



Erläuterungen zum Positionspapiers zu E-Justice

[Stand: Februar 2020]

Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit

Ausgangspunkt für die Gestaltung des richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Arbeitsplatzes sowie der konkreten Arbeitsmöglichkeiten und Anforderungen muss dabei zunächst die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit sein.

Die richterliche Unabhängigkeit ist durch die Einführung des ERV und der E-Akte unter mehreren Gesichtspunkten gefährdet.

Sachliche Unabhängigkeit:

Dies betrifft zunächst die technisch einfach zu realisierende Möglichkeit, dass jederzeit durch den Dienstvorgesetzten oder Dritte ein Zugriff auf die elektronische Akte genommen werden kann, ohne dass dies vom Nutzer bemerkt wird. Ferner können darüber hinaus auch vorbereitende Akte (wie Notizen, Handakten, Relationen, Sitzungsvorbereitungen oder Voten) dem unberechtigten Zugriff Dritter ausgesetzt sein.

Weiter ist es technisch ohne weiteres möglich, dass jeder Aufruf der Akte, jedes Lesen, jeder einzelne Arbeitsschritt technisch dokumentiert und zurückverfolgt werden kann, so dass allein durch die Erfassung derartiger Metadaten ein „gläserner Richter“ oder ein „gläserner Staatsanwalt“ entsteht. Es kann so problemlos nachverfolgt werden, welcher Bearbeiter wann und wie lange welche konkrete Tätigkeit ausgeführt und hierbei welche Überlegungen angestellt hat und welche Literatur- und Rechtsprechungsrecherchen über Dienste wie juris oder beckonline dazu genutzt worden sind.

Zur Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit muss diese Möglichkeit der Überwachung sicher ausgeschlossen werden, um zu vermeiden, dass in die sachliche Unabhängigkeit der Justiz eingegriffen wird. Dies betrifft nicht nur Zugriffe von außen, sondern auch die Behandlung der Daten innerhalb des landeseigenen Datennetzes. Als Mindeststandard ist erforder-

lich, dass die Art der Behandlung von Dokumenten des richterlichen Entscheidungs-(findungs-)prozesses durch die Justizverwaltung konkret festgelegt und deren Einhaltung durch das Ministerium der Justiz im gleichberechtigten Zusammenwirken mit gewählten Vertretern der Richter, z.B. in einem IT-Kontrollgremium, überprüft werden. Das gilt besonders dann, wenn ein Outsourcing stattfindet und sich Daten der Justiz auf Servern außerhalb der Justiz (wie z.B. auf Servern der DATAPORT A.d.ö.R.) befinden.

Weiter ist es zwingend erforderlich, dass Mitarbeiter des Betreibers des Landesnetzes auf richterliche Dokumente inhaltlich nur dann Zugriff nehmen können, wenn dies zum Beispiel bei Reparaturen oder Neuinstallationen für das EDV-Netz absolut betriebsnotwendig ist. Weiter dürfen richterliche Dokumente weder an das Ministerium der Justiz noch an andere oberste Landesbehörden oder andere Dritte weitergegeben werden. In gleicher Weise ist die Speicherung oder Weitergabe so genannter Metadaten richterlicher Dokumente, z. B. des Autors oder der Zeit ihrer Erstellung, unzulässig (BGH, Urt. v. 6. 10. 2011 – RiZ (R) 7/10 (OLG Frankfurt a. M. [DGH für Richter], Urt. v. 20. 4. 2010 – DGH 4/08). Idealerweise ist dies dadurch zu gewährleisten, dass Metadaten von vorn herein schon nicht erfasst werden. Sofern eine Erfassung von Metadaten technisch nicht zu auszuschließen ist, muss jeder Zugriff auf die Daten eindeutig und ausnahmslos protokolliert werden, um unberechtigte Zugriffe und andere Verstöße nachvollziehen zu können.

