

Sonderdruck aus  
Band 15 der Schriftenreihe 'Computer und Recht'

**Rechtsinformatik**  
Bedürfnisse und Möglichkeiten

Herausgegeben von K. Bauknecht, P. Forstmoser, C.A. Zehnder

---

RENÉ A. RHINOW

## **Chancen und Gefahren der Rechtsinformatik<sup>1</sup>**

Nicht einzeln im Buchhandel erhältlich

---

Schulthess Polygraphischer Verlag AG, Zürich 1984

RENÉ A. RHINOW

## Chancen und Gefahren der Rechtsinformatik<sup>1</sup>

Nimmt man die Rechtsordnung als Ganzes zum Ausgangspunkt der Betrachtung, so lassen sich etwa die folgenden Hoffnungen mit der Entwicklung der Rechtsinformatik verbinden: Wir leben in einer Zeit, die durch eine ungeheure Anhäufung von Rechtstexten gekennzeichnet ist. Stichworte wären etwa: Die enorme und laufende Zunahme der Rechtserlasse in Bund und Kantonen, in der Rechtstheorie als Normenflut thematisiert; das Anwachsen der Entscheidungen von Rechtsmittelinstanzen, namentlich im Bereich des öffentlichen Rechts; eine Überfülle juristischer Literatur, nicht nur gemessen an der Zahl der erschienenen Publikationen, sondern auch am Umfang einzelner Werke. Dazu kommen aber weitere, für die Juristen u.U. bedeutsame Texte (Gesamtkonzeptionen, Statistiken, sozialwissenschaftliche Untersuchungen, internationale Resolutionen und Empfehlungen, usw.). Es ist angesichts dieser Informationslawine das Wort von der Informationskrise geprägt worden. Liegt es nicht nahe, von der Rechtsinformatik hier Abhilfe zu erwarten? Kann mit Hilfe der EDV der Überblick über den Rechtsstoff wieder (zurück-)gewonnen werden?

### Bewältigung der Informationskrise

Zweifelloos ist die Hoffnung nicht unberechtigt, dass mit der EDV im Prozess der Informationsgewinnung entscheidende Fortschritte erzielt werden können, dass — vom Benutzer her gesehen — der Zugriff auf die interessierenden, «relevanten» Daten gewährleistet werden kann. Damit würde allerdings nicht nur dem Interessenten ein Dienst erwiesen, sondern der Rechtsordnung insgesamt. Denn angesichts der Quantität z.T. unbekannter, z.T. widersprüchlicher, jedenfalls nicht immer zur richtigen Zeit verfügbarer Rechtsinformationen stehen höchste *Rechtswerte* auf dem Spiel: die Transparenz der Rechtsordnung, die Rechtssicherheit und die Gerechtigkeit in der Form richtiger, verfassungs- und gesetzeskonformer Durchsetzung des Rechts. Eine Rechtsordnung, die im Einzelfall nicht gilt, weil sie in Teilen nicht bekannt und greifbar ist, löst sich letztlich auf und untergräbt die Akzeptanz der Rechtsadressaten.

Das soeben angesprochene Erfordernis des richtigen Rechts weist noch eine andere Dimension auf. Die Qualität der Rechtsordnung hängt nicht zuletzt auch davon ab, ob sie die Erwartungen zu erfüllen vermag, die im steuerungs-

<sup>1</sup> Der vorliegende Aufsatz gibt in leicht gekürzter Form das Referat wieder, das der Verfasser an der Tagung für Rechtsinformatik vom 5./6. April 1984 an der Universität Zürich gehalten hat.

und lenkungsbedürftigen Sozialstaat an sie gerichtet werden. Die Bewältigung hoch komplexer gesamtgesellschaftlicher Problemlagen kann aber — wenn überhaupt — nur gelingen, wenn aufgrund zureichender informationeller Grundlagen entschieden wird. Drastisch ausgedrückt: Wir können uns bei der Bewältigung von erstrangigen gesellschaftlichen Ordnungs-, ja vielleicht Überlebensfragen keine Fahrt ins Blaue gestatten. Vieles spricht dafür, dass nur mit Hilfe der EDV Annäherungen an einen Zustand noch verantwortbarer Ungewissheit in der Entscheidungssituation erreicht werden können.

