenen zweieinhalb Jahren für die Programmpflege von FOCUS insgesamt rd. 135.000 € gezahlt. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen geht der RH davon aus, dass auch künftig ein Weiterentwicklungs- und Pflegeaufwand in ähnlicher Größenordnung anfallen wird.

Bei der Entwicklung von DV-Programmen für die Gerichte sollte eine Abstimmung mit allen Gerichtsbarkeiten auch bei unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten erfolgen. Durch Kooperationen kann der erforderliche Aufwand für Programmentwicklungen und -pflege gemindert werden.

### 4.2 Kooperationen mit anderen Ländern

#### 4.2.1 Aufgabenstellung für die Unterstützungskräfte

Die Aufgabenstellung der Unterstützungskräfte bei den jeweiligen Gerichtsbarkeiten ist in allen Bundesländern grundsätzlich vergleichbar. Daher wäre es naheliegend, wenn die Länder für die Unterstützung der Arbeitsabläufe bei den Gerichten möglichst gemeinsam DV-Programme entwickeln, realisieren und pflegen würden.

Die Ausgestaltung der Aufbau- und Ablauforganisationen der Gerichte und Justizbehörden können die Länder nach ihren Vorstellungen regeln. Sie sind derzeit nicht einheitlich. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die richterliche Unabhängigkeit die Arbeitsweise der Unterstützungskräfte stark beeinflusst.

#### 4.2.2 Bestehende Kooperationen

Um Fragen der „DV und Rationalisierungen in der Justiz“ zwischen den Ländern abzustimmen, besteht schon seit den 70er Jahren eine gleichnamige Bund-Länder-Kommission. Neben allgemeinem Informationsaustausch trug sie dazu bei, dass für verschiedene DV-Programme Länderkooperationen begründet wurden.

Nach Auskunft des JuM bestehen für vier in Baden-Württemberg eingesetzte Programme Kooperationen mit anderen Ländern. Hierbei haben sich verschiedene Länder zu einem Pflege- und Entwicklungsverbund zusammengeschlossen. Anfallende Kosten werden seither durch diese Länder gemeinsam getragen; die Aufteilung erfolgt nach dem sog. Königsteiner Schlüssel; der Kostenanteil von Baden-Württemberg betrug 2002 rd. 12 %. Wie hoch die durch diese Kooperationen gesparten Pflege- und Entwicklungskosten waren, wurde nicht festgestellt.

#### 4.2.3 Nicht zu Stande gekommene Kooperationen

Denkbare weitere Kooperationen mit anderen Ländern wurden vom JuM und vom SM und verschiedenen Obergerichten in den vergangenen Jahren mit unterschiedlichen Begründungen nicht weiter verfolgt.

- Das Landessozialgericht lehnte 1992 den Einsatz eines in einem anderen Land eingesetzten Programms ab, da dieses landestypische Besonderheiten abgebildet habe.
- Das SM entschied sich 1992 gegen den Einsatz eines von zwei Programmen, die in einer „gutachterlichen Äußerung von Angehörigen der Arbeitsgerichtsbarkeit über die Softwareentwicklungen in verschiedenen Ländern“ als für einen Einsatz in der Arbeitsgerichtsbarkeit geeignet bezeichnet wurden. In der Folge wurde das Programm ARGUS entwickelt, das bereits 1994 nicht weiter verfolgt wurde.
- Das LAG unterhält seit Mitte der 90er Jahre Kontakt zu einem anderen Land bezüglich des DV-Einsatzes in der Arbeitsgerichtsbarkeit. Es erklärte sich 1997 damit einverstanden, dass die in Baden-Württemberg entwickelte Software-Lösung FOCUS auch dort eingesetzt werden kann. In der Folgezeit wurde das Programm in den jeweiligen Ländern unterschiedlich weiterentwickelt; die Kooperationsbemühungen verliefen im Sande.
- Das JuM entschied sich 1996 für eine eigenständige Entwicklung des Programms HADES und gegen eine Kooperation mit anderen Ländern, obwohl in einem Land ein Programm mit ähnlicher Funktionalität gleichzeitig entwickelt wurde. Die Entscheidung wurde damit begründet, dass der zu erwartende Abstimmungs- und Testaufwand gegen eine Entwicklungskooperation gesprochen habe. HADES wurde vom JuM Ende der 90er Jahre als nicht zukunftsfähig angesehen.
- Das JuM sondierte vor der Entscheidung über JUSTUS ab Juli 2000 die gemeinsame Entwicklung einer Geschäftsstellenautomation mit einem anderen Land. Dieses Land hatte bereits mit der Entwicklung eines neuen Programms begonnen. Bei einer Bewertung der Kooperationsmöglichkeit kam das JuM zu dem Schluss, dass sich die Vorstellungen Baden-Württembergs bei einer Kooperation nicht verwirklichen lassen würden. Eine Kooperation kam nicht zu Stande.

