

**„Eckpunkte-Papier“
der Bund-Länder-Kommission
für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz (BLK)
zum elektronischen Rechtsverkehr**

1. Allgemeines

1.1 Auftrag der BLK

Die Konferenz der Justizministerinnen und -minister hat in der Sitzung am 7./9. Juni 1999 folgenden Beschluss gefasst:

"(1) Die Justizministerinnen und -minister halten es für notwendig, im Zuge einer weiteren Rationalisierung des Geschäftsablaufs bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften und im Hinblick auf den "Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt" den Geschäftsverkehr mit Gerichten und Staatsanwaltschaften, einschließlich der Abgabe verfahrensrechtlich relevanter Erklärungen, auch im Wege der elektronischen Übermittlung zu ermöglichen und dies im Modellversuch zu erproben.

(2) Die Justizministerinnen und -minister bitten die Bundesministerin der Justiz nach Vorbereitung der Prüfung durch die Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz, die rechtlichen Voraussetzungen zu prüfen und in geeigneten Bereichen die dafür erforderlichen gesetzgeberischen Schritte einzuleiten, wobei die Eröffnung des elektronischen Geschäftsverkehrs mit den Registergerichten besonders vordringlich erscheint."

Die Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz hat zur Durchführung der notwendigen Arbeiten die Arbeitsgruppe Elektronischer Rechtsverkehr eingesetzt, in der die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen,

Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie das Bundesjustizministerium mitwirken. Ferner besteht unter Mitwirkung von Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie des Bundesjustizministeriums die Arbeitsgruppe Elektronischer Rechtsverkehr in den Fachgerichtsbarkeiten öffentlichen Rechts.

Die Detailarbeiten für den Schlussbericht wurden in verfahrensspezifischen Arbeitskreisen bzw. hinsichtlich der technischen Rahmenbedingungen für einen elektronischen Rechtsverkehr in einem Querschnittsarbeitskreis durchgeführt. Die umfangreichen Ergebnisse der Arbeitskreise stehen für die künftigen Arbeiten im Bundesjustizministerium und in den Landesjustizverwaltungen zur Verfügung.

- 1.2** Für den besonders vordringlichen Bereich der Registergerichte wurden von der BLK zur 71. Konferenz der Justizministerinnen und -minister folgende konkreten Rechtsänderungen vorgeschlagen:
- a) Neufassung der §§ 9, 9 a HGB und § 79 BGB zur Ermöglichung eines Abrufverfahrens, in dem jedermann nach seiner Identifikation Daten aus den maschinell geführten Registern übermittelt werden können.
 - b) Klarstellung, dass der Abruf auch auf geschlossene Blätter erstreckt werden kann.
 - c) Wegfall der bislang in § 9 Abs. 1 HGB enthaltenen Beschränkung auf die Eintragungen im Registerblatt.
- 1.3** Die 72. Konferenz der Justizministerinnen und -minister hat die BLK beauftragt, detaillierte organisatorisch-technische Leitlinien für den elektronischen Rechtsverkehr mit dem Ziel der Festlegung technischer Standards und Formate zu erarbeiten und über den Stand dieser Arbeiten bis zur Herbstkonferenz 2001 zu berichten.

2. Begriffsdefinition

Bei der Analyse der Kommunikationsstrukturen im gerichtlichen Verfahren sind im wesentlichen drei Phasen zu unterscheiden:

- a) Beim Gericht gehen Schriftsätze, Anlagen etc. ein.
- b) Im Gericht werden die eingehenden Informationen an die im Verfahren zuständigen Bearbeiter wie z. B. Richterinnen/Richter, Rechtspflegerinnen/Rechtspfleger und Serviceeinheiten weitergeleitet und dort weiter verwendet.
- c) Vom Gericht werden Schriftsätze, Anlagen und / oder Entscheidungen des Gerichts den Beteiligten übersandt.

Technisch darstellbar ist, dass jede der drei Phasen unabhängig von den übrigen alternativ elektronisch oder in Papierform abgewickelt wird. In Papierform eingehende Informationen können eingescannt, elektronisch eingehende ausgedruckt werden. Ebenso können im Gericht vorliegende Dateien zur Versendung ausgedruckt oder Papierdokumente eingescannt werden. Bei den nachfolgenden Ausführungen wird der Begriff "elektronischer Rechtsverkehr" immer dann gebraucht, wenn sowohl die Übermittlung der einzelnen Erklärungen von den Beteiligten zum Gericht und der Entscheidungen und Mitteilungen des Gerichts an die Beteiligten als auch die Speicherung bzw. gerichtsinterne Verarbeitung dieser Erklärungen in elektronischer Form erfolgen. Werden die Erklärungen lediglich elektronisch übermittelt, im übrigen jedoch auf Papier ausgedruckt und in Akten verwaltet, wird der Begriff "elektronische Kommunikation" verwendet.

3. Bereits heute bestehende Möglichkeiten für eine elektronische Kommunikation und für einen elektronischen Rechtsverkehr:

Für den Bereich des Grundbuch- und Registerwesens stellt der elektronische Rechtsverkehr die konsequente Fortsetzung der Führung der elektronischen Register dar. Bereits heute eröffnen das elektronisch geführte Grundbuch und Register die Möglichkeit, elektronisch Auskunft zu erteilen und bestimmte Mitteilungen elektronisch zu übermitteln. Damit wurde jedoch erst der Einstieg in den elektronischen Rechtsverkehr ermöglicht. Die Möglichkeiten für einen elektronischen Rechtsverkehr sind in diesen Bereichen, die wichtige Nahtstellen zur Wirtschaft sowie zu den Bürgerinnen und Bürgern bilden, bei weitem noch nicht ausgeschöpft.

Das maschinelle Mahnverfahren, bei dem die Mahnanträge in einer nur maschinell lesbaren Form zum Gericht eingereicht und dort ausschließlich maschinell verarbeitet werden, gehört seit Jahren zur bewährten Praxis in den Ländern. Die wichtigen Entscheidungen, nämlich der Mahnbescheid und der Vollstreckungsbescheid werden dabei jedoch ausschließlich in Papierform übermittelt.

Bereits jetzt ist weitgehend die elektronische Übermittlung von Schriftsätzen und Anlagen in Form von Telefax und Computerfax an das Gericht zulässig. Nach der neueren Rechtsprechung schließt dies auch prozessuale Erklärungen beinhaltende „bestimmende Schriftsätze“ von Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälten ein, wenn das Original zuvor unterschrieben beziehungsweise, wenn das Computerfax mit der eingescannten Unterschrift dem Gericht übermittelt und durch das Empfangsgerät des Gerichts ausgedruckt wird. Ferner können formfreie Anfragen (Sachstandsanfragen, Terminsverlegungswünsche etc.) und Teile des Abrechnungsverkehrs mit Dritten (Dolmetscher- und Sachverständigenhonorar) dem Gericht elektronisch übermittelt werden, wobei eine elektronische Bearbeitung der Vorgänge nur dann möglich ist, wenn die hierfür erforderliche technische Ausstattung der Ge-

richte vorhanden ist. Andernfalls müssen eingehende elektronische Erklärungen bei Gericht zur Bearbeitung ausgedruckt werden.

Einer weitergehenden elektronischen Kommunikation zwischen den Verfahrensbeteiligten und dem Gericht, bei der die Absender durch die Form der Übermittlung nicht direkt den Ausdruck der Sendung und damit den körperlichen Eingang des Schriftstücks im Gericht bewirken - wie beim Telefax oder Computerfax - setzt die Zivilprozessordnung jedoch derzeit noch enge Grenzen. Insbesondere die Frage, ob Erklärungen und Anträge wirksam übermittelt werden können, wenn beim Gericht kein Ausdruck erfolgt, ist höchststrichterlich noch ungeklärt. Ebenso bestehen keine ausreichenden technischen und rechtlichen Vorgaben für eine elektronische Übermittlung von Schriftsätzen durch die Verfahrensbeteiligten. Da die Prozessbevollmächtigten haftungsrechtlich verpflichtet sind, die jeweils sicherste Übermittlungsform zu wählen, bestehen allein vor diesem Hintergrund derzeit noch erhebliche Hemmnisse.

Bei der vom Gericht ausgehenden Kommunikation mit den Verfahrensbeteiligten ist eine elektronische Übermittlung bisher nur möglich, wenn nach der Zivilprozessordnung Schriftsätze der Parteien „ohne besondere Form“ (§ 270 Abs. 2 Satz 1 ZPO) und Beschlüsse und Verfügungen des Gerichts „formlos“ (§ 329 Abs. 2 Satz 1 ZPO) mitgeteilt werden können.

In den Fällen, in denen die Zivilprozessordnung die Zustellung von Schriftsätzen oder Entscheidungen des Gerichts vorsieht, folgt bereits aus der gemäß § 170 Abs. 1 ZPO erforderlichen Übergabe der Ausfertigung oder einer beglaubigten Abschrift des zuzustellenden Schriftstücks, dass eine elektronische Kommunikation heute nicht wirksam möglich ist. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich sowohl bei der elektronischen Übermittlung von Schriftsätzen (auch bestimmenden Schriftsätzen) als auch bei der Zustellung von Entscheidungen des Gerichts eine Änderung der Gesetzeslage abzeichnet, wie später noch dargelegt wird (vgl. Abschnitt 5).

4. Ziele des elektronischen Rechtsverkehrs

Die umfassende Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften hat zur Voraussetzung, dass die hierfür benötigte technische Infrastruktur geschaffen wird. Dies ist mit finanziell aufwendigen Beschaffungsmaßnahmen verbunden, die nur bei entsprechender Wirtschaftlichkeit durchgeführt werden können. Mit dem elektronischen Rechtsverkehr können aber auch signifikante Vorteile erzielt werden. Folgende wesentlichen Ziele sollen durch die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs erreicht werden:

Die elektronische Kommunikation führt zu einer schnelleren Übertragung der Schriftsätze und Entscheidungen, auch gegenüber der anwaltlichen Praxis, einen Großteil der Post direkt über die Gerichtsfächer abzuwickeln. Bei einer elektronischen Übermittlung können die Informationen – bei einer gerichtsinternen Vernetzung – direkt dem hausinternen Empfänger zugeleitet werden. Die Reaktionszeit des Gerichts auf Eingänge wird hierdurch herabgesetzt und die Bearbeitung am Tag des Eingangs ermöglicht. Die elektronische Übermittlung bietet zudem den Vorteil, dass sie von den Arbeitszeiten des Gerichts unabhängig ist und vom Haus oder Büro des Absenders aus erfolgen kann.

Die elektronische Kommunikation eröffnet die Möglichkeit, die in den Schriftsätzen, Anlagen etc. vorhandenen entscheidungsrelevanten Daten in digitaler Form automatisiert und ohne Medienbruch in justizinterne Automationen zu überführen, womit Erfassungsaufwände reduziert werden oder gänzlich entfallen. Verbunden mit einer - soweit möglich - automatisierten Vorgangsbearbeitung kann hierdurch ein erhebliches Optimierungspotential für den Geschäftsbetrieb der Gerichte und Staatsanwaltschaften erschlossen werden.

Mit einer elektronischen Speicherung würde darüber hinaus die Grundlage geschaffen, Vorgänge im Gericht parallel zu bearbeiten, zur elektronischen Akteneinsicht Dritten zur Verfügung zu stellen oder einer um Akteneinsicht

ersuchenden Stelle zu übermitteln. Der medienbruchfreien Einsicht in elektronisch geführte Akten wird insbesondere im Bereich der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten künftig eine wachsende Bedeutung beigemessen. Gleiches gilt für die Übernahme von extern bereits elektronisch geführten Akten oder Aktenbestandteilen.

Bei der ausgehenden Post wird eine papierlose Übermittlung - auch an mehrere Empfänger gleichzeitig - ohne die ansonsten erforderlichen manuellen Tätigkeiten ermöglicht.

5. Situation nach dem Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr sowie nach dem Zustellungsreformgesetz

Vom Deutschen Bundestag wurden inzwischen zwei für die Ausdehnung der elektronischen Kommunikation wichtige Gesetze beschlossen:

- das Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr und
- das Zustellungsreformgesetz.

Diese Regelungen sollen weitere wichtige Grundlagen für eine elektronische Kommunikation sein, insbesondere soll es möglich sein, bestimmten Verfahrensbeteiligten Entscheidungen und Mitteilungen auch dann elektronisch zu übermitteln, wenn ein Zustellungserfordernis besteht. Ebenso sollen Verfahrensbeteiligte Schriftsätze elektronisch dem Gericht übermitteln können.

Nachdem diese Regelungen ausdrücklich auch bestimmende Schriftsätze einbeziehen, wird die elektronische Klageerhebung möglich sein.

Entsprechendes gilt in anderen Verfahrensbereichen, soweit die obengenannten Vorschriften anwendbar sind

6. Enge Grenzen bestehender und sich abzeichnender Rechtsgrundlagen

Die obengenannten Gesetze sind allerdings nur ein weiterer, wenn auch wichtiger Schritt in die Richtung eines umfassenden elektronischen Rechtsverkehrs zwischen den Justizbehörden und Verfahrensbeteiligten, dem weitere folgen müssen. So werden z. B. ganze Verfahrensbereiche wie Grundbuch, Handelsregister und sonstige öffentliche Register von der Möglichkeit, die verfahrensbestimmenden Dokumente elektronisch zum Gericht einreichen zu können, nicht erfasst. Ein zusätzliches wesentliches Hemmnis für die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs liegt darin, dass Anlagen zu den Verfahrenserklärungen weiterhin in Papierform eingereicht werden müssen. Wenn also künftig in Zivil- und Familiensachen oder in Verfahren der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten Anträge oder Klagen elektronisch eingereicht werden können, müssen beispielsweise die wirtschaftlichen Verhältnisse für die Bewilligung der Prozesskostenhilfe durch Anlagen in Papierform nachgewiesen werden. Gleiches gilt für Prozessvollmachten. Dieser Medienbruch wird ein beachtliches Hindernis sein.

Damit die elektronische Kommunikation zwischen den Justizbehörden und Verfahrensbeteiligten in möglichst großem Umfang erprobt und eingesetzt werden kann, ist es ferner erforderlich, den potentiellen Empfängerkreis entsprechend auszudehnen. Diese Voraussetzung wird dann erfüllt, wenn als Empfänger einer elektronischen Mitteilung der Justizbehörden nicht nur die Personen und Stellen im Sinne des § 212a ZPO oder solche, die einer elektronischen Übermittlung ausdrücklich zugestimmt haben, in Betracht kommen, sondern alle Verfahrensbeteiligte, ohne Rücksicht auf ihre Stellung.

7. Probleme und Grenzen der elektronischen Kommunikation

Neben den bereits dargestellten rechtlichen Einschränkungen werden dem Einsatz moderner Kommunikationstechnik derzeit auch faktisch Grenzen gesetzt.

Die Grenzen einer elektronischen Kommunikation sind bereits erreicht, wenn einer der Kommunikationspartner nicht über die erforderlichen, aufeinander abgestimmten (interoperablen) elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten einschließlich der notwendigen, eine sichere Übermittlung gewährleistenden Sicherheitsinfrastruktur verfügt. Soweit die Übermittlung von Anlagen erforderlich ist, schließt dies auch den Einsatz eines Scanners ein. Dabei sind den Übertragungsmöglichkeiten eingescannter Bilder ebenfalls rechtliche (Übermittlung eines Originals/Unterschrift der Partei) und - im Einzelfall - tatsächliche Grenzen (Begrenzung der zu übermittelnden Dateigröße) gesetzt.

Insbesondere bei Naturalparteien wird daher mittelfristig keine flächendeckende Teilnahme am elektronischen Rechtsverkehr möglich sein. Allein die für einen elektronischen Rechtsverkehr erforderliche elektronische Signatur schränkt den Anwendungsbereich für diesen Personenkreis noch erheblich ein. Da elektronische Signaturen noch nicht weit verbreitet sind, wäre eine verbindliche Vorgabe für eine ausschließlich elektronische Kommunikation durch die hierdurch bedingte Einschränkung des Rechts auf umfassenden Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) und auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) verfassungsrechtlich bedenklich.

Auch die Infrastruktur der Gerichte ist derzeit noch nicht im notwendigen Umfang auf die modernen Kommunikationsmöglichkeiten eingerichtet. Zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs sind daher zunächst erhebliche finanzielle Investitionen für Hard- und Software sowie für Maßnahmen zur Qualifizierung der Bediensteten erforderlich.

Bei einer entsprechenden Ausstattung der Gerichte sind die Ausgangsbedingungen für die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs immer dann günstig, wenn öffentliche Stellen oder Organe der Rechtspflege Verfahrensbeteiligte sind, weil diese eher über die erforderliche technische Ausstattung und die Kommunikationssicherheitsinfrastruktur verfügen oder diese einrichten werden. Demgegenüber nimmt die Eignung von Verfahren für die Einbeziehung in den elektronischen Rechtsverkehr ab, je mehr Verfahrens-

beteiligte (Naturalparteien oder im Einzelfall auch Behörden) nicht über die notwendige Kommunikationstechnik verfügen.

Besondere Probleme sind bei einer Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Zwangsvollstreckung zu bewältigen. Die vollstreckbare Ausfertigung ist das amtliche Zeugnis dafür, dass ein Vollstreckungstitel besteht und vollstreckungsfähig ist. Insgesamt kommt der vollstreckbaren Ausfertigung eine Beweis-, Identifikations-, Legitimations- und Schuldnerschutzfunktion zu. Sie ist Dreh- und Angelpunkt der Zwangsvollstreckung. Bei der Ersetzung der vollstreckbaren Ausfertigung in Papierform durch ein elektronisches Dokument müssen Mechanismen gefunden werden, die ein entsprechend hohes Maß an Funktionalität bieten. Denkbar wäre z. B. der Aufbau landesweit vernetzter Vollstreckungsdatenbanken, die neben der Aktualität der Dokumente auch deren Einmaligkeit gewährleisten würden und darüber hinaus die Informationen jederzeit für die berechtigten Stellen im online-Zugriff hielten. Technisch wäre ein solches Verfahren bereits heute realisierbar - auch mit der nötigen Sicherheit. Dabei wäre der Zugriff nicht nur auf den Anschluss an das Festnetz beschränkt, sondern auch über Mobilfunk möglich, was z. B. für Zwangsvollstreckungsmaßnahmen beim Schuldner durch Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher wichtig wäre. Hierfür wären insbesondere erhebliche finanzielle und technische Voraussetzungen zu schaffen.

Die nicht zu vermeidende Parallelität von schriftlicher und elektronischer Kommunikation wirft in allen Verfahren, in denen der Prioritätsgrundsatz gilt, Probleme auf. Sobald beispielsweise im Grundbuch mehrere Eintragungsanträge dasselbe Recht betreffen, kommt dem Zeitpunkt des Antragseingangs für das Rangverhältnis ausschlaggebende Wirkung zu. Elektronische Kommunikation lässt sich grundsätzlich "rund um die Uhr" abwickeln, zumal die Datenübermittlung als technischer Vorgang nicht an Geschäftszeiten oder die Anwesenheit von Personal gebunden ist. Es muss deshalb eine Lösung gefunden werden, die sicherstellt, dass in Papierform eingereichte Anträge gegenüber elektronisch übermittelten nicht zu Nachteilen führen.

8. Elektronische Aktenführung und Sach- bzw. Vorgangsbearbeitung

8.1 Optimierungen durch elektronische Aktenspeicherung

Wie dargestellt führt die elektronische Kommunikation zwischen dem Gericht und den Verfahrensbeteiligten nur zu einer schnelleren Übertragung von Informationen und einer Verbesserung des Informationsmanagements. Bei Beibehaltung der herkömmlichen Papieraktenführung erhöht sich jedoch gleichzeitig der Bearbeitungsaufwand im Gericht durch die entstehenden Medienbrüche. Eingehende elektronische Schreiben müssen - einschließlich der Exemplare für die Gegenseite - ausgedruckt, ausgehende gegebenenfalls eingescannt werden, wenn eine originäre elektronische Speicherung nicht erfolgt.

Die wesentlichen Vorteile eines elektronischen Rechtsverkehrs können folglich nur erreicht werden, wenn die herkömmliche Aktenführung einschließlich der Sach- und Vorgangsbearbeitung in eine elektronische Akte mit einer automatisierten Ablaufsteuerung (Workflow) überführt wird. Zur notwendigen Optimierung dieses elektronischen Workflows sind verbindliche Vorgaben für eine standardisierte Dokumentenstruktur (z.B. elektronische Formulare) erforderlich, um eine automationsunterstützte Übernahme der eingehenden entscheidungsrelevanten Daten zu ermöglichen. Mehrfacherfassungen von Daten (z. B. Personalien etc.) würden so vermieden und die automationsgestützte Sach- und Vorgangsbearbeitung optimiert. Außerdem würde ein medienbruchfreier Übergang elektronisch eingehender Daten in eine justizinterne elektronische Ablaufsteuerung einschließlich der automationsunterstützten Übernahme von verfahrensrelevanten Daten in Expertensysteme ermöglicht.

Allerdings ist eine Standardisierung und Strukturierung in den einzelnen Verfahrensbereichen nur in unterschiedlichem Umfang möglich. Ähnlich dem bereits derzeit im Mahnverfahren eingeführten strukturierten Austausch von Datensätzen und der anschließenden automatisierten Verarbeitung der Daten, bietet sich ein weitgehend standardisierter und strukturierter Datenaustausch beispielsweise bei der Register- und Grundbuch-

bearbeitung an. Der im Interesse einer ländereinheitlichen Handhabung erforderliche Abstimmungs- und Regelungsbedarf ist aber auch in diesen Bereichen erheblich.

8.2 Auswirkungen auf die Arbeitsplätze

Am Arbeitsplatz der Richterinnen/Richter, Staatsanwältinnen/Staatsanwälte und Rechtspflegerinnen/Rechtspfleger stößt die alleinige Arbeit am Bildschirm an Grenzen, z. B. wenn umfangreichere Akten und Schriftsätze zu bearbeiten sind. Die grundsätzliche Möglichkeit, Aktenbestandteile (als Handakten) noch auszudrucken, muss daher bleiben.

Eine elektronische Aktenführung wird Auswirkungen auf die Arbeitsmethodik im „nachgeordneten Dienst“ und am richterlichen Arbeitsplatz haben. Die Einführung dieser Technik beschränkt sich nicht auf die Ersetzung des Mediums „Papier“ durch den Bildschirm und des Schreibgeräts durch die Tastatur. Sie bietet erhebliche weitere Potentiale, deren Nutzung die Bereitschaft voraussetzt, ein neues Arbeitsmittel zu erlernen und anzuwenden. Die Auswirkungen einer elektronischen Aktenführung werden sich daher zunächst maßgeblich danach bestimmen, ob insbesondere die Richterschaft bereit und in der Lage ist, diese Chancen der Umstellung wahrzunehmen. Es erscheint notwendig, zur Einbindung der Richterinnen/Richter, Staatsanwältinnen/Staatsanwälte und Rechtspflegerinnen/Rechtspfleger in die elektronische Vorgangsbearbeitung ein Konzept zu erstellen, um hierdurch die erforderliche Bereitschaft der entsprechenden Beteiligten zu fördern.

8.3 Möglichkeiten der elektronischen Aktenführung

Ziel der Überführung der elektronischen Kommunikation in eine elektronische Aktenführung sollte sein, zumindest langfristig in möglichst vielen Verfahrensbereichen eine vollständige elektronische Aktenführung aufzubauen. Sofern dabei im Einzelfall die Bearbeitung von Papier z. B. wegen des Umfangs notwendig ist, sollten die ausgedruckten Schriftsätze in einer

Handakte geführt werden. Eine parallele Aktenführung, bei der neben der Speicherung der elektronisch eingehenden Schriftsätze und der Entscheidungen des Gerichts in Papierform eingehende Schreiben in einer Hybridakte geführt werden, sollte wegen der damit verbundenen erheblichen Nachteile vermieden werden. Da jedoch bei der Überführung von der Papierform in die elektronische Form (scannen) Medienbrüche auftreten, die manuelle Tätigkeiten erfordern, dürfte der Umfang der bei Gericht in elektronischer Form eingehenden elektronischen Kommunikation für den Aufbau einer elektronischen Akte der entscheidende Faktor sein. Die verschiedenen Verfahrensbereiche weisen hier Besonderheiten auf, die zu einer differenzierten Betrachtung und Bewertung führen.

8.4 Besonderheiten im Grundbuch und in den öffentlichen Registern

Durch das Registerverfahrenbeschleunigungsgesetz wurde die Automatisierung des Grundbuchs und des Handelsregisters und der weiteren öffentlichen Register ermöglicht. Auf der Grundlage der bestehenden Gesetze ist aber der nächste Schritt in Richtung des elektronischen Rechtsverkehrs im Grundbuchverfahren und im Registerverfahren nicht mehr möglich. Ursächlich hierfür ist, dass die Bestimmungen über die Grundakten und Registerakten unberührt geblieben sind. Bedenkt man hierbei, dass der Arbeitsprozess im Grundbuchamt und Registergericht in ganz überwiegendem Maße durch die Vielzahl an eingereichten Anträgen und Urkunden bestimmt wird, so ist eine elektronische Kommunikation in diesen Bereichen erst dann mit einem entscheidenden Effizienzgewinn verbunden, wenn auch die Grundakten und Registerakten als elektronische Datei existieren.

Mit der elektronischen Führung von Grundakten und Registerakten wären in erster Linie folgende signifikanten Vorteile verbunden:

- Der Zugriff auf Urkunden oder Abschriften, auf die sich eine Eintragung gründet oder auf die eine Eintragung Bezug nimmt, wäre innerhalb des Grundbuchamtes zu jeder Zeit möglich.

- Unter den Bedingungen des bereits gesetzlich eröffneten automatisierten Abrufverfahrens könnte von externer Seite nicht nur das Grundbuch bzw. die öffentlichen Register, sondern auch der Inhalt der Grundakten und Registerakten aufgerufen werden. Ein Vorteil für die Nutzer des Grundbuchs und der öffentlichen Register ebenso wie für die Amtsgerichte, die mit einer Verringerung des Parteiverkehrs rechnen könnten, wie das mehrjährige Beispiel der online-Grundbucheinsicht zeigt.
- Die Arbeitsabläufe innerhalb des Amtsgerichts würden schlanker und effizienter.
- Weiterer Raumbedarf für neu anzulegende Grundakten, insbesondere infolge der Zunahme von Wohnungseigentum und Registerakten würde sich erübrigen.

Auf der Grundlage der bestehenden Regelungen in der GBO und im HGB ist hingegen an ein elektronisches Grundakten- oder Registeraktenarchiv nicht zu denken. Zwar könnten nach den Regelungen die Akten digitalisiert werden. Der damit verbundene Aufwand ist allerdings kaum leistbar. Deshalb, aber auch um eine automatisierte Übernahme der antragsrelevanten Daten in die gerichtlichen Verfahren bis hin zur automationsunterstützten Vorgangsbearbeitung zu ermöglichen, sollten die rechtlichen Voraussetzungen für elektronische Anträge und Urkunden geschaffen werden.

Dabei eröffnen sich durch die elektronische Vernetzung der beteiligten Stellen (Stichworte: Landesdatennetz, Justiznetz, Bürgernetz, Notar-netz) völlig neue Perspektiven, nachdem im Wege elektronischer Datenübermittlung von jedem Ort und zu jeder Zeit ohne nennenswerte Verzögerung unmittelbar dort auf das (elektronisch verfügbare) „Original“ des Dokuments Zugriff genommen werden kann, wo es als Datei

physikalisch auf einem Datenträger gespeichert ist. Die Vorteile eines solchen Modells liegen auf der Hand:

- Unmittelbare Verfügbarkeit und Aktualität
Mit der Verfügbarkeit des elektronischen Dokuments auf einem öffentlich zugänglichen Dokumentenserver der federführenden Stelle wäre ein sicherer und unmittelbarer Zugriff auf das Originaldokument ohne Zeitverzug möglich.
- Wegfall des Aufwandes für Ausfertigungen und Kopien
- Ausfertigungen oder (beglaubigte) Kopien von Originaldokumenten, Registerauszügen u.ä. würden im elektronischen Rechtsverkehr nicht mehr benötigt, da Berechtigten der unmittelbare Zugriff auf das zentral verfügbare Originaldokument offen stünde.
- Vereinfachung gerichtlicher und verwaltungsbehördlicher Antragsverfahren;
- Entlastung der elektronischen Archive durch Vermeidung mehrfacher Datenhaltung;
- Erhöhung der Fälschungssicherheit.

Da bei diesem System die Originalurkunden in der Obhut der sie verantwortenden Stellen verblieben, wäre die Gefahr nachträglicher Änderung oder Verfälschung durch Dritte ausgeschlossen.

Möglicherweise ist dieses Konzept auch auf andere Verfahrensbereiche übertragbar.

8.5 Besonderheiten bei den Verfahren der streitigen Gerichtsbarkeit

Auch Verfahrensbereiche der streitigen Gerichtsbarkeit ermöglichen einen hohen Standardisierungsgrad. Beispielsweise in den Scheidungsverbundverfahren, in denen neben dem Scheidungsantrag nur über den Versorgungsausgleich verhandelt wird sowie in allen Fällen der einverständlichen Scheidung – und somit in einem hohen Prozentsatz aller Familienverfahren, bei denen zudem Anwaltszwang besteht – ist für die gerichtliche Entscheidung nur die Anlieferung von Daten (Personalien der Parteien und Kinder, Datum der Eheschließung/Zeitpunkt der Trennung, Angaben zum Versicherungsverlauf, gegebenenfalls Einkommensverhältnisse etc.) durch die Parteien und die weiteren Beteiligten (insbesondere die Berechnung des Versorgungsausgleichs durch den Versorgungsträger) erforderlich. Sind in diesen Verfahren beide Parteien anwaltlich vertreten, wird die Einführung einer elektronischen Kommunikation und Aktenführung, also der vollständige elektronische Rechtsverkehr, zu den beabsichtigten Optimierungen führen.

Demgegenüber sind beispielsweise die denkbaren Fallgestaltungen im Zivilverfahren so vielfältig, dass die Möglichkeiten der Strukturierung sehr eingeschränkt sind und generelle Aussagen zum Anteil elektronischer Eingänge nicht getroffen werden können.

Erforderlich sind daher praktische Erfahrungen für eine bessere Einschätzung und Bewertung der Veränderungen im Geschäftsbetrieb. Entsprechende Pilotprojekte sollten über Experimentierklauseln ermöglicht werden.

8.6 Besonderheiten der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten

Eine elektronisch im Bereich der Fachgerichtsbarkeiten öffentlichen Rechts eingereichte Klage trifft regelmäßig in der öffentlichen Verwaltung auf eine Beteiligte, die bereits heute weitgehend und zunehmend elektronisch kommunizieren kann. Die Voraussetzungen für das Zustandekom-

men eines elektronischen Rechtsverkehrs ohne Medienbruch und zur Realisierung der erwarteten Verfahrensoptimierungen sind daher in diesem Bereich besonders günstig.

Bereits laufende Pilotierungen gerade in diesen, auch von der Organisationsgröße her überschaubaren Bereichen bestätigen das.

9. Organisatorische und technische Voraussetzungen einer elektronischen Kommunikation und Aktenführung

Voraussetzung jeder Kommunikation ist, dass bestimmte Regeln eingehalten werden. Bei den heute anzutreffenden gerichtlichen Verfahrensabläufen sind diese Regeln teils normiert (z. B. die Festlegung der Gerichtssprache) und im übrigen Standard oder Usus (z. B. die Verwendung von Papier als Trägermaterial).

Auch der elektronische Rechtsverkehr benötigt solche Regeln, damit er ordnungsgemäß und für alle Beteiligten zuverlässig und planbar ablaufen kann. Verbindliche Vorgaben sind z. B. für die Kommunikationsschnittstellen, für das Kommunikationsverfahren und das Format der zu übermittelnden Dateien, für die Verschlüsselung und Signatur erforderlich. In der allgemeinen IT-Praxis haben sich Standards gebildet, für die bereits kommerziell Produkte angeboten werden. Rahmenvorgaben auf der Basis allgemeiner Spezifikationen sind unverzichtbar. Die Umsetzung dieser Rahmenvorgaben sollte in Pilotprojekten geprüft und evaluiert werden. Die verbindlichen Festlegungen sollen in koordinierten Rechtsverordnungen des Bundes und der Länder einheitlich getroffen werden, damit der elektronische Rechtsverkehr länderübergreifend stattfinden kann. Als Grundlage dafür werden von der Bund-Länder-Kommission entsprechend dem Auftrag der Konferenz der Justizministerinnen und -minister organisatorisch-technische Leitlinien geschaffen.

Durch die organisatorisch-technischen Leitlinien sollen ferner Dateistrukturen einheitlich festgelegt werden, um bestimmte Dateiinhalte in den Justizverfahren automatisch weiterverarbeiten zu können.

Der elektronische Rechtsverkehr wird außerdem nur dann erfolgreich eingeführt und etabliert werden können, wenn es gelingt, das dafür erforderliche Vertrauen aufzubauen. Dabei spielen die Authentizität und die Integrität der Daten eine wichtige Rolle. Die dafür benötigten technischen Verfahren sind heute bereits verfügbar. Die digitale Signatur übernimmt dabei eine wichtige Funktion. Gerade vor dem Hintergrund, dass das Vertrauen in einen sicheren, zuverlässigen elektronischen Rechtsverkehr erst gewonnen werden muss, sollte der höchste Standard der Maßstab sein. Das bedeutet, dass die Dokumente durch eine qualifizierte elektronische Signatur geschützt werden sollen.

Darüber hinaus ist auch die Vertraulichkeit der Daten bei der Übertragung sicherzustellen. Daher müssen die zu übermittelnden Dokumente auch verschlüsselt werden. Die derzeit verwendeten Signier- und Verschlüsselungstechniken erfordern jedoch die Kenntnis des Absenders vom öffentlichen Schlüssel des Empfängers. Kann noch von einer kurzfristig möglichen Veröffentlichung der entsprechenden Schlüssel von Behörden und Anwaltschaft ausgegangen werden, so wirft die fehlende Kenntnis des Gerichts von der Kommunikationsadresse des Empfängers und seiner öffentlichen Schlüssel insbesondere bei der Einbeziehung von Naturalparteien derzeit noch Probleme auf, für die eine praktikable Lösung gefunden werden muss. Langfristig ist jedenfalls anzustreben, dass alle Kommunikationspartner in die öffentlichen Verzeichnisdienste (PKS) eines Trust-Centers nach Maßgabe des Signaturgesetzes einbezogen werden.

Der elektronische Rechtsverkehr wird zwar zu Veränderungen bei den organisatorischen Abläufen führen, eine grundlegende Änderung der behördeninternen Aufbauorganisation ist aber nicht absehbar. Wie auch bei der Papieraktenführung wird die Steuerung und Kontrolle der Informationsflüsse sowie die abschließende Ausführung der richterlichen Verfügungen bei den Serviceeinheiten verbleiben. Zudem ist bis zu einer flächendeckenden elektronischen Kommunikationsinfrastruktur davon auszugehen, dass zumindest teilweise Papierdokumente bei den Justizbehörden eingehen werden, die weiterhin manuell transportiert und bearbeitet werden müssen.

Für die Führung der elektronischen Akte sind organisatorische Regelungen zum Dokumentenmanagement erforderlich, wie z. B. die Festlegung der Eingangsstelle für elektronische Dokumente und damit des Eingangszeitpunktes, der Form der Erfassung des Einganges, des Zeitstempels, der Weiterleitung unter Bestimmung eines konkreten Empfängers, der mit dem Vorgang abzuspeichernden weiteren Daten, die für die abschließende Speicherung und gegebenenfalls Archivierung erforderlich sind.

10. Kosten- und Nutzenaspekte

Voraussetzung für die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs ist die Schaffung der technischen Infrastruktur, d. h. insbesondere die Verkabelung der Justizgebäude, die Installation und der Betrieb der benötigten IT-Systeme und die Anbindung der intern vernetzten Systeme an das öffentliche Netz sowie an andere Netze wie z. B. das NotarNetz. Zwar führen die Länder in großem Umfang IT bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften ein. Von wenigen Ausnahmen abgesehen steht dabei die IT-Unterstützung der internen Abläufe im Vordergrund. Bei einer umfassenden Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs ist es nicht nur erforderlich, die bereits vorhandenen IT-Systeme weiter auszubauen, sondern es müssen zusätzliche Funktionen in die Fachverfahren implementiert und der Einsatz der erweiterten Funktionen betreut werden. Die Vernetzung, der Ausbau der IT-Systeme, die Implementierung zusätzlicher Funktionen und der Betrieb der so erweiterten Anlagen erfordern einen erheblichen Einsatz von Finanzmitteln. Den damit verbundenen Kosten stehen jedoch ebenso erhebliche monetäre und nicht monetäre Vorteile gegenüber.

Es kann erwartet werden, dass durch den elektronischen Rechtsverkehr erhebliche Finanzmittel für andere Ausgaben eingespart werden können.

Das bisher auf Papierdokumente bezogene Verfahren bringt es vor allem in Verbindung mit den überwiegend langen Aufbewahrungszeiten mit sich,

dass in allen Ländern teurer Büroraum für die Schriftgutverwaltung in den Geschäftsstellen und Altaktenarchiven genutzt werden muss. Gerade in Ballungsräumen ist damit oft ein großes Platzproblem mit hohen Kostenfolgen verbunden. Zwar schaffen vereinzelt eingesetzte alternative Archivierungsmethoden - wie z. B. die Mikroverfilmung - eine gewisse Erleichterung. Wegen des beachtlichen Aufwands, der mit diesen alternativen Archivierungsmethoden verbunden ist, wird ihr Einsatz aber auf bestimmte Verfahrensbereiche beschränkt bleiben. Eine umfassende Archivierung des Schriftguts der Gerichte und Staatsanwaltschaften unter Nutzung dieser alternativen Verfahren ist nicht zu erwarten. Das mit der Archivierung verbundene Problem wäre jedoch beseitigt, wenn in großem Umfang elektronische Akten geführt würden.

Die Haushalte von Bund und Ländern werden heute durch Portokosten in beachtlichem Umfang belastet. Bei einem umfassenden elektronischen Rechtsverkehr könnten diese Kosten drastisch gesenkt werden. Gleiches gilt für die Kosten sonstiger Geräte, Anlagen und für die mit Papierdokumenten verbundenen Materialkosten. Dabei ist in erster Linie an eine Eindämmung des Papierverbrauchs, die zumindest deutliche Reduzierung von Kopiergeräten und den Wegfall von Regalanlagen und sonstigen Archiveinrichtungen zu denken.

Zwar spielen die monetären Vorteile eines elektronischen Rechtsverkehrs für die Kompensation der Kosten eine wichtige Rolle. Nicht minder wichtig sind aber auch die nicht monetären Vorteile eines umfassenden elektronischen Rechtsverkehrs.

Bereits aus Gründen der Darstellung der Justiz in der Öffentlichkeit erscheint die Öffnung gerichtlicher Verfahren für die modernen Kommunikationsmittel erforderlich. Teil der Modernisierungsbestrebungen aller Behörden ist, zur Steigerung der Kundenzufriedenheit moderne Kommunikationsmittel einzubinden, um die Zeit für Behördengänge möglichst gering zu halten und Verfahren zu beschleunigen. Der elektronische Rechtsverkehr wird in diesem Rahmen ein wichtiger Teil der Corporate Identity der Justiz werden.

Wesentlicher Gesichtspunkt für die Kundenzufriedenheit ist die Dauer des Verfahrens. Auch nach Einführung der Serviceeinheiten verbleiben vielfache Aktentransportzeiten. Die Einführung einer elektronischen Kommunikation und Aktenführung hätte eine völlige Neuorganisation der Arbeitsabläufe innerhalb des Gerichts zur Folge. Die Prozessanalyse einer einfachen Scheidung erbrachte beispielsweise, dass der Wachtmeisterdienst mindestens 42 mal die Akte oder verfahrensrelevante Post transportiert und dieser Transport in mindestens 25 Fällen direkte Auswirkungen auf die Dauer des Verfahrens hat. Zu weiteren Verfahrensverzögerungen führen externe Postlaufzeiten, die durch eine elektronische Kommunikation entfallen würden. Allein durch den Wegfall dieser Transport- und Postlaufzeiten wird die durchschnittliche Verfahrensdauer erheblich reduziert werden. Diese Reduzierung der Verfahrensdauer wird noch verstärkt durch die Möglichkeiten der Mehrfachbearbeitung pro Tag und die Abkürzung des weiteren Verfahrensablaufes durch Wegfall der Datenerfassungstätigkeit sowie weiterer manueller Tätigkeiten im Gericht. Auch die Möglichkeiten der automatisierten Entscheidungsunterstützungen werden dabei eine Rolle spielen.

Weiterer verfahrensbeschleunigender Effekt einer elektronischen Aktenführung ist die Möglichkeit einer parallelen Aktenbearbeitung und einer elektronischen Akteneinsicht, wobei die Akte im Gericht zur weiteren Bearbeitung verbleibt und jederzeit z.B. zur Auskunftserteilung für die Beteiligten zur Verfügung steht.

Kritisch für die Kosten-Nutzenbetrachtung dürfte die lange Übergangsphase bis zur ausschließlich elektronischen Kommunikation und Aktenführung sein, wenn also parallel das bisherige, auf Papierdokumente bezogene Verfahren und elektronischer Rechtsverkehr unterstützt werden müssen. Ein Überhang des Nutzens wird erst bei einem entsprechend langen Betrachtungszeitraum festgestellt werden können.

11. Bedarf an Rechtsänderungen

Zur Einführung eines elektronischen Rechtsverkehrs sind Rechtsgrundlagen erforderlich, mit denen eine elektronische Aktenführung, Bearbeitung und Speicherung sowie eine umfassende elektronische Übermittlung von Schriftsätzen und Anlagen von Verfahrensbeteiligten zum Gericht und vom Gericht zu allen Verfahrensbeteiligten ermöglicht wird. Hierzu ist zunächst das Inkrafttreten des Zustellungsreformgesetzes und des Gesetzes zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr erforderlich. Wie bereits oben ausgeführt, darf es aber bei diesen ersten Schritten nicht verbleiben. Beim Zustellungsreformgesetz ist beispielsweise der Adressatenkreis unbeschränkt auf Naturalparteien zu erweitern, soweit diese über die technischen Voraussetzungen für eine elektronische Zustellung verfügen. Über das Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr hinaus sind zusätzliche Vorschriften in der Zivilprozessordnung erforderlich, weil auch nach Inkrafttreten dieses Gesetzes nach wie vor die Unterschrift einer Partei (z.B. PKH-Antrag, Prozeßvollmacht) oder eines Mitarbeiters des Gerichts (Urteile, Beschlüsse, Protokolle, Urteilsausfertigungen etc.), die Verwendung eines Dienstsiegels oder das Vorliegen eines Schriftstücks vorgeschrieben sind. Es ist notwendig, die Verfahrensgesetze an die Gegebenheiten einer elektronischen Aktenführung anzupassen (Signatur, elektronische Speicherung etc.) und die wirksame Überführung einer Urkunde in die elektronische Form zu regeln sowie die Möglichkeit einer elektronisch bei Gericht eingehenden eidesstattlichen Versicherung zu schaffen.

Für den Bereich des Grundbuchs sollten die formellen und materiellen Bestimmungen insoweit geändert werden, als eine elektronische Antragseinreichung samt elektronischen Urkunden und die elektronische Grundaktenführung ermöglicht werden.

In den Regelungen über das Handelsregister und die sonstigen öffentlichen Register sind vorrangig die Rechtsgrundlagen für eine Übermittlung der An-

meldungen (z.B. § 12 HGB) in elektronischer Form zu schaffen. Dabei sollte wie beim Grundbuch die Übersendung notarieller Urkunden und notariell beglaubigter Schriftstücke in elektronischer Form unter Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur zugelassen werden.

Für den Bereich der Zwangsvollstreckung sind neben Änderungen des allgemeinen Zivilprozessrechts insbesondere Gesetzesänderungen für das Zwangsversteigerungs- und Zwangsverwaltungsverfahren, das Schuldnerverzeichnis und im Hinblick auf die Einführung einheitlicher Vordrucke erforderlich. Zur vollständigen Einbindung des Zwangsvollstreckungsverfahrens in den elektronischen Rechtsverkehr sind die Rechtsgrundlagen für den Nachweis der Vollstreckungsvoraussetzungen gänzlich neu zu konzipieren.

In die Verfahrensordnungen der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten (VwGO, FGO, SGG) sollte eine ausdrückliche Verweisung auf § 130a ZPO erfolgen, damit das Risiko einer Auslegung des Begriffs „schriftlich“ als Sonderregelung zu § 130a ZPO ausgeschlossen werden kann. In den Bestimmungen über die Protokollführung, Niederschriften und die Urteilsform ist die elektronische Form ebenfalls vorzusehen.

Für die Umsetzung des aufgezeigten Rechtsänderungsbedarfs sollte auch die Möglichkeit von Experimentierklauseln geprüft werden, um praktische Erfahrungen mit einem umfassenden elektronischen Rechtsverkehr gewinnen zu können und darüber hinaus die unverzichtbare Investitionssicherheit für die Länder bei der Schaffung der Voraussetzungen hierfür zu erreichen.

Schwerin, den 7./8.05.2001