

BLK - Elektronischer Rechtsverkehr

Zeit und Ort: 23.09.2005, HS 111
Referenten: RiLG Andreas Kleingünther (Ministerium der Justiz Brandenburg)
Dr. Andreas Bovenschulte (Referent Justizsenator Bremen)
RiOVG Ralf Geis (OVG Rheinland-Pfalz)
Protokoll: Ass. jur. Iris Speiser

Andreas Kleingünther

Elektronischer Rechtverkehr in der Justiz Brandenburgs - der elektronische Gerichtsbriefkasten -

Richter Kleingünther berichtete über den Stand der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in Brandenburg. Die Brandenburger Justiz bemühe sich derzeit, den elektronischen Rechtsverkehr durch Einrichtung eines elektronischen Gerichtsbriefkastens umzusetzen. Dieser biete die Möglichkeit, signierte und unsignierte Dokumente zwischen den Beteiligten auszutauschen.

Bei der Entwicklung des Projekts haben man zunächst versucht, einfache Anforderungen an das System zu erstellen. Besonders wichtig sei es, dass eine möglichst große Nutzerfreundlichkeit erreicht werde, da dies maßgeblich für die Akzeptanz sei. Zudem müsse das System Sicherheit bieten und – ähnlich wie der klassische Nachtbriefkasten – ständig verfügbar sein. Weiterhin habe das Konzept allgemeingültig sein sollen, um es gegebenenfalls auf andere Gerichte und Behörden übertragen zu können. Schließlich müsse es alle auf dem Markt verfügbaren elektronischen Signaturen einbeziehen, um dem Infrastruktur-Gedanken Rechnung zu tragen.

Die Entwicklung des elektronischen Gerichtsbriefkastens sei initialisiert worden durch einen entsprechenden Auftrag der Landesregierung. Das Projekt sei dann 2001 gestartet; der Pilotbetrieb am FG Cottbus ab 2003 erfolgt. Seit Januar 2005 befinde sich das elektronische Gerichtspostfach am FG Cottbus im Regelbetrieb; an drei weiteren Gerichten sei der Pilotbetrieb im Gange.

Derzeit unternahme die Brandenburger Justiz Anstrengungen zur Vereinheitlichung des Systems in Zusammenarbeit mit bremen online services.

Das Verfahren stelle sich im Wesentlichen so dar, dass die Beteiligten Dokumente erstellen und signieren und diese dann über ein Web-Frontend einreichen. Das Dokument gehe dann bei der zentralen Poststelle ein. Dort erfolge die Prüfung der Signatur. Der Eingang bei dieser Poststelle sei der maßgeblich Zeitpunkt für den Zugang; der Absender erhalte von der Poststelle eine Eingangsbestätigung. Danach werde das Dokument an den Abholserver des jeweiligen Gerichts weitergeleitet, von wo die zuständigen Gerichtsmitarbeiter das Dokument herunterladen und weiterverarbeiten können.

Das Verfahren stelle sich aus Anwendersicht folgendermaßen dar:

Der Anwender müsse sich einmalig für das Verfahren anmelden; die Registrierungsdaten erhalte er dann wahlweise per Fax, Brief oder auch per SMS erfolgen, wodurch ein besonders zeitnaher Zugang der Daten erreicht werde.

Derzeit werden folgende Dateiformate unterstützt: PDF, DOC, RTF, HTML, XML, ASCII und TIFF. Die erforderliche elektronische Signatur könne mit allen ISIS-MTT-konformen Anwendungen erzeugt werden. Beim Upload über Webformular bestehe die Möglichkeit der Spezifizierung der Verfahrensart, was die Weiterverarbeitung beim Gericht erleichtere. Die Eingangsbestätigung (bzw. bei nicht regelkonformen Dokumenten eine Warnmeldung) erreiche den Nutzer bereits nach wenigen Sekunden. Über die Weboberfläche könne sich der Anwender eine Übersicht über alle bisher versandten Dokumente ansehen.

