



Neue Richtervereinigung

Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern,
Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.

Bundesvorstand

05. Januar 2015

Neue Richtervereinigung e.V. | Greifswalder Str. 4 | 10405 Berlin

Bundesministerium der Justiz und für
Verbraucherschutz

per Mail an
poststelle@bmjv.bund.de
brosch-ch@bmjv.bund.de

Bundesbüro:

Martina Reeßing,
Leiterin des Bundes-
büros

Greifswalder Str. 4
10405 Berlin

Tel.: 030/420223-49
Fax: -50

bb@neuerichter.de
www.neuerichter.de

Stellungnahme der Neuen Richtervereinigung zum Referentenentwurf zur Einführung der elektronischen Akte in Strafsachen

Die Neue Richtervereinigung (NRV) weist zunächst darauf hin, dass sich die Einführung der elektronischen Akte nicht bis zum 1. Januar 2016 realisieren lassen wird. Denn trotz aller Anstrengungen der Politik, den elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz verbindlich festzulegen, hat es bislang an keiner Stelle eine zwingende Vorgabe zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz gegeben. Gerade im Bereich des Strafverfahrens, das bei Einführung einer elektronischen Akte ein technisch durchgängiges Verfahren von der Anzeigenaufnahme bei der Polizei bis hin zum Strafvollzug verlangt, gibt es so viele ungelöste Fragen technischer und organisatorischer Art, dass es ausgeschlossen scheint, auch nur zeitnah bis zum 1. Januar 2016 mit einer elektronischen Akte zu arbeiten.

Die NRV weist darauf hin, dass es sich negativ auswirken wird, wenn die Länder für die Einführung der elektronischen Akte – hier der elektronischen Strafsakte – keinen ausreichenden Vorlauf bekommen und wenn sie keine ausreichenden finanziellen Mittel zur Verfügung stellen. Sollte es im Zusammenhang mit der Umstellung auf die Elektronische Akte in Strafsachen und/oder deren Betrieb zu massiven Ausfällen und/oder Sicherheitslücken kommen, so könnte dies zu einer Krise des Gesamtsystems führen, der mit rechtsstaatlichen Mitteln – eben weil deren Funktionstüchtigkeit dann nicht mehr sichergestellt wäre – nicht mehr begegnet werden könnte. Dieser Gefahr sollte sich der Gesetzgeber bewusst sein.

Sprecher des Vorstandes und Pressesprecher:

Martin Wenning-Morgenthaler, LAG Berlin- Brandenburg, Magdeburger Platz 1, 10785 Berlin, Martin.Wenning-Morgenthaler@neuerichter.de,
Tel.: 0177/20170 65 und 030/90171-349 (d.)

Brigitte Kreuder-Sonnen, LG Lüneburg, Am Burgfeld 7, 23568 Lüneburg, Brigitte.Kreuder-Sonnen@neuerichter.de, Tel.: 0451/3711809 (d.)

Weitere Mitglieder des Bundesvorstandes:

Garonne Bezjak, AG Pinneberg, Bahnhofstr. 17, 25421 Pinneberg, Garonne.Bezjak@neuerichter.de, Tel.: 04101/503-202 (d.)

Jens Heise, SG Berlin, Invalidenstr. 52, 10557 Berlin, Jens.Heise@neuerichter.de, Tel.: 030/90227 - 3070 (d.)

Werner Kannenberg, Special Chamber of the Supreme Court, St. Nazim Gafurri 31, 10000 Pristina / Kosovo, Telefon (d.): 00386 4978 3994

Darüber hinaus verweisen wir zunächst auf unsere Stellungnahme vom 16. Juli 2012 zum Vorentwurf, die in weiten Teilen nach wie vor Gültigkeit hat. Die NRV beschränkt sich ergänzend auf die nachfolgenden allgemeinen Hinweise Wesentliche Aspekte der Stellung der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind nicht in den Prozessvorschriften, sondern im Deutschen Richtergesetz zu regeln. Wir behalten uns hierzu eine ergänzende Stellungnahme vor.

1. Das Menschenbild beim Einsatz der elektronischen Akte

Die NRV ist sich des Umstandes bewusst, dass langfristig die elektronische Akte in einer technisierten Welt unumgänglich ist. Die NRV gibt für alle Formen der Elektronisierung von Akteninhalten jedoch folgendes zu bedenken:

Die oberste Prämisse der Justiz ist jeder einzelne Mensch, der mit dem Gericht in Kontakt tritt. Richter und Richterinnen haben auf der Grundlage des Gesetzes den einzelnen individuellen Menschen mit seinem individuellen Fall in seiner Gänze zu sehen. Die Vereinfachung durch Elektronik darf niemals dazu führen, dass dieser Einzelfall nicht mehr gesehen wird.

Digitale Datenverarbeitung beruht auf Algorithmen, also auf determinierten, sich in verschiedenen Variationen wiederholenden Programmschleifen, die sich nur begrenzt variieren lassen. Gerade in dieser Begrenztheit liegt der Schlüssel für ihre Effizienz. Damit besteht die Gefahr, dass aufgrund dieser Vereinfachung durch Elektronik der jeweilige Einzelfall nicht mehr in seiner konkreten Besonderheit gesehen und erfasst wird und Justiz nur noch den Rahmen für einen effizienten Umgang mit Konflikten und abweichendem Verhalten bietet. Denn die Judikative ist eine wesentliche Säule der Demokratie. Sie hat dem Menschen nicht zu verwalten, sondern ihm zu dienen.

2. Überwachung ausschließen

Die Elektronisierung und Effektivierung von Verfahrensabläufen werden Begehrlichkeiten wecken, die Gefahren für die Unabhängigkeit der Justiz bergen. So scheint es möglich, Daten elektronisiert dergestalt zusammenzufügen, dass sich Profile erstellen lassen, die Auskunft über die Arbeitsweise der Richterinnen und Richter geben. So wird zum Beispiel die Uhrzeit der Unterschrift des Urteils zeitlich erfasst. Derartigen Verlockungen darf nicht nachgegeben werden. Die richterliche Unabhängigkeit speist sich im Wesentlichen durch die Freiheit des Richters und der Richterin zur Sicherung seiner Unabhängigkeit. Diese Freiheit steht einer Kontrolle der Arbeitsweise diametral entgegen. Deshalb ist es unzureichend, den Gesetzentwurf auf eine Änderung der StPO, des EGStPO, des Schriftgutaufbewahrungsgesetzes, des StVollzG, des StGB, des OWiG, der Kostengesetze und des Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten zu beschränken. Die Auswirkungen der Einführung der elektronischen Akte in den Gerichten und Staatsanwaltschaften auf die Stellung und die Rahmenbedingungen für Richter und Richterinnen sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte müssen zentral im Deutschen Richtergesetz (DRiG) festgelegt werden. Die Einführung der elektronischen Akte muss zwingend die Einhaltung der entsprechenden Schutzbedingungen gewährleisten.

3. Dienende Funktion der elektronischen Verfahrensabläufe

Darüber hinaus darf die elektronische Aktenführung nicht dazu führen, dass die Richterin oder der Richter darin beschränkt wird, bestimmte für sie oder ihn für richtig erachtete Verfahrenshandlungen vorzunehmen. Auch dies wäre ein unzulässiger Eingriff in die Unabhängigkeit. Die EDV darf Vereinfachungen anbieten, aber nicht vorgeben, damit Justiz den Menschen in dem in Ziffer 1 beschriebenen Sinne weiterhin dienen kann. In der Umsetzung des Gesetzes muss folglich sichergestellt sein, dass die richterliche Unabhängigkeit nicht tangiert wird und der Richter bzw. die Richterin einen Anspruch auf Schaffung und Bereitstellung der sachlichen, institutionellen und personellen Ausstattung hat, die er bzw. sie zur Ausschöpfung seiner bzw. ihrer richterlichen Unabhängigkeit für erforderlich und wünschenswert hält. Hier besteht auch im Hinblick auf die Rechtsprechung noch gesetzgeberischer Handlungsbedarf (vgl.: BGH, Urteil vom 3. November 2004 - RiZ(R) 2/03, NJW 2005, 905). Programmierte Standardtexte dürfen in keinem Fall die Grundlage individuell zu gestaltender Entscheidungen werden.

Aus den vorgenannten Gründen ist gesetzlich auf bundesrechtlicher Ebene jedenfalls festzuschreiben, dass die elektronische Datenverarbeitung der Justiz lediglich dienen darf und nicht die Justiz sich der EDV beugen muss. Wir haben erhebliche Bedenken, ob dieser Grundsatz insbesondere durch Fachanwendungen wie ForumStar gewährleistet werden kann. Es ist wichtig, ein entsprechendes Bewusstsein bei allen beteiligten Entscheidern, Entwicklern und sonstigen Akteuren zu verankern.

Um die Arbeitsfähigkeit in der elektronischen Akte zu gewährleisten, müssen auf der einen Seite das Speichermedium und auf der anderen die zur Bearbeitung eingesetzten Programme, und zwar sowohl diejenigen Programme, die den Zugriff auf den Datenbestand ermöglichen, als auch jene, die deren weitere Bearbeitung erlauben, bis hin zu jenen, die die Kommunikation zur Außenwelt ermöglichen, aufeinander abgestimmt sein. Diese Abstimmung muss über die Grenzen von Institutionen – von der Polizei, dem Zoll, den Finanzämtern und einer Vielzahl von kommunalen, Landes- und Bundesbehörden über die Staatsanwaltschaften bis hin zu den Gerichten und wieder zurück zu den Vollstreckungsbehörden – und über die föderalen Grenzen hinweg möglich sein. Dies spricht für ein hohes Maß an Vereinheitlichung.

In Bezug auf die systeminterne Kompatibilität muss nach Ansicht der NRV die Elektronische Akte in Strafsachen den konzeptionellen Ausgangspunkt für die weitere Programmarchitektur bilden, um den Anforderungen an die zu speichernden Inhalte und Formate entsprechen zu können. Die Elektronische Akte in Strafsachen ist also ohne etwaige Vorgaben aus der digitalen Umgebung zu entwickeln. Überlegungen, die Entwicklung der EAST umgekehrt an den Bedürfnissen der bