

Nr. 13/24

Juni 2024

Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Diskussionsentwurf einer Behördenaktenübermittlungsverordnung

A. Tenor der Stellungnahme

Der Deutsche Richterbund fordert seit vielen Jahren die verbindliche Vorgabe bundeseinheitlicher Austauschformate für den elektronischen Datenaustausch mit der Justiz. Wir begrüßen daher ausdrücklich, dass sich der Gesetzgeber nunmehr diesem Problemkreis zuwendet. Die übermittelten Behördenakten müssen sowohl für die Gerichte als auch die Verfahrensbeteiligten und etwa auch gehörte Sachverständige möglichst einfach zu handhaben sein, sie müssen „gut lesbar“ sein. Hierbei sind mitunter erhebliche Textmengen zu bewältigen. Diesem Ziel, von dem zu Recht auch die Begründung des vorgelegten Diskussionsentwurfs ausgeht, werden die vorgesehenen Regelungen aber nur sehr eingeschränkt gerecht. Sie sollten daher überarbeitet werden.

Insbesondere die beabsichtigte Soll-Vorschrift in § 2 Abs 1 BehAktÜbV-E und die Verpflichtung zur Einreichung von PDF-Repräsentaten in § 3 Abs 1 BehAktÜbV-E sind nicht geeignet, mittelfristig einen reibungslosen und rechtssicheren elektronischen Datenaustausch zu erreichen. Diese Regelungen dürften auch von der im Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Digitalisierung der Justiz (BR-Drs. 126/24) vorgesehenen Ermächtigung des Verordnungsgebers, die für "die Übermittlung elektronischer Akten zwischen Behörden und Gerichten geltenden Standards [zu] bestimmen", nicht gedeckt sein. Allein eine unzureichende IT-Infrastruktur darf – auch im Interesse der Verfahrensbeteiligten an einem fairen Verfahren – nicht dazu führen, grundlegende beweisrechtliche Standards aufzugeben. Zu begrüßen ist demgegenüber, dass der Diskussionsentwurf an den xJustiz-Standard als Regelfall der Übermittlung von Behördenakten anknüpft.

Deutscher Richterbund
Haus des Rechts
Kronenstraße 73
10117 Berlin

T +49 30 206 125-0
F +49 30 206 125-25

info@drb.de
www.drb.de

Verfasser der Stellungnahme:
Dr. Bernhard Joachim Scholz
Richter am Bundessozialgericht
Stellv. Vorsitzender des DRB

B. Bewertung im Einzelnen

I. Vor allem in den öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten, also der Sozial-, Finanz- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, aber auch in den übrigen Gerichtszweigen, hat ein effektiver elektronischer Datenaustausch erhebliche Bedeutung für eine am Beschleunigungsgrundsatz orientierte effiziente Verfahrensführung. Nicht selten müssen umfangreiche, teilweise weit in die Vergangenheit reichende Aktenbestände, mitunter von mehreren Behörden unterschiedlicher Rechtsträger, zum Verfahren beigezogen werden. Die problemlose inhaltliche und vollständige Erschließung des Akteninhalts durch alle Verfahrensbeteiligten unterfällt daher auch dem Gebot der Gewährleistung eines fairen Verfahrens.

Die elektronische Verfahrensbearbeitung durch die Gerichte wird nach wie vor ganz erheblich dadurch erschwert, dass keine einheitlichen und verpflichtenden Standards für die Übermittlung elektronischer Verwaltungsakten durch die Behörden an die Gerichte existieren. Nur wenige behördliche Software-Lösungen erlauben derzeit einen Export im xJustiz-Format. Mangels gesetzlicher Vorgaben behilft sich die gerichtliche Praxis daher mit mehr oder weniger brauchbaren Lösungen auf der Basis von Einzelabsprachen mit unterschiedlichen Behörden und Sozialleistungsträgern. E-Akten werden meist elektronisch als Gesamt-PDF über das xJustiz-Format eingereicht, teilweise aber auch noch als Papierausdruck der bei der Behörde bereits elektronisch geführten Akte. Die verschiedenen E-Akten-Programme der Justiz sind in unterschiedlichem Umfang zur Integration externer E-Akten in der Lage. Datensätze im xJustiz-Format sind in den von den Gerichten genutzten E-Akten-Systemen wegen einer unzureichenden Performanz oft schwergängig.

Soll ein reibungsloser Austausch von elektronischen Behördenakten zwischen Verwaltung, Gerichten und den Prozessbeteiligten in absehbarer Zeit erreicht werden, ist es unabdingbar, die Performanz der gerichtlichen E-Akten-Systeme deutlich zu verbessern und hierfür die nötigen personellen und sachlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Außerdem müssen die behördlichen Verantwortlichen in die Lage versetzt werden, den notwendigen aber ressourcenintensiven Transformationsprozess zu einer flächendeckenden Nutzung des bundeseinheitlich verbindlichen Datenaustauschformats xJustiz zu priorisieren. Hierzu ist allein eine verbindliche gesetzliche Vorgabe geeignet. Eine Soll-Vorschrift, wie sie § 2 Abs 1 BehAktÜbV-E vorsieht, begründet

hingegen keine ausreichende Rechtfertigung, entsprechende finanzielle und personelle Mittel hierfür einzusetzen.

II. Zu den einzelnen Vorschriften:

1. § 2 Abs. 1:

Nach der vorgesehenen Vorschrift „sollen“ elektronische Akten elektronisch übermittelt werden. Ob diese Vorschrift von der im Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Digitalisierung der Justiz (*BR-Drs. 126/24*) vorgesehenen Ermächtigung des Verordnungsgebers, die für "die Übermittlung elektronischer Akten zwischen Behörden und Gerichten geltenden Standards [zu] bestimmen", gedeckt ist, darf bezweifelt werden. Denn die Vorschrift regelt nicht lediglich Übermittlungsstandards, sondern beschränkt die gesetzliche Pflicht zur Übermittlung der Verwaltungsakte. Nach § 99 VwGO und § 89 FGO sind die Behörden „zur Vorlage von [...] Akten“ verpflichtet. Diese Vorlagepflicht bezieht sich nach allgemeiner Meinung (*vgl. z.B. Gädeke in: jurisPK-ERV Band 3, 2. Aufl., § 99 VwGO <Stand: 24.03.2023> RdNR. 20 f.*) auf das jeweilige Format der Aktenführung; elektronische Akten sind deshalb elektronisch vorzulegen, Papierakten in Papierform. Nach § 104 Satz 6 SGG steht die Übersendung einer „beglaubigten Abschrift oder einer beglaubigten elektronischen Abschrift, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur des zuständigen Verwaltungsträgers versehen ist, (...) der Übersendung der Originalverwaltungsakten gleich, sofern nicht das Gericht die Übersendung der Originalverwaltungsakten wünscht. Das Gericht kann daher also auch das Original der Akte verlangen (*vgl. hierzu z.B. BeckOGK/Müller, 1.2.2024, SGG § 104 RdNR. 16 ff.*).

Danach gilt – wie auch sonst im (elektronischen) Beweisrecht – der „Grundsatz der Formattreue“ (*vgl. hierzu Müller, NZS 2014, 929; ders. ASR 2022, 59; ders. In: jurisPK-ERV Band 2, 2. Aufl., § 371 ZPO <Stand: 20.02.2024> RdNr. 61; Achatz, BayVBl 2024, 37, 42*). Vorzulegen ist (nicht: „soll“, wie in § 2 Abs. 1 des Entwurfs vorgesehen) deshalb stets das elektronische Original, sofern die Akten elektronisch geführt werden, andernfalls das Papier-Original. „Original“ sind bei elektronischer Aktenführung stets elektronische Dokumente in ihrem ursprünglichen und unveränderten Dateiformat.

Außerdem ist die Vorschrift – wie bereits oben dargestellt – nicht geeignet, in absehbarer Zeit einen reibungslosen Austausch elektronischer Akten zwischen Verwaltung, Gerichten und Prozessbeteiligten zu erreichen. Die

(elektronischen) Behördenakten werden in behördlichen Fachverfahren geführt, die von vielen Behörden bereits beschafft, jedenfalls aber ausgeschrieben sind. Es existieren zahlreiche Softwarehersteller, die im Behördenumfeld E-Akten-Lösungen anbieten. Die wenigsten bestehenden Software-Lösungen bieten bereits heute einen Export im xJustiz-Format an. Entsprechend (kosten-)aufwendig dürfte es daher sein, einen solchen Export im xJustiz-Format technisch umzusetzen, weil dies von vertraglichen und beschaffungsrechtlichen Vorgaben abhängt. Trotzdem sollte der flächendeckende elektronische Datenaustausch über das xJustiz-Format unbedingt angestrebt werden. Um den behördlichen Verantwortlichen eine entsprechende Priorisierung zu ermöglichen, erscheint eine Soll-Vorschrift ungeeignet. Sachgerecht ist hier allein eine verbindliche Vorgabe, auf die sich die Betroffenen mit einer angemessenen Übergangsfrist einstellen können. Da durch das von der Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz (BLK) bereitgestellte Mapping der Metadaten von xDOMEA auf xJustiz die Implementierung des elektronischen Aktenversands wesentlich erleichtert worden ist, dürfte die Umstellung in einigen Jahren zu bewerkstelligen sein.

2. § 2 Abs. 2:

Die Vorschrift dürfte die geltende Gesetzeslage wiedergeben und daher ausschließlich klarstellenden Charakter haben. Die bloße Bereitstellung zum Abruf wäre ohnehin nicht praktikabel, weil die abgeschirmten Justiznetze meist einen externen Download nicht zulassen und sich die Posteingangsstellen der Gerichte dann mit zahlreichen unterschiedlichen Portallösungen auseinandersetzen müssten.

Da sich Behörden teilweise auch Prozessbevollmächtigter bedienen, sollten für die Übermittlung der elektronischen Verwaltungsakten auch die übrigen in § 130a Abs. 4 ZPO, § 46c Abs. 4 ArbGG, § 55a Abs. 4 VwGO, § 52a Abs. 4 FGO und § 65a Abs. 4 SGG geregelten sicheren Übermittlungswege zugelassen werden.

Außerdem sollten die Größen- und Mengenbeschränkungen (aktuell 200 MB/1.000 Einzeldateien) überdacht werden. Denn sie sind in manchen Bereichen zu gering bemessen, um Behördenakten ohne Paketierung zu übersenden.

3. § 2 Abs. 3:

Die vorgesehene Regelung entlastet die gerichtlichen E-Akten-Systeme von der routinemäßigen Übermittlung von Signaturdateien und führt dadurch – jedenfalls solange die Performance der E-Akten-Systeme der Justiz nicht ausreichend ist – zu einer besseren Handhabbarkeit der übermittelten Akten. Der Verzicht auf elektronische Zertifikate (darunter fallen neben den hier erfassten Signaturen auch elektronische Siegel) erscheint daher (allerdings nur) für einen Übergangszeitraum hinnehmbar. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass dies zu Einschränkungen im Beweisrecht führt, die nur im Hinblick auf die Unzulänglichkeiten der IT-Infrastruktur mittelfristig kaum vertretbar erscheinen.

Elektronische Zertifikate werden in den §§ 371a, 371b ZPO eingesetzt, um elektronische Dateien Urkunden gleichzustellen. Sie dienen also gerade nicht nur der Wahrung verfahrensrechtlicher Formvorschriften. Werden elektronische Zertifikate nicht mehr übersandt und Prüfprotokolle jedenfalls nicht zwingend, beeinträchtigt dies das (elektronische) Beweisrecht, zumal nicht ohne weiteres ersichtlich wäre, ob elektronische Zertifikate vorhanden sind. Entsprechend wüssten weder der Prozessgegner noch das Gericht jeweils von der Existenz möglicherweise elektronischer Beweismittel. Gerade diesen Zustand zu vermeiden, war die Intention hinter der Etablierung des xJustiz-Standards als Datenaustauschformat, weil unter Anwendung dieses Standards die Übersendung von unveränderten Einzeldokumenten - explizit einschließlich elektronischer Signaturen und Siegel - möglich wurde. Dieses auch von dem Diskussionsentwurf in § 2 Abs. 4 vorgesehene Bestreben würde durch § 2 Abs. 3 letztlich konterkariert.

4. § 2 Abs. 4:

Es ist zu begrüßen, dass die Übersendung elektronischer Behördenakten im xJustiz-Format angestrebt wird. Die BLK hat den xJustiz-Standard als Datenaustauschformat für den elektronischen Rechtsverkehr (ERV) bereits vor vielen Jahren entwickelt. Der xJustiz-Standard entspricht den relevanten Beweisgesichtspunkten einschließlich dem Grundsatz der Formattreue. Die Behörde kann die Verwaltungsakte als elektronisches Original elektronisch übermitteln. Er ist auch im Hinblick auf das rechtliche Gehör der Verfahrensbeteiligten und die Amtsermittlungspflicht des Gerichts der immer noch verbreiteten Übersendung von zusammengestellten PDF-Repräsentaten deutlich überlegen und daher unbedingt politisch anzustreben.

Die in § 2 Abs. 1 vorgesehene Soll-Regelung ist zur Erreichung dieses Ziels nicht ausreichend. Sie bietet – wie bereits dargestellt – den behördlichen Verantwortlichen keine hinreichende Rechtfertigung, den erforderlichen bundesweiten Transformationsprozess zeitnah umzusetzen. Zur reibungslosen Einführung eines ausschließlich digitalen Gerichtsverfahrens ab dem 1.1.2026 erscheint es dringend notwendig, nach Ablauf einer Übergangsfrist eine gesetzliche Verpflichtung der Behörden zum xJustiz-konformen Versand zu schaffen. Die Abwesenheit entsprechender gesetzlicher Verpflichtungen hat dazu geführt, dass derzeit die Übermittlung der Verwaltungsakten in unterschiedlichster Form erfolgt, obwohl der für den elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten geltende xJustiz-Standard bereits seit vielen Jahren auch die Übermittlung elektronisch geführter Akten in Form von Einzeldokumenten und Aktenstrukturdaten ermöglicht. Die Uneinheitlichkeit der Übermittlung und die insbesondere bei Gesamt-PDF-Dateien beschränkten Bearbeitungsmöglichkeiten stellen für die Digitalisierung des gerichtlichen Verfahrens ein erhebliches Hindernis dar. Erst die Übermittlung elektronischer Verwaltungsakten in ihrer ursprünglichen Aktenstruktur ermöglicht es den Gerichten, diese für das Verfahren grundlegenden Akten innerhalb der gerichtlichen E-Akten-Systeme und des jeweils verwendeten Fachverfahrens automatisch zu verarbeiten und vollumfänglich elektronisch zu nutzen. Sie steht daher nicht nur im Einklang mit dem im elektronischen Beweisrecht geltenden "Grundsatz der Formattreue", sondern ist auch eine unabdingbare Voraussetzung für die vollständige Digitalisierung des gerichtlichen Verfahrens.

5. § 3 Abs. 1:

Die vorgesehene Beschränkung der Übersendung der Verwaltungsakte nicht als Original, sondern lediglich als PDF-Repräsentat, dürfte ebenfalls nicht mit der im Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Digitalisierung der Justiz (BR-Drs. 126/24) vorgesehenen Ermächtigung des Verordnungsgebers, die für "die Übermittlung elektronischer Akten zwischen Behörden und Gerichten geltenden Standards [zu] bestimmen", vereinbar sein. Sie widerspricht (jedenfalls in den öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten) der gesetzlichen Verpflichtung zur Übersendung der (Original-) Verwaltungsakte nach dem Grundsatz der Formattreue (*§ 104 Satz 5 und 6 SGG, § 99 VwGO und § 89 FGO*). Dieser sollte nicht zugunsten einer (geringen) Verwaltungsvereinfachung aufgegeben werden. Jede Formatwandlung verringert den Beweiswert des vorgelegten elektronischen Dokuments als Augenscheinsobjekt i. S. d. § 371 ZPO, erst recht bei Verwendung elektronischer Zertifikate und im Anwendungsbereich der §§ 371a, 371b

ZPO (vgl. Müller in jurisPK-ERV, § 371 ZPO Rn. 60; Trossen, jM 2024, 78; Achatz, BayVBl 2024, 37, 42).

Allerdings zeigen die Erfahrungen der gerichtlichen Praxis, dass bewusst manipulierte Behördenakten praktisch nicht vorkommen. Soweit (versehentliche) Unvollständigkeiten auffallen, können sie in der Regel durch Nachfragen bei den Behörden geklärt werden (Gädeke in: Ory/Weth, jurisPK-ERV Band 3, 2. Aufl., § 104 SGG, Stand: 24.03.2023, Rn. 25). Ein Urkundenbeweis, bei dem die korrekte Unterschrift unter ein Dokument bzw. Signatur einer Datei bedeutsam wird, wird nur äußerst selten erhoben. In der Massenverwaltung wird dies regelmäßig auch von keinem Beteiligten problematisiert. Ohne nähere Hinweise sind die Gerichte auch durch den Amtsermittlungsgrundsatz nicht gehalten, die Richtigkeit behördlicher Verwaltungsakten in Zweifel zu ziehen. Die in dieser Weise praktizierte Verfahrensvereinfachung darf aber – gerade auch im Interesse der Prozessbeteiligten und deren Recht auf ein faires Verfahren – nicht dazu verleiten, beweisrechtliche Standards auszuhöhlen, wie etwa die formal hohen Anforderungen an die „Authentizität“ elektronischer Dokumente („Grundsatz der Formtreue“ vgl. Müller in: Ory/Weth, jurisPK-ERV Band 3, 2. Aufl., § 118 SGG, Stand: 20.02.2024, Rn. 67).

Um diese Folgen aufzufangen, ist § 3 Abs. 3 DiskE nicht ausreichend. Das Gericht kann bereits nicht wissen, ob durch das Repräsentat inhaltstragende Informationen unterdrückt werden. Woraus sich die „Befürchtung“ des Gerichts ergeben soll, ist deshalb unklar. Eine technische Vereinfachung dürfte keine ausreichende Rechtfertigung sein, das Recht der Verfahrensbeteiligten auf ein faires Verfahren zu beschneiden, indem ihnen verwehrt wird, stets auf das (ja ohne Weiteres verfügbare) unmittelbare Beweismittel zurückzugreifen. Schließlich kann § 3 Abs. 3 im Einzelfall zu Verfahrensverzögerungen führen, wenn zunächst das Repräsentat und (erst) auf Anforderung das Original vorgelegt werden. Dadurch wird mehr als der doppelte Speicherplatz im Gericht benötigt, weil auch nach Vorlage des Originals das Repräsentat als bereits zuvor übermittelte Datei aus Gründen der Stabilität der Gerichtsakte nicht gelöscht werden kann.

6. § 3 Abs. 2:

Die Vorschrift dürfte kaum praktikabel sein. Die Möglichkeit, für einzelne Spruchkörper technische Vorgaben zu machen, überfordert nicht nur diese selbst, sondern erst recht die Behörden, die hierdurch gezwungen sein können, zahlreiche unterschiedliche Vorgaben für unterschiedliche Gerichte

zu erfüllen. Dies erscheint technisch und fiskalisch unverhältnismäßig und widerspricht der mit der Verordnung angestrebten (und nach der gesetzlichen Ermächtigung anzustrebenden) Standardisierung.

Der Deutsche Richterbund ist mit mehr als 18.000 Mitgliedern in 25 Landes- und Fachverbänden der mit Abstand größte Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Deutschland.