Die Weiterverarbeitung im Gericht erfolge zwar derzeit noch in Papier. Neben den Papierakten würden jedoch auch die elektronischen Dokumente beim Gericht gespeichert. So sei z.B. eine einfache Weiterleitung an andere Beteiligte möglich.

Der Versand vom Gericht an Beteiligte erfolge im Wesentlichen genauso – nur in umgekehrter Richtung. Derzeit würden die Dokumente vom Gericht als ZIP-Archiv (PDF und signiertes Dokument) versandt; für die nähere Zukunft sei der Versand signierter PDF-Dateien geplant.

Ein weiteres Feature des elektronischen Gerichtsbriefkastens sei die elektronische Akteneinsicht. Die Akteneinsicht könne über ein Online-Formular beantragt werden. Nach der Prüfung erfolge dann ggf. die Freigabe der ganzen Akte oder von Teilen davon; der Antragsteller werde auf elektronischem Wege benachrichtigt. Dieser könne die Akten dann online einsehen oder die komplette Akte herunterladen. Beim Download erhalte der Nut-

zer zusätzlich eine XML-Datei, die die Aktenstruktur abbilde; leider werde diese Funktion von den meisten Anwaltssoftwareprodukten noch nicht unterstützt.

Außer über das Web-Frontend sei der Gerichtsbriefkasten auch über eine Client-Anwendung mit integrierter Signaturkomponente benutzbar. Zudem existierten Schnittstellen zur Integration in bestehende Anwaltsfachverfahren.

Der elektronische Gerichtsbriefkasten habe zahlreiche Vorteile für die Verfahrensbeteiligten, insbesondere sei das Verfahren schneller als die Post und sicherer als Faxe. Es führe zur Einsparung von Druckkosten, Porto und Telefonkosten. Zudem ergäben sich keine Medienbrüche.

Auch die Justiz habe Vorteile durch das neue Verfahren. So können z.B. Metadaten in Fachverfahren übernommen werden und die Lesbarkeit elektronischer Dokumente sei viel besser als bei Faxen. Zudem könnten Synergien durch Vernetzung von Gerichten und Behörden erzielt werden.

Allerdings bestünden auch noch einige Probleme, die die Nutzung des elektronischen Gerichtsbriefkastens behinderten. So werde die Bedienung der Signaturkomponente von vielen Nutzern als schwierig angesehen, die IT-Ausstattung der Nutzer sei teilweise unzureichend. Haupthindernis sei allerdings ein gewisses Akzeptanzproblem das sich als "Huhn-Ei-Konflikt" darstelle. Weil das System noch wenige Nutzer habe, sei die Nutzung nicht attraktiv und bekomme deswegen nicht mehr Nutzer.

Dieses Akzeptanzproblem spiegele sich auch in den bisherigen Nutzer- und Vorgangszahlen wieder. Bisher seien am FG Cottbus 480 Eingänge auf elektronischem Wege erfolgt.

Die weitere Planung in Brandenburg sehe vor, 6 weitere Amtsgerichte aus dem Landgerichtsbezirk Frankfurt (Oder) in das System einzubinden; damit sei dann der gesamte Bezirk angeschlossen. Möglicherweise solle das System auch bei Behörden und anderen Justizzweigen eingeführt werden. In technischer Hinsicht solle die volle OSCI-Unterstützung erreicht werden.

Im Anschluss an den Vortrag Kleingünthers kam es zu einer kurzen Diskussion über den bisherigen Stand der Einführung der vollständig elektronisch geführten Akte.

Dr. Andreas Bovenschulte

Elektronischer Rechtsverkehr in Bremen

Dr. Bovenschulte berichtet zunächst über die Anfänge des elektronischen Rechtsverkehrs in Bremen. Bremen habe bereits seit 2002 das Online-Mahnverfahren im Praxisbetrieb. Es werde inzwischen bereits rege genutzt. Über die Schnittstelle "ProfiMahn", die sich an Anwälte und Verfahrensbeteiligte richte, die regelmäßig Mahnverfahren betreiben, seien allein im Jahr 2004 1,5 Mio Anträge eingereicht worden, über das Portal "OptiMahn", das jedem Antragsteller offen stehe, seien im Jahr 2004 immerhin 6.000 Anträge gestellt worden. Es seien daher die derzeit am häufigsten genutzten Verfahren mit qualifizierter Signatur in Deutschland.

Die im Bremer Mahnverfahren eingesetzte Technologie sei inzwischen in anderen Projekten außerhalb Bremens zum elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfach EGVP weiterentwickelt worden. Hierbei nannte Bovenschulte ausdrücklich Projekte beim BverwG, dem BFH und der Justiz in NRW. Diese Weiterentwicklung sei nun nach Bremen "re-importiert" worden. Derzeit werde EGVP in Bremen allerdings nur bei sensibler interner Kommunikation zwischen Gerichten und Behörden eingesetzt.

Das Verfahren, das Bovenschulte mit Screenshots illustrierte, sei dem in Brandenburg äußerlich recht ähnlich. Der Nutzer versende die Dokumente über eine Java-basierte Client-Anwendung, die bereits auf der Client-Seite eine Prüfung auf zulässige Dokumentenformate vornehme. In die Anwendung sei eine Signaturkomponente integriert. Diese ermögliche die Auswahl der Stärke der Signatur je nach Mitteilungart. Die Kommunikation erfolge über das OSCI-Protokoll.

Derzeit existiere nur eine Poststelle für alle Gerichte und beteiligten Behörden. Adressierbar sei daher nur die zentrale Eingangsstelle des jeweiligen Gerichts; die Weiterverteilung innerhalb des Gerichts erfolge dann intern. Die Poststelle generiere allerdings automatische Eingangsbestätigungen; dort sei auch der maßgebliche Ort und Zeitpunkt für den Zugang.

Der Versand von Dokumenten durch die Gericht erfolge bereits direkt durch den jeweiligen Bearbeiter

Ebenso wie in Brandenburg sei die Einführung der elektronischen Akte kurzfristig nicht geplant; die Akte werde parallel zum elektronischen Dokument ausgedruckt. Allerdings würden die elektronischen Dokumente bereits als Arbeitshilfen genutzt.

Bremen plane die sukzessive Integration der elektronischen Kommunikation in Fachverfahren sowie ein elektronisches Akteneinsicht bei elektronisch vorliegenden Dokumenten durch Zusendung

Ziel der Bremer Bemühungen sei die Einführung eines bundesweit einheitlichen Gerichtspostfachs, das die Vorzüge der verschiedenen Systeme vereinigen solle.

Ralf Geis

Elektronischer Rechtsverkehr in Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz ist nach Angaben von Ralf Geis der elektronische Rechtsverkehr seit Anfang 2004 im Wirkbetrieb. Inzwischen sei die komplette Verwaltungsgerichtsbarkeit angeschlossen, ab Oktober 2005 solle auch das Landessozialgericht einbezogen werden.

Im Gegensatz zu Brandenburg und Bremen habe man sich in Rheinland-Pfalz entschlossen, E-Mail unter Verwendung von Standardkomponenten (S-MIME) als Kommunikationsweg zu nutzen. Man sei hierbei von der Überlegung ausgegangen, dass E-Mail bei den Anwälten bereits stark verbreitet sei weshalb nur ein geringer Umstellungsaufwand in den Kanzleien anfallen sollte. SPAM sei bisher trotz der auf den Justizwebsites veröffentlichten Mailadressen der Gerichte kein großes Problem gewesen, weshalb man bisher auf eine Registrierungspflicht verzichten konnte.

Unterstützt würden alle Dokumentarten nach OT-Leit sowie alle derzeit auf dem Markt befindlichen Signaturkarten. Alle Spruchkörper der Gerichte seien direkt eingebunden. An der jeweiligen Posteingangsstelle erfolge eine automatische Signaturprüfung und der automatisierte Versand einer Empfangsbestätigung.

Das System in Rheinland-Pfalz erlaube einen vollständigen papierlosen Workflow. Um die Umstellung zu erleichtern, sei ein Workflow-Handbuch für die Mitarbeiter erstellt worden, das jeden Bearbeitungsschritt detailliert dokumentiere. Das elektronische Postfach sei direkt an die Fachverfahren angebunden. Eine elektronische Akte existiere zwar bereits; die führende Akte werde aber derzeit noch in Papier geführt. Der Schulungsaufwand sei erfreulich gering gewesen, da die neuen Funktionen in bewährte Software integriert worden seien. Die Akzeptanz in der Richterschaft bei den Verwaltungsgerichten liege inzwischen bei nahezu 100%.

Nachrichten von den Gerichten an Beteiligte werden ebenfalls per verschlüsselter Mail versandt. Den Dokumenten werde der "Grunddatensatz XJUSTIZ" beigelegt, wodurch die Übernahme in XML-basierte Anwendungen werde.

Den Nutzern – sowohl den Mitarbeitern der Gerichte als auch den Verfahrensbeteiligten werde ein umfangreicher Service geboten. An den Gerichten wurden IT-Teams eingerichtet; externe Nutzer erhielten sowohl bei der Einrichtung und Konfiguration ihrer Systeme als auch bei aufgetretenen Störungen intensive Unterstützung durch die IT-Fachkräfte im Justizrechenzentrum.

Seit Februar sei eine elektronische Akteneinsicht möglich. Die Beteiligten könnten die gesamten Akte als ZIP-Datei herunterladen. Weitere elektronisch erbrachte Dienstleistungen seien die elektronische Verfahrensstandsabfrage über ein Web-Portal sowie die Abwicklung von Entschädigungen ehrenamtlicher Richter.

Gies sieht jedoch die Notwendigkeit, weiterhin intensives Marketing für en elektronischen Rechtsverkehr zu betreiben, da die Akzeptanz unter den Beteiligten noch immer zu wünschen übrig ließe. Zwar stiegen die Verfahrenszahlen stetig; bisher seien aber lediglich ungefähr 400 Verfahren im elektronischen Rechtsverkehr im Wirkbetrieb bearbeitet worden. Dies seien gerade einmal 5-7% der Verfahren. Die Akzeptanz der Rechtsanwälte sei leider immer noch gering; bisher erfolge die Nutzung eher durch Gemeinden und Behörden. Man bewerbe das System daher intensiv auf Fachmessen, biete Seminare an und pflege den intensiven Kontakt zu Kammern und Behörden. Geis berichtete, dass er sogar Rechtsanwälte auf den Gerichtsfluren direkt anspreche und versuche, sie für die neuen Möglichkeiten zu begeistern.

Demnächst stehe die Einbindung von Asylverfahren in das System des elektronischen Rechtverkehrs in Rheinland-Pfalz an. Man erhoffe sich davon eine weitere Steigerung der Verfahrenszahlen.

Dr. Andreas Bovenschulte

Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs durch Nutzungsanreize für Anwender

In seinem zweiten Vortrag im Rahmen des BLK Arbeitskreises "Elektronischer Rechtsverkehr" befasste sich Dr. Bovenschulte mit dem Hauptproblem des elektronischen Rechtsverkehrs, der geringen Akzeptanz der Nutzer. Die Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs in Deutschland sei bisher weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben, insbesondere bei Transaktionsdienstleistungen. Als Gegenbeispiel nannte Bovenschulte den elektronischen Rechtsverkehr in Österreich, wo die Nutzungsquote ca. 80-90% betrage. Allerdings sei dort die Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs für die Anwaltschaft verpflichtend.

Die geringe Nutzung habe verschiedene Ursachen. Hauptgrund dürfte sein, dass sich für die Beteiligten häufig ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis ergebe. Kosten ergeben sich unter anderem für Informationsbeschaffung, Aufbau und Betrieb der technischen Infrastruktur sowie organisatorische Umstellungen in den Kanzleien. Diesen Kosten stünde auch ein Nutzen gegenüber, so fiele weniger Papier und damit auch geringere Portokosten an, es ergäben sich keine Medienbrüche, die Laufzeiten würden verkürzt und die elektronischen Dokumente erlaubten eine bessere und platzsparendere Archivierung. Es sei allerdings so, dass sich die Kosten in der Regel real beziffern ließen, der Nutzen sei dagegen nur eine Aussicht, die sich nicht in Zahlen fassen ließe. Manchmal stelle auch schlichtweg die Unkenntnis der Vorteile sowie Ignoranz gegenüber dem Fortschritt ein Hindernis dar.

Die Herausforderung bestehe somit darin, die Nutzungsraten zu erhöhen, da sich ansonsten keine Amortisation und keine Rationalisierungseffekte ergäben und der Justiz in Deutschland im europäischen und internationalen Standortwettbewerb erhebliche Nachteile drohen.

Inzwischen gebe es auch eine rechtspolitische Reaktion auf die Situation. Die Justizministerkonferenz habe Mitte 2004 eine Arbeitsgruppe zur "Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs durch Nutzungsanreize" eingesetzt. Diese Arbeitsgruppe habe Ende Mai 2005 einen Bericht vorgelegt, über den die Justizministerkonferenz Ende Juni 2005 beschlossen habe.

Als erster Schritt müsse der Zugang zu den Systemen erleichtert werden. Dies könne man durch Öffentlichkeitsarbeit erreichen. Hier nannte Bovenschulte neben Pressearbeit auch die Präsenz auf Informationsveranstaltungen und Messen. Der elektronische Rechtsverkehr müsse in die Aus- und Fortbildung eingebunden werden, wie dies z.B. heute schon

bei der Ausbildung in der Steuerverwaltung für ELSTER üblich sei. Zentrale Einstiegsportale wie z.B. www.justiz.de seien ebenfalls geeignet, den Zugang zu erleichtern.

Wichtig sei auch, die Technik anwenderfreundlich gestalten. Die Kommunikations- und Sicherheitsinfrastruktur müsse vereinheitlicht werden. Hier gebe es bereits vielversprechende Ansätze, z.B. das Projekt "elektronisches Gerichtspostfach" der BLK. Die Vereinheitlichung müsse auch für die Datenaustauschformate gelten. Außerdem müsse eine kostengünstige elektronische Signatur angeboten werden. Trotz geringerer Kosten für geringere Signaturstandards plädiert Bovenschulte für den Verbleib bei qualifizierten elektronischen Signaturen um nicht durch die Definition anderer sicherer Verfahren der Vereinheitlichung entgegenzuwirken.

Ein weiteres Hemmnis sei die Pflicht zur Übermittlung von Unterlagen in Papierform. Es müsse daher geprüft werden, ob sich nicht etliche Belegpflichten reduzieren ließen. Ein positives Beispiel hierfür sei der ersatzlose Wegfall von Belegpflichten bei ELSTER. Ein wesentlicher Anwendungsfall könne auch die Einführung eines vereinfachten Vollstreckungsverfahrens nach österreichischem Vorbild sein. Auch die Erweiterung des behördlichen Zugriffs auf zentrale Dokumentenregister im Einverständnis mit dem Betroffenen könne der Papierflut entgegenwirken. Hierbei sei allerdings der Datenschutz zu beachten.

Ein großer Vorteil des elektronischen Rechtsverkehrs sei die Verfahrensbeschleunigung. Der Wegfall der Postlaufzeiten für sich genommen sei jedoch kein hinreichender Nutzungsanreiz. Erforderlich sei auch eine interne Geschäftsprozessoptimierung. Ein gewisser Effekt sei auch durch administrative Maßnahmen erreichbar, z.B. verkürzte Bearbeitungsfristen bei elektronischer Einreichung von Dokumenten. In Thüringen werde dies bereits in der Steuerverwaltung praktiziert. Derartige Maßnahmen seien jedoch schlecht auf Gerichtsverfahren übertragbar; hier könnten möglicherweise "weiche" Vorrangklauseln dergestalt eingeführt werden, dass elektronisch eingereichte Dokumente vorrangig bearbeitet würden sofern gesetzliche Regelungen nicht entgegenstünden. Sehr schnell realisierbar sei hingegen die Einführung der Vorschusszahlung durch signierte Lastschriftzugsermächtigung, da es die Wartezeiten bis zum Eingang des Vorschusses verkürzen würde, wenn das Verfahren sofort mit Eingang der Lastschriftermächtigung in Gang gesetzt werden könnte.

Auch finanzielle Anreize könnten die Akzeptanz des elektronischen Rechtsverkehrs fördern, da dies die Kosten-Nutzen-Kalkulation zu Gunsten des elektronischen Verfahrens

beeinflussen würde. Kosten für die Teilnahme am elektronischen Rechtsverkehr dürften keinesfalls teurer sein als andere Verfahren. Für dieses Vorgehen gebe es bereits praktische Beispiele. So würden in Österreich bis Ende 2006 keine Gebühren in Verwaltungsverfahren bei elektronischer Antragseinreichung erhoben. Das Deutsche Patent- und Markenamt gewähre einen Gebührenerlass von 10€ bei elektronischer Antragseinreichung. Die Wirkung solcher Anreize sei allerdings empirisch schwer nachweisbar.

Es stelle sich allerdings die Frage, inwieweit die Einführung unterschiedlicher Gebühren je nach Form der Antragstellung in Ansehung von Gleichheitssatz und Sozialstaatsgebot rechtlich zulässig seien. Bovenschulte hält dies für zulässig, soweit die Festsetzung der Gebührensätze nicht willkürlich erfolge, und die Gebühren für konventionelle Verfahren nicht erhöht würden. Es bestehe aber zudem das Problem der Finanzierbarkeit. Es könne nur ausgekehrt werden, was durch das elektronische Verfahren eingespart würde. Die Justizministerkonferenz habe empfohlen, die Einführung finanzieller Anreize in ausgewählten Projekten zu erproben.

Effektivstes Instrument zur Steigerung der Nutzungsquoten sei die Einführung obligatorischer elektronischer Kommunikation. So habe z.B. Österreich die Rechtsanwälte verpflichtet, am elektronischen Verfahren teilzunehmen. Lediglich Privaten sei noch die Verfahrensteilnahme auf "klassischem Wege gestattet. In den USA gebe es Verfahren mit "mandatory E-Filing". Auch in Deutschland gebe es bereits einige Verfahren, in denen die Teilnahme auf elektronischem Wege verpflichtend sei, z.B. ELSTER, die Beantragung von Verschmutzungszertifikaten, die Meldung von Arbeitnehmern sowie die Meldungen zum elektronischen Handelsregister.

Voraussetzung eines verpflichtenden elektronischen Verfahrens sei allerdings ein gewisser Reifegrad des Verfahrens. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müsse gewahrt bleiben. Die Leitlinien zur Einführung elektronischer Verfahrensteilnahme müssten daher einigen Anforderungen genügen. So könne man lediglich professionelle Nutzer verpflichten. Zudem müsse es Übergangsfristen und Härtefallklauseln geben.

Ein realistisches Ziel sei z.B., ab 1.7.2007 Mahnbescheide durch Rechtsanwälte nur noch auf elektronischem Wege zuzulassen.

Abschließend stellte Bovenschulte klar, dass nur eine Bündelung der Maßnahmen zum Erfolg führen könne. Hierzu sei ein koordiniertes Vorgehen aller beteiligten Akteure und die Erarbeitung eines gemeinsamen Aktionsplans unerlässlich.