

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG
Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Akte in Strafsachen und
zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs (NKR-Nr. 3696)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des Regelungsvorhabens geprüft.

I Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger (Einzelfall)	geringer Aufwand
Wirtschaft Jährliche Entlastung	geringer Aufwand rund 1,2 Mio. Euro
Verwaltung Einmaliger Erfüllungsaufwand: davon Bund: Jährlicher Erfüllungsaufwand: davon Bund:	rund 321 Mio. Euro rund 8 Mio. Euro rund 60 Mio. Euro rund 1,2 Mio. Euro
	Die dargestellten Aufwände werden nur in Höhe von einmalig 900.000 Euro und jährlich rund 75.000 Euro (Bundesamt für Justiz) unmittelbar durch das Regelungsvorhaben hervorgerufen. Im Übrigen handelt es sich um eine in 2014 erstellte und auf das Basisjahr 2020 bezogene Abschätzung des Gesamtaufwandes für die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte in allen Gerichtszweigen. Die speziell mit der elektronischen Strafsache verbundenen Kosten sind ein nicht unterscheidbarer Teil dieses Gesamtaufwandes.
„One in, one out“-Regel	Im Sinne One in, one out - Regel der Bundesregierung führt die weitere Digitalisierung des gerichtlichen Mahnverfahrens zu einer laufenden Entlastung der Wirtschaft um rund 1,2 Mio. Euro.
Evaluierung	Eine Evaluierung des Regelungsvorhabens soll spätestens drei Jahre nach dem Inkrafttreten der verbindlichen Vorschriften zur elektronischen Aktenführung erfolgen.

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) erhebt keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem Regelungsentwurf. Zugleich würdigt der NKR die mit dem Gesetzentwurf angestrebten Fortschritte bei der Digitalisierung der Justiz in Bund und Ländern. Dabei erwartet der NKR, dass mit den vorgesehenen Rechtsverordnungen zur Festlegung der organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen (insbesondere der IT-Standards) ein Höchstmaß an Koordinierung und Kompatibilität in der Praxis verwirklicht wird.

Ferner erwartet der NKR, dass die Rechtsverordnungen zur Umsetzung des Regelungsvorhabens den Erfüllungsaufwand weiter transparent machen: Bei der bisherigen Schätzung aus 2014 für das Jahr 2020 handelt es sich um eine weit in der Zukunft liegende Projektion. Dem Transparenzerfordernis genügt diese Projektion nur, wenn sie bei der Folgerechtsetzung in Bund und Ländern überprüft und ggf. angepasst wird.

Der NKR regt außerdem an, dass die Bundesregierung die elektronische Akte nicht nur im Straf- und Bußgeldverfahren, sondern zeitgleich auch in den Verfahren der anderen Gerichtszweige verbindlich einführt.

II Im Einzelnen

II.1 Regelungsinhalte

In mehreren Schritten seit 2001 öffnet der Gesetzgeber die Verfahrensordnungen der verschiedenen Gerichtszweige für die Nutzung von Informationstechnologien („e-Justice“). Auf der Grundlage allgemeiner Rahmenbedingungen für den Ersatz papiergebundener Kommunikation durch **elektronischen Rechtsverkehr** und wurde ein **elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP)** vorgesehen.

Bis zum Jahr 2013 war ein EGVP allerdings nur bei einer begrenzten Zahl von Gerichteten eingerichtet. Auch deshalb hat der Gesetzgeber in 2013 für die Zukunft **verbindlich** gemacht, was bis dahin für die Justiz und die Rechtsanwälte/Beteiligten nur Option gewesen war: Spätestens ab 2020 **müssen** Gerichte über die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für den elektronischen Rechtsverkehr verfügen; spätestens ab 2022 sind Rechtsanwälte und Behörden verpflichtet, mit der Justiz nur noch elektronisch zu kommunizieren. Den Rechtsanwälten ist hierzu die Einrichtung eines **elektronischen Anwaltpostfachs** aufgegeben.¹

Der elektronische Rechtsverkehr gilt als Voraussetzung für **elektronische Aktenführung** bei den Gerichten. Dabei hat auch die Reform von 2013 die e-Akte möglich, jedoch noch **nicht verbindlich** gemacht.

¹ Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10.10.2013, BGBl. I 2013, S. 3786

Der bis 2013 entwickelte e-Justice-Standard erfasst die Zivil- und die Fachgerichtsbarkeiten; Strafsachen blieben bisher ausgenommen. Mit dem Regelungsvorhaben will das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) jetzt an den allgemeinen Standard anschließen und ihn zugleich erweitern. Hierzu sollen

- die **elektronische Strafakte/Bußgeldakte** eingeführt,
- **elektronische Akteneinsicht** in Straf- und Zivilsachen ermöglicht,
- der Aufbau eines elektronischen **Akteneinsichtsportals** bundesweit vorgesehen,
- das gerichtliche **Mahnverfahren** vollständig digitalisiert

werden.

II.2 Rechts- und Verwaltungsvereinfachung – E-Justice

Eine Besonderheit des Regelungsvorhabens besteht darin, dass es für die **verbindliche Einführung** der e-Akte im Straf- bzw. Bußgeldverfahren einen **festen Termin** bestimmt (01.01.2026), denselben Schritt für die übrigen Verfahrensordnungen jedoch nicht geht, vielmehr ausdrücklich „gesonderten Gesetzgebungsvorhaben vorbehalten“ will.

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) gibt zu bedenken, dass eine solche Regelungstechnik weder dem allgemeinen Gebot der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, noch dem grundsätzlichen Anliegen zügiger und flächendeckender Einführung von e-Justice und auch nicht einem spezifischen Ansatz des Regelungsvorhabens selbst - Angleichung der Verfahrensordnungen – entspricht.

Schon in seiner Stellungnahme zu der Reform von 2013 hat der NKR die Erwartung ausgedrückt, dass die e-Akte für alle Verfahrensordnungen in überschaubarer Zeit verbindlich gemacht wird. Der NKR regt an, dass die Bundesregierung die Herstellung dieser Verbindlichkeit nicht länger auf gesonderte Gesetzgebungen verlagert, sondern die Einführung in den übrigen Gerichtszweigen bereits im Zusammenhang mit dem vorliegenden Regelungsvorhaben in Angriff nimmt.

Gleichwohl würdigt der NKR die mit dem Gesetzentwurf angestrebten Fortschritte bei der Digitalisierung der Justiz in Bund und Ländern, die sowohl für Bürger, Wirtschaft als auch die betroffenen Gerichte sowie Strafverfolgungs- und Bußgeldbehörden beträchtliche Beschleunigungen und Vereinfachungen erwarten lassen. Dieses Rationalisierungspotential wird sich nach Auffassung des NKR nur dann ausschöpfen

lassen, wenn bei den vorgesehenen Rechtsverordnungen zur Festlegung der organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen (insbesondere der IT-Standards) für die e-Akte Bund und Länder ein Höchstmaß an Koordinierung und Kompatibilität nicht nur anstreben, sondern in der Praxis verwirklichen.

Der NKR geht davon aus, dass die gebotene Vereinheitlichung von der Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz (BLK mit der Arbeitsgruppe „Zukunft“) sowie der Länderarbeitsgruppe zu eJustice unverzüglich in Angriff genommen wird.

Nach Auffassung des NKR geht es nicht an, dass derzeit weder auf Bundes-, noch auf Landesebene eine Koordinierung der Entwicklungen von e-Akte im Justizbereich und im Verwaltungsbereich stattfindet, so dass „getrennte IT-Welten“ entstehen. Damit mehrfache Aufwände und Kompatibilitätsproblemen vermieden werden, hält der NKR eine enge Abstimmung bei der Einführung der e-Akte im Justiz- und im Verwaltungsbereich für erforderlich.

II.2 Vorgaben und Erfüllungsaufwand

II.2.1 Bürgerinnen und Bürger

Nach dem Regelungsentwurf bleibt es den Bürgerinnen und Bürgern auch künftig freigestellt, auf Papierbasis oder elektronisch mit der Justiz zu kommunizieren. Vor diesem Hintergrund schätzt das BMJV die Kosten Privater für die Teilnahme am elektronischen Rechtsverkehr zwar ab, hält diese Kosten aber nicht für Erfüllungsaufwand.

Der NKR gibt zu Bedenken, dass mit der flächendeckenden Einführung von e-Justice ein faktischer Nutzungszwang entstehen dürfte: Zwar soll den Privaten zukünftig ein Onlineformular zur Verfügung stehen, über das sie Dokumente elektronisch bei der Justiz einreichen können; jedoch wird eine elektronische Rückantwort an die Bürgerinnen und Bürger nicht möglich sein. Rund 10 % der Haushalte in Deutschland verfügen nicht über einen eigenen Computer bzw. Internetanschluss. Um selbst e-Justice nutzen zu können, müssen die in diesen Haushalten lebenden Bürgerinnen und Bürger die IT beschaffen und vorhalten. Die hierfür nachvollziehbar ermittelten Kosten je Bürgerin/Bürger von einmalig 300 Euro für Hard- und Software sowie von jährlich 120 Euro für den Internetzugang sind daher als Erfüllungsaufwand zu betrachten.

Das Regelungsvorhaben adressiert zwei Gruppen von Wirtschaftsbeteiligten: die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie die nicht anwaltlich vertretenen Unternehmen.

- Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in Straf- und Bußgeldverfahren

Von ca. 165.000 in Deutschland zugelassenen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten sind ca. 100.000 in Straf- und Bußgeldsachen tätig. Hiervon arbeiten ca. 40.000 Berufsträger in/mit kleinen bzw. mittleren Kanzleien von bis zu 4 Mitarbeitern. Unabhängig von der Kanzleigröße sollen künftig alle Verteidiger zur elektronischen Kommunikation mit Strafverfolgungsbehörden und Gerichten sowie zur elektronischen Akteneinsicht verpflichtet sein.

Das BMJV hat nachvollziehbar dargestellt, dass das Regelungsvorhaben zusätzlichen Erfüllungsaufwand für diese Gruppe der Normadressaten nicht auslöst. Denn die elektronische Kommunikation kann und soll über das elektronische Anwaltspostfach erfolgen, das bereits aufgrund der Reform von 2013 eingerichtet und durch Pflichtbeiträge zur Rechtsanwaltskammer finanziert wird. Der schon hierfür erforderliche Computer mit Internetzugang ermöglicht auch den elektronischen Aktenabruf über das zukünftige bundeseinheitliche Akteneinsichtsportal.

- Unternehmen ohne Anwalt in Straf- und Bußgeldverfahren

Unternehmen, die in Straf- und Bußgeldsachen nicht anwaltlich vertreten werden, sind von den elektronischen Kommunikationswegen eines Verteidigers ausgeschlossen. Das BMJV ist – wie schon bei den Bürgerinnen und Bürgern – der Ansicht, Erfüllungsaufwand entstehe nicht, weil das Regelungsvorhaben den Normadressaten den Papierweg zur Justiz offen lasse.

Aus den dargestellten Gründen teilt der NKR diese Auffassung nicht: Wenn und sobald das Regelungsziel flächendeckender Digitalisierung der Gerichtsbarkeiten erreicht ist, besteht ein faktischer Nutzungszwang. Die Kostenbelastung hieraus dürfte dem Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger entsprechen.

- Zivilrechtliches Mahnverfahren

Auf der Grundlage des elektronischen Anwaltspostfachs und elektronischer Aktenführung bei den Gerichten wird mit dem Regelungsvorhaben das zivilprozessuale Mahnverfahren weiter digitalisiert: Für bisher noch in Papierform eingereichte Anträge und Erklärungen sollen maschinell ausfüll- und lesbare Formulare zur Verfügung gestellt werden.

Bei jährlich rund 760.000 Mahnverfahren erwartet das BMJV von der Digitalisierung einen Rückgang der Papierform um rund 80 Prozent. Die damit verbundene Entlastung von Personal- und Sachkosten bei Rechtsanwälten und Inkassodienstleistern schätzt das Ressort auf 1.252.480 Euro. Sie wird stufenweise ab 2018 und vollständig ab 2020 wirksam.

Die Schätzung ist substantiiert und gut nachvollziehbar. Bei der Entlastung handelt es sich um ein out im Sinne der ‚One in one out‘-Regel.

II.2.3 Verwaltung

- IT-Ausstattung der Justiz

E-Justice im Endausbau setzt die Ausstattung der Justiz mit Informationstechnik voraus. Für die Höhe des hierfür entstehenden Personal- und Sachaufwands bezieht sich das BMJV auf eine sog. **Grobkalkulation**, die im März 2014 im Auftrag der **Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz** erstellt wurde. Die Kalkulation

- erfasst alle Gerichte und Staatsanwaltschaften des Bundes und der Länder und betrachtet die dort für den elektronischen Rechtsverkehr und die Einführung elektronischer Akten sowie des Akteneinsichtsportals erforderlichen Investitionen und laufenden Kosten,
- wählt einen generalisierten, gemittelten Kostenansatz unter Berücksichtigung von
 - Personal- und Standortzahlen (zur Größenskalierung),
 - verschiedenen Lösungen bzw. Fachanwendungen,
 - bereits vorhandener Ausstattung (prozentuale Abschläge)
- ermittelt auf dieser Grundlage durch Hochrechnung auf das **Basisjahr 2020**
 - einmaligen Aufwand für Bund und Länder von rund 320 Mio. Euro,
 - jährlichen Aufwand für Bund und Länder von rund 58 Mio. Euro.

Nur auf den Bund bezogen, ergibt sich einmaliger Aufwand von rund 7 Mio. Euro und jährlicher Aufwand von rund 1 Mio. Euro.

Die Kalkulation der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ist gut nachvollziehbar. Bei ihrer Verwendung zur Darstellung des Erfüllungsaufwandes im hier betrachteten Regelungsvorhaben berücksichtigt das BMJV, dass die Hochrechnung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe alle Gerichtszweige einbezieht und auch einbeziehen soll. Eine Isolierung und Bezifferung des nur auf die Strafrechtspflege entfallenden Aufwands hält das Ressort nicht für möglich.

Der NKR teilt diese Auffassung: Eine isolierte Abschätzung des Erfüllungsaufwands nur für die Strafrechtspflege wäre mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden, ohne dass größere Kostentransparenz erreicht würde. Denn bei der Digitalisierung der gerichtlichen Verfahren handelt es sich um ein alle Zweige der Gerichtsbarkeit erfassendes höchst komplexes Regelungsvorhaben, dessen Kosten zu Beginn eines sich über Jahrzehnte erstreckenden Prozesses nur mit einer Gesamtschätzung erfasst werden können.

Mit dem Jahr 2020 nimmt die Grobschätzung allerdings eine aus heutiger Sicht weit in der Zukunft liegende Projektion vor, zumal die e-Akte in Strafverfahren verbindlich erst 2026 eingeführt wird. Nach Auffassung des NKR genügt diese Projektion dem Transparenzerfordernis nur unter der Voraussetzung, dass das Ressort sie fortlaufend überprüft und ggf. angepasst. Als geeignete Zeitpunkte für solche Überprüfungen sieht der NKR den Erlass der im Gesetzentwurf vielfach vorgesehenen Rechtsverordnungen an, mit denen Bund und Länder die neuen Vorgaben in der Praxis umsetzen. Der NKR erwartet daher die Ermittlung und Darstellung der Kostenfolgen für jedes einschlägige Regelungsvorhaben des Bundes und geht von entsprechender Vorgehensweise auf Länderseite aus.