In den genannten Fällen kamen Kooperationen insbesondere wegen landestypischer Besonderheiten nicht zu Stande.

#### 4.2.4 Bewertung des Rechnungshofs

Der RH verkennt nicht die Schwierigkeiten, die eine Kooperation mit anderen Ländern im DV-Bereich mit sich bringt. Ein großer Teil der Schwierigkeiten bei gemeinsamen DV-Programmen entsteht dadurch, dass die Programme die unterschiedlichen Arbeitsabläufe zu detailliert abbilden. Hierdurch werden gemeinsame Lösungen erschwert und verteuert. Kooperationen würden darüber hinaus erleichtert werden, wenn die Arbeitsabläufe bundesweit einem einheitlichen Grobraster folgen und

die DV-Programme nur diese wesentlichen Arbeitsschritte abbilden würden. Am Beispiel des Mahnverfahrens zeigt sich, dass dort in Folge des einheitlichen Arbeitsablaufs erfolgreich ein einheitliches Programm eingesetzt werden kann.

## 5 Stellungnahmen der Ministerien

### 5.1 Justizministerium

Das JuM weist auf die – nicht justizspezifischen – Schwierigkeiten der Anwendungsentwicklung im DV-Bereich hin, die insbesondere in der umwälzenden technischen Entwicklung und im beschränkten Mitteleinsatz begründet seien. Die begrenzt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel hätten sich teilweise negativ auf die Entwicklungsdauer der Programme ausgewirkt. Der Programmumfang in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit spiegele die Vielfalt der fachlichen Anforderungen und die gesetzlichen Vorgaben wider. Die Beschreibung der Programmanforderungen für die Ordentliche Gerichtsbarkeit sei auch deshalb umfangreicher, weil sämtliche gebräuchlichen Textmuster enthalten seien. Insoweit handele es sich tatsächlich nicht um eine Programmanpassung, sondern um ein eigenständiges Programm.

Das JuM führt weiter aus, Erfolgskontrollen von Geschäftsstellenautomatationen erforderten einen Praxiseinsatz an einer repräsentativen Zahl von Arbeitsplätzen. Sie sollten daher zeitlich nach Abschluss der jeweiligen Programmeinführungen erfolgen. Die vom RH aus früheren Projekten gezogenen Schlüsse werden weitgehend auch vom JuM bestätigt. Die Erkenntnisse seien in vielen Bereichen in den neueren Projekten berücksichtigt worden. Künftig würden auch die Anregungen zu vertieften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stärker berücksichtigt werden.

Das JuM kann sich eine Kooperation mit dem SM bezüglich eines gemeinsamen Einsatzes einer Geschäftsstellenautomation auf der Basis von JUSTUS vorstellen. Gemeinsame Entwicklungen mit anderen Ländern seien in der Vergangenheit oft an Rahmenbedingungen wie Ausstattungsumfang, Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln und unterschiedlichen Einsatzzeitpunkten gescheitert.

### 5.2 Sozialministerium

Das SM weist in seiner Stellungnahme darauf hin, es habe bezüglich des Programms ARGUS auf eine Erfolgskontrolle verzichtet, weil es zunächst nur bei einem Teil der Arbeitsgerichte eingesetzt worden sei. Für FOCUS werde die Erfolgskontrolle dergestalt durchgeführt, dass permanent ein Abgleich der Fortentwicklung zu den Anforderungen im Pflichtenheft stattfinde. Das Programm erfülle alle Anforderungen der Arbeitsgerichtsbarkeit. Auf absehbare Zeit werde keine Notwendigkeit für einen Systemwechsel gesehen. Die durch die Geschäftsstellenautomation erzielten Rationalisierungen sollten im Zusammenhang mit einer beabsichtigten, bundesweiten Personalbedarfsberechnung auf analytischer Basis ermittelt werden.

Im Falle einer evtl. Kooperation zwischen dem JuM und dem SM zur Entwicklung einer gemeinsamen Plattform für eine Geschäftsstellenautomation habe das SM befürchtet, dass der Arbeitsgerichtsbarkeit keine angemessene Priorität eingeräumt worden wäre. Das SM geht nicht davon aus, dass eine Kooperation mit einem anderen Land zustande kommen wird. Die anderen Länder hätten überwiegend schon eigene Automationslösungen umgesetzt.

## 6 Schlussbemerkung

Das JuM und das SM haben die DV bei Gerichten und Notariaten in den vergangenen Jahren mit erheblichem Aufwand modernisiert. Obwohl dies im Grundsatz richtig war, hält es der RH für erforderlich, durch ein optimiertes Projektmanagement und insbesondere durch die Reduzierung der jeweiligen Programmanforderungen in Zukunft Entwicklungszeiten zu verkürzen, Kooperationsmöglichkeiten zu verbessern und die Wirtschaftlichkeit der Programme zu erhöhen. Angesichts der hohen Investitionen in Geschäftsstellenautomatationen sind für die Programme Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchzuführen.