

## Elektronische Justiz als Herausforderung: Chancen und Risiken

Uwe Berlit<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Bei meinem Dienstantritt im Verwaltungsgericht Hannover im August 1981 habe ich in meinem Dienstzimmer ein Assmann-Plattendiktiergerät und ein Telefon vorgefunden, mit dem nur Ortsgespräche möglich waren. Geschrieben wurde mit IBM-Kugelpopf-Schreibmaschinen (schon mit Korrekturband), die Geschäftsstelle arbeitete mit Karteikarten und Registerbüchern.

Im Februar 1988 erhielt ich meinen ersten dienstlichen DOS-fähigen Personalcomputer mit Nadeldrucker, um das "Massengeschäft" der zweiten Volkszählungs"kampagne" bewältigen zu können. Er war mit einer speziellen Karte ausgestattet, um auch auf die Geschäftsstellendaten zugreifen zu können, die in einer eigenen technischen Welt mit gesondertem Betriebssystem gespeichert waren.

Im Jahre 2011 bin ich in das Netz des Bundesverwaltungsgerichts eingebunden, kann mit zwei 19-Zoll-Bildschirmen arbeiten, die zur Schonung meiner Bandscheiben auf einem teils höhenverstellbaren Schreibtisch stehen, verfüge via Internet über eine fast unüberschaubare Informationsmenge, die durch spezielle Datenbanken aufbereitet werden, kann elektronisch diktieren und Spracherkennung nutzen und habe Zugriff auf eine elektronische Parallelakte, die ich mit Hilfsmitteln aufbereiten kann. Ein Stromausfall würde meine Arbeit heute deutlich stärker behindern als zu Beginn meiner Laufbahn.

Dieser kurze Rückblick zeigt: Justiz hat die technischen Umbrüche und Fortschritte der letzten Jahrzehnte aufgegriffen.<sup>2</sup> Justiz ist längst *auch* elektronische Justiz. Die Entwicklung der Etats für Informationstechnologie ist hierfür ein klarer Indikator. Vor der Realität der tatsächlichen Elektronifizierung von Justiz wird erläuterungsbedürftig, was mit "E-Justice" gemeint ist und was sie von E-Government unterscheidet, um die aktuellen Herausforderungen näher herauszuarbeiten.

<sup>1</sup> Um erste Nachweise versehenes Rohmanuskript eines in leicht gekürzter Fassung gehaltenen Vortrages auf dem 32. Triberger Symposium „e-volution. Der Weg zum virtuellen Gericht?“ am 1.12.2011. Der Verfasser ist bei dem Bundesverwaltungsgericht richterlicher EDV-Beauftragter; der Beitrag spiegelt indes allein seine persönliche Auffassung.

<sup>2</sup> S.a. Radke, 40 Jahre BLK - Von der Automationsunterstützung zur Europäischen E-Justice, JurPC 2009, Web.-Dok. 269/2009.

### II. Was ist E-Justice?

Nach einer abgewandelten Speyerer Definition verstehen wir unter Electronic Justice die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Rechtsprechung und Justiz (Justice) mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien.<sup>3</sup>

Diese Definition umfasst eine Vielzahl von Erscheinungsformen und Einsatzfeldern.<sup>4</sup> Beispiele sind die allgemeine Selbstdarstellung der Justiz über Internetseiten und Portale, die elektronische Aufbereitung der Arbeitsergebnisse der Justiz in Datenbanken und Informationssystemen, die elektronische Führung von Registern aller Art im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit (oder die Bereitstellung der wichtigsten Informationen auf elektronische Weise), zum Beispiel die elektronische Handelsregisteranmeldung<sup>5</sup> oder das elektronische Grundbuch,<sup>6</sup> die interne elektronische Erfassung von Verfahren der streitigen oder freiwilligen Gerichtsbarkeit und die Unterstützung ihrer Bearbeitung durch IuK-Technik, die elektronische Kommunikation der Justiz mit ihren "Kunden",<sup>7</sup> die digitale Erledigung von Bezahlvorgängen, die in der Justiz anfallen (z.B. Gerichtskosten, Übersendung von Entscheidungsabdrucken u.a.m.), die elektronische Abwicklung von Mahnverfahren<sup>8</sup> bis hin zur elektronischen Führung und Be-

<sup>3</sup> Von Lucke/Reinermann, Speyerer Definition von Electronic Government, Speyer Juli 2000; zu weiteren Definitionsansätzen s. Berlit, E-Justice - Chancen und Herausforderungen in der freiheitlichen demokratischen Gesellschaft, JurPC Web.-Dok. 171/2007 Abs. 1; Hähnchen, Einführung: Was ist „elektronischer Rechtsverkehr“? (Kapitel 1), JurPC 2007, Web.-Dok. 151/2007; Köbler, NJW 2006, 2089; Viefhues, Elektronischer Rechtsverkehr - Stand und Perspektiven, in: FS für G. Käfer, 2009, 427; Degen, Mahnen und Klagen per E-Mail - Rechtlicher Rahmen und digitale Kluft bei Justiz und Anwaltschaft?, NJW 2008, 1473.

<sup>4</sup> Zum Stand des elektronischen Rechtsverkehrs 2005 s. Scherf (Hrsg.), Elektronischer Rechtsverkehr. Kommentar und Handbuch, 2006; über den aktuellen Stand der Entwicklung des Einsatzes der Informationstechnik in der Justiz informieren die Länderberichte, die die Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz jährlich für den Deutschen EDV-Gerichtstag zusammenstellen und über das gemeinsame Justizportal des Bundes und der Länder (<http://www.justiz.de/BLK/laenderberichte/index.php>) zugänglich machen; s.a. den Bericht des Niedersächsischen Justizministeriums v. 24.3.2010 "Bericht zum Stand des elektronischen Rechtsverkehrs in der deutschen Justiz".

<sup>5</sup> Gesetz über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmen (EHUG) v. 15.11.2006, BGBl. I, 2553.

<sup>6</sup> Gesetz zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte im Grundbuchverfahren vom 11.8.2009, BGBl. I, 2009.; dazu u.a. Gass/Mödl, Der elektronische Rechtsverkehr in Grundbuchsachen, ZRP 2009, 77; Meyer/Mödl, Die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs im Grundbuchverfahren, DNotZ 2009, 743; Wilsch, Elektronischer Rechtsverkehr und elektronische Grundakte im Grundbuchverfahren (§§ 135-141 GBO), RpfIDtud 2011, 129.

<sup>7</sup> Dazu Heckmann, Justizkommunikation, in: Braun/Heckmann (Hrsg.), Juris Praxiskommentar Internetrecht, 2. Aufl. 2009, Kap. 6.

<sup>8</sup> § 690 Abs. 3 ZPO i.d.F. des Art. 8a des Gesetzes vom 12.12.2007, BGBl. I, 2840; dazu Bacher, Elektronisch eingereichte Schriftsätze im Zivilprozess, NJW 2009, 1548;

arbeitung von Akten in der streitigen Gerichtsbarkeit. Bei allen Unterschieden, die sich im Detail zwischen den Ländern in Bezug auf den Umsetzungsstand in den einzelnen Einsatzbereichen ergeben, führen wir längst weite Bereiche der Justiz mit IuK-Unterstützung.

Neben dieser breiten Realität von E-Justice bleibt indes eine große Herausforderung: der Kernbereich von Justiz, die streitige Gerichtsbarkeit. Hier gibt es zwar eine bunte Landschaft von Pilotprojekten der externen elektronischen Kommunikation<sup>9</sup> - mit meist mäßiger Beteiligung der Anwaltschaft - und erste Ansätze einer elektronischen Aktenführung und -bearbeitung. Eine führende elektronische Gerichtsakte mit durchgängig elektronischen Arbeitsprozessen, die Medienbrüche auch an den Schnittstellen zu den externen Justizkunden weitgehend vermeidet, bleibt die Herausforderung.<sup>10</sup> Sie wird nachfolgend im Focus stehen. Ausgeblendet bleibt ein nicht unwichtiger Bereich: die Justiz- bzw. Gerichtsverwaltung. Sie ist Verwaltung wie (fast) jede andere Verwaltung auch.

### III. Was unterscheidet E-Justice vom E-Government?

Justiz ist eine eigenständige Staatsgewalt mit einem speziellen, verfassungsdeterminierten Dienstleistungsauftrag, den sie derzeit nach dem Prinzip der "Aktenmäßigkeit der Verwaltung" erfüllt. Bei einer nicht auf die Aufgabenstellung, sondern die Mittel ihrer Erledigung bezogenen Betrachtung ergeben sich auf den ersten Blick nur geringe Unterschiede zur allgemeinen Verwaltung und damit zum E-Government: In einem rechtsförmig geregelten Verfahren werden Informationen mit dem Ziel einer Entscheidung verarbeitet.

Der Nutzen eigenständiger E-Justice-Strategien, die freilich mit allgemeinen E-Government-Aktivitäten abgestimmt sein müssen, erschließt sich erst auf den zweiten Blick. Als institutionell gesonderte Staatsgewalt muss Justiz ihre Unabhängigkeit wahren. Darauf folgen Besonderheiten für die Datenhaltung (in) der Justiz,<sup>11</sup> die zwar nicht justizeigene

Netze und Datenzentren fordert,<sup>12</sup> wohl aber spezifische Anforderungen an die Vorkehrungen zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit.<sup>13</sup>

"E-Justice" ist vor allem auch ein institutionenpolitischer "Kampfbegriff". Er unterstreicht den Anspruch der Justiz, Art, Umfang und Zeitpunkt des Einsatzes von IuK-Technik in ihrem Bereich nach eigenem Ratschluss zu bestimmen und die für die allgemeine Verwaltung entwickelten Planungen nicht ungeprüft zu übernehmen.<sup>14</sup> In anderen "Modernisierungsbereichen", etwa bei der Einführung neuer Steuerungsmodelle,<sup>15</sup> hat die Justiz mit dem Beharren auf justizspezifischen Anpassungen gute Erfahrungen gemacht und durch eine lediglich modifizierte Übernahme eine modernisierungsbedingte Beeinträchtigung ihrer Arbeits- und Leistungsfähigkeit weitgehend vermieden.

Justizspezifika im entscheidungserheblichen Detail, die gewahrt werden müssen, ergeben sich vor allem aus der höheren Rechts- und Regelförmigkeit der Arbeitsprozesse; sie lassen technisch bedingte Modifikationen der Abläufe allenfalls begrenzt zu. In einem Verfahren der streitigen Gerichtsbarkeit wirken unterschiedliche Bearbeitergruppen in- und außerhalb des Gerichts in komplexer Weise zusammen.

Jedenfalls für das Akzeptanzmanagement bei Einführung neuer Technologien ergibt sich als Besonderheit der Justiz, dass sie in der Tendenz eine professionelle Organisation mit einem hohen Grad an Verantwortung in ihr tätigen Akteure für die jeweiligen Justizprodukte ist. Natürlich gibt es auch in der Justiz weiterhin Personen mit gravierenden Motivationsdefiziten. In der breiten Mehrheit fühlen sich Justizangehörige - und vor allem die Richterschaft - verantwortlich für die Qualität zumindest ihrer Produkte - und teils auch für das Funktionieren des Gesamtsystems Justiz. Zugleich sind die zentralen Akteure der Justiz, die Richterinnen und Richter, funktionsnotwendig und zu Recht relativ steuerungsresistent. Die richterliche Unabhängigkeit ist eine Steuerungsgrenze, die auch im Vorfeld des rechtlich Gebotenen politisch weitgehend respektiert wird. Indirekte Steuerungsmedien wie Aufstieg/Karriere, Macht oder Geld sind nur für einen Teil der Richterschaft wirksam. Die breite Mehrheit will vom Nutzen neuer Technologie für ihre Arbeit erst überzeugt werden. In welchem Verhältnis die Organisationsabhängigkeit spruchrichterlicher Tätigkeit zur richterlichen Unabhängigkeit steht, ist im Detail noch auszuloten. Auch jenseits der strikten rechtlichen Grenzen gilt: Justiz funktioniert nur mit, nicht gegen die Richterschaft.

Messias, Das elektronische Mahnverfahren ab 1.12.2008, JürBüro 2008, 571.

<sup>9</sup> Mit E-Curia können nach entsprechender Registrierung inzwischen auch bei den drei Gerichten, aus denen sich der Gerichtshof der Europäischen Union zusammensetzt, Verfahrensschriftstücke auf elektronischen Weg eingereicht und zugestellt werden; s. Beschluss des Gerichtshofs v. 13.9.2011 über die Einreichung und die Zustellung von Verfahrensschriftstücken im Wege der Anwendung e-Curia, ABl. v. 1.10.2011, C 289/7; dazu auch „Voraussetzungen für die Nutzung der Anwendung E-Curia [Fassung für die Vertreter der Parteien] v. 11.10.2011) (<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-10/de08602.pdf>).

<sup>10</sup> Zu elektronisch abwickelbaren Teilphase des Zivilprozesses s. Holin, der elektronische Ablauf des Zivilprozesses, Göttingen (Diss. jur Münster 2008), 2009.

<sup>11</sup> S.a. Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz, Positionspapier

"Welches Maß an IT-Zentralisierung verträgt die Dritte Gewalt?", Juni 2009, CR-Beilage 8/2009.

<sup>12</sup> Dazu BGH, U. v. 6.10.2011 – RiZ(R) 7/10.

<sup>13</sup> Dazu DGH beim OLG Frankfurt/M., U. v. 20.4.2010 – DGH 4/08; allg. Scholz, IT-Standardisierung und richterliche Unabhängigkeit, DRiZ 2011, 78.

<sup>14</sup> BLK-Positionspapier (Fn. 11), 9.

<sup>15</sup> Dazu Berlitz, Überlegungen zu „Gerichtsreform, Justizkritik und richterliche Unabhängigkeit“, Betrifft Justiz 1998, 358; ders., Justizmodernisierung zwischen Demokratie und Ökonomie, Betrifft Justiz 2002, 319; Schütz, Der ökonomisierte Richter, 2005.

#### IV. E-Justice als Herausforderung: Warum befassen wir uns gerade jetzt mit E-Justice?

Warum aber befassen wir uns gerade heute mit E-Justice? Diese Frage kann pragmatisch, sachlich-strategisch oder fiskalisch beantwortet werden.

*Pragmatisch* spricht für eine Beschäftigung mit E-Justice: Sie steht auf der politischen Tagesordnung. Die Justizministerkonferenz befasst sich damit, der IT-Gipfel der Bundesregierung, die Elektronifizierung von Geschäftsprozessen in allen Bereichen des staatlichen Handelns ist ein übergreifendes Megathema auf dem Weg zur Informationsgesellschaft, vor allem für die Register kommen Anstöße auch von der Europäischen Union.<sup>16</sup> Hinreichend wäre diese Antwort nicht. Denn es erspart täglich mehr Zeit, Geld und vor allem Nervenkraft, sich *nicht* mit E-Justice zu beschäftigen.

Der *sachliche, strategische* Grund für das Interesse (auch) der Politik an dem Thema liegt in der Anschlussfähigkeit von Justiz an gesellschaftliche Entwicklungen. Im Umfeld (auch) der Justiz wird zunehmend digital kommuniziert, und es werden - mit wachsender Geschwindigkeit - Arbeitsprozesse in die digitale Form umgesetzt. Die Digitalisierung macht Daten und Informationen schneller und unabhängig vom Trägermedium verfügbar. Dies verändert nach und nach auch die Erwartungen an Zeitstruktur und Qualität der (künftigen) justiziellen Aufgabenerledigung. Im Registerbereich sind die - auch durch die Union vorangetriebenen - Ergebnisse dieser Prozesse schon sichtbar: Ein schneller und einfacher (elektronischer) Zugang zu den benötigten Informationen wird zunehmend erwartet, die Zusammenfassung und Bündelung, jedenfalls aber die schnelle Auffindbarkeit gehört zum Mindeststandard transparenter staatlicher Informationsvorsorge. Das Verständnis für Medienbrüche in der Kommunikation schwindet - jedenfalls außerhalb der Justiz.

Ein *fiskalischer* Grund kommt hinzu. E-Justice erscheint als mögliche Antwort auf die Frage, wie bei real stagnierenden bis sinkenden Justizetats eine qualitativ hochwertige Rechtsprechung und eine Anpassung an veränderte Erwartungen gewährleistet werden kann. Bei der Rationalisierung und Hebung vermeintlicher oder tatsächlicher Effizienzreserven ist indes Skepsis angezeigt. Dass der Einsatz von IuK-Technik auch Rationalisierungseffekte zeitigen kann, ist unbestritten. Die Erfahrung in der Justiz ist indes, dass diese positiven Effekte strukturell überschätzt werden. Für die elektronische Akten- und Verfahrensführung ist die Hoffnung auf kurzfristige Rationalisierungseffekte jedenfalls verfehlt. Hier kostet E-Justice zunächst einmal viel Geld und bedeutet bei paralleler Aktenführung Mehraufwand statt Effizienzgewinn.<sup>17</sup> Sie ist - bei einer auf die Justizetats bezogenen Betrachtung -

auf eine allenfalls mittelfristig erreichbare Effizienzsteigerung angelegt und zielt als öffentliche Infrastrukturvorleistung<sup>18</sup> auf Nutzen auch außerhalb der Justiz, der in den Justizetats nicht abgebildet wird. Zunächst einmal werden erhebliche Anfangsinvestitionen in Hard- und Software und zur Bewältigung der Planungs-, Einführungs- und Übergangsprobleme erforderlich. Die bisherigen Wirtschaftlichkeitsprognosen<sup>19</sup> waren deutlich zu optimistisch.

#### V. Was genau sind die Herausforderungen von E-Justice?<sup>20</sup>

Bei der elektronischen Aktenführung und -bearbeitung geht es um die Umstellung der (rechtlich maßgeblichen) Bearbeitung von Rechtsfällen von Papier auf die digitale Form mit dem Ziel der medienbruchfreien Bearbeitungsmöglichkeit, also den Schritt von der IT-unterstützten Justiz zur elektronischen Justiz. Die Herausforderung ist die Aufgabe, eine über etliche Jahrhunderte evolutionär gewachsene Arbeits- und Dokumentationsweise unter Bedingungen kontinuierlich sich fortentwickelnder Technik zumindest ohne signifikante Qualitätsverluste, idealiter mit signifikanten Qualitätsverbesserungen in kurzer Zeit auf die digitale Form umzustellen.

Der Wechsel des Kommunikations-, Informations- und Dokumentationsmediums ist ein grundlegender Wandel, der tief in die Arbeitsprozesse eingreift. Er bezieht sich auf Technik, Organisation und Recht.

##### 1. Herausforderung I: Technikwandel

Eine erste Herausforderung ist, die Vorteile der digitalen Form zu nutzen, ohne damit die Vorteile von Papier aufzugeben. Papier - und damit die Papierakte - hat als Informationsträger und Dokumentationsmedium viele Vorteile. Es ist beständig (auch in der Langzeitarchivierung), die "Interoperabilität" ist unabhängig vom Papierformat oder -gewicht, der verwendeten Schrift oder Farbe weitestgehend gewährleistet, es ermöglicht eine Unterscheidung zwischen "Original" und "Kopie", es ist ohne technische Hilfsmittel zu lesen und kann mitgenommen werden, wohin man möchte, es vermittelt haptische Erlebnisse - und schafft durch die "Einmaligkeit" des Informationsträgers und den Aufwand für seine Reproduktion ein gewisses Maß auch an Sicherheit. Die Vorteile der digitalen Form liegen demgegenüber in der Verfügbarkeit unabhängig von Ort und Zeit, die gerade bei arbeitsteiligen Arbeitsprozessen wie in der Justiz von hohem Wert - z.B. auch für die Akteneinsicht durch Verfahrensbeteiligte - sein kann, der Erschließbarkeit gerade auch großer Datenbestände, in

<sup>18</sup> Köbler NJW 2006, 2089 (2090).

<sup>19</sup> S. etwa den Gesetzentwurf zum Justizkommunikationsgesetz, BT-Drs. 15/4067, 27 ff., die bei einer auf zehn Jahre bezogenen Betrachtung einen positiven Saldo ausweisen, wobei die zugrunde liegenden Annahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung die Kosten größtenteils unterzeichnet.

<sup>20</sup> S.a. - am Beispiel des elektronischen Handelsregisterverkehrs - Götte, Herausforderungen und Chancen durch den elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz, in: Festgabe 100 Jahre Deutscher Richterbund, 2009, 201.

<sup>16</sup> Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Dezember 2008 mit Empfehlungen an die Kommission zur E-Justiz, BR-Drs. 105/09; Rat der Europäischen Union, Mehrjähriger Aktionsplan 2009-2013 für die europäische E-Justiz, ABl. v. 31.3.2009, C 75/1.

<sup>17</sup> Hansen, Drei Jahre elektronischer Rechtsverkehr - Zwischenbilanz aus Anwendersicht, DRiZ 2010, 128.

der schnellen und einfachen Übermittlung und – je nach Anforderungen an die Langzeitarchivierung – auch in den Archivierungskosten.

In der elektronischen Justiz müssen die prozessual zentralen und positiven Funktionen von Papierakten abgebildet werden können, ohne dass die Papierabläufe lediglich elektronisch nachgezeichnet werden. Der technisch-organisatorische Aufwand hierfür ist nicht banal. Für die Lesbarkeit digitaler Dokumente ist Hard- und Software erforderlich, die die Daten verarbeiten, ihre Informationen interpretieren und dem menschlichen Betrachter in lesbarer Weise präsentieren kann. Für die Integrität der Daten und ihre Authentizität sind spezielle Vorkehrungen erforderlich, die unbefugte Änderungen verhindern oder zumindest erkennbar machen. Die Daten müssen verfügbar, also dem Benutzer innerhalb akzeptabler Wartezeiten in der benötigten Form zur Einsicht und Bearbeitung zur Verfügung stehen. Wegen der Abhängigkeit von Technik steigen die Anforderungen an die Ausfallsicherheit und Verfügbarkeit der Trägersysteme erheblich. Die "Verkehrsfähigkeit" der Daten muss auch über lange Zeiträume gewährleistet bleiben. Bei der Langzeitarchivierung sind neben der Sicherung der Integrität und Authentizität der Dokumente auch deren Verfüg- und die Lesbarkeit ein Problem.

Mit dem Technikwandel hin zu einer elektronischen Akte ist auf die (vermeintliche) "Sicherheit in Papier" zu verzichten. Wir verteilen unser Vertrauen durchaus nicht gleichmäßig. "Non est in juris, non est in mundo" – dieser heute weitgehend gültige Satz wäre vor fünfzehn Jahren undenkbar gewesen. Wir schenken jedenfalls dieser juristischen Datenbank ein Vollständigkeits- und Richtigkeitsvertrauen, das wir für die elektronische Akte (noch?) nicht entwickelt haben. Die Elektronifizierung über Fachanwendungen, in denen Stammdaten, Termine etc. verwaltet werden, ist der elektronischen Akte nicht vergleichbar, weil die Richtigkeit der Angaben an der Papierakte noch prüfbar bleibt. Bei der elektronischen Akte entfallen derartige Sicherungen; die Integritätsprüfungen werden auf den Übermittlungsvorgang bzw. die Scanprozesse<sup>21</sup> konzentriert. Weil digitale Veränderungen kaum nachvollziehbar sind, sind bei der elektronischen Akte komplexe Schutzvorkehrungen gegen gezielte oder versehentliche Veränderung ihrer Integrität, Authentizität, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit erforderlich. Auch der Schutz gegen unbefugte Kenntnisnahme bedarf durch die zeit- und ortsunabhängige Verfügbarkeit elektronischer Akten besonderer Schutzmaßnahmen, die über die "Unordnung" in der Geschäftsstelle deutlich hinausgehen.

Technische Herausforderungen bergen auch die Verfügbarkeit und die Bearbeitbarkeit einer elektronischen Akte jedenfalls dann, wenn sie der papiergebundenen Bearbeitung zumindest gleichwertig sein soll. Eine durchschnittliche Papierakte kann

<sup>21</sup> S. Jandt/Wilke, Gesetzliche Anforderungen an das ersetzende Scannen und Papierdokumenten, K&R 2009, 96; BMWi (Roßnagel/Jandt), Handlungsleitfaden zum Scannen von Papierdokumenten. BMWi-Dokumentation Nr. 571, April 2008.

leicht mitgenommen werden, zum Beispiel zur Sitzung oder zum häuslichen Arbeitsplatz; bei den Unterlagen zu umfangreichen Wirtschaftsstraftprozessen oder Planfeststellungsverfahren sieht dies schon deutlich anders aus. Bei der elektronischen Akte werden an den potentiellen Einsatzorten (z.B. häuslicher Arbeitsplatz, Sitzungssaal, Beratungszimmer, Ortstermin) zumindest entsprechende Lesegeräte mit stabiler Datenzugriffsmöglichkeit benötigt.<sup>22</sup> Sind elektronische Akten für das mobile Arbeiten gerüstet (z.B. durch einen Datenfernzugriff), birgt dies Vorteile zumindest bei Datenschutz und Datensicherheit. Aus den Anforderungen an die Bearbeitung elektronischer Akten ergeben sich Mindestanforderungen an die Bildschirmausstattung und die Möglichkeiten der intellektuellen Durchdringung und Aufbereitung der elektronischen Akte (Annotationen/Markierungen).<sup>23</sup> Eine Akte ist mehr als eine unverbundene, regelmäßig chronologisch geordnete Sammlung von Dokumenten.<sup>24</sup> Auch für die elektronische Akte braucht es Vorkehrungen, die ihre Vollständigkeit sowie die Nachvollziehbarkeit der wesentlichen Bearbeitungsschritte gewährleisten.

## 2. Herausforderung II: Umgestaltung der Arbeitsabläufe

Die Einführung einer elektronischen Akte ist kein (reines) Technikprojekt. Es ist vor allem ein Organisationsprojekt. Dies gilt für die Verwaltungsakte gleichermaßen wie für die Gerichtsakte. E-Justice kann und darf kein digitales Abbild papiergebundener Arbeitsweise sein. Sie muss auch organisatorisch die Chancen der elektronischen Bearbeitung mit der Wahrung rechtsstaatlicher Verfahrensweisen verbinden.

Erheblicher Festlegungs- und Regelungsbedarf besteht bei der Festlegung der externen Kommunikationswege. Justiz muss auch für nichtprofessionelle Justizkunden erreichbar bleiben; Art. 19 Abs. 4 GG sichert auf absehbare Zeit den Papierweg als möglichen Zugang zu Gericht. Für die große Zahl der anwaltlich vertretenen oder sonst professionell agierenden Parteien müssen elektronische Zugangswege so eröffnet werden, dass die problemlose Weiterverarbeitung im Gericht gewährleistet werden kann, Standards und Formate festgelegt und Regelungen für Probleme gefunden werden, die so in der Kohlenstoffwelt nicht auftauchen können, z.B. für den Umgang mit schadprogrammverseuchten Eingängen. Angesichts der weitgehenden technischen Identität von (Computer)Fax und digitalen Übertragungsformen stellt sich auch die Frage, ob die in der Weiterverarbeitung problematischeren Telefaxe ausgeschlossen und durch andere Übertragungswege ersetzt werden können.

Die gerichtlichen Abläufe sind vor Einführung der elektronischen Akte jedenfalls zu überprüfen, unter

<sup>22</sup> So auch Deutscher Richterbund, Thesenpapier zum Richter- und Staatsanwaltsarbeitsplatz, 2004/2007, A.5.

<sup>23</sup> Zur Ergonomie der elektronischen Akte s.a. den Folienvortrag auf dem 20. EDV-Gerichtstag "e²A" (<https://www.edvgt.de/pages/startseite/20.-deutscher-edv-gerichtstag/arbeitskreise--mit-praesentationen-und-protokollen.php>).

<sup>24</sup> Berlitz, Die elektronische Akte - rechtliche Rahmenbedingungen der elektronischen Gerichtsakte, JurPC Web.-Dok. 157/2008.

Nutzung technikinduzierter Möglichkeiten zu verschlanken und im Ansatz zu vereinheitlichen. Technik deckt die vielen Sonderwege und „Unterschleife“, die sich in allen Gerichten eingespielt haben, schonungslos auf und fordert eine bewusste, mitunter konfliktträchtige Entscheidung, wie viel „Individualität“ bei der Bearbeitung für das Gericht institutionell sinnvoll oder - als von der richterlichen Unabhängigkeit gefordert - zuzulassen ist und mit welchem Aufwand durch Technik unterstützt wird.

Hier berührt elektronische Justiz notwendig die Richterschaft als zentralem Glied der justizinternen Bearbeitungskette. Zu den Fragen im Grenzbereich zur richterlichen Unabhängigkeit gehört zuvörderst die Frage, ob bzw. inwieweit Richter faktisch gezwungen werden können, mit E-Akten zu arbeiten, und wann technische Unterstützung durch Fachanwendungen mit ausgeprägten Bearbeitungsvorgaben und „Fachlogik“ umschlägt in unzulässige Bevormundung richterlicher Tätigkeit. Einen Vorgesmack auf mögliche Konflikte hat die Kontroverse um den Ausdruck elektronisch eingereicher Eingaben zum Handelsregister geboten.<sup>25</sup> Diese Fragen sind nicht neu, stellen sich z.B. auch bei familienrechtlichen Berechnungsprogrammen, in die bestimmte Rechtsauffassungen „einprogrammiert“ sind, sie stellen sich aber flächendeckend. Damit eng verbunden ist die Arbeitsteilung zwischen Richterschaft und nichtrichterlichem Dienst, bei der Arbeit durch Technik teils auf die Richterschaft verlagert wird statt ihr durch Richterassistenz eine Konzentration auf die eigentlichen Aufgaben zu ermöglichen. Das weitere Problem der technikinduziert erzwungenen richterlichen Präsenz kann durch - indes nicht unaufwändige - Fernzugänge weitgehend bewältigt werden; hier stellt sich allein die

<sup>25</sup> Während die Vorinstanzen (Dienstgericht beim LG Düsseldorf, U. v. 29.1.2008, und Dienstgerichtshof beim OLG Hamm, U.v. 20.10.2009 1 DGH 2/08) in der Weigerung der Justizverwaltung, Ausdruck der elektronisch eingereichten Handelsregisteranmeldungen bereit zustellen, einen Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit gesehen hatten, hat der BGH (U. v. 21.10.2010 – RiZ (R) 5/09 – DRiZ 2011, 68) keinen Eingriff gesehen und klargestellt, dass kein Anspruch des Richters gegenüber der Justizverwaltung auf eine über das vom Gesetz- und Ordnungsgeber vorgesehene Maß hinausgehende Gestaltung der Arbeitsgrundlagen besteht; s. dazu Brosch, Anmerkung zum BGH-Urteil vom 21.10.2010 (RiZ (R) 5/09; MDR 2011, 140) – Zur elektronischen Führung des Handelsregisters und der richterlichen Unabhängigkeit, JurPC 2011, Web-Dok. 1/2011; Hullen, Anmerkung zu einer Entscheidung des BGH, Urteil vom 21.10.2010 (RiZ (R) 5/09; 2011, 89) - zur Frage des Eingriffs in die richterliche Unabhängigkeit durch das Verbot an die Geschäftsstellen, Ausdrücke aus elektronischen Registern für mit der Sachbearbeitung betraute Richter anzufertigen, CR 2011, 91; Haberland, Das elektronische Handelsregister und die richterliche Unabhängigkeit - Anmerkung zum Urteil des BGH vom 21.10.2010, RiZ(R) 5/09, DRiZ 2011, 102; Köbler, Die elektronische Akte lebt!, FA 2011, 72; Heckmann/Lederer, Richterliche Unabhängigkeit zwischen subjektivem Recht und fremdnütziger Institutsgarantie, jurisPR-ITR 6/2011, Anm. 5; Roggenkamp, Anmerkung zum BGH-Urteil vom 21.10.2010 (RiZ (R) 5/09; K&R 2011, 113) - Zur Frage ob die richterliche Unabhängigkeit durch fehlende Ausdrücke elektronischer Akten verletzt ist, K&R 2011, 115.

Frage, ob solche Formen mobilen Arbeitens durch das Recht des Richters, grundsätzlich selbst über Zeitpunkt und Ort seiner Tätigkeit zu befinden,<sup>26</sup> erzwungen werden können.<sup>27</sup>

### 3. Herausforderung III: Umgestaltung des Prozessrechts

Das geltende Prozessrecht ist auf eine Papierakte zugeschnitten und optimiert. Das Formvorschriftenanpassungsgesetz,<sup>28</sup> das Signaturgesetz<sup>29</sup> und das Justizkommunikationsgesetz<sup>30</sup> haben zwar die Grundlagen für die Zulassung der elektronischen Form geschaffen. Sie beschränken sich aber im Kern auf die Ersetzung der Schriftform durch die qualifizierte Signatur. Eine systematische Überarbeitung des Prozessrechts mit dem Ziel, ohne Veränderung der prozessualen Schutzstandards und -ziele die Möglichkeiten vereinfachter digitaler Bearbeitung auszuschöpfen, steht noch aus.

Die maßgeblich mit von Baden-Württemberg gestaltete E-Justice-Initiative des Bundesrates geht einen ersten, zaghaften Schritt in die richtige Richtung. Die realpolitischen Durchsetzungschancen fest im Blick, greift sie aber in verschiedenen Punkten zu kurz. Dazu nur drei Beispiele:

- Die vorgesehene schrittweise Verpflichtung der Anwaltschaft, digital erreichbar zu sein, sollte auf die Behörden und andere „professionelle“ Justizkunden erweitert werden und durch eine nach festem Zeitplan stufenweise umzusetzende gesetzliche Verpflichtung der Gerichte ergänzt werden, ihrerseits digital zu kommunizieren.
- Das bei digitaler Aktenführung zumindest Übergangsweise erforderliche Einscannen papiergebundener Eingänge bringt Beweiswertverluste mit sich, die bei sachgerechter Ausgestaltung des Scanprozesses weitestgehend bewältigt werden können. Um eine dauerhafte Aufbewahrung des Papieroriginals auch nach Verfahrensabschluss abzuwenden, ist das Wiederaufnahmerecht so auszugestalten, dass etwaige Scanfehler nur während des laufenden Verfahrens geltend gemacht werden können.
- Das Wiedereinsetzungsrecht ist jedenfalls für eine Übergangszeit den spezifischen Risiken der digitalen Übermittlung anzupassen, um das Anwaltsrisiko beim E-Justice beherrschbarer zu gestalten und von der Technikoffenheit des jeweils über einen Wiedereinsetzungsantrag entscheidenden Richters zu lösen.

<sup>26</sup> BGH, U. v. 21.10.2010 – RiZ (R) 5/09 – DRiZ 2011, 66; U. v. 25.9.2002 – RiZ (R) 2/01 – NJW 2003, 282; U. v. 16.11.1990 – RiZ (R) 2/90 – BGHZ 113, 36 (38 f.).

<sup>27</sup> Nach der – in dieser Allgemeinheit kritikwürdigen - Rechtsprechung des BGH (U. v. 3.11.2004 - RiZ(R) 2/03 - NJW 2005, 905) hat der Richter keinen Anspruch gegen die Justizverwaltung auf Schaffung und Bereitstellung der sachlichen, institutionellen und personellen Ausstattung, die er zur Ausschöpfung seiner richterlichen Unabhängigkeit für erforderlich und wünschenswert hält.

<sup>28</sup> Formvorschriftenanpassungsgesetz v. 13.7.2001, BGBl. I, 1542.

<sup>29</sup> Signaturgesetz v. 16.5.2001, BGBl. I, 876.

<sup>30</sup> Justizkommunikationsgesetz v. 1.4.2005, BGBl. I, 837.

## V. Risiken

E-Justice birgt eine Reihe von Risiken. Sie müssen bei der Einführung bedacht werden, können aber durchweg bewältigt werden.

### 1. „Digital divide“

Art. 19 Abs. 4 GG gebietet effektiven Rechtsschutz und als dessen Voraussetzung den Zugang zu Gericht auch für Personen, die keinen Zugang zu Technik haben oder diese nicht nutzen können oder wollen. Eine ausnahmslose Verpflichtung zur Nutzung der elektronischen Form birgt die Gefahr des „digital divide“ auch beim Zugang zu Gericht. Sie scheidet aus. Für Naturalparteien muss der Zugang jedenfalls durch Papier und die Niederschrift auf der Geschäftsstelle möglich bleiben. Hier ist allenfalls daran zu denken, neben der Schriftform und der diese ersetzenden digitalen Form auch Videoerklärungen zuzulassen; dies käme den ca. vier Millionen funktionalen Analphabeten im Bundesgebiet sicherlich entgegen.

Die mit einer fortbestehenden Papierkommunikation bei digitaler Aktenführung verbundenen Probleme lassen sich durch (ersetzendes) Scannen bewältigen. E-Justice kann seinen Nutzen schon dann erreichen, wenn die „professionellen Justizkunden“ (Anwaltschaft, Behörden, große Unternehmen etc.) elektronisch kommunizieren. Diese Kreise verfügen weitgehend schon heute über die entsprechende Technikkompetenz und müssen nur ihrerseits ihre organisatorischen Abläufe so umstellen, dass sie für eine medienbruchfreie Kommunikation gerüstet sind.

### 2. Abhängigkeit von Technik

Mit einer elektronischen Aktenführung erreicht die ohnehin schon recht hohe Technikabhängigkeit der Justiz eine neue Stufe. Als Konsequenz steht eine Mittelumschichtung innerhalb der Justiz hin zu den IT-Abteilungen zu erwarten. Sie erhalten für das Funktionieren von Justiz eine Schlüsselstellung.

Im Detail sind Probleme der Datenhaltung sowie der Bereitstellung und Verfügbarkeit von Daten zu lösen. Es ist zu definieren, in welchem Umfang durch technische Wartung, Stromausfall oder andere Risiken Ausfälle hingenommen werden können, und die so definierte Verfügbarkeit ist zu gewährleisten.

Die Technikabhängigkeit gilt auch für die Software. Soweit nicht vollständig auf Open-Source-Software oder Eigenentwicklungen zurückgegriffen wird, sondern - wie in der Justiz weitgehend üblich - auch Fremdprodukte aus der Microsoft-Welt eingesetzt werden, sind Folgekosten durch neue Programmversionen einzuplanen.

### 3. Datenschutz und Datensicherheit

Die sukzessive Ersetzung der Papierkommunikation durch die digitale Form schafft neue und bewälti-

gungsbedürftige Risiken für Datenschutz und Datensicherheit.<sup>31</sup>

Justiz verarbeitet in erheblichem Umfang personenbezogene Daten, die teils auch recht sensibel sind und gegen unbefugten Zugriff von Personen in- und außerhalb der Justiz geschützt werden müssen.<sup>32</sup> Die elektronische Aufbereitung und damit Verfügbarkeit führt zu qualitativ neuen Risiken für das Persönlichkeitsrecht der betroffenen Personen. Ihnen ist durch eine entsprechend sichere Datenhaltung und ausdifferenzierte Zugriffsrechtekonzepte und deren technische Sicherung Rechnung zu tragen; die hierbei entstehenden Spannungen zwischen den Anforderungen des Datenschutzes und der reibungslosen Gestaltung innergerichtlicher Abläufe müssen sachgerecht zum Ausgleich gebracht werden. Dies gilt auch für die Datenschutzerfordernungen, die bei der elektronischen Akteneinsicht durch die Verfahrensbeteiligten zu bewältigen sind; ein Nebenaspekt ist dabei, dass bei einer technisch durchaus möglichen unbeschränkten und kontinuierlichen elektronischen Akteneinsicht auch die Verfahrenstransparenz steigt (und damit die Kontrolldichte der gerichtlichen Tätigkeit). Die digitale Bündelung der Daten macht Justiz auch als „Angriffsziel“ von Hackern attraktiver, die gezielt nach bestimmten verfahrensbezogenen Informationen suchen oder lediglich die „Verwundbarkeit“ von Systemen beweisen wollen. Datenschutz in der Justiz bedeutet auch die fristgerechte Löschung nicht mehr benötigter Daten im Verantwortungsbereich der Justiz. Hier liegt durch den mitunter wenig problembewussten Umgang der Richterschaft mit personenbezogenen Daten indes schon heute Einiges im Argen.

Elektronische Justiz führt zu großen Datenmengen, die sachgerecht gespeichert und verwaltet sein wollen. Die Dokumentationsfunktion von Gerichtsakten erfordert, dass dies - auch im Zeitverlauf - sicher ist und dabei hinreichende Vorkehrungen gegen Datenverluste, aber auch Veränderungen der Daten getroffen werden. Der Schutz gegen unbefugten Zugriff ist durch technisch-organisatorische Vorkehrungen zur Datensicherheit (i.S.d. § 9 BDSG) zu flankieren, die den besonderen Schutzanforderungen und -zielen bei netzwerkbasierenden Anwendungen Rechnung zu tragen haben. Sicherzustellen sind die Erfüllung der zentralen IT-Grundschutzziele der Verfügbarkeit, Integrität und Vertraulichkeit.

Für die Datenhaltung ergibt sich für die Justiz das Sonderproblem, welche Konsequenzen aus ihrer institutionellen Sonderung und der richterlichen Unabhängigkeit zu ziehen sind. Der Bundesgerichtshof<sup>33</sup> hat hierfür jüngst die These zurückgewiesen, dass die richterliche Unabhängigkeit eine IT-Architektur fordere, die allein in der und durch die Justiz betrieben und kontrolliert wird; die vom Dienstgerichtshof Frankfurt/M.<sup>34</sup> geforderte Kontrolle unter Beteiligung der Richterschaft bleibt

<sup>31</sup> Dazu eingehend Klink, Datenschutz in der elektronischen Justiz, 2010; dies., Justizmodernisierung und Datenschutz, DRiZ 2010, 383.

<sup>32</sup> Dazu jüngst Petri/Dorfner, E-Justiz und Datenschutz. Ausgewählte Rechtsfragen, ZD 2011, 122.

<sup>33</sup> BGH, U. v. 6.10.2011 – RiZ(R) 7/10.

<sup>34</sup> DGH Frankfurt/M., U. v. 10.4.2010 – DGH 4/08.

hiervon unberührt.<sup>35</sup> Auch sonst erfordert die besondere Stellung der Justiz spezifische Vorkehrungen auch gegen einen unbefugten Zugriff auf Justizdaten auch durch „Binnentäter“ aus dem Bereich der zu kontrollierenden Exekutive. Auch sie schließen eine Datenhaltung in einem justizfremden Datenzentrum außerhalb eines auch physikalisch abgeschotteten Justiznetzes indes nicht schlechthin aus.<sup>36</sup> „Cloudcomputing“ außerhalb eines geschlossenen, unter öffentlich-rechtlicher Kontrolle und Absicherung stehenden Bereichs scheidet indes aus.

#### 4. Langzeitarchivierung

Lösungsbedürftig ist auch die Langzeitarchivierung. Es geht dabei nicht nur um die „revisions-sichere“ Aufbewahrung der Gerichtsakten, bei der eine nachträgliche Verfälschung mit hinreichender Sicherheit auszuschließen ist, sich aber auch der technisch-organisatorische Aufwand in beherrsch- und bezahlbaren Grenzen hält und hierfür die Erforderlichkeit komplexer und potentiell fehlerträchtiger Maßnahmen des kontinuierlichen Übersignierens, von Zeitstempeln und ähnlichen Sicherungsvorkehrungen neben den sonstigen Sicherungsvorkehrungen, z.B. durch Zugangsschutz und spezielle Speichermedien, auf den Prüfstand gestellt wird.

Es geht vor allem auch um die langfristige Verfügbarkeit, die dauerhaft eine entsprechende Lesbarkeit garantiert. Gerichtsakten spiegeln Konflikte ihrer Zeit und sind in diesem Sinne Teil des „kulturellen Alltagserbes“. Justiz muss hier jedenfalls den Zeitraum bis zur Abgabe an die jeweils zuständigen Archive abdecken und gewährleisten, dass die Andienung in Formen und Formaten erfolgt, die zu den jeweiligen Archivsystemen kompatibel sind.

#### 5. Projekt- und Umstellungsaufwand

Elektronische Justiz erfordert erhebliche Vorinvestitionen in Menschen und Material. Für die Vorbereitung und Umstellung müssen hierfür die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung stehen. Dies meint auch Haushaltsmittel für Hard- und Software. Vor allem aber meint es Personen, die sich dieser Aufgabe annehmen und die wachsenden Erkenntnisse und Erfahrungen aus den einzelnen Projekten

<sup>35</sup> Dazu nunmehr der „Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung der Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz und zur Regelung justizorganisatorischer Angelegenheiten sowie zur Änderung von Rechtsvorschriften“ v. 9.8.2011, LT-Drs. 18/4261; dazu Schwamb, Eine neue IT-Stelle der hessischen Justiz und ein „DavinSy-Code“, NRV-Info Hessen 6/2011, 5; Schild, Datenschutz. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung der Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (IT-Stelle) ..., NRV-Info 6/2011, 9.

<sup>36</sup> Dazu Berlitz, Rechtliche Rahmenbedingungen einer strategischen Neuausrichtung der IT-Struktur aus Sicht der Justiz (2002), JurPC Web.-Dok. 201/2009; s.a. Bertrams, Zentralisierung der Informationstechnik in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen unter Einbeziehung der Dritten Gewalt?, NWVBl. 2007, 205; ders., Eingriff in die Unabhängigkeit der Dritten Gewalt durch Zentralisierung der IT-Organisation unter dem Dach der Exekutive, NWVBl. 2010, 209.

für das eigene Gericht, die eigene Gerichtsbarkeit umsetzen. Inzwischen muss nicht mehr bei Null angefangen werden und kann zunehmend an anderweitig gefundene technische Lösungen angeknüpft werden. Für die organisatorischen Veränderungen ist aber damit zu rechnen, dass die Gerichte im Detail sehr unterschiedlich funktionieren und hier anderweitig gefundene Lösungen nur nach mehr oder minder großem Anpassungsaufwand übernommen werden können. In den Ländern kann der Aufwand je Gericht indes u.a. durch Landeslösungen zur Technik und Hochkonzentration von Mitbestimmungsregelungen gemindert werden.

Der Übergang zur elektronischen Justiz wird während des laufenden Gerichtsbetriebes erfolgen und einige Zeit in Anspruch nehmen. Für diese Übergangszeit wird auch nach der Projekt(einführungs)phase im engeren Sinne, in der Einführungs- und Schulungsaufwand im Vordergrund steht, Mehrarbeit z.B. durch Medientransfer, parallele Ablagen und die Klärung von Zweifelsfragen entstehen. Der Gesetz- und Verordnungsgeber kann die Dauer dieser Phase durch Regeln zur obligatorischen Nutzung nur beeinflussen, nicht aber völlig ausschließen.

Die Umstellung auf eine elektronische Aktenführung ist keine Einmalinvestition. In Zeiten der Schuldenbremse kann es zwar keine Finanzierungs-garantien geben. Die Umstellung auf eine elektronische Akte ist aber nur zu verantworten, wenn eine begründete Aussicht auf eine auch realisierbare, hinreichend auskömmliche Folgefinanzierung besteht. Zur politischen Durchsetzung mögen dabei Gegenfinanzierungen durch zu großzügige Schätzungen zu wegfallenden Stellen hilfreich sein; für die justizielle Aufgabenerfüllung selbst ist dies nicht der Fall.

#### 6. Akzeptanz und Motivation

Als Organisationsprojekt kann die Einführung einer elektronischen Akte nur mit, nicht gegen die in der Justiz Tätigen eingeführt werden. Sie bedeutet eine wesentliche Umgestaltung der Arbeitsbedingungen und -abläufe, die auch Wechsel in den Arbeitsaufgaben selbst bedeutet. Es werden immer weniger Aktenkarren hin- und her geschoben werden, dafür entstehen Scanarbeitsplätze. Jede Veränderung birgt auch ein Moment von Angst und Unsicherheit, zumal möglicherweise nicht als Ziel, aber als Effekt langfristig Stellen eingespart werden.

Durch ein bewusstes Veränderungsmanagement ist um die Mitwirkung und Motivation der Mehrheit der Mitarbeiterschaft zu werben, sie sind in dem Prozess der Umstellung zu begleiten. Dies ist vor allem eine Führungs- und Leitungsaufgabe. Für Ob und Zeitpunkt der Einführung kann zwar nicht auf das Freiwilligkeitsprinzip gesetzt werden. Eine akzeptanzstiftende Informationspolitik und eine Gestaltung des Einführungsprozesses, die bei allem Werben um Motivation auch bestehende Risiken und kurzfristige Nachteile nicht verschweigt, ist eine Herausforderung für die Justizverwaltung, deren Qualität sich hieran beweisen kann.

Davon unberührt ist, dass natürlich die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte von Personal- und Rich-

terrat zu beachten sind. Eine frühzeitige Information und Beteiligung schon in der Konzeptions- und Planungsphase empfiehlt sich, um überraschende Friktionen bei den eigentlich mitbestimmungspflichtigen Schritten vorzubeugen.

## 7. Richterliche Unabhängigkeit

Die richterliche Unabhängigkeit ist nicht nur Orientierungsgröße und zwingend zu achtende Grenze elektronischer Justiz. Wegen ihrer „Unschärfe“ und ihrer auf den Schutz jeden einzelnen Richters gerichteten Dimension ist sie auch ein „Risikofaktor“ für deren Einführung.

Unter dem Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit eine wichtige Frage ist, ob die Definitionshoheit über die technisch-organisatorischen Rahmenbedingungen für eine effiziente und effektive richterliche Arbeit und die Reichweite (übergangsbedingt) hinzunehmender Effizienzverluste bei dem einzelnen Richter liegt oder sich richterliche Unabhängigkeit erst in dem so gezogenen Rahmen verwirklicht. Bei der elektronischen Justiz zeigt sich stärker als bei der papiergebundenen Arbeitsweise die Organisationseingebundenheit spruchrichterlicher Tätigkeit, auf die richterliche Unabhängigkeit als verantwortungsvoll auszufüllende funktionsbezogene Garantie,<sup>37</sup> nicht Spielraum zur individualistischen Selbstverwirklichung bezogen ist. Nach hier vertretener Ansicht sind technikinduzierte Vorgaben der freien richterlichen Gestaltung der Arbeitsorganisation hinzunehmen und ist Justizverwaltung von Verfassungs wegen nicht gehalten, gleichermaßen alle Arbeitsformen zu ermöglichen und zu unterstützen.

Weil dies partiell indes auch anders gesehen werden kann, sind Ob und Umfang der Einführung und Nutzung indes durch bzw. aufgrund Gesetz/es festzulegen. Unter dem Aspekt der Steuerung der Inhalte und Ergebnisse spruchrichterlicher Tätigkeit dürfte die sukzessive Ersetzung papiergebundener Unterstützungsmittel (Zeitschriften und Kommentare) durch den Zugang zu netzbasierten Wissenssystemen und Datenbanken indes größeren Einfluss gehabt haben als es die Einführung einer elektronischen Akte schlimmstenfalls haben kann.<sup>38</sup>

Nicht unproblematisch sind die technikinduziert verbesserten Kontrollmöglichkeiten der richterlichen Tätigkeit. Die hiermit verbundenen Probleme kön-

nen aber weitgehend schon durch die Ausgestaltung (Konfiguration) der Technik und im Übrigen durch entsprechende Dienstvereinbarungen beherrscht werden.

## VI. Chancen

Diese Risiken stehen auch Chancen entgegen.

### 1. Chancen für die Justiz

Ergebnis von E-Justice mit digitaler Aktenführung ist regelmäßig eine ablaufoptimierte Justiz. Bei entsprechender Nutzung kann die Technik zur Entlastung von Routinearbeiten (z.B. bei der Postzuordnung oder im Bereich der Zustellung) und durch Automatisierung von Standardabläufen auch zur Fehlervermeidung beitragen. Der zumindest teilweise Wegfall von Papier- und Portokosten<sup>39</sup> kommt hinzu.

Elektronische Aktenführung führt durch den Wegfall von Aktensuch- und Transportzeiten zur Beschleunigung interner Prozesse. Dies kann sich unter günstigen Zusatzbedingungen auch auf die Gesamtverfahrensdauer auswirken.

Vor allem eröffnet eine digitale Aktenführung neue Möglichkeiten der inhaltlichen Aufbereitung und Durchdringung des Akteninhaltes. Dies gilt für einfache „Standardverfahren“ ebenso wie für Umfangsverfahren, auch wenn sich die Art der Technikunterstützung und die einzusetzenden Unterstützungstools jeweils unterscheiden mögen. Dass in großen Wirtschaftsstrafverfahren, aber auch in Planungsverfahren die Anwaltschaft schon längst mit digitalen Akten arbeitet, ist nicht allein auf das Transportproblem zurückzuführen; es weist darauf, dass diese Form auch für die „Sachbearbeitung“ Vorteile birgt.

Ein nicht zu unterschätzender Nebeneffekt ist, dass bei führender elektronischer Akte, die einen aktenzeichenbezogenen „persönlichen Arbeitsbereich“ vorsieht, der bisherige Wildwuchs von Dateien mit personenbezogenen Verfahrensdaten beseitigt werden kann, die im Laufe der Bearbeitung angelegt - und dann nicht datenschutzkonform gelöscht werden. Hier trägt die elektronische Akte zu mehr Datenschutz bei.

### 2. Chancen für Justizexterne

Eine elektronisch arbeitende Justiz, die auch mit ihren „professionellen Kunden“ und insb. der Anwaltschaft digital kommuniziert, ist Voraussetzung für eine medienbruchfreie Verlängerung der Kommunikationskette auch hin zur Mandantschaft. Die Anwaltschaft erspart sich Scanaufwand und kann auch die Arbeitsabläufe weiter optimieren. Nicht in justizieller Verantwortung steht, ob die Anwaltschaft durchweg die gebotene Zurückhaltung bei ungeschützter elektronischer Kommu-

<sup>37</sup> Berlit, Richterliche Unabhängigkeit und Organisation effektiven Rechtsschutzes im „ökonomisierten“ Staat, in: Schulze-Fielitz/Schütz (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit (Beiheft 5 der Zeitschrift „Die Verwaltung“), 2002, 135 (149); Hoffmann-Riem, Zwischen Autonomie und Anomie - über funktionale und personale Privilegien in der Justiz, in: ders., Modernisierung von Recht und Justiz, 2001, 289.

<sup>38</sup> Dazu Strauch, Wandel des Rechts durch juristische Datenbanken?, DVBl. 2007, 1000; zum Einfluß des Technikeinsatzes bis hin zur elektronischen Publikation auf Sprache und Struktur juristischer Texte s.a. Reinhardt, Elektronische Rechtsprache. Verfrühte Randbemerkungen zu einem schleichenden Paradigmenwechsel, in: FS für Isensee, 2007, 1147.

<sup>39</sup> Über die Kosten kommerzieller elektronischer De-Mail-Dienst liegen noch keine zuverlässigen Informationen vor.



nikation mit ihrer Mandantschaft wahr.<sup>40</sup> Für die externe elektronische Kommunikation der Justiz bleibt es dabei, dass eine Einbindung in die „normale“ E-Mail-Kommunikation ausscheiden wird und die eingesetzten Systeme ein Mindestmaß an Vertraulichkeitsschutz bieten müssen.

Elektronische Aktenführung birgt - aus Sicht der Justizkunden - neue Transparenzchancen. Ob und Zeitstruktur der Bearbeitung wird durch Akteneinsicht oder eine kontinuierliche Verfahrensstandsanzeige klar erkennbar, die elektronische Akteneinsicht selbst verzögert nicht den Verfahrenfortgang. Auf einem anderen Blatt steht, ob die Justiz dieses „mehr“ an Transparenz durchweg verträgt und eröffnet.

Bei durch entsprechende Standards und Konventionen gesicherter Interoperabilität können sich justizexterne Beteiligte die Digitalisierung der Gerichts- oder gar Beiakten ersparen. Dieser Effekt wird schon heute bei den teils extrem umfangreichen Ermittlungsverfahren der Bundesanwaltschaft genutzt, bei der die Verteidiger Akteneinsicht statt durch Berge von Papier durch Übermittlung von DVD's erhalten.

### 3. Gesellschaftliche Effekte

Elektronische Justiz kann auch gesellschaftliche Effekte wie z.B. einen Imagegewinn der Justiz zeitigen, die nicht (mehr) im Ärmelschonergerwand des ausgehenden 19. Jahrhunderts erscheint, oder die Einpassung in übergreifende Konzepte zur „Modernisierung“ des Handelns der öffentlichen Gewalt hin zu mehr Bürgernähe und Transparenz. Dies sind „weiche Faktoren“, die für die Selbstdarstellung der Justiz nicht unwichtig sind, die aber für sich allein die Einführung einer elektronischen Akte nicht rechtfertigen können.

## VII. E-Justice als justizpolitische Gestaltungsaufgabe

Die Abwägung der Chancen und Risiken der Ausdehnung elektronischer Justiz hin zu elektronischer Kommunikation und Aktenführung erfordert eine genuin justizpolitische Entscheidung. Sie muss unter Berücksichtigung anderer Reformaufgaben und Probleme getroffen werden. Exemplarisch zu nennen sind hier die Reaktionen der Justiz auf die demographische Entwicklung bei Standortwahl und Personalstruktur, die nicht zuletzt durch die Schuldenbremse erzwungenen Budgetrestriktionen, unionsrechtlich vorgegebene Anpassungsaufgaben oder die weitere Elektronifizierung von Registeranwendungen, aus der Perspektive eines Verwaltungsrichters aber auch politisch kurzfristig chancenlose Großprojekte wie eine Rechtswegebereinigung<sup>41</sup> und die Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten.<sup>42</sup>

ung<sup>41</sup> und die Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten.<sup>42</sup>

E-Justice ist prinzipiell umsetzbar - auch wenn längst nicht alle Probleme gelöst sind. Dies ist *eine* Erkenntnis der bisherigen Pilotprojekte. Eine *weitere* Erkenntnis ist, dass positive Effekte nur bei einer vernetzten und flächendeckenden Nutzung, für die die rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen sind, erreicht werden können und Angebots- und Anreizstrukturen auch auf absehbare Zeit nicht ausreichen werden, um eine hinreichende Nutzung zu erzielen.<sup>43</sup> Die E-Justice-Bundesratsinitiative<sup>44</sup> und der Bericht der Arbeitsgruppe „Zukunft“ der BLK „Gemeinsame Strategie zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Aktenführung“ ziehen hieraus die im Ansatz richtige Konsequenz, auf eine bundesweit einheitliche Infrastruktur als Voraussetzung eines obligatorischen elektronischen Rechtsverkehrs und einer elektronischen Aktenführung hinzuwirken und hierfür ein konkretes Vorgehensmodell vorzuschlagen. Justizpolitischem Pragmatismus ist geschuldet, dass diese Vorstöße nicht hinreichend konsequent sind.

Für die Bundesratsinitiative werden für den rechtlichen Rahmen zwar wichtige Teilbereiche herausgegriffen: obligatorische Postfacheinrichtung für Rechtsanwälte als Voraussetzung elektronischer Zustellung, Organisationssignatur, ausdrückliche Zulassung einer elektronischen Zweitakte, Ersetzung von Papierbekanntmachungen und -veröffentlichungen durch Internetveröffentlichung und - als Absicherung einer sinnvollen Idee der Europäischen EDV-Akademie des Rechts (EEAR) - die Einführung eines Elektronischen zentralen Schutzschriftenregisters mit Abrufverpflichtung. Das BMJ hat für den „elektronischen Strafprozess“ für Ende des Jahres einen ersten Diskussionsentwurf angekündigt.<sup>45</sup>

<sup>41</sup> S. Berlit, Rechtswegbereinigung als rechtspolitischer Auftrag - Rückführung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten in die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Peine/Wolff (Hrg.), Nachdenken über Eigentum. Festschrift für A. v. Brünneck, 2011, 497.

<sup>42</sup> Dazu jüngst nochmals der Beschluss „Zusammenlegung öffentlich-rechtlicher Fachgerichtsbarkeiten“ der Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 9.12.2011; zur Diskussion statt vieler nur Berlit, Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten. Ein Diskussionsbeitrag, *Betrifft Justiz* 2004, 226; Tabbara, Zusammenführung oder Einverleibung? Die Sozialgerichtsbarkeit und ihr Verhältnis zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, *NZS* 2009, 483.

<sup>43</sup> S. nur Hansen, *DRiZ* 2010, 128.

<sup>44</sup> Dazu Köbler, „Von der Exotik zum Standard“. Die E-Justice-Bundesratsinitiative zur Intensivierung des elektronischen Rechtsverkehrs, Folienvortrag v. 21.9.2011 auf dem 21. EDV-Gerichtstag ([https://www.edvgt.de/media/Tagung11/Praesentationen/P\\_rKoebler11.pdf](https://www.edvgt.de/media/Tagung11/Praesentationen/P_rKoebler11.pdf)); Bernhardt, Elektronischer Rechtsverkehr und elektronische Aktenführung - die Bausteine für eine zukunftsfähige, moderne Justiz, Folienvortrag v. 20.9.2011 auf dem E-Justice-Forum Xinnovations 2011 ([http://www.xinnovations.de/tl\\_files/xinnovations.2011/slide\\_s/2009/ejus/01%20Wilfried%20Bernhardt.pdf](http://www.xinnovations.de/tl_files/xinnovations.2011/slide_s/2009/ejus/01%20Wilfried%20Bernhardt.pdf)); s.a. Berlit, Notwendige Gemeinsamkeiten und strukturelle Unterscheide der „Reformbestrebungen“ bei eJustice und eGovernment, *JurPC* 2011, Web.-Dok. 181/2011.

<sup>45</sup> S. bereits Kegel, Die elektronische Akte im Strafverfahren?! - Chancen und Grenzen, *JurPC* Web.-Dok. 165/2009; Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes, Gutachten „Die elektronische Akte im Strafverfahren, 2007.

<sup>40</sup> Dazu allg. D. Lindloff, E-Mail-Kommunikation von Rechtsanwälten mit Mandanten und Gerichten, *Marburg* 2005.

Die Ermöglichungsfunktion von Recht wird also stärker als bislang wahrgenommen. Es fehlen aber wichtige Regelungen. Die elektronische Erreichbarkeit der für die öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten wichtigen Behörden in Bund und Ländern etwa bleibt ausgeblendet - und soll auch durch die diskutierten E-Government-Gesetze nicht vorgeschrieben werden. Die vorgeschlagenen Änderungen reflektieren zudem bekannte Lösungen und stellen nicht die Regelungsstruktur dahin um, die prozessrechtlich gewollten Schutzziele festzulegen, ohne medienspezifisch die Wege zu deren Erreichung im Detail vorzuschreiben. Sie enthalten auch keine entsprechenden Öffnungsklauseln, durch Rechtsverordnung bestimmte digitale Lösungen als der Papierwelt gleichwertig festzuschreiben; Einführung und Nutzung digitaler Alternativen brauchen aber Rechtssicherheit, die nicht hinreichend schnell durch Rechtsprechung bewirkt werden kann.

Die BLK-Arbeitsgruppe „Zukunft“ hat sinn- und anspruchsvolle Vorschläge für eine Intensivierung des elektronischen Rechtsverkehrs durch zeitlich gestaffelte Einführung unterbreitet und auch für die Priorisierung der Handlungsfelder nachvollziehbare Kriterien entwickelt. Der hierbei postulierte Vorrang einer Umsetzung landes- oder bundesgesetzlicher Vorgaben ergibt sich aus der Gesetzesbindung auch der Justizverwaltung; er lässt aber unter Bedingungen knapper Ressourcen gesetzlich nicht abgesicherte Maßnahmen und Handlungsfelder in den Hintergrund treten. Für eine stufenweise und geordnete Verwirklichung der elektronischen Justiz ist eine gesetzliche Festlegung für Ob und zeitliche Struktur der Einführung erforderlich, die unter Rücksichtnahme auf die unterschiedlichen Entwicklungsstände in den Ländern verbindliche Zeitkorridore festlegt. Der Planungs-, Programmierungs- und Umsetzungsaufwand für Fachverfahrensanbieter und Justiz ist dabei zu berücksichtigen. Eine solche (bundes-)gesetzliche Selbstbindung der Justiz schafft die erforderliche Planungssicherheit und ist Spiegelbild der beabsichtigten Bindung der Anwaltschaft und anderer Justizkunden. Sie klärt - nicht nur in Bezug auf die gesetzgebundene Richterschaft - die Rahmenbedingungen und schafft auch für die Anbieter von Fachanwendungen in Justiz und Anwaltschaft einen gewissen Handlungs-, aber auch Einigungsdruck. Zur Bewältigung der anstehenden Standardisierungs- und Koordinationsprobleme empfiehlt es sich, Effizienz und Geschwindigkeit der horizontalen Koordination durch die BLK spürbar zu erhöhen.<sup>46</sup>

Die Alternative ist ein Moratorium in Bezug auf den flächendeckenden elektronischen Rechtsverkehr und die elektronische Akte. Justiz funktioniert auch ohne elektronischen Rechtsverkehr, und das Festhalten am Papier ist ein „Anachronismus“, der durch „Entschleunigung“ der Prozesse unter Wahrung eingespielter und bewährter Abläufe auch positive Effekte zeitigen kann. Bei dieser Option kann abgewartet werden, bis der Außendruck durch die Erwartungen der Justizkunden und der Innendruck durch einen Generationenwechsel bei den MitarbeiterInnen der Justiz so groß wird, dass dann unter Nut-

zung weiter fortgeschrittener, bezahlbarer Technik (z.B. Touchscreen) die Planungen wieder aufzunehmen sind. Diese Strategie birgt aber die Gefahr, dass Justiz von allgemeinen E-Government-Aktivitäten und -Lösungen „überrollt“ wird und Lösungen bekommt, die den justizspezifischen Besonderheiten nicht hinreichend entsprechen und im Umstellungsprozess zu spürbaren Funktionsbeeinträchtigungen führen. Die vom De-Mail-Gesetz<sup>47</sup> forcierte Kommunikationsinfrastruktur droht aus Justizsicht ein solches Beispiel zu werden.<sup>48</sup> Derzeit hat Justiz noch eine gewisse Vorreiterrolle und - wie das Beispiel von S.A.F.E.<sup>49</sup> belegt - die Chance, gewaltübergreifend Standardbildungsprozesse zu prägen oder doch maßgeblich zu beeinflussen.

### VIII. Schlussbemerkung

Elektronischer Rechtsverkehr auch im Kernbereich der Justiz wird langfristig die Funktionsfähigkeit der Justiz in einer Informationsgesellschaft mit radikal veränderten Kommunikationsstrukturen erhalten helfen. Kurzfristig bedeutet E-Justice eine Herausforderung, die erhebliche Anstrengungen und Investitionen erfordert. Justiz sollte selbstbewusst genug sein, sich dieser Herausforderung zu stellen und die für einen Modernisierungsschub erforderlichen Ressourcen einzuwerben. Ein Land, in dem schon 2006 die Eintrittskarten zur Fußballweltmeisterschaft ausschließlich digital zu erlangen waren, ist reif für die elektronische Justiz.

Die Zukunftsfähigkeit von Justiz hängt nicht allein an der zeitnahen flächendeckenden Einführung elektronischen Rechtsverkehrs und elektronischer Aktenführung. Die Optimierung von Abläufen unter Nutzung der langfristigen Rationalisierungschancen digitaler Aktenführung und -bearbeitung ist hierfür aber ein wichtiger Baustein. In die Feststellung, dass man dies bis zu der eigenen Pensionierung nicht mehr erleben werde, mischen sich in die heute noch vorherrschende Erleichterung und Skepsis zunehmend Bedauern und Kritik. Eine Justiz, die auch im Jahre 2020 den Justizgewährleistungsanspruch in gewohnter Qualität erfüllen möchte, ist gut beraten, die hierfür heute erforderlichen Zukunftsinvestitionen nicht der „Vordringlichkeit des Befristeten“ zu opfern.

<sup>46</sup> S.a. Berlitz (Fn. 44), Web-Dok. 181/2011 Abs. 44.

<sup>47</sup> Art. 1 des Gesetzes zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 28.4.2011, BGBl. I, 666; dazu Roßnagel, Das De-Mail-Gesetz. Grundlage für mehr Rechtssicherheit im Internet, NJW 2011, 1473; Spindler, Das De-Mail-Gesetz – eine weiterer Schritt zum sicheren E-Commerce, CR 2011, 309; zu einer Vorform – dem E-Postbrief – s. Luch/Tischer, Die öffentlich-rechtliche Schriftform und die hybride Kommunikation mittels E-Postbrief, DÖV 2011, 598.

<sup>48</sup> Berlitz, Staatliche Infrastrukturverantwortung für rechtssichere Kommunikation im Netz – rechtliche Rahmenbedingungen und Probleme, JurPC 2011, Web.Dok. 39/2011.

<sup>49</sup> S.A.F.E. (Safe Access to Federal eJustice/eGovernment) ist ein übergreifender Registrierungs- und Identitätsdienst für föderiertes Identitätsmanagement, der im EGVP (Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach) produktiv eingesetzt wird; s. Klink (Fn. 31), 96 f.