### Von der «Wohltat des Nichtwissens»

Doch sind die Gefahren oder Bedenken nicht zu übersehen, die mit einem vermehrten Einsatz der EDV *auch* verbunden sind. Einmal garantiert ein *Mehr an Wissen* noch nicht ein besseres Wissen. Abgesehen von Kosten/Nutzen-Relationen kann bloße Addition, ja gar Vollständigkeit für sich allein kein erstrebenswertes Ziel der Informationsgewinnung sein. Zudem wissen wir, dass die menschliche Aufnahmefähigkeit begrenzt ist. Es kommt deshalb entscheidend darauf an, an welcher Stelle und zu welchem Zweck Informationen selektioniert werden. Liegt nicht ein grundlegendes Problem darin, dass ein Zuviel an Wissen sowie nicht mehr zu verarbeitende Informationen kontraproduktive Auswirkungen zeitigen?

Damit verbunden ist die Unterschätzung eines Faktors, den ich als «*Wohltat des Nichtwissens*» umschreiben möchte. Ist es wirklich erstrebenswert, jederzeit alles abrufen zu können? Bringt der Zustand des Wohlinformiertseins nicht auch Gefahren der Verwirrung, der Lähmung, ja der Angst mit sich? Bringt nicht auch der beschränkte Wissensvorrat Entlastungen zustande, die kreative und entschlossene Entscheidungsvorgänge begünstigen? Ist es nicht eine Unsitte unserer Zeit, wenn es ein Jurist nicht mehr wagt, einen Gedanken konzipiert zu entwickeln, ohne sich auf einen voluminösen Apparat zu stützen? Liegt das Heil in der Kompilation, im «Abschreiben»? Droht nicht das eigenverantwortliche juristische Denken angesichts einer erdrückenden Informationslage zu verkümmern?

### Bürger zweiter Klasse?

Es ist zweitens zu bedenken, dass gespeicherte Daten wohl den Informationsstand der Benutzer, kaum aber aller Bürger zu heben vermögen. Daraus sind wohl zwei Folgerungen zu ziehen: Einmal ist der Beitrag der EDV zur Erhöhung von Transparenz und Rechtssicherheit offensichtlich begrenzt, weil ja keine Allgemeintransparenz, sondern bloss *die Zugriffstransparenz im Einzelfall* geschaffen wird. Das Ganze bleibt weiterhin teilweise im Dunkeln, nur das konkret zu Befragende tritt ans Licht. Zum andern ist zu fragen, ob der

EDV-Einsatz die Bürger nicht in zwei Kategorien einteilt: in die Benutzer und die Nichtbenutzer. Wächst ein neuer, *elitärer Kreis der Besserinformierten* heran? Stellen sich Rechtsgleichheitsprobleme? Wie steht es mit der Legitimität einer Rechtsordnung, die nur noch von einem kleinen Kreis von EDV-Benutzern zu verstehen ist?

Diese Fragen mögen überspitzt klingen, und man kann mit Recht einwenden, dass schon heute der effektive Zugang zum Recht in der Gesellschaft nicht gleichmässig verteilt sei. Doch wird diese Ungleichheit mit dem EDV-Einsatz nicht verstärkt und auf eine höhere Bedeutungsebene gehoben? Wissen ist Macht, und EDV-Wissen ist potenzierte Macht. Schon früh wurde sowohl im Staat wie in privaten Unternehmungen erkannt, dass über besonderen Einfluss verfügt, wer EDV-Wissen fruchtbar machen kann. So ist es beispielsweise für das Verhältnis von Legislative und Exekutive, aber auch zwischen diesen Gewalten und der Judikative wichtig, wer in welcher Phase der Gesetzgebungs- und Rechtsanwendungsverfahren Zugang zu gespeicherten Daten besitzt.

## **Beschleunigte Gesetzgebung?**

Es ist drittens zu fragen, ob nicht auch dadurch Ungleichheiten entstehen können, dass ja letztlich immer nur ein *Teil der Rechtsdaten* gespeichert werden kann. Hat diese Selektion nicht zur Folge, dass nicht Gespeichertes tendenziell ausser Betracht bleibt, dass also mit der Erfassung von Rechtstexten auch entschieden wird, was in die Rechtsverwirklichung eingeht, was lesens- und berücksichtigungswürdig erscheint? Ja, besteht nicht die Gefahr, dass nicht Gespeichertes verkümmert, zum juristischen Abfallprodukt deklariert wird?

Schliesslich eine letzte Bemerkung: Kann die Zurverfügungstellung von besserer Information nicht auch Umfang und Tempo der *Rechtsänderungen* vermehren? So wünschbar und notwendig die Verbesserung der Informationslage angesichts des sozialen Wandels ist, so sehr ist die Gefahr nicht aus den Augen zu verlieren, dass mehr Wissen auch zu einer Ausweitung und Beschleunigung der Gesetzesproduktion führen könnte. Ob wir eine solche Entwicklung ertragen, ist zumindest offen.

*Zusammenfassend:* Die Erwartungen, die von der Rechtsordnung an die Rechtsinformatik gestellt werden, gleichen einem Januskopf. Das eine Gesicht lächelt freundlich, erweckt Hoffnungen und wirkt anziehend; das andere vermittelt einen skeptisch-zweifelnden Eindruck. Viel wird davon abhängen, ob es gelingt, die Vorzüge so zu verwirklichen, dass die möglichen nachteiligen Auswirkungen ausbleiben oder auf ein erträgliches Mass reduziert werden.

## EDV und Rechtsetzung

Schon in den Frühstadien des EDV-Einsatzes ist die Frage aufgeworfen worden, ob dieses Instrument nicht für die Rechtsetzung und Rechtsanwendung fruchtbar zu machen sei. Zu prüfen ist dabei, ob die EDV bloss Hilfsmittel für die Ausarbeitung von Normen und Einzelentscheidungen oder aber auch eigentlicher Träger eines Entscheidungsvorgangs sein kann.

Zweifellos bringt die Rechtsinformatik wichtige Fortschritte in der Aufbereitung der für die Gesetzgebung wie für die Rechtsanwendung erforderlichen Entscheidungsgrundlagen. Bei jeglicher *Rechtsetzung* ist es beispielsweise von ausschlaggebender Bedeutung, zuerst das geltende Recht zu erfassen. Rechtsetzung ist heute weitgehend Rechtsänderung, so dass dem Postulat nach der richtigen Einbettung des neuen Rechts in das Ensemble der bereits geltenden Rechtsnormen ein hoher Stellenwert zukommt. Stichworte: Übersicht über das formell abzuändernde Recht, Herstellung der Vergleichbarkeit mit ähnlichen Regelungen, usw. Aber die EDV vermag auch mitzuhelfen, Erlassentwürfe zu testen (Simulation und Planspiel), wichtige Sozialdaten zur Verfügung zu stellen, ohne deren Kenntnis das gesetzgeberische Ziel nicht erreicht werden kann, sowie eine legislative Mängelliste zu führen (i.S. einer Erfolgskontrolle), über deren Rückmeldungen der Gesetzeszweck optimiert und wirkungslose oder gar kontraproduktive Regelungen abgeändert werden können.

## EDV und Rechtsanwendung

Auch für die Rechtsanwendung bringt die Rechtsinformatik echte Erleichterungen. Insbesondere wäre der bereits erwähnte Zugang zum geltenden Recht zu erwähen, der heute auch für uns Juristen alles andere als sichergestellt ist.

Freilich muss man sich von der irrigen Auffassung hüten, es könnte auf diese Weise gelingen, *das* geltende Recht schlechthin aufzuspüren. Das Recht stellt keinen Komplex konsistenter, widerspruchloser Normen dar. Es präsentiert sich eher wie Schuberts Unvollendete und ist zudem nur in der wertenden Zusammenfassung von Normen und deren konkretisierender Gerichts- und Verwaltungspraxis zu erschliessen. Der Computer kann somit nur Anhaltspunkte liefern, die den Einblick ins geltende Recht erleichtern. Man kann es auch anders formulieren: Die EDV fördert bedeutend rascher und zuverlässiger zu Tage, was auch ohne EDV an Texten greifbar ist, aber sie «bringt» nicht mehr. Namentlich löst sie das rechtstheoretische Grundproblem nicht, dass nämlich das geltende Recht ohne innere Verknüpfung einzelner Normen, ohne zumindest gedanklichen Bezug auf die Sozialwirklichkeit und oft auch ohne die vom Vorverständnis geleitete intellektuelle Arbeit nicht erfassbar ist.

## Der Jurist als Zitierautomat?

Weitere kritische Fragen habe ich bereits berührt. Ich möchte vor allem davor warnen, den Rechtsanwender zum Zitierautomaten zu degradieren, der nur noch Belege und Vergleichsfälle sucht und dabei vergisst, dass jeder Fall in Raum und Zeit irgendwie einmalig erscheint, und dass sein Hauptproblem darin besteht, das Vergleichbare im Interesse rechtsgleicher Anwendung herauszukristallisieren, ohne das spezifisch Neue dabei zu verkennen. Bei der Speicherung von Urteilen ist zudem darauf zu achten, dass die Sachverhaltsbezogenheit rechtlicher Erwägungen nicht abgekoppelt wird. Schon heute erachte ich die Tendenz als bedenklich, Urteilsformulierungen des Bundesgerichts wie Bibelsätze aufzunehmen und zu eigentlichen Ersatznormen emporzustilisieren, ohne Rücksicht auf die Umstände, die zu deren Entstehung geführt haben. Ist nicht die Entwicklung der Rechtsprechung oft einem Prozess von trial and error vergleichbar, der von der Korrigierbarkeit früherer Entscheidungen lebt?

Es ist in diesem Zusammenhang auch nochmals meine These von der «Wohltat des Nichtwissens» aufzugreifen. Nichts wäre verhängnisvoller als eine Arbeit am Recht, die immer mehr festschreibt, weil nichts vergessen werden darf und der Mut zur Korrektur verloren geht, die auch mehr rückwärts- als vorwärtsgerichtet ist. Es ist zu warnen vor einem EDV-vermittelten Zwang, sich mit einer Unmenge von Meinungen in der Literatur auseinanderzusetzen, nur weil sie einmal gespeichert wurden, obwohl sie in der Sache vielleicht wenig oder gar nichts beizutragen vermögen.

## Automatisierte Rechtsanwendung

Ebenfalls viel diskutiert wird die Frage, ob es allenfalls gelingen kann, den Vorgang der Rechtsanwendung selbst der EDV zu überantworten. Ist es möglich, dass die eigentliche Umsetzung von Normen in konkrete Rechtsakte auf dem Wege der Automation erfolgen kann?

Die Bejahung dieser Frage würde voraussetzen, dass die Rechtsanwendung einen wertungsfreien Vollzugsakt darstellte, der im syllogistischen Schlussverfahren ermittelt, «errechnet» werden kann. Dies ist offensichtlich nicht der Fall. In jeglicher Rechtsanwendung steckt auch ein Stück Rechtsetzung, jede Konkretisierungsleistung bringt (auch) etwas Neues hervor, das vorher noch nicht zweifelsfrei feststand. Freilich gibt es hic et nunc viele Fälle relativ unproblematischer Rechtsanwendung und Rechtsbefolgung, etwa weil ein übereinstimmender Erwartungshorizont von Rechtsanwendern und Rechtsadressaten im Hinblick auf eine Norm besteht. Dieser Konsens kann aber bei veränderten Gerechtigkeitsanschauungen oder bei veränderter Sozialwirklichkeit auseinanderbrechen, so dass die Auslegung der gleichen Norm plötzlich Schwierigkeiten bereitet. Zudem werden wir immer noch von der irrigen Vorstellung geleitet, Rechtsanwendung und Normauslegung knüpfe an einzelne

Begriffe oder an einzelne Sätze an. Anzuwenden ist im Grunde genommen immer das Rechtsganze, soweit es für den konkreten Fall etwas aussagt.

Die grundsätzliche Ungeeignetheit der EDV für den eigentlichen Rechtsanwendungsvorgang schliesst nicht aus, dass in Teilbereichen das Gegenteil zutreffen kann. Wo für eine bestimmte Zeitspanne ein Konditionalprogramm so formuliert und formalisiert zu werden vermag, dass dessen Umsetzung in konkrete Rechtsakte im Regelfall ohne wertende Erkenntnis- und Willensleistung erfolgen kann, mag der EDV-Einsatz sinnvoll und zweckmässig erscheinen. Zu diskutieren sind in diesem Fall aber die rechtsstaatlichen Grenzen automatisierter Rechtsakte.

### **Warnung vor Kreativitätsverlusten**

Die zweifellos vorhandenen Vorzüge der Rechtsinformatik sind in meinen Ausführungen vielleicht etwas zu kurz geraten. Aber es schien mir wichtig zu sein, die *Probleme* zu betonen, damit die Diskussion auch über die fragwürdigen — d.h. «der Frage würdigen» — Aspekte der Rechtsinformatik geführt wird. Mein Hauptanliegen ist dabei weniger die Kosten/Nutzenseite — die wird ohnehin immer im Vordergrund stehen —, sondern die Warnung vor einer neuen, elitären Wissensanballung, die selektioniert und damit sowohl einen Teil des Rechtsstoffes als Nonvaleur unter den Tisch fallen lässt als auch eine Kategorie zweitrangiger Rechtsadressaten schafft. Zudem ruft jede Wissensvermehrung auch nach einer erhöhten Informationsverarbeitungskapazität, der enge Grenzen gesetzt sein dürften. Schliesslich muss Sorge dafür getragen werden, dass die Arbeit am Recht dank der Informationsvermehrung nicht zu Kreativitätsverlusten führt und zur akribischen und innovationshemmenden Festschreibung des status quo degeneriert.