

Positionspapier zum Elektronischen Rechtsverkehr und zu E-Akten

I. Einleitung

Mit dem Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10.10.2013 (BGBl. I S. 3786) wurde auf der einen Seite die Verpflichtung der „professionellen Einreicher“, d. h. insbesondere der Rechtsanwälte und Behörden, zur ausschließlich elektronischen Kommunikation mit der Justiz ab dem 1.1.2018 – spätestens jedoch zum 1.1.2022 – eingeführt. Verbunden ist dies auf der anderen Seite aber auch mit der Berechtigung – nicht nur für „professionelle Einreicher“ – Einreichungen bei Gericht elektronisch vorzunehmen. Bislang nicht ausreichend geregelt ist demgegenüber die Verpflichtung auch der Justiz, jedenfalls mit den „professionellen Einreichern“ elektronisch zu kommunizieren („keine elektronische Einbahnstraße“).

Die elektronische Kommunikation hat in den letzten Jahren eine rasante Entwicklung genommen. Sowohl in der Geschäfts- und Berufswelt als auch im Privatleben gehören die Nutzung des Internets und die elektronische Kommunikation mittlerweile zum Alltag und ersetzen in vielen Bereichen die Verwendung des Mediums Papier. In der Privatwirtschaft und auch in der öffentlichen Verwaltung wird bereits umfangreich elektronisch kommuniziert und die Aktenführung erfolgt zunehmend elektronisch. Auch die Bürger kommunizieren in weitem Umfang elektronisch. Die Justiz als dritte Staatsgewalt wird ihre wichtige Funktion für das Gemeinwesen künftig daher nur dann erfüllen können und als effektive und zeitgemäße Justiz wahrgenommen werden, wenn sie Anteil an dieser Entwicklung hat. Ziel der Bemühungen des Gesetzgebers muss es daher sein, den zum Teil bereits gesetzlich verankerten Elektronischen Rechtsverkehr (ERV) auf der Grundlage eines Gesamtkonzepts in überschaubaren Zeiträumen so einzuführen, dass die für alle Beteiligten damit verbundenen Vorteile genutzt und die mit der Einführung verbundenen Probleme und Schwierigkeiten auf ein absolutes Mindestmaß beschränkt werden. Dieses Konzept sollte nicht auf die "professionellen Einreicher", d. h. insbesondere Rechtsanwälte beschränkt bleiben. Auch unvertretenen Parteien eines Gerichtsverfahrens sollten problemlos nutzbare Kommunikationswege zur Justiz zur Verfügung gestellt werden, wie sie ihnen aus

dem privaten Umfeld vertraut sind. In absehbarer Zeit dürfte die Möglichkeit, auch mit der Justiz elektronisch zu kommunizieren, von der Garantie effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG umfasst sein.

Es ist aber absehbar, dass ein flächendeckender elektronischer Rechtsverkehr nur dann zu einer **Verbesserung der Arbeitsbedingungen** in der Justiz führen wird, wenn auch die Arbeitsabläufe innerhalb der Justiz und insbesondere die Aktenführung auf elektronische Medien umgestellt werden. Zur Vermeidung von Medienbrüchen und des damit verbundenen immensen zusätzlichen personellen und sächlichen Aufwands (insbesondere beim Ausdrucken oder Einscannen) sollten die flächendeckende Einführung des ERV und die Umstellung auf E-Aktenführung im zeitlichen Gleichlauf erfolgen. Dies wiederum wird nur mit einer **Soft- und Hardware-Ausstattung** (einschließlich ausreichender **Leitungskapazitäten**) gelingen, die ein sachgerechtes und effektives Arbeiten überhaupt erst ermöglicht. Die derzeitige Ausstattung der Gerichte ist davon vielerorts noch weit entfernt.

Neben der Justiz stehen auch die Anwaltschaft und die öffentliche Verwaltung vor großen – technischen und organisatorischen – Herausforderungen, die nur mit einer gemeinsamen Kraftanstrengung zu bewältigen sind. Der Deutsche Richterbund (DRB) steht dieser Entwicklung aufgeschlossen gegenüber und sieht seine Aufgabe darin, die weitere Entwicklung und Diskussion konstruktiv kritisch zu begleiten.

Der DRB sieht in diesem Zusammenhang insbesondere **vier Hauptanliegen** aus Sicht der Richterschaft als vordringlich an:

- Reibungslose Umstellung auf den elektronischen Rechtsverkehr (ERV) als technische und organisatorische Aufgabe
- Bereitstellung einer leistungsfähigen und ergonomischen technischen Ausstattung, mit der eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Justiz überhaupt erst erreicht werden kann
- Schutz der gespeicherten Justizdaten (sowohl der Verfahrensdaten als auch der personen- und nutzungsbezogenen Daten der Richter und Staatsanwälte) vor unbefugtem Zugriff
- Garantie der Unabhängigkeit der Justiz als dritter Staatsgewalt

II. Grundlegende Anforderungen an die IT der Justiz als Dritter Staatsgewalt

1. Funktionsgerechte Unterstützung der spezifischen Arbeitsweise der Justiz

Der ERV kann in der Justiz nur dann erfolgreich eingeführt werden, wenn er auch innerhalb der Justiz selbst und insbesondere für die tägliche Arbeit der Richter, Staatsanwälte sowie der sonstigen Mitarbeiter der Justiz am persönlichen Arbeitsplatz einen **ganz konkreten und greifbaren Nutzen** bringt. Werden von Richtern und Staatsanwälten – mit Recht – besonders hohe Leistungen gefordert, müssen auch die Rahmenbedingungen stimmen. Eine Schlüsselvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung des ERV in der Justiz ist daher, dass das in der Einführung elektronischer Informations- und Kommunikationstechnologie liegende Potential für eine **funktionsgerechte Unterstützung der spezifischen Arbeitsweise der Justiz** und für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen ausgeschöpft wird. Der Erfolg der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der E-Aktenführung wird daher zunächst entscheidend davon abhängen, dass nicht nur die entwickelte und eingesetzte Software, sondern auch die Hardware-Ausstattung Arbeitsbedingungen schafft, die jedenfalls nicht hinter den derzeit bestehenden zurückbleiben. Mittelfristig wird die erfolgreiche Einführung des ERV und der E-Aktenführung nur gelingen, wenn sie zu spürbaren Verbesserungen in der Effektivität der Arbeitsbedingungen sowohl der Justiz selbst, aber auch der übrigen Verfahrensbeteiligten führen wird.

Die spezifische Arbeitsweise der Justiz ist geprägt von der **eigenständigen und eigenverantwortlichen Arbeitsweise** des unabhängigen gesetzlichen Richters (Art. 97 und 101 Satz 2 GG), der – anders als in der Exekutive tätige Juristen – nicht in eine hierarchische Organisation eingebunden, sondern nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet ist, seine Entscheidungen frei von unzulässigen externen Einwirkungen zu treffen. Staatsanwälte sind bei ihrer Tätigkeit allein dem Legalitätsprinzip unterworfen und unterscheiden sich damit in wesentlichen Punkten von der Position eines Beamten der allgemeinen Verwaltung. Gerade im Bereich der IT-Ausstattung muss die Abgrenzung zwischen bloß unterstützender Bürosoft- und -hardware und durch die IT-Standardisierung verursachte Vorgaben für die richterliche (und staatsanwaltliche) Entscheidungsfindung besonders gewissenhaft erfolgen (vgl. hierzu *Scholz*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der IT-Ausstattung der Justiz, DRiZ 2012, 158 ff. mwN).

2. Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Die in der Justiz der Bundesländer eingesetzten **Fachanwendungen** werden von den richterlichen Nutzern **derzeit nicht uneingeschränkt als Erleichterung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen** wahrgenommen; dies betrifft teilweise die Funktionalität der Anwendungen und hierbei auch die Arbeitsgeschwindigkeit im Vergleich zur handschriftlichen Bearbeitung der Papierakten. Bei der weiteren Verbesserung der Fachanwendungen und der Konzeption von E-Akten wird daher auf **Funktionalität und Ergonomie der Programme und der genutzten Hardware** ein besonderes Augenmerk zu richten sein.