Persönliche Unabhängigkeit

Weiterer wichtiger Punkt ist die Sicherstellung der persönlichen Unabhängigkeit, hier insbesondere der Möglichkeit, nicht nur im Büro, sondern auch von zu Hause aus zu arbeiten. Hier bietet die e-Akte auch für den einzelnen Richter oder Staatsanwalt praktische Vorteile gegenüber der mitunter umfangreichen und damit auch schweren Papierakte.

Dies ist technisch auch unter Wahrung der Erfordernisse der Datensicherheit verhältnismäßig einfach zu gewährleisten: Die Sicherheit der Daten erfordert einen gesicherten Zugriff auf die elektronische Akte von zu Hause aus. Aber auch die Möglichkeit, einzelne E-Akten über einen Viewer oder Laptop mitzunehmen, muss gewährleistet sein.

Voraussetzung dafür ist – unabhängig von der Frage, ob hierzu eine Rechtspflicht besteht – die Bereitstellung der notwendigen Soft- und Hardware durch die Justizverwaltung. Die Nutzung privater Laptops u.ä. darf in keinem Fall gestattet oder erwartet werden. Dass eine angemessene technische Ausstattung durch den Dienstherrn möglich ist, zeigen andere Bundesländer. Dort stehen beispielsweise Laptops und geschützte Verbindungen zur Verfügung, hinter dieser Ausstattung darf Sachsen-Anhalt nicht zurückbleiben.

Angesichts der Erfahrungen nach Umstellung auf das elektronische Handelsregister, wo es trotz des Bedarfs bislang noch nicht möglich war, Heimarbeitsplätze einzurichten, ist Skepsis angebracht. Angesichts des tatsächlichen Umgangs mit dem Thema ist zu befürchten, dass dieses Thema ohne ausreichenden Nachdruck nicht genug berücksichtigt wird und die Einführung des ERV und der E-Akte dazu genutzt werden, diesen Gesichtspunkt der richterlichen Unabhängigkeit auszuhebeln.

Nutzerfreundliche Soft- und Hardware

Ziel – oder nur Effekt – der Umstellung auf die E-Akte darf es nicht sein, dass die Arbeitsweise des Staatsanwalts oder Richters durch das technische Medium prädestiniert wird. Ziel muss es sein, dass die Entscheidungsfindung weiterhin im Mittelpunkt steht und die elektronische Akte Hilfsmittel bei der Entscheidungsfindung bleibt. Weiterhin ist es erforderlich, dass der Bearbeitungsvorgang an sich und die mit der Bearbeitung verbundenen technischen Möglichkeiten für die Nutzer gegenüber der papiergebundenen Arbeitsweise einen Mehrwert bietet.

Letztlich werden sich die Anforderungen an eine E-Akte in Verfahren wie z.B. der Privatinsolvenz, dem Betreuungsverfahren oder dem elektronischen Handelsregister mit einzelnen, häufig vom Umfang her überschaubaren Fällen, die dafür regelmäßig in großen Mengen anfallen, deutlich von größeren Strafverfahren, Bausachen o.ä., bei denen der einzelne Fall einen großen Umfang annimmt, unterscheiden. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass sich die Anforderungen in den Fachgerichtsbarkeiten deutlich von denen der ordentlichen Gerichtsbarkeit unterscheiden können, wenn etwa in der Verwaltungs-, Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit auch umfangreiche Akten der Verwaltungsbehörden beigezogen werden müssen, die zum Teil nicht elektronisch oder in anderen Systemen elektronisch geführt werden.

Daneben bestehen praktische Bedenken an der Leistungsfähigkeit des Datennetzes bzw. am fehlenden Anschluss der einzelnen Standorte an das Datennetz und die Ausstattung der Standorte mit bedarfsgerechten Programmen. Wie andernorts auch, wurde hier nicht mit der Beauftragung des neuen Landesdatennetzes proaktiv geprüft, ob und wie ein Anschluss der einzelnen Standorte möglich ist. Vielmehr kommt es im Nachhinein mühsam dazu, dass aufgetretene Probleme mit zusätzlichen Kosten und unter Zeitverzug repariert werden.

