



Stellungnahme
des Deutschen Richterbunds
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes
zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten
(BT-Drs. 17/12634)

Der Deutsche Richterbund (DRB) nimmt zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten wie folgt Stellung:

1. Der DRB unterstützt die Intention des Gesetzentwurfs, das Potential der jüngeren technischen Entwicklungen zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs auf prozessuellem Gebiet zu nutzen, die Hürden für die elektronische Kommunikation mit der Justiz zu senken und das Nutzervertrauen im Umgang mit dem neuen Kommunikationsweg zu stärken. Wie bereits in vorangegangenen Stellungnahmen niedergelegt (vgl. die Stellungnahmen des DRB Nr. 4/12, 12/12, 22/12 und 28/12, alle abrufbar unter www.drb.de unter Stellungnahmen 2012) steht der DRB der Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in der Justiz grundsätzlich positiv gegenüber. Neben dem Vertrauen der Beteiligten an gerichtlichen Verfahren in die neuen technischen Möglichkeiten hängt eine erfolgreiche Umsetzung des ambitionierten Projekts einer flächendeckenden Umstellung auf elektronische Kommunikation wesentlich auch davon ab, dass die Bedürfnisse der innerhalb der Justiz Beschäftigten, d. h. der Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und

Staatsanwälte sowie der übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter berücksichtigt werden, um auch deren Vertrauen und Akzeptanz zu erreichen.

2. Die flächendeckende Umstellung der gerichtlichen Praxis auf elektronische Informations- und Kommunikationstechnologie ist ein sehr ambitioniertes Projekt, das große Kraftanstrengungen bei allen Beteiligten erfordert. Gemeinsames Ziel der Bemühungen des Gesetzgebers, der Verwaltungen und der Gerichte und Staatsanwaltschaften muss es daher sein, den elektronischen Rechtsverkehr (ERV) auf der Grundlage eines Gesamtkonzepts in überschaubaren Zeiträumen so einzuführen, dass die mit ihm für alle Beteiligten verbundenen Vorteile möglichst weitgehend genutzt und die auftretenden Probleme und Schwierigkeiten nicht außer Verhältnis dazu stehen. Der ERV sollte daher möglichst gleichlaufend mit der E-Aktenführung eingeführt werden, um Medienbrüche und den damit verbundenen erheblichen personellen und sächlichen Mehraufwand auf ein vertretbares Maß zu reduzieren. Die mit der Einführung elektronischer Akten verbundenen zusätzlichen Kosten werden nicht aus den bereits eingestellten Kosten finanziert werden können. Vielmehr werden auf die Justiz (insbesondere der Länder) in der Übergangsphase kurz- bis mittelfristig erhebliche organisatorische und finanzielle Mehraufwendungen zukommen. Im Einzelnen verweisen wir insoweit auf die Darlegungen in unserer Stellungnahme Nr. 04/12 (www.drb.de).

3. Der Gesetzentwurf enthält – ebenso wie der Entwurf der Bundesratsinitiative (BT-Drs. 17/11691) – eine Öffnungsklausel, die es den Ländern ermöglicht, die Umstellung auf eine Verpflichtung zur Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs längstens bis 2022 hinauszuschieben. Anders als nach der Bundesratsinitiative, soll dies nur bundeseinheitlich erfolgen können. Dies dürfte einer reibungslosen Umstellung entgegen kommen. Der DRB plädiert daher dafür, einen einheitlichen Umstellungstermin im Gesetz festzuschreiben und im Interesse einer reibungslosen und absehbaren Umstellung auf den elektronischen Rechtsverkehr Pilotverfahren – ggf. im Echtbetrieb – vorzusehen. Eine Pilotierung würde allerdings voraussetzen, dass zunächst die Voraussetzungen für die Einführung der flächendeckenden elektroni-

schen Kommunikation auf Anwaltsseite und erst dann bei Gericht geschaffen werden.

4. Der DRB begrüßt, dass der Gesetzentwurf Regelungen zur Barrierefreiheit enthält. Diese sind notwendig, um behinderten Menschen die Teilnahme am ERV zu ermöglichen und das in der Nutzung elektronischer Kommunikations- und Informationstechnologien für die Teilhabe behinderter Menschen liegende Potential (sowohl auf Seiten der Verfahrensbeteiligten als auch auf Seiten des Gerichts) zu nutzen. Die im Gesetzentwurf vorhandenen Regelungen dürften hierfür allerdings noch nicht ausreichen: So enthält § 31 BRAO-E zwar eine Regelung zur Barrierefreiheit der bei der Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) zu errichtenden Anwaltspostfächer. Die Nutzung des sicheren Übermittlungswegs nach § 130a Abs. 4 Nr. 2 ZPO-E setzt aber zusätzlich die Verwendung des elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfachs (EGVP) voraus. Auch hierfür muss eine Regelung zur Barrierefreiheit aufgenommen werden (da das EGVP derzeit nicht barrierefrei betrieben wird und daher etwa von blinden bzw. sehbehinderten Rechtsanwälten nicht genutzt werden kann). Eine entsprechende Regelung könnte – verfahrensordnungsübergreifend – in das GVG aufgenommen werden. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Barrierefreiheit fehlt auch für die Übermittlungswege durch qualifizierte elektronische Signatur (§ 130a Abs. 3 ZPO-E) und absenderbestätigte De-Mail (§ 130a Abs. 4 Nr. 1 ZPO-E).

Darüber hinaus sollte eine generelle Verpflichtung aufgenommen werden, elektronische Dokumente barrierefrei zu erstellen. Andernfalls wäre nicht gewährleistet, dass etwa behinderte Richter oder Rechtsanwälte solche Dokumente lesen könnten. Dies könnte sachgerecht in der Verordnungsermächtigung in § 130a Abs. 2 Satz 2 ZPO-E (zur Konkretisierung der Geeignetheit der Bearbeitung durch das Gericht) - etwa durch Einfügung der Wörter "und die Anforderungen an die Barrierefreiheit elektronischer Dokumente" erfolgen. Ähnliche Passagen sollten in die Verordnungsermächtigung in § 298a Abs. 1 Satz 2 ZPO zur E-Akte und in die Regelung zum zentralen Schutzschriften-register in § 945a ZPO-E eingefügt werden.

5. Die Erweiterung des ERV auf weitere sichere Übertragungswege neben der qualifizierten elektronischen Signatur (QES) ist ausdrücklich zu begrüßen. Die QES ist in der Praxis nicht in dem Umfang angenommen worden, wie dies für eine flächendeckende Einführung des ERV notwendig gewesen wäre. Es ist daher sachgerecht, zur Erleichterung der Kommunikation im Gerichtsverfahren weitere sichere Übertragungswege zuzulassen. Dass dies im Hinblick auf die rasante technische Entwicklung in diesem Bereich technikoffen geschieht, ist nicht zu beanstanden. Vor allem in Bezug auf die Teilnahme von unvertretenen Verfahrensbeteiligten am ERV dürfte eine Ausdehnung auf Kommunikationsformen, die der Bürger aus seinem täglichen Umfeld kennt, unverzichtbar sein.

Die Einrichtung elektronischer Anwaltspostfächer für alle Rechtsanwälte durch die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) wird dazu führen, dass die Kommunikation der Rechtsanwälte mit den Gerichten ganz überwiegend (wenn nicht ausschließlich) über das elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) erfolgen wird. Die abzuwickelnden Kommunikationsmengen werden dadurch um ein Vielfaches ansteigen. Es sollte daher möglichst schnell und belastbar analysiert werden, welche Anpassungs- und Erweiterungsaufgaben auf das EGVP zukommen, um den gerichtlichen Massenbetrieb bewältigen zu können.

6. Die Konzeption einer weitest gehenden Führung der Verfahren unter Verzicht auf Originalanlagen, d. h. mit Kopien (§ 131 ZPO-E), ist zu begrüßen. Hiervon ist eine erhebliche Vereinfachung in der gerichtlichen Praxis zu erhoffen. Dem korrespondieren die Regelungen in § 298 Abs. 1 und 4 sowie § 298a Abs. 2 ZPO-E, nach denen eingereichte Originale nach Ablauf von sechs Monaten nach der Übertragung in die elektronische Form (oder bei der Führung von Papierakten in die Papierform) vernichtet bzw. gelöscht werden können (soweit sie nicht „rückgabepflichtig“ sind). Denn die Übertragungsprodukte sollen (außer bei öffentlichen Urkunden) nach § 371b ZPO-E nicht die gleiche Beweiskraft wie die Originale haben. In Zweifelsfällen, in denen auf die (zurückgereichten) Originale zurückgegriffen werden muss, können diese vom (beweispflichtigen) Beteiligten erneut eingereicht werden. Gegen diese Verfahrensweise bestehen im kontradiktorischen Verfahren grundsätzlich keine Bedenken.

Nicht geregelt ist im Gesetzentwurf allerdings, wie mit Beweismitteln zu verfahren ist, die vom Gericht eingeholt werden oder nach Aufforderung durch das Gericht von einem Beteiligten vorgelegt werden: Wird etwa vor der Beweiserhebung durch Einholung medizinischer Sachverständigengutachten von einem Prozessbeteiligten (oder einem Dritten) eine Schweigepflichtentbindung schriftlich erteilt und zu den Akten gereicht, muss diese dem Gericht zu Beweis Zwecken im Original zur Verfügung stehen (schon um die Verwertbarkeit der eingeholten Beweise sicherzustellen). Gleiches gilt für die vom Gutachter schriftlich eingereichten Sachverständigengutachten. § 298a Abs. 2 ZPO-E spricht insoweit nur von „eingereichten Schriftstücken“. Eine (von der elektronischen Akte getrennte) Aufbewahrung solcher Urkunden würde dem Ziel einer Vereinfachung der gerichtlichen Praxis zuwiderlaufen.

Wir regen daher eine Ergänzung des Gesetzentwurfs dahingehend an, dass vom Gericht zu Beweis Zwecken eingeholte und dann eingescannte Urkunden bei Beachtung der Voraussetzungen des § 371b ZPO-E die gleiche Beweiskraft haben wie das Original.

7. Ein reibungsloser Übergang in die elektronische Kommunikation der Gerichte mit den Prozessparteien (aber auch mit anderen Gerichten und Behörden) setzt – sowohl in technischer als auch in zeitlicher Hinsicht – möglichst einheitliche Kommunikationsstandards voraus. Wir begrüßen daher ausdrücklich, dass die „technischen Rahmenbedingungen“ für die Einreichung durch die Parteien und Dritte (z. B. Gutachter) nach § 130a Abs. 2 ZPO-E durch Rechtsverordnung bundeseinheitlich festgelegt werden sollen. Die Festlegung durch Rechtsverordnung trägt darüber hinaus verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung.

Das Bedürfnis nach einheitlichen Standards besteht aber auch bei der Kommunikation zwischen Gerichten und Staatsanwaltschaften und mit Behörden (z. B. bei der Einsicht in Verwaltungsakten). Wir regen daher an, die Befugnis zur Festlegung einheitlicher Austauschformate durch bundeseinheitliche Rechtsverordnung auch hierauf auszudehnen.

8. Gegen die in dem Gesetzentwurf gewählte Konstruktion einer verfahrensrechtlichen Verpflichtung der Rechtsanwälte, Behörden und sonstigen in § 130d ZPO-E genannten Stellen zur elektronischen Einreichung bei gleichzeitiger Verpflichtung der Bundesrechtsanwaltskammer zur Einrichtung und Vergabe der hierzu notwendigen Anwaltspostfächer nach § 31 Abs. 4 BRAO-E bestehen von Seiten des DRB keine Einwände. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass einerseits jeder Rechtsanwalt im Bedarfsfall über ein entsprechendes Postfach verfügen kann, andererseits aber dann keine eigene berufsrechtliche Verpflichtung zur Einrichtung eines Postfachs zu erfüllen hat, wenn er z. B. nur beratend tätig ist.

Die Einbeziehung von Behörden und Sozialversicherungsträgern in den vorliegenden Gesetzentwurf ist – wie bereits in unserer Stellungnahme Nr. 4/12 (abrufbar auf www.drb.de) zur Bundesratsinitiative der Länder dargelegt – sachgerecht. In diesem Zusammenhang sollte aber zur Erleichterung des Aktenaustauschs zwischen Behörden, Sozialversicherungsträgern und Gerichten auch eine Regelung über die Festlegung von (möglichst bundeseinheitlichen) Aktenaustauschformaten aufgenommen werden (vgl. hierzu bereits Ziffer 7).

9. Die in § 174 Abs. 4 Satz 3 und 4 ZPO-E geplante Regelung des Nachweises der Zustellung an den in § 174 Abs. 1 ZPO genannten Personenkreis durch automatisierte Empfangsbestätigung ist zu begrüßen. Dadurch kann eine deutliche Vereinfachung der gerichtlichen Praxis erreicht werden. Aus Sicht der Justiz kommt es hierbei entscheidend darauf an, dass die Empfangsbestätigung bei Gericht möglichst automatisiert verarbeitet und dem entsprechenden Verfahren zugeordnet werden kann (oder die Informationen aus der Empfangsbestätigung sonst ohne Aufwand greifbar sind). Hierauf wird bei der weiteren Entwicklung der Fachanwendungen und E-Akten der Gerichte ein besonderes Augenmerk zu richten sein. Nicht entscheidend ist aus Sicht des DRB demgegenüber, ob die Empfangsbestätigung automatisch bereits mit Eingang des zugestellten Dokuments im Anwaltspostfach (d.h. ohne Mitwirkung und damit i.d.R. auch ohne tatsächliche Kenntnisnahme durch den Rechtsanwalt) generiert wird, oder erst nach einer willentlichen Auslösung der Bestätigung durch den Rechtsanwalt (etwa

durch Öffnen des Eingangs oder durch einen „Empfangsbestätigungs-Button“) erfolgt. Entsprechende technische Vorkehrungen dürften im EGVP bzw. in der Anwaltssoftware unproblematisch einzurichten sein.

In den Gesetzentwurf sollte auch die elektronische Zustellung an diejenigen Naturalparteien vorgesehen werden, die dies wünschen und über die notwendigen technischen Einrichtungen verfügen (dann allerdings mit automatischer Empfangsbestätigung bei Eingang im Postfach).

10. § 371a Abs. 2 ZPO-E sieht vor, dass eine natürliche Person, die sich in einem De-Mail-Konto sicher angemeldet hat, eine elektronische Nachricht an das Gericht mit dem Anschein der Echtheit übersenden kann. Es sollte daher umgekehrt auch eine Zustellung auf diesem Weg an eine solche Person zugelassen werden. Dies dürfte die Kommunikation – insbesondere bei größeren Unternehmen – erheblich erleichtern.

11. Die in § 130c Satz 1 ZPO-E enthaltene Verordnungs-Ermächtigung zur verbindlichen Einführung von Formularen ist zu allgemein gehalten und sollte daher konkreter gefasst werden. Denn es ist verfassungsrechtlich problematisch, wenn die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung entgegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG keine ausreichenden Angaben zu Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung enthält und damit zu unbestimmt ist. Erforderlich ist vielmehr eine klare Regelung, für welche Bereiche und zu welchen Zwecken die Formulare eingesetzt werden sollen (wie sie etwa in Bezug auf die Einführung von Formularen für Kostenfestsetzungsanträge in § 103 Abs. 2 ZPO-E des Referentenentwurfs des BMJ zum vorliegenden Gesetzentwurf noch enthalten war).

- a. Wenn sich die Verordnungsermächtigung nur auf Nebenentscheidungen zum gerichtlichen Streitverfahren beziehen soll, worauf die in der Begründung genannten Beispiele (etwa Formulare für das PKH-Verfahren) hindeuten, sollte dies auch im Gesetzestext klar zum Ausdruck kommen; zumindest sollte aufgenommen werden, dass die Formulare nicht die das Streitverfahren selbst betreffende Kommunikation zwischen dem Gericht und den Parteien betreffen.

- b. In Bezug auf das Streitverfahren selbst ist es durchaus sinnvoll, für die gerichtliche Weiterverarbeitung der von den Prozessparteien mitgeteilten Informationen 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 als XML-Datensatz zur Verfügung zu haben, 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.). Alle darüber 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 jedoch weitgehend einer schematisch vorgegebenen Darstellung und erst recht einer standardisiert-formularmäßigen Abfrage. Denkbar und durchaus sachgerecht kann es sein, bestimmte Rahmendaten formularmäßig abzufragen, wie z. B. in Scheidungsverfahren Heiratsdatum und Standesamt oder etwa in Verkehrsunfallsachen die Daten der beteiligten Fahrzeuge. Die Einführung des ERV darf jedoch nicht dazu führen, dass die Prozessparteien durch die formularmäßige Vorgabe von Klageschriften und sonstigen Einreichungsformularen von den Konsequenzen des Darlegungs- und Beibringungsgrundsatzes entbunden werden.
- c. Vorstellbar erscheint in diesem Zusammenhang allenfalls eine Verfahrensweise, bei der Prozessklärungen – etwa Klageanträge, Vollstreckungseinstellungseinträge oder auch Akteneinsichtsgesuche – in bestimmte Eingabefelder eingetragen werden müssen, um so deren Auffinden und Bearbeitung zu erleichtern. Aber schon die Vorgabe bestimmter Wertelisten oder die Beschränkung auf vordefinierte Inhalte für Elemente, die typischerweise nur bestimmte Werte enthalten können, sind problematisch und dürften mit dem Beibringungs- und Darlegungsgrundsatz nur dann vereinbar sein, 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.

12. Zu begrüßen ist, dass der Gesetzentwurf die Dokumentationspflichten bei der Übertragung in die Papier- oder die elektronische Form auf ein unerlässliches Maß reduziert (z. B. durch Beschränkung von Transfervermerken auf die nicht auf einem sicheren Übertragungsweg erfolgte Einreichung lediglich bei der Papieraktenführung in § 298 Abs. 3 ZPO-E). Wünschenswert wäre es in diesem Zusammenhang, dass die umfangreichen Transfervermerke (derzeit insgesamt sieben Druckseiten) auf eine einzige Seite mit den wirklich wichtigen Daten reduziert werden könnten. Außerdem sollte die Dokumentation der Einreichung auf einem sicheren Übertragungsweg nach § 298 Abs. 2 ZPO-E bei der Papieraktenführung durch herkömmlichen Eingangsstempel zugelassen werden (statt durch Ausdruck und zusätzliche Veraktung der elektronischen Übermittlungsnachricht bei jedem eingereichten Dokument, wie dies die Begründung zu § 130a ZPO-E vorsieht). Weiter sollte bei der Beglaubigung zuzustellender Ausfertigungen nach § 169 Abs. 2 ZPO – entsprechend der Regelung in § 692 Abs. 2 ZPO – auf die Unterschrift verzichtet werden können.

13. Die Einrichtung eines zentralen Schutzschriftenregisters (§ 945a ZPO-E) ist zu begrüßen. Es sollte aber – neben der lediglich berufsrechtlichen Regelung in § 49c BRAO-E – eine verfahrensrechtliche Verpflichtung zur ausschließlichen Einreichung von Schutzschriften bei dem zentralen Schutzschriftenregister in die ZPO aufgenommen werden. Andernfalls käme auf die Gerichte infolge der dann nach wie vor erforderlichen zusätzlichen Schutzschriftenverwaltung bei Gericht ein unnötiger Mehraufwand zu.

14. § 46f Satz 2 ArbGG-E, § 65c Satz 2 SGG-E, § 52c Satz 2 FGG-E und § 55c Satz 2 VwGO-E schreiben die elektronische Übermittlung an alle nach der jeweiligen Verfahrensordnung vertretungsberechtigten Personen vor, soweit für sie ein sicherer Übermittlungsweg zur Verfügung steht. Dies dürfte nicht bei allen vertretungsberechtigten Personen ohne weiteres feststellbar sein. Denn vertretungsberechtigt sind nach den genannten Verfahrensord-

nungen etwa auch volljährige Familienangehörige, Personen mit der Befähigung zum Richteramt und Streitgenossen (z. B. § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 ArbGG; § 73 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SGG). Wir regen daher an, die elektronische Übermittlung an natürliche Personen, durch die keine berufsmäßige Prozessvertretung erfolgt, nur für diejenigen Fälle vorzusehen, in denen diese selbst mit dem Gericht über einen sicheren Übertragungsweg elektronisch kommunizieren, oder die elektronische Übermittlung ausdrücklich wünschen. Es sollte weiter geprüft werden, wie die elektronische Erreichbarkeit der übrigen Prozessvertreter (insbesondere Gewerkschaften, Verbände oder Steuerberater) durch die Gericht festgestellt werden kann und ob hier ggf. entsprechende Mitteilungspflichten zu regeln sind.

gez. Dr. Bernhard Joachim Scholz, Mitglied des DRB-Präsidiums