- IT-Ausstattung der Bußgeldbehörden

Auch bei den Bußgeldbehörden werden zukünftig elektronische Akten zu führen sein, wobei das Regelungsvorhaben zwei unterschiedliche Wirkungszeitpunkte vorsieht:

- Bundesamt für Justiz

Das Bundesamt für Justiz (BfJ) führt gegen vertretungsberechtigte Organe einer Kapitalgesellschaft bei Verletzung von Publizitätspflichten Ordnungsgeldverfahren durch (§ 335 HGB). Für diese Verfahren sieht das Regelungsvorhaben die elektronische

Aktenführung bereits **ab Inkrafttreten des Gesetzes** vor. Das BMJV hat substantiiert dargelegt, dass mit der Umstellung auf und der Führung von e-Akten im BfJ einmalige Personal- und Sachkosten von rund 900.000 Euro sowie jährlicher Personalaufwand von rund 75.000 Euro verbunden sind.

- Andere Behörden

Vom Sonderfall handelsrechtlicher Pflichtverletzungen abgesehen, soll die elektronische Aktenführung bei Ahndung von Ordnungswidrigkeiten erst **ab 2026** verbindlich sein.

Nachvollziehbar ist die Auffassung des BMJV, dass diese Regelung bei den zahlreichen Bußgeldbehörden dann keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand mehr auslöst, wenn die betroffenen Verwaltungsbehörden schon vor 2026 auf elektronische Aktenführung umgestellt haben. Auf der Grundlage des E-Government-Gesetzes (EGovG) mit seiner Wirkung zum 01.01.2020 wird dies in weiten Bereichen der Fall sein.

Für die bis 2026 noch nicht ausgestatteten Bußgeldbehörden schätzt das Ressort die Kostenfolgen des Regelungsvorhabens jeweils auf 5 bis 10 Prozent der für das BfJ angesetzten Personal- und Sachaufwände. Damit ergeben sich ein Umstellungsaufwand von bis zu 160.000 Euro und ein jährlicher Aufwand von rund 7.500 Euro je Behörde. Angesichts der Verschiedenartigkeit der Bußgeldtatbestände und –behörden ist diese Schätzung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, jedoch präziser nicht erreichbar.

II.3 Evaluierung

Eine Evaluierung soll spätestens drei Jahre nach dem Inkrafttreten der verbindlichen Vorschriften zur elektronischen Aktenführung erfolgen. Dabei wird die Bundesregierung in fachlich geeigneter Weise prüfen, ob und inwieweit die beabsichtigten Wirkungen auf die Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs mit sowie auf die elektronische Aktenführung bei den Gerichten erreicht worden sind. Die Bundesregierung wird ferner untersuchen, wie sich der Erfüllungsaufwand für den elektronischen Rechtsverkehr und die elektronische Aktenführung entwickelt hat und ob die Entwicklung in einem angemessenen Verhältnis zu den festgestellten Regelungswirkungen steht. Die Evaluierung wird die Frage nach unbeabsichtigten Nebenwirkungen sowie nach der Akzeptanz und Praktikabilität der Regelungen einschließen.

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) erhebt keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem Regelungsentwurf.

Der NKR regt jedoch an, mit dem Regelungsvorhaben die elektronische Akte nicht allein im Straf- und Bußgeldverfahren, sondern zugleich in den Verfahren der anderen Gerichtszweige verbindlich einzuführen.

Zugleich erwartet der NKR, dass beim Erlass der vorgesehenen Rechtsverordnungen zur Umsetzung des Regelungsvorhabens die Erfüllungsaufwände weiter transparent und aktualisiert werden.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Hahlen
Berichterstatter