Es ist außerdem zu befürchten, dass unter dem Druck der Finanzierbarkeit auf Kosten der Nutzerfreundlichkeit Billiglösungen beschafft werden, die sich dann letztlich als untauglich

erweisen und höhere Folgekosten durch Nachbesserungen und einen erhöhten Personaleinsatz verursachen.

Bei vielen Kolleginnen und Kollegen bestehen Bedenken, ob der Monitor gerade bei langen und komplexen Texten ein geeignetes Medium sein kann, um einen Akteninhalt effektiv zu erfassen und zu durchdringen, und ob die Vorteile, die die elektronische Akte durch Suchfunktionen und Strukturierungswerkzeuge in den Programmen bietet, die Nachteile ausgleichen können.

Nicht zuletzt ergeben sich bei ständiger Arbeit an Bildschirmarbeitsplätzen erhöhte Anforderungen an die ergonomische Gestaltung des Arbeitsplatzes. Das betrifft etwa Tastaturen sowie die Hardware allgemein in Bezug auf Bildschirmgröße (Teilbarkeit), verstellbare Bildschirme und angemessene Büromöblierung mit höhenverstellbaren Tischen.

Hinreichend geklärt werden müssen auch die Rahmenbedingungen für eine Archivierung elektronischer Eingänge und später der Akten, für einen Umgang mit Papierurkunden und elektronischen Urkunden als Beweismittel und für sichere Signaturen.

Sichergestellt sein muss auch eine Kompatibilität der jeweiligen E-Akten. Akten werden nicht nur in der Justiz, sondern auch bei der Polizei und den Verwaltungsbehörden geführt. Sehr oft ist es erforderlich, dass die Akten untereinander ausgetauscht und wechselseitig zur Verfügung gestellt werden. Über das Akteneinsichtsrecht erhalten auch Rechtsanwälte Zugang zur Akte. In Strafsachen ist es üblich, dass die staatsanwaltliche Akte aus der polizeilichen Akte hervorgeht. Unser Landesverband hält es für notwendig, dass ein reibungsloser Austausch von elektronischen Akten zwischen der Polizei, den Staatsanwaltschaften, den Verwaltungsbehörden, der Rechtsanwaltschaft und den Gerichten auch länderübergreifend durch geeignete Datenaustauschsysteme und Schnittstellen sichergestellt ist und es nicht durch das Anlegen komplett neuer Aktenvorgänge zu einer überflüssigen Doppelarbeit kommt.

Um diese Mehrbelastung zu vermeiden, sind auch die tatsächlichen Erfahrungen der Nutzer in anderen Bundesländern auszuwerten. Da es um die Erfahrungen der Endnutzer geht, reicht es nicht aus, wenn eine Auswertung auf Ministerial- oder Justizverwaltungsebene erfolgt, sondern es müssen die Erfahrungen der Nutzer berücksichtigt werden, die regelmäßig mit der Soft- und Hardware am Arbeitsplatz umgehen. Auf Landesebene ist es dazu erforderlich, dass eine Auswertung etwa durch einen erst noch zu schaffenden Praxisbeirat, einen Anwenderkreis oder ein ähnliches Gremium erfolgt. Um valide Ergebnisse zu erzielen,

ist es nicht ausreichend, ausschließlich bereits beschaffte Produkte zu bewerten. Vor Beschaffung müssen vorab Alternativen, beispielsweise aus anderen Entwicklungsverbänden, dem Gremium zur Prüfung zur Verfügung gestellt werden. Dies hätte zusätzlich den Effekt, dass die – nur schwer haltbare – Situation der Mehrfachentwicklung von ein- und demselben Produkt in unterschiedlichen Ländern auf Kosten des jeweiligen Steuerzahlers zumindest für einen Wettbewerb und eine Qualitätsverbesserung nutzbar gemacht werden könnte.

Transparenz bei der Einführung

Entscheidend für eine erfolgreiche Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und einer elektronischen Akte ist, dass alle Beschäftigtengruppen durch die Justizverwaltung frühzeitig und umfassend darüber informiert werden, was genau geplant ist und was damit erreicht werden soll. In diesem Punkt bestehen große Defizite, die dazu führen, dass sich eine generelle Skepsis bis hin zu Ablehnung und Resignation ausbreitet. Eine entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte in der Justiz und der damit verbundenen Umgestaltung der Arbeitswelt in der Justiz wird deshalb sein, dass die Bedenken der Nutzerinnen und Nutzer maßgeblich berücksichtigt und deren Sachverstand und Erfahrungen aufgegriffen werden.

Allein die Beteiligung einzelner Richter und Staatsanwälte in die Einführung begleitenden Arbeitsgruppen kann die generelle Einbeziehung aller Nutzer nicht ersetzen. Deren Einbeziehung kann praktisch nur über Veranstaltungen in jedem Gericht und jeder Staatsanwaltschaft gewährleistet werden, in denen offen und frühzeitig Pläne und Modelle präsentiert werden und auf Vorschläge und Bedenken aus der Kollegenschaft kompetent eingegangen wird.

Das Schicksal der zunächst eingeführten und dann – für die Bediensteten überraschend – wieder aufgelösten Projektarbeitsgruppen sowie die unzureichende Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs zum 01. Januar 2018 „auf Sparflamme“ (s.u.) haben das Vertrauen der Kolleginnen und Kollegen in die Fähigkeit der Justizverwaltung, das Projekt zu einem Erfolg zu führen, verbraucht und selbst bei jenen Kollegen, die der Digitalisierung aufgeschlossen gegenüberstehen, für erhebliche Zweifel gesorgt, dass ein fachlich-fundierter Umgang mit den Herausforderungen der Digitalisierung stattfindet.

Effizienz bei der Einführung

Erfahrungsgemäß sind die Einführung neuer Systeme und Programme zunächst mit erheblicher Mehrarbeit und längeren Umstellungsphasen verbunden. Diese sind professionell zu

gestalten und sollten möglichst kurz gehalten werden. Dazu ist es erforderlich, dass sämtliche Nutzergruppen ausreichend und möglichst am Arbeitsplatz vor Ort geschult werden, damit die Vorteile, die sich aus der Einführung von neuer Technik ergeben können, auch tatsächlich genutzt werden. Bei einer Einführung außerhalb von Pilotprojekten ist es ferner wichtig, dass tatsächlich ausentwickelte Programme zum Einsatz kommen und eine Test- und Entwicklungsphase nicht in den laufenden Betrieb verlagert wird.

Um die Arbeitsfähigkeit der Justiz zu erhalten, wird es in der Folge erforderlich sein, dass den Anwendern zu jedem Programm permanenter Support zur Verfügung steht, der aufgrund der aktuellen Personalausstattung kaum über die örtlichen Systemadministratoren oder über die ADV-Stelle sichergestellt werden kann. Wenn im Einzelfall Anwendungsprobleme oder technische Probleme auftreten, müssen diese unmittelbar, schnell und vor Ort gelöst werden können. Die Erfahrungen in anderen Bundesländern, in denen in größerem Umfang mit elektronischen Akten gearbeitet wird, zeigen, dass geeignetes Personal dezentral zur Verfügung gestellt wird, welches schnell und zielgerichtet Probleme beheben kann. Ist dies nicht der Fall, haben die Erfahrungen in anderen Bundesländern gezeigt, dass es auch zu längeren Ausfallzeiten kommt, die regelmäßig zu erheblichen Mehrkosten und zu besonderen Belastungen für das Personal und für die Rechtssuchenden führen.

Dass auf die vorhersehbare und – angesichts der langen Frist zwischen Schaffung der gesetzlichen Grundlagen und Einführung des ERV – auch vermeidbare Problematik bislang nicht erkennbar angemessen reagiert wurde, lässt auch im Übrigen befürchten, dass die Justizverwaltung den Herausforderungen an die weitere Digitalisierung der Justiz nicht in geeigneter Weise begegnen wird. Insbesondere die seitens des MJ eingeräumte fehlende Gesamtkonzeption zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz Sachsen-Anhalts, verbunden mit dem ersatzlosen Wegfall der Projektarbeitsgruppen sowie die Unterbesetzung in den IT-Stellen der Justiz, haben die ohnehin erheblichen Vorbehalte unter den Richtern, Staatsanwälten und den weiteren Diensten verstärkt.

Datensicherheit

Große Bedenken bestehen im Hinblick auf den Datenschutz und die Datensicherheit. Elektronische Systeme sind manipulationsanfällig. Als Mindestanforderung ist zu erwarten, dass die bundesweit üblichen Sicherheitsstandards gewahrt bleiben, um einerseits ein Ausspähen des Systems zu verhindern und um andererseits nachträgliche Manipulationen am Akteninhalt zu vermeiden.

Die Probleme sind technisch lösbar, wenn ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Angesichts der technischen Entwicklung handelt es sich nicht um eine Einmalaufgabe, sondern um eine Daueraufgabe, die dauerhaft Personal und Haushaltsmittel bindet. Darauf ist Rücksicht zu nehmen.

Nicht zu vernachlässigen ist ferner der Aspekt, dass zwar auch Papierakten, z.B. über den Umweg der Akteneinsicht, in unbefugte Hände geraten können oder an unbeteiligte Dritte weitergereicht werden, dass eine deutlich breitere Streuung bei E-Akten allerdings mit deutlich geringerem technischem Aufwand durch ein bis zwei Mausklicks erreicht werden kann. Hier ist anzustreben, es technisch nachverfolgbar zu machen, welche Kopie der Akte Ausgangspunkt für eine Weitergabe wird, um auf diese Weise Strafverfolgungsbehörden vor einem Generalverdacht zu schützen.

Keine Verlagerung von Geschäftsstellentätigkeit

Eine häufig geäußerte Befürchtung ist, dass (weiter) Geschäftsstellentätigkeiten auf den Richter oder Staatsanwalt übertragen werden, d.h. dass etwa das Absenden und Ausfertigen oder die Fristenkontrolle durch den Richter oder Staatsanwalt künftig selbst vorgenommen werden soll oder der Eingang eines elektronischen Dokuments unmittelbar beim Richter oder Staatsanwalt erfolgt.

Das ist zwingend zu vermeiden, nicht zuletzt, weil dadurch ein weiterer Arbeitsplatzabbau im Geschäftsstellenbereich auf dem Rücken der Richter- und Staatsanwaltschaft (in der Regel auch ohne Berücksichtigung bei deren Pensen) eröffnet wird.

Nach den Erfahrungen aus der Einführung diverser Fachanwendungen ist dies ein schleicher Prozess, der seinen Ausgangspunkt darin findet, dass die Kolleginnen und Kollegen angesichts einer mangelhaften Personalausstattung in den Geschäftsstellen im Interesse einer zeitnahen Erledigung beginnen, einzelne Tätigkeiten selbst zu übernehmen, was sich dann zu einem, von der Justizverwaltung erwarteten Normalzustand verfestigt. Hier ist zu befürchten, dass dieser Prozess durch den elektronischen Rechtsverkehr und die Einführung elektronischer Akten fortsetzen wird. Dieser Effekt ist zu vermeiden, weil es sinnvoller und wirtschaftlicher ist, wenn sich Richter und Staatsanwälte auf ihre juristische Tätigkeit konzentrieren und nicht mit organisatorischen Aufgaben aus der Fallbearbeitung belastet werden.



Freiwilligkeit

Nicht zuletzt im Hinblick auf die ungünstige Altersstruktur der Richter- und Staatsanwaltschaft in Sachsen-Anhalt, die bis zur Einführung der e-Akte zu einem noch höheren Durchschnittsalter führen wird, ist eine Einführung elektronischer Akten zunächst auf freiwilliger Basis anzustreben. Dabei ist zu gewährleisten, dass weiterhin für den jeweiligen Bearbeiter die Möglichkeit besteht, die Akte oder Aktenauszüge ausdrucken zu lassen und ggfls. auch selbst auszudrucken.

Dies wird auch unproblematisch sein, wenn ein technisch ausgereiftes System eingeführt wird, das die o.g. Voraussetzungen erfüllt und dem Nutzer Vorteile bietet. Wenn die Bearbeitung mittels elektronischer Akte auch für den Richter oder Staatsanwalt vorteilhaft ist, ist zu erwarten, dass sich recht bald der überwiegende Teil der Kolleginnen und Kollegen für die elektronische Akte entscheidet, so dass der damit verbundene Aufwand gering bleibt.

Trennung von ERV und E-Akte

Rechtlich ist die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs nicht an die elektronische Akte gebunden. In Sachsen-Anhalt gibt es nach aktuellem Stand eine längere Übergangsphase, in der zwar miteinander elektronisch kommuniziert, aber gerichts- und behördenintern nahezu flächendeckend noch mit Papierakten gearbeitet wird.

Dies führt im Ergebnis zu enormen praktischen Problemen, auf die unser Landesverband frühzeitig und mehrfach hingewiesen hatte, ohne dass es zu einer angemessenen Reaktion des MJ geführt hat.

Es hat sich ein erheblicher Mehrbedarf an Personal in den Geschäftsstellen und in den Wachtmeistereien und auch ein Mehrbedarf an geeigneter Ausstattung mit Scannern und Druckern ergeben, weil nun in großem Umfang Schriftsätze, die elektronisch eingehen, ausgedruckt und intern weitergeleitet und im Gegensatz dazu Entscheidungen, die bekannt gegeben werden, postalisch versandt werden müssen, obwohl die Dokumente elektronisch vorhanden und deshalb auch elektronisch versendet werden könnten.

Selbst einfachste technische Lösungen, die es ermöglichen, elektronische Eingänge auch elektronisch weiterzuleiten, sind bisher nicht eingeführt worden, obwohl Medienbrüche seit langem zu erwarten waren. Diese Situation wird sich bis zum Jahr 2022, wenn für professionelle Einreicher wie z.B. Rechtsanwälte eine Pflicht zur elektronischen Einreichung entsteht, noch weiter verschärfen.

Moderne und geeignete Technik als Faktor bei der Personalgewinnung

Gerade in Zeiten wachsenden Wettbewerbs um Absolventen liefert eine moderne und effiziente technische Ausstattung der Arbeitsplätze ein wichtiges Argument, mit dem Bewerber gewonnen und gehalten werden können, während umgekehrt Referendare, die mit den Chancen, die mit der Digitalisierung einhergehen, aufgewachsen sind, abgeschreckt werden, wenn sie in ihrer praktischen Ausbildung die Auswirkungen einer ineffizienten und die Nutzer eher belastenden Technik erleben.

Barrierefreiheit

Die mit der Einführung der elektronischen Akte verbundenen Chancen zur Einrichtung barrierefreier Arbeitsplätze müssen von Anfang an bedacht und genutzt werden. Die Umstellung auf elektronische Akten bietet die Chance, zielgruppengerecht in allen Diensten die Integration körperlich beeinträchtigter Kolleginnen und Kollegen zu verbessern. Dabei wird es entscheidend sein, zielgruppengerechte Lösungen für die individuellen Einschränkungen zu finden. Es ist offensichtlich, dass etwa für sehbehinderte, bewegungseingeschränkte oder gehörlose Menschen unterschiedliche Lösungen gefunden werden müssen. Dies kann aber nur gelingen, wenn frühzeitig die Personal- und Schwerbehindertenvertretungen eingebunden und die Anforderungen an die einschlägigen Zertifizierungen berücksichtigt werden.

Für Anmerkungen und Fragen steht unser Vorstandsmitglied Arne Hüskes als Fachreferent für EDV in der Justiz, insb. Elektronischer Rechtsverkehr, zur Verfügung.

Amtsgericht Stendal
c/o RiAG Arne Hüskes
Scharnhorststraße 40
39576 Stendal
Tel: 03931-58 36 37
Mail: arne.hueskes@justiz.sachsen-anhalt.de