Die flächendeckende Einführung von E-Akten in der Justiz setzt die Möglichkeit des **externen Zugriffs** auf die Gerichtsserver (d. h. die E-Akten selbst und die zur Aktenbearbeitung zur Verfügung stehenden Fachanwendungen) voraus, sei es über verschlüsselte Leitungen (VPN), oder über anderweitige verschlüsselte Zugriffsmöglichkeiten. Das System muss ein **örtlich flexibles Arbeiten** ermöglichen. Zur Ausstattung gehören daher auch mobile PCs und Lesegeräte, die mindestens die Größe DIN A 4 haben sollten, zur Gewährleistung einer örtlich flexiblen Aktenbearbeitung in Orts-terminen, in der mündlichen Verhandlung, oder am häuslichen Arbeitsplatz. Hierbei ist auch an Dezernate wie z.B. Betreuungssachen zu denken, die regelmäßig Anhörungstermine außerhalb der Gerichtsgebäude haben (etwa in der Psychiatrie). Bei den Staatsanwaltschaften gibt es zusätzliche Anforderungen an den IT-Einsatz außerhalb des Büros. Beispiele sind Einsatzbesprechungen in den Räumen der Polizei, die Anwesenheit des Staatsanwalts bei Durchsuchungen; auch vernimmt er in den Räumen fremder Staatsanwaltschaften oder in Polizeidienststellen Zeugen und Beschuldigte. Bei all diesen Aktivitäten muss die Akte – auch offline – verfügbar sein, und es muss an ihr gearbeitet werden können. Dies schließt die Möglichkeit der späteren Synchronisation ein.

Örtlich flexibles Arbeiten kann aber auch innerhalb des Büros erforderlich sein, etwa durch die Einnahme wechselnder Arbeitshaltungen zur Prävention von Rückenbeschwerden.

Die durch technische Veränderungen begründete **Verlagerung von Kanzleiaufgaben auf Richter und Staatsanwälte** hat bereits jetzt zu erheblichen zusätzlichen Arbeitsbelastungen geführt; eine Ausweitung dieser Verlagerung muss unbedingt ver-

hindert und der bisherige Prozess durch Rückführung der Kanzleiaufgaben umgekehrt werden. Zwar verlangt der Einsatz neuer Büro- und Kommunikationstechnik von jedem Mitarbeiter (und damit auch den Richtern und Staatsanwälten) die Bereitschaft, sich mit dieser zu befassen, sie zu erlernen und gewohnte Arbeitsabläufe zu hinterfragen. Ziel der Organisation der Arbeitsabläufe muss es – auch unter ökonomischen Aspekten – sein, die hochqualifizierten Rechtsanwender von unterstützenden Arbeiten, die von anderen Mitarbeitern gleich gut oder besser erledigt werden können, zu entlasten. Andernfalls würde es zu einer nicht unerheblichen Verlängerung gerichtlicher und staatsanwaltlicher Verfahren kommen, was die verstärkte Nutzung elektronischer Medien in der Justiz insgesamt in Frage stellen würde. Die Akten müssen weiterhin – auch bei elektronischer Aktenführung – von der Geschäftsstelle geführt werden. Die (als Verwaltungsanweisungen von den jeweiligen Justizverwaltungen erlassenen) Aktenordnungen richten sich an die Geschäftsstellen.

Stärker als bislang müssen bei der Durchführung von **Pilotprojekten** die **Erfahrungen und Bedürfnisse der praktischen Anwender** – insbesondere der im Umgang mit Computern nicht so versierten – in die Entwicklung einer ergonomischen Soft- und Hardware einbezogen werden. Stehen – aus der Perspektive des einzelnen Anwenders innerhalb der Justiz – eher Nachteile im Vordergrund, fehlt eine wesentliche Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des ERV und der E-Akten in der gerichtlichen Praxis. Neben der möglichst reibungslosen Abwicklung des technischen Umstellungsprozesses wird es daher in besonderem Maße Aufgabe der Verantwortlichen sein, Vertrauen bei allen Beteiligten zu schaffen und die praktischen Anwender bereits in der Entwicklungsphase umfassend einzubinden, etwa in Form von **Praxisbeiräten**.

3. Gesetzliche Grundlage für ein Rechenzentrum der Justiz

Im Hinblick auf den Verfassungsgrundsatz der **Gewaltenteilung** und die daraus folgende **Eigenständigkeit der Justiz** ist es geboten, sämtliche Justizdaten in Rechenzentren in Hoheit und Verantwortung der Dritten Staatsgewalt zu speichern. Zumindest muss gewährleistet sein, dass das Ministerium der Justiz die Fachaufsicht über die Informationstechnik der Gerichte und Staatsanwaltschaften führt (vgl. z. B. Hessischer Dienstgerichtshof für Richter, Urteil vom 20. April 2010 – DGH 4/08 –, juris;

Dienstgerichtshof für Richter beim BGH, Urteil vom 6. Oktober 2011 – RiZ (R) 7/10 –, juris, Az: RiZ (R) 7/10; LT-Drs. 15/6654 Baden-Württemberg, S. 20). Hierbei ist – neben der Einhaltung des Datenschutzrechts – insbesondere die Einhaltung des **Beratungsgeheimnisses** sicherzustellen. Dazu gehört auch, dass die Entscheidungsfindung vorbereitende Texte, wie z. B. Voten, von an der Entscheidungsfindung nicht beteiligten Dritten – d. h. auch nicht vom Dienstvorgesetzten oder Systemverwaltern – nicht eingesehen werden *können* (vgl. hierzu z. B. Schmidt-Räntsch, DRiG 6. Auflage 2009, § 43 RdNr. 5). Dies bedeutete, dass technische Schutzvorkehrungen bestehen müssen, die eine unbefugte Einsichtnahme ausschließen.

Für alle übrigen **Daten aus Gerichtsverfahren** bedarf es jedenfalls **klarer gesetzlicher Regelungen** über die Behandlung der in E-Akten und Fachanwendungen **gespeicherten Daten und die Zugriffsbefugnisse** hierauf, sowie die **Überwachung** von deren Einhaltung in gleichberechtigtem Zusammenwirken von Ministerium der Justiz und gewählten Vertretern der Richterschaft (Hessischer Dienstgerichtshof, aaO., RdNr. 73 ff.).

Einsichtnahmen in **personen- und nutzungsbezogene Daten der Richter und Staatsanwälte** müssen (unterhalb des im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit erforderlichen gesetzlichen Regelungsniveaus, vgl. hierzu unten V. 4.) durch **Dienstvereinbarungen** zwischen der Justizverwaltung und den Richter- und Staatsanwaltsvertretungen grundsätzlich ausgeschlossen und jedenfalls unter einen Einwilligungsvorbehalt im Einzelfall gestellt werden (vgl. hierzu den Punkte Dienstvereinbarungen). Zugriffe aus anderen Ressorts müssen ausgeschlossen sein.

4. Leitungskapazitäten

Die Einführung des ERV und von E-Akten setzt ausreichende Speicher- und Leitungskapazitäten voraus, die bislang jedenfalls noch nicht flächendeckend vorhanden sind. Insbesondere für ländliche Gerichte und ländliche Anwaltskanzleien ist die Verpflichtung zur ausschließlich elektronischen Kommunikation zwischen Justiz und Verfahrensbeteiligten von einer deutlichen Erhöhung der **Leitungskapazitäten** abhängig. Für eine reibungslose elektronische Kommunikation wird es vor allem auf die **Upload-Geschwindigkeit** ankommen. Hierzu sollten frühzeitig Bedarfsermittlungen und Pilotprojekte durchgeführt werden.

5. Schulung

Wesentliche Aufgabe wird nicht nur die technische Betreuung der Hard- und Software, sondern auch die **Schulung** der Richter, Staatsanwälte und sonstigen Mitarbeiter in der Justiz sein. Schulung ist hier nicht nur als einmalige Einweisung in den Arbeitsplatz zu verstehen, sondern – zumindest mittelfristig – als dauerhafte Betreuung und Begleitung der Anwender. Denn nicht alle Richter und Staatsanwälte verfügen bereits über die Voraussetzungen, den von der neuen Technik gestellten Herausforderungen vollständig gerecht zu werden. Die im Notarbereich und auch in anderen Ländern – etwa in Österreich – gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass umfangreiche und fundierte Schulungen und insbesondere eine **spontan abrufbare Betreuung der Anwender an deren individuellem Arbeitsplatz** eine Schlüsselvoraussetzung für eine erfolgreiche Umstellung auf den ERV und die elektronische Kommunikation ist und einen reibungslosen Übergang zur neuen technischen Ausstattung überhaupt erst möglich machen.

Sinnvoll ist auch eine **individuelle Beratung** der einzelnen Anwender für die **Gestaltung ihres Arbeitsplatzes** (z. B. in Bezug auf die Anzahl der Bildschirme, mobile Lesegeräte usw.), sowohl im Hinblick auf die spezifischen Anforderungen des jeweiligen Aufgabengebiets, als auch auf die individuellen (auch gesundheitlichen) Anforderungen des Einzelnen. Sie wird nicht für alle Nutzer gleich sein und muss sich sowohl an den Erfordernissen des jeweiligen Arbeitsplatzes als auch an den Arbeitsgewohnheiten des Nutzers orientieren. Die Nutzer müssen von den Beratern dabei unterstützt werden, die für sie optimale Ausstattung zu finden.

6. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Ein beachtliches Potential hat die Einführung des ERV und der elektronischen Aktenbearbeitung für die **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** und insgesamt für die **Unterstützung einer eigenverantwortlichen und flexiblen Gestaltung von Arbeitsweise und Arbeitsumfeld**. Wichtig sind hier insbesondere die **Portabilität der Akten** (was für die Durchführung von Ortsterminen ohnehin vorgesehen werden muss) und der **externe Zugriff** auf den Gerichtsserver (wie er in weiten Teilen der Wirtschaft und auch in Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung bereits üblich geworden ist, z. B. VPN), um die Arbeit am häuslichen Arbeitsplatz oder unterwegs zu unterstützen.

7. Teilhabe von Menschen mit Behinderungen

Die Einführung des ERV einschließlich der E-Aktenführung kann die **Teilhabe von Menschen mit Behinderungen** fördern. Dies betrifft sowohl Richter, Staatsanwälte und Justizmitarbeiter, als auch Rechtsanwälte und Naturalparteien. Das hierin liegende Potential muss konsequent genutzt werden, auch um bereits jetzt erreichte Teilhabestandards nicht zu gefährden und einer Ausgrenzung behinderter Menschen entgegen zu wirken. Wir regen daher an, entsprechende gesetzliche Verpflichtungen zur Barrierefreiheit in den Gesetzentwurf aufzunehmen; wir verweisen etwa auf die für Behörden und Verwaltung geltende, auf der Grundlage des § 11 BGG ergangene Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) vom 12.9.2011 (BGBl. I 1843). Die Barrierefreiheit muss bereits bei der Entwicklung der Software berücksichtigt werden.

III. Spezifische Anforderungen an E-Akten

1. Bundesweit einheitliche Austauschformate

Grundvoraussetzung für den Aktenaustausch über die Grenzen der Bundesländer, nationale Grenzen und auch im Instanzenzug ist die **Festlegung bundeseinheitlicher Austauschformate**. Bei der Entwicklung von E-Akten müssen vollständige Verfahrensabläufe zugrunde gelegt werden, etwa im Strafverfahren von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens bei der Polizei oder etwa der Steuerfahndung bis zur Revisionsinstanz und der Strafvollstreckung oder in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten unter Einbeziehung der Verwaltungsakten der unterschiedlichen Verwaltungen und Versicherungsträger; auch die internationale Zusammenarbeit muss bei der Definierung von Austauschformaten berücksichtigt werden. Unabhängig davon setzt das Funktionieren und die Arbeit mit einer E-Akte die Interoperabilität der Systeme aller Stellen voraus, die Informationen in die Akte einspeisen und aus dieser beziehen. Dies betrifft auch den sicheren Akten- und Datentransfer über die Verfahrensarten hinaus (z. B. Beziehung von Zivil-, Straf- oder Verwaltungsakten) und auch international. Eine Ermächtigungsgrundlage für die bundesweit einheitliche Festlegung von Austauschformaten durch Rechtsverordnung ist etwa bereits in § 130a Abs. 2 Satz 2 ZPO in der ab dem 1.1.2018 gültigen Fassung für die Übermittlung von

elektronischen Dokumenten enthalten; vgl. z. B. auch § 32 Abs. 2 und 3 StPO-E in der Fassung des Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Akte in Strafsachen, Stand: 8.10.2014. Da solche Austauschformate nicht unerheblichen Einfluss auf die in den einzelnen Bereichen einzuführenden E-Akten und den elektronischen Rechtsverkehr haben können, sollten diese bereits parallel zur Entwicklung der E-Akten und den durchzuführenden Pilotprojekten bundeseinheitlich und über die Verwaltungsgrenzen hinweg abgestimmt werden.

2. Jederzeitige und sichere Verfügbarkeit

Die Justiz kann ihre Funktion als Dritte Staatsgewalt nur dann effektiv wahrnehmen, wenn sie jederzeit ungehinderten Zugriff auf ihre Verfahrensakten hat und ggf. neue Verfahrensakten anlegen kann. Die Rechenzentren und die Leitungskapazitäten müssen daher so leistungsfähig sein, dass die E-Akten zu jedem beliebigen Zeitpunkt verfügbar sind. Insbesondere müssen in diesem Zusammenhang für den Fall von vollständigen Systemausfällen – rechtliche und technische – Vorkehrungen getroffen werden; hierfür ist die Vorhaltung eines weiteren georedundanten Rechenzentrums erforderlich.

3. Gesetzliche Grundlage

Der DRB ist der Ansicht, dass Regelungen über die Aktenführung der Gerichte und Staatsanwaltschaften grundsätzlich die Gerichtsorganisation betreffen, wofür die Länder nach Art. 30 und 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungszuständigkeit haben. Eine bundeseinheitliche Regelung über die Führung von E-Akten – auch die bundeseinheitliche Verpflichtung, die Akten elektronisch zu führen – ist daher nach Ansicht des DRB nicht von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das gerichtliche Verfahren und die Gerichtsverfassung aus § 74 Abs. 1 Satz 1 GG gedeckt. Von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gedeckt sind demgegenüber aber verfahrensrechtliche Regelungen zur Aktenführung, wie etwa die bereits im Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten getroffenen Regelungen (einschließlich etwa der Festlegung bundeseinheitlicher Austauschformate für den Daten- und Aktenaustausch).

4. Pilotprojekte

Vor der Einführung von E-Akten im Echtbetrieb ist die Durchführung von **Pilotprojekten** zwingend erforderlich. Oft können Schwierigkeiten und Probleme beim Betrieb der E-Akten erst auf diese Weise fest- und dann effektiv abgestellt werden. Die gesetzliche Verpflichtung, die Akten ab einem Stichtag elektronisch zu führen, ohne vorher Erfahrungen in Pilotprojekten gesammelt zu haben (so etwa § 32 Abs. 1 StPO-E in der Fassung des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Akte in Strafsachen; Stand: 8.10.2014, nach dem dies bereits zum 1.1.2016 ohne jeglichen Vorlauf erfolgen soll), lehnt der DRB daher entschieden ab. Vor der gesetzlichen Festlegung eines Zeitpunkts für die Umstellung auf die elektronische Aktenführung müssen solche Pilotprojekte erfolgreich abgeschlossen sein. Der DRB unterstützt daher die derzeit laufenden Pilotprojekte in Nordrhein-Westfalen (e²A), Bayern (eIP) und Baden-Württemberg (VIS-Justiz). In diesen Pilotprojekten müssen Erfahrung und Bedürfnisse der späteren praktischen Anwender – auch der nicht IT-affinen – möglichst umfassend durch **Praxisbeiräte** eingebunden werden.

5. Zeitlich Flexibler Start der E-Aktenführung

Erste Erfahrungen in den durchgeführten Pilotprojekten zur E-Akte haben gezeigt, dass die flächendeckende Übertragung von Bestandsakten über bereits anhängige Verfahren – vor allem bei umfangreichen und bereits älteren Verfahren – sehr aufwändig und in vielen Fällen nicht mit vertretbarem Aufwand durchführbar ist. Es sollten daher **keine Stichtage für die generelle elektronische Aktenführung** erfolgen, sondern eine **flexible**, an den konkreten Erfordernissen orientierte **Übertragung** von Akten in die elektronische Form ermöglichen. So könnten etwa Akten über Verfahren, die erst seit kurzem anhängig sind, keinen besonderen Umfang haben oder voraussichtlich noch einige Zeit anhängig sein werden, in die elektronische Form übertragen werden, nicht hingegen ältere oder ggf. kurz vor dem Abschluss stehende umfangreiche Verfahrensakten. Hier ist zu berücksichtigen, dass neben dem Einscannen der Bestandsakten auch Meta-Daten erfasst werden müssen, um strukturiert mit den Akten arbeiten zu können.

6. Effiziente Durchdringung des Akteninhalts

Ein besonderes Augenmerk ist darauf zu richten, dass die eingesetzten **Programme** und **Geräte** eine **effiziente Aufnahme und Durchdringung des Akteninhalts** ermöglichen. Hierzu gehören Such- und Gliederungsfunktionen, die eine Strukturierung bestimmter Aktenbestandteile, etwa des Parteivortrags ermöglichen, genauso, wie Verlinkungen zu juristischen Datenbanken. Neuere Forschungsergebnisse aus der Neurologie, der Kognitions-, Literatur- und Erziehungswissenschaft haben ergeben, dass das Lesen und gedankliche Durchdringen langer und komplexer Texte auf Papier deutlich effizienter als mit einem elektronischen Gerät möglich ist (vgl. *Gundlach*, DRiZ 2015, 96, 97 und die dortigen Nachweise in Fn. 14). Allerdings betreffen diese Studien nicht den Justizbereich. Es ist daher zwingend notwendig, während der Entwicklung der E-Akten **begleitende wissenschaftliche Studien zur Aufnahmefähigkeit und Durchdringung des Inhalts von gerichtlichen E-Akten** durchzuführen, um bewerten zu können, wie die Geräte zum Lesen der E-Akten sowie die Funktionen zur Durchdringung des Inhalts beschaffen sein müssen, um jedenfalls nicht hinter dem Standard von Papierakten zurückzubleiben.

7. Verfügbarkeit von Bürosoftware

Zur Akten- und Verfahrensbearbeitung muss (weiterhin) – neben den derzeit z. T. noch defizitären und erheblich verbesserungsbedürftigen Fachanwendungen – dem allgemeinen Standard entsprechende **Bürosoftware** (z. B. Textverarbeitungs- und Tabellenkalkulationsprogramme) zur Verfügung stehen, um damit eine an den Erfordernissen des konkreten Einzelfalls orientierte effektive Verfahrensbearbeitung und Verfügungstechnik zu ermöglichen. Derart erstellte oder bearbeitete Dateien müssen ohne Schwierigkeiten auch in eine E-Akte übernommen werden können, etwa als Bestandteil der Akte, als Entscheidungsentwurf oder etwa als persönliche Notizen. Die Verpflichtung zur Nutzung nicht oder schwer abänderbarer Verfügungsmuster oder gar Entscheidungstexte widerspricht der eigenverantwortlichen richterlichen Arbeitsweise (und auch der Gesetzesbindung der Staatsanwälte) und ist daher mit der richterlichen Unabhängigkeit (und der Bindung der Staatsanwälte an Recht und Gesetz) unvereinbar (vgl. hierzu unten IV.).

8. Nutzung von Signaturen

Die Nutzung einer qualifiziert elektronischen Signatur (qeS) als Unterschriftersatz muss **ohne** gegenüber einer handschriftlichen Unterschrift besonderen **zusätzlichen Aufwand** möglich sein. Die Signaturprozeduren müssen **massenverfahrens- und kollegialgerichtstauglich** sein. Dies setzt zunächst voraus, dass der Einsatz der qeS auf die absolut notwendigen Fälle beschränkt bleibt, in denen in der Papierform eine handschriftliche Unterschrift gesetzlich vorgeschrieben ist. Die Signaturprozedur selbst darf – um auch bei der Bearbeitung von Massenverfahren praktikabel zu sein – **nicht wesentlich länger als eine handschriftliche Unterschrift** dauern. In diesem Zusammenhang sind insbesondere auch die Möglichkeiten sog. **Stapelsignaturen** zu prüfen. Kollegialgerichte stellt die übliche Signaturprozedur – insbesondere beim Unterschreiben von Urteilen – vor große Herausforderungen, da jede kleinste Veränderung (auch die Korrektur eines einfachen Schreibfehlers) zu ihrer Gültigkeit die erneute Anbringung der Signatur durch jeden Richter erfordert. Hier sollte über alternative Verfahrensweisen nachgedacht werden (etwa auch das Unterschreiben der Urteile in der Papierform). Die Signaturprozedur muss auch geeignet sein, um von Handelsrichtern oder ehrenamtlichen Richtern (etwa bei den Landesarbeitsgerichten) unproblematisch genutzt zu werden.

9. Verpflichtung zur Einreichung strukturierter Daten

Um die automatisierte Weiterverarbeitung der von den Prozessparteien mitgeteilten Informationen bei Gericht zu vereinfachen und die Lesbarkeit der eingereichten Schriftstücke zu erleichtern, sollte die Verpflichtung zur strukturierten Einreichung gesetzlich geregelt werden. Bestimmte Metadaten und auch sonstige für die Verfahrensbearbeitung notwendige Informationen wie etwa das Aktenzeichen, die für das Rubrum benötigten Daten oder etwa die Adressen von Zeugen wären von den Verfahrensbeteiligten als XML-Datensatz zur Verfügung zu stellen, um so eine erneute Erfassung zu vermeiden (vgl. hierzu etwa die OT-Leit-ERV der BLK und das Gutachten der Großen Strafrechtskommission des DRB „Die elektronische Akte im Strafverfahren“ 2007, S. 46 ff.). Denkbar und durchaus sachgerecht kann es auch sein, bestimmte Rahmendaten formularmäßig abzufragen, wie z. B. in Scheidungsverfahren

Heiratsdatum und Standesamt oder etwa in Verkehrsunfallsachen die Daten der beteiligten Fahrzeuge.

Auch für die Formatierung der eingereichten Schriftsätze sollten verbindliche Vorgaben gemacht werden, die die Lesbarkeit unter ergonomischen Gesichtspunkten erleichtern. Bereits jetzt kann klein formatierte Schrift ohne Zeilenabstand mitunter schwer entziffert werden. Diese Problematik wird bei elektronischen Einreichungen gegenüber der Situation in der Papierwelt eher noch zunehmen. Gleiches gilt für die Auffindbarkeit von Anträgen oder sonstigen routinemäßig relevanten Sachverhaltsinformationen; auch hier wäre es sachgerecht, von den Verfahrensbeteiligten die Eingabe der Prozesserkklärungen – etwa Klageanträge, Vollstreckungseinstellungseinträge oder auch Akteneinsichtsgesuche – in bestimmte Eingabefelder zu verlangen, um so deren Auffinden und Bearbeitung zu erleichtern. Die Vorgabe bestimmter Wertelisten oder die Beschränkung auf vordefinierte Inhalte für Elemente, die typischerweise nur bestimmte Werte enthalten können, sind hierfür nicht erforderlich und wären im Hinblick auf den Beibringungs- und Darlegungsgrundsatz auch nur dann vereinbar, wenn kein Zwang zur Nutzung besteht und jederzeit die Möglichkeit zum Vortrag im Freitext bleibt. Insbesondere kann das Erteilen rechtlicher Hinweise nach § 139 ZPO nicht durch technische Vorrichtungen ersetzt werden, sondern erfordert eine richterliche Entscheidung und Beurteilung im Einzelfall.

IV. Richterliche Unabhängigkeit

1. Einschränkungen für die Standardisierung

Im Hinblick auf die durch die **richterliche Unabhängigkeit** nach Art. 97 GG auch verfassungsrechtlich gewährleistete **eigenständige und eigenverantwortliche Gestaltung der richterlichen Arbeitsweise** sind verbindliche Vorgaben für bestimmte Arbeitsinhalte (z. B. vorgegebene Verfügungen oder gar Entscheidungstexte) oder auch nur einen bestimmten Arbeitsablauf („Workflow“) unzulässig. Dies gilt auch insoweit, als ein Verfügungs- oder Entscheidungstext standardmäßig vorgegeben wird, von dem nur unter unverhältnismäßigem (insbesondere zeitlichem) Aufwand abgewichen werden kann, der innerhalb des nach der Personalbedarfsberechnung zur Verfügung stehenden Zeitrahmens nicht zu bewältigen ist. Denn dadurch würde zumindest ein

mittelbarer Druck im Sinne einer bestimmten Verhaltensweise ausgeübt. Verantwortungsvolle richterliche und staatsanwaltliche Tätigkeit besteht demgegenüber darin, sich dem konkreten Einzelfall mit seinen individuellen Besonderheiten mit größtmöglicher Sorgfalt zu widmen und auch eigenverantwortlich zu entscheiden, welche Fälle in welcher Reihenfolge und in welcher Tiefe wie bearbeitet werden (BVerfG, Beschluss vom 23.5.2012 – 2 BvR 610/12, DRiZ 2012, 286). Vielen Sachverhalten kann man mit Standardtexten nicht gerecht werden; vielmehr müssen Inhalte und Abläufe individuell und fallbezogen gestalt- und abänderbar konzipiert werden. Die eigenständige und eigenverantwortliche Arbeitsweise des von Weisungen und sonstigen externen Einflüssen auf seine spruchrichterliche Tätigkeit unabhängigen gesetzlichen Richters beschränken daher die Möglichkeiten der Rationalisierung und Steuerung des Workflows durch den Einsatz von IT. Soweit daher Formulare und Text-Bausteine als Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt werden, müssen sie – um sachgerecht eingesetzt werden zu können – ein Höchstmaß an individueller Gestaltungsfähigkeit haben, dem einzelnen Anwender die Anpassung an seinen jeweiligen Arbeitsbereich und seine Arbeitsweise ermöglichen und auch den Einsatz (etwa unter Zuhilfenahme üblicher Textverarbeitungsprogramme) selbst erstellter Verfügungen und Texte zulassen. Sie dürfen weder verpflichtend vorgegeben werden, noch darf eine Abänderung oder Abweichung vom Standard so aufwendig sein, dass dies innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens nicht praktikabel ist.

Die derzeit in der Justiz eingesetzten **Fachanwendungen** enthalten allerdings solche **Arbeitshilfen** in nicht unbeträchtlicher Zahl. Dies ist solange unbedenklich, wie keine **Verpflichtung zur Nutzung** (der Fachanwendung als solcher oder einzelner Arbeitshilfen und **Vorgaben**) besteht und alternative Verfahrensweisen nicht unverhältnismäßig zeitaufwendig sind. Solche Vorgaben dürfen keinesfalls ausgeweitet werden; vielmehr sollte die Einführung von E-Akten zum Anlass genommen werden, nicht sachgerechte Vorgaben zurückzunehmen.

Die E-Akten dürfen nicht mit einer bestimmten Fachanwendung verknüpft sein. Die Bearbeitung der E-Akte muss vielmehr mit austauschbaren Fachanwendungen möglich sein. Verfügungen müssen weiterhin auch ohne Zuhilfenahme einer Fachanwendung erfolgen können.

2. Individuelles Ausdrucken

An den Arbeitsplätzen der Richter und Staatsanwälte muss weiterhin die Möglichkeit zum **individuellen Ausdrucken** von erstellten Dokumenten oder Aktenbestandteilen erhalten bleiben, um eine individuelle und effiziente Arbeitsweise zu ermöglichen. Es muss die Möglichkeit vorgehalten werden, elektronische Akten zumindest teilweise zur Erleichterung der Bearbeitung von der **Geschäftsstelle** ausdrucken und die **Ausdrucke** (zur Vermeidung mehrfacher Ausdrucke) **auch dort verwalten** zu lassen. Dies könnte etwa in Form einer Handakte erfolgen, wie es auch jetzt schon bei sog. Stockakten mit Voten, Ausdrucken von Rechtsprechung o. ä. üblich ist. Dabei wird nicht verkannt, dass sich die Notwendigkeit individueller Ausdrucke an den Erfordernissen des jeweiligen Arbeitsbereichs orientieren muss und sich die Auszüge daher auf bestimmte Aktenteile beschränken müssen; eine quasi parallele Papieraktenführung ist sicherlich unrealistisch.

3. Formularvorgaben

In diesem Zusammenhang muss (wie z. B. bereits in den Stellungnahmen des DRB Nr. 18/14 unter Nr. 8 und Nr. 5/13 unter Nr. 11) nochmals darauf hingewiesen werden, dass die in § 130c ZPO (in der ab dem 1.7.2014 geltenden Fassung) enthaltene Verordnungsermächtigung zur **verbindlichen Einführung von Formularen** verfassungsrechtlich bedenklich ist, da sie entgegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG keine ausreichenden Angaben zu Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung enthält und daher zu unbestimmt ist. Erforderlich wäre eine klare Regelung, für welche Bereiche und zu welchem Zweck die Formulare eingesetzt werden sollen. Wenn sich die Verordnungsermächtigung nur auf Nebenentscheidungen zum gerichtlichen Streitverfahren beziehen soll, worauf die in der Gesetzesbegründung genannten Beispiele (etwa Formulare für das PKH-Verfahren) hindeuten, muss dies auch im Gesetzestext klar zum Ausdruck kommen.

Alle Daten und Informationen die den Streitfall selbst betreffen und Gegenstand der formell- und materiell-rechtlichen Auseinandersetzung und Prüfung durch das Gericht im Streitverfahren selbst sind, entziehen sich jedoch einer formularmäßigen Darstellung und Abfrage (vgl. allerdings oben III. 9.).

Alle über die unter III. 9. genannten hinausgehenden Daten und Informationen, die den Streitfall selbst betreffen und Gegenstand der formell- und materiell-rechtlichen Auseinandersetzung und Prüfung durch das Gericht sind, entziehen sich weitgehend einer schematisch vorgegebenen Darstellung und erst recht einer standardisiert-formularmäßigen Abfrage. Die verbindliche Vorgabe von Struktur und Inhalt des Beteiligtenvortrags ist mit Struktur und Funktion des streitigen Gerichtsverfahrens unvereinbar. Allenfalls die standardisierte Markierung bestimmter Daten aus einem vom Verfahrensbeteiligten frei gehaltenen Vortrag zur Erleichterung der Weiterverarbeitung bei Gericht dürfte mit der spezifischen Arbeitsweise der Gerichte vereinbar sein (vgl. hierzu oben III. 9.). Die Entscheidung, wie der individuelle Parteivortrag zu bewerten ist, welche richterlichen Hinweise zu erteilen sind und über welche Tatsachen ggf. Beweis zu erheben ist, gehört zum Kernbereich der in der alleinigen Verantwortung des einzelnen Richters bzw. Spruchkörpers stehenden Rechtsprechung und entzieht sich folglich einer verbindlich vorgegebenen Standardisierung.

Die Erfahrung zeigt, dass die formularmäßige Abfrage zur Erfassung von Einzelsachverhalten nur unvollkommen geeignet ist. Dies gilt in besonderem Maße für vor Gericht ausgetragene Streitfälle: Hier geht es häufig gerade darum, von der Regel abweichende Ausnahmen geltend zu machen. Es muss daher das Recht und die Pflicht der Prozessparteien bleiben, ihr rechtliches Anliegen im gerichtlichen Verfahren eigenverantwortlich vorzutragen und hierbei sowohl über die inhaltliche wie die äußere Form selbst zu entscheiden. Die Ausfüllung von Formularen ist daher – auch nach geltendem Verfahrensrecht – nicht geeignet, die einzelnen Prozessbeteiligten von der eigenverantwortlichen Auswahl der dem Gericht mitzuteilenden Informationen zu entlasten und insbesondere nicht, in diesem Zusammenhang negative Konsequenzen zu vermeiden. Dies gilt insbesondere auch für die Abgabe von Prozesserkklärungen, wie die Antragstellung in einem Klageverfahren, oder etwa die Rücknahme der Klage. Denn Inhalt und Wirksamkeit einer solchen Erklärung unterliegen der richterlichen Beurteilung im Einzelfall.

Bereits jetzt lässt die Umstellung des Mahnverfahrens auf den ERV und elektronische Aktenführung – insbesondere im Hinblick auf die tabellarische Erfassung entscheidungserheblicher Tatsachen – eine Tendenz zur Reduzierung der für die gerichtliche Entscheidung zur Verfügung stehenden Informationsdichte erkennen. So können etwa im späteren streitigen Verfahren Probleme in Bezug auf den Streitgegenstand, d.

h. die ursprünglich geltend gemachte Forderung und deren Begründung auftreten. Solchen Tendenzen muss bei einer flächendeckenden Einführung des ERV und der elektronischen Aktenführung unbedingt entgegen gewirkt werden.

Auch in Verfahren nach dem Amtsermittlungsgrundsatz kommt eine formularmäßige Abfrage bestimmter Daten aus einem üblicherweise gehaltenen Klagevortrag nicht in Betracht. Denn die Entscheidung, welche Informationen zur Begründung einer Klage vorgetragen werden, obliegt auch hier dem jeweiligen Verfahrensbeteiligten; die Amtsermittlung obliegt hingegen dem jeweiligen gerichtlichen Spruchkörper im Einzelfall und richtet sich insbesondere nach dessen Einschätzung der Entscheidungserheblichkeit. Eine standardisiert formularmäßige Abfrage bestimmter Daten wird dem nicht gerecht.

Unvereinbar mit der Funktion eines streitigen Gerichtsverfahrens wäre schließlich die ausschließlich tabellarische Erfassung solcher Daten unter Vernachlässigung des im Freitext formulierten Parteivortrags. Denn zur Erfassung des Sinns eines Prozessvortrags ist die Auswertung von dessen sprachlicher Fassung unabdingbar. Eine Verkürzung der Gerichtsverfahren auf eine reine Datengrundlage wird dem jeweiligen Einzelfall hingegen nicht gerecht.

V. Mitbestimmung

1. Abgrenzung von gesetzlichen Regelungen und Mitbestimmung

Die flächendeckende Einführung von E-Akten wird die Arbeitsweise der Justiz und der dort tätigen Richter, Staatsanwälte und sonstigen Beschäftigten tiefgreifend verändern. Die zahlreichen hierbei erhobenen und gespeicherten Daten eröffnen vielfältige und neuartige Möglichkeiten nicht nur der Steuerung und Kontrolle von Arbeitsabläufen (vgl. hierzu oben unter IV. zur Richterlichen Unabhängigkeit), sondern auch der **Verhaltens- und Leistungskontrolle** und sind daher nach personalvertretungs- und richterrechtlichen Vorschriften mitbestimmungspflichtig. Einsichtnahmen in personenbezogene Daten der Richter und Staatsanwälte müssen (unterhalb des im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit erforderlichen gesetzlichen Regelungsniveaus) durch **Dienstvereinbarungen** zwischen der Justizverwaltung und den Richter- und Staatsanwaltsvertretungen grundsätzlich ausgeschlossen und jedenfalls un-

ter einen Einwilligungsvorbehalt im Einzelfall gestellt werden oder an eine Beteiligung der zuständigen Richter- bzw. Staatsanwaltsräte gebunden werden.

Zentraler Ansatzpunkt der Dienstvereinbarungen ist die Einschränkung bzw. besser der Ausschluss von **Leistungs- und Verhaltenskontrollen**, die durch die neue Technik in vielfältiger Weise möglich werden. Über die in allen Landesrichtergesetzen enthaltene Verweisung auf das Personalvertretungsrecht (z.B. Art. 17 BayRiG, §§ 20, 21 LRiStAG BaWü, § 36 Abs. 1 Nr. 2, 25 Abs. 2 HessRiG, § 14 LRiG NRW, § 44 Abs. 1 LRiG RP) sind bei der Einführung der E-Akte verschiedene Mitbestimmungsrechte tangiert, die durch die jeweils zuständigen Richterräte auch durch Abschluss einer Dienstvereinbarung wahrzunehmen sind. Die nachfolgende Darstellung orientiert sich der Übersichtlichkeit halber an den Regelungen des Bundespersonalvertretungsgesetzes, die sich mit geringfügigen Ausnahmen in den Landespersonalvertretungsgesetzen wieder finden:

(1) § 75 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG - Mitbestimmung über die Gestaltung der Arbeitsplätze:

Der Begriff des Arbeitsplatzes umfasst die mit ihm verbundenen Arbeitsmittel und die Ausstattung mit technischen Geräten ebenso wie organisatorische Regelungen zur Gestaltung der Arbeitsabläufe. Sinn und Zweck des Mitbestimmungsrechtes ist die menschengerechte Ausgestaltung der Arbeit nach Maßgabe wissenschaftlicher Erkenntnisse. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die arbeitsschutzrechtlichen Vorgaben, insbesondere die Bildschirmarbeitsverordnung, deren Anwendungsbereich nach Maßgabe der §§ 1, 2 BildschirmarbbV eröffnet ist. Auf Grundlage einer Gefährdungsanalyse (§ 3 BildschirmarbbV) wird darauf zu achten sein, dass die tägliche Arbeit am Bildschirm regelmäßig durch andere Tätigkeiten oder durch Pausen unterbrochen wird (§ 5 BildschirmarbbV). Sollten ausgehend von der Gefährdungsanalyse nicht ausreichend andere Tätigkeiten am Richterarbeitsplatz vorhanden sein, wäre darauf zu achten, dass dann erforderliche Pausenzeiten im Rahmen von ArbZG Berücksichtigung finden.

(2) § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG – Mitbestimmung bei der Einführung und Anwendung technischer Geräte, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen:

Die E-Akte erlaubt es dem Dienstherrn, Daten zur Leistungs- und Verhaltenskontrolle zu erheben und sodann im Rahmen der Dienstaufsicht zu verwenden. Anhand der log-Dateien können Daten über die Benutzung des EDV-Netzes (Zeiten der An- und Abmeldung) gewonnen werden. Anhand der Meta-Informationen von Dokumentdateien lassen sich Zeiten der Bearbeitung in Bezug auf die jeweiligen Verfahren ermitteln. Damit ermöglicht es die E-Akte, Rückschlüsse auf das Verhalten und die Leistung der Richter zu gewinnen. Dies ist ausreichend, um den Mitbestimmungstatbestand des § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG zu eröffnen. Durch Abschluss einer Dienstvereinbarung wird sicherzustellen sein, dass die durch den Einsatz der E-Akten zur Verfügung stehenden Daten nicht als Hilfsmittel für eine Leistungs- und Verhaltenskontrolle verwertbar sind. Die Vorgaben für eine Datenauswertung im Ausnahmefall werden zu definieren sein. So sollte festgelegt werden, unter welchen Voraussetzungen (etwa dringender Verdacht einer schwerwiegenden Straftat) welche Daten ausgewertet werden dürfen und welches Verfahren dabei einzuhalten ist (etwa Beteiligung und Anwesenheit des Richterrates, Anhörung und Anwesenheit des Betroffenen).

(3) § 76 Abs. 2 Nr. 5 BPersVG – Mitbestimmung über Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung und Erleichterung des Arbeitsablaufs:

Von einer Maßnahme zur Hebung der Arbeitsleistung ist auszugehen, wenn sie auf eine Leistungsverdichtung innerhalb einer bestimmten Zeiteinheit gerichtet ist. Eine Erleichterung des Arbeitsablaufs liegt vor, wenn die Maßnahme die körperliche oder geistige Inanspruchnahme durch den einzelnen Arbeitsvorgang oder die Abfolge mehrerer aneinander anschließender Arbeitsvorgänge verringern soll. Dieses Mitbestimmungsrecht dient nach st. Rspr. des BVerwG nicht dem Rationalisierungsschutz, sondern dem Schutz des einzelnen Beschäftigten vor Überbeanspruchung und Gesundheitsgefährdung. In Bezug auf die Einführung der E-Akte überschnei-

det sich dieser Mitbestimmungstatbestand daher mit dem zuvor genannten Mitbestimmungsrecht aus § 75 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG.

(4) § 76 Abs. 2 Nr. 7 BPersVG – Mitbestimmung bei der Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden:

Eine grundlegend neue Arbeitsmethode liegt vor, wenn sie für die von ihr betroffenen Beschäftigten ins Gewicht fallende körperliche oder geistige Auswirkungen hat. Auch die Einführung der E-Akte dürfte darunter fallen. Auch die Mitbestimmung nach § 76 Abs. 2 Nr. 7 BPersVG dient allein dem Schutz des einzelnen Beschäftigten bei der Arbeit und überschneidet sich daher mit den Tatbeständen des § 76 Abs. 2 Nr. 5 BPersVG und des § 75 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG.

Die Mitbestimmung besteht allerdings nur, soweit keine gesetzlichen oder tariflichen Regelungen bestehen. Eine die Mitbestimmung des Personalrats ausschließende gesetzliche oder tarifliche Regelung besteht dann, wenn darin ein Sachverhalt unmittelbar, vollständig, umfassend und erschöpfend geregelt ist, es also zum Vollzug keines Ausführungsaktes bedarf. Bleibt nach der Regelung die Ausgestaltung der Einzelmaßnahmen dem Dienststellenleiter überlassen, unterliegt dessen Entscheidung – auch bei rein normvollziehenden Maßnahmen ohne Ermessensspielraum – der Richtigkeitskontrolle des Personalrats im Wege der Mitbestimmung. Soweit die gesetzlichen Grundlagen und Rechtsverordnungen und prozessrechtlichen Regelungen über die Aktenführung, die oben unter II. 3. und IV. im Hinblick auf die Eigenständigkeit der Justiz als Dritter Staatsgewalt und die richterliche Unabhängigkeit sowie unten unter VI. auf dem Gebiet des Datenschutzes und der Datensicherheit angemahnten gesetzlichen Regelungen reichen, ist daher kein Raum für Mitbestimmung oder Dienstvereinbarungen. Die Entscheidung über Tatsache, Zeitpunkt und Umfang der elektronischen Aktenführung werden damit materiell mitbestimmungsfrei gestellt - aber nur, soweit die Rechtsverordnung selbst eindeutige Regelungen birgt, die dem Gericht keinen Entscheidungsspielraum lassen. Wegen der Vielfalt der technischen und organisatorischen Ausgestaltungsfragen bei der Einführung der E-Akte ist aber als sicher davon auszugehen, dass auch hinsichtlich der "materiellen Mitbestimmung" ein beachtlicher "Mitbestimmungsrest" verbleibt.

2. Erfordernis einer dynamischen Begleitung / prozessbegleitende Mitbestimmung

Im Hinblick auf die Komplexität und dynamische Prozesshaftigkeit der Entwicklung und Einführung von E-Akten und der praktischen Unumkehrbarkeit von Entwicklungsergebnissen entspricht das personalvertretungsrechtliche Modell einer punktuellen Mitbestimmung am Ende eines Prozesses allerdings nicht (mehr) den im IT-Bereich gestellten Anforderungen. Die Personalvertretungen müssen daher bereits frühzeitig im Verfahren und begleitend eingebunden und beteiligt werden. Hierfür eignen sich sowohl Praxisbeiräte zur Entwicklungsbegleitung als auch die Öffnung der Projekt-Gremien und –Arbeitsgruppen für die Richter- und Staatsanwaltsvertretungen. Beispielfhaft kann insoweit auf die „Prozessvereinbarung für das Projekt der Zentralisierung der IT in der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen“ hingewiesen werden.

3. Mitbestimmung in Entwicklungsverbänden

In Entwicklungsverbänden kann eine frühzeitige und begleitende Mitbestimmung nur dadurch erfolgen, dass die Richter- und Staatsanwaltsvertretungen aus allen zu einem Entwicklungsverbund gehörenden Ländern am Verfahren und insbesondere an in einem Land durchgeführten Pilot-Projekten beteiligt werden. Dies kann etwa durch einen Informationsfluss innerhalb des Entwicklungsverbands oder über eine Zentralstelle erfolgen, oder etwa auch auf Initiative der Vertretungen eines Landes. Es ist Aufgabe der Justizverwaltungen aller Länder, die Richter- und Staatsanwaltsvertretungen frühzeitig über den Planungsstand zu informieren und Gelegenheit zur Beteiligung zu geben.

4. Umgang mit personen- und nutzungsbezogenen Daten der Richter

Die Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten der Richter verletzt dann die richterliche Unabhängigkeit aus Art. 97 GG, wenn eine vermeidbare auch mittelbare, subtile und psychologische Einflussnahme der Exekutive auf die Rechtsstellung des Richters vorliegt. Eine derartige verbotene Einflussnahme kann auch dann vorliegen, wenn ein besonnener Richter durch ein Gefühl des unkontrollierbaren Beobachtet-

werdens (vgl. im Zusammenhang mit der sog. Vorratsdatenspeicherung BVerfGE 125, 260 <332>) von der Verwendung der ihm zur Erfüllung seiner richterlichen Aufgaben zur Verfügung gestellten Arbeitsmittel abgehalten würde (BVerfG, Beschluss v. 17.1.2013 – 2 BvR 2576/11, DRiZ 2013, 142 f. m.w.N.). Die Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten der Anwender in der Justiz unterhalb dieser Schwelle bedarf einer Regelung durch Dienstvereinbarung. Darin muss der Zugriff auf das IT-Netz durch die Verwaltung, Administratoren oder mit dem Betrieb bzw. der Wartung beauftragte externe Dritte auf das zum Betrieb des IT-Netzes unbedingt notwendige Maß beschränkt werden. Eine **Nutzung** von Zugriffsprotokollen aus den IT-Systemen **zur Verhaltens- und Leistungskontrolle** muss **ausgeschlossen** werden. Es muss darauf hingewirkt werden, dass die Einsicht auf Zugriffsprotokolle und sämtliche weitere richterliche Daten nur nach Einwilligung des Betroffenen im Einzelfall erlaubt ist.

VI. Datensicherheit / Datenschutz

Die Nutzung elektronischer Medien in den Organisationseinheiten der Justiz beim Kontakt mit anderen Dienststellen und Dritten ist auch eine Herausforderung für den Datenschutz, sowohl in rechtlicher, als auch in technischer und organisatorischer Hinsicht. Unabdingbare Voraussetzung für die Akzeptanz, aber auch die Zulässigkeit von E-Justice-Lösungen ist dabei, dass die datenschutzrechtlichen Vorgaben und das bisherige Datenschutzniveau eingehalten keinesfalls unterschritten werden. Vielmehr ist es wünschenswert, Projekte der elektronischen Verwaltung und Justiz dazu zu nutzen, den Einsatz datenschutzfreundlicher Technologien zu fördern und den aus dem Teledienstleistungsgesetz übernommenen Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit noch stärker zu berücksichtigen. Auch sind für die Justiz stets die jeweiligen Standards für die Bereiche der Zugangskontrolle und des Passwortschutzes unbedingt einzuhalten. Allerdings muss auch sichergestellt sein, dass der jeweilige Richter oder Staatsanwalt – auch im Vertretungsfall – auf die seiner Zuständigkeit unterliegenden Akten und Verfahren ohne weiteres zugreifen kann.

Wesentlich für den innerbehördlichen Schutz von Daten, die automatisiert, d.h. unter Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen (§ 3 Abs. 2 BDSG) bearbeitet werden, ist § 9 BDSG nebst der Anlage zu § 9 Satz 1 BDSG bzw. die jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften (für BW z.B. § 9 Abs. 3 LDSG). Diese Vorschrift dürfte auf die Speiche-

rung und Nutzung der E-Akte anwendbar sein (anders als auf die Papierakte, für die nur § 9 BDSG greift mit der Maßgabe, dass datenschutzrechtliche Maßnahmen unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit stehen). In Nr. 3 der Anlage ist die Zugriffskontrolle geregelt, d.h. die Vorgabe sicherzustellen, dass Berechtigte ausschließlich auf die ihrer Zugriffsberechtigung unterliegenden Daten zugreifen können. Dies bedeutet, dass dem Nutzer genaue Datenfelder zugewiesen werden müssen, auf die er zugreifen kann. Von den anderen erfassten Daten ist er über eine Zugangskontrolle auszuschließen. Die EU-Datenschutzgrund-VO sieht in Art 23 Abs. 2 (KOM-Vorschlag) eine ähnliche Regelung vor. Wie diese endgültig ausgestaltet sein wird muss abgewartet werden.

Entscheidend wird sein, wie eng diese Datenfelder definiert werden. Eine enge Zuordnung, wie sie wohl in der allgemeinen Verwaltung, aber auch bei der Polizei üblich ist, würde dazu führen, dass bei Gerichten der Zugriff auf die E-Akte dem Spruchkörper zugeordnet, d.h., sie auf die jeweiligen Richter und die Geschäftsstelle beschränkt werden müsste. Bei der StA wären der Dezernent, der AL und der Behördenleiter zugriffsberechtigt. Ginge man von dieser engen Zugriffskontrolle aus, würde dies bedeuten, dass in jedem Vertretungsfall (bei der StA auch für jeden Sitzungsdienst, der nicht den eigenen Fall betrifft) eine gesonderte Freishaltung zum Zugriff auf die einzelne E-Akte erfolgen müsste. Eine solche jeweils gesonderte Freishaltung im Einzelfall wäre allerdings aufwendig und könnte nicht in jedem Fall eine Zugriffsberechtigung des zuständigen gesetzlichen Richters auf die Akte (z. B. außerhalb der üblichen Dienstzeiten) sicherstellen. Es muss daher überprüft werden, ob infolge der Einführung von E-Akten ein entsprechender gesetzlicher Änderungsbedarf besteht. Zur erwägen wäre hier etwa eine protokollierte Einsichtnahme, bei der sich der Einsichtnehmende Richter oder Staatsanwalt in einer Startmaske unter Angabe seines berechtigten Interesse an der Einsichtnahme anmeldet, z. B. im Vertretungsfall, im Eildienst oder für die Sitzungsververtretung. Auf diese Weise könnten Akten auch zu einem anderen Verfahren beigezogen werden.

Hinzu kommt, dass die zum Einsatz kommenden technischen Geräte datensicher sein müssen.

VII. Ergonomie und Arbeitsschutz

1. Einhaltung DIN EN ISO 9241 und Arbeitsschutz

Bei der Entwicklung der E-Akte und Fortentwicklung der Fachverfahren ist auf die Einhaltung der Anforderungen an die Ergonomie nach DIN EN ISO 9241 zu achten.

2. Gesundheitsschutz

Bei der Entwicklung von E-Akten und der zur Bearbeitung zu nutzenden technischen Geräte muss verstärkt auf die **Einhaltung des Gesundheitsschutzes** geachtet werden.

Es ist daher eine Gefährdungsbeurteilung vorzunehmen, § 5 ArbSchG, § 3 BildschArbVO und § 3 ArbeitsstättenVO sowie § 11 BGG zur Barrierefreiheit. Die körperliche (z.B. Augen, Schulter, Hals, Rücken) und psychische Belastung (z.B. Konzentration, Fehlergeneigtheit) ist zu ermitteln. Die Altersstruktur (sehr viele Anwendende werden bei der Einführung um die 60 Jahre alt sein) ist hierbei auch zu berücksichtigen.

Zum Gesundheitsschutz gehören auch Vorgaben für eine ergonomische Formatierung der Einreichung (vgl. hierzu auch III. 9.).

VIII. Finanzielle Auswirkungen

Die flächendeckende Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz wird in den nächsten Jahren zu **erheblichen finanziellen Aufwendungen** führen, die sich zumindest mittelfristig nicht amortisieren werden. Die Einführung des ERV kann daher zumindest mittelfristig keinen Beitrag zu Einsparungen im Haushalt leisten. Mehraufwendungen werden infolge der Einführung des ERV und insbesondere der E-Aktenführung in der Justiz nicht nur bei der Ausstattung mit technischen Geräten entstehen, sondern vor allem auch beim Personal. Eine effektive und nachhaltige Umstellung des gerichtlichen „Workflows“ auf elektronische Informations- und Kommunikationstechnologie setzt eine Verstärkung der IT- und Organisationsabteilungen vor-

raus. Die Umstellung ist nicht nur eine technische Maßnahme, sondern in erster Linie eine Organisationsaufgabe, die von den Gerichtsleitungen auch als solche erkannt werden muss. Einsparungen bei der bisherigen (auch technischen) Ausstattung der einzelnen Arbeitsplätze sind in diesem Zusammenhang jedenfalls mittelfristig nicht zu erwarten. Insbesondere Arbeitsplatzdrucker werden zur Unterstützung einer individuellen und eigenverantwortlichen Arbeitsweise nach wie vor notwendig sein. So hat etwa auch der BGH (Urteil vom 21.10.2010 - RiZ (R) 5/09 - DRiZ 2011, 66) auf die Möglichkeit des selbständigen Ausdrucks von Auszügen aus der elektronischen Akte durch den Richter abgestellt. Außerdem hängt die Lesegeschwindigkeit am Computer nicht nur wesentlich von den genutzten Bildschirmen ab, sondern auch von individuellen Faktoren. Die selbständige Anfertigung von Papierausdrucken von Teilen einer E-Akte durch die einzelnen Nutzer muss daher auch in Zukunft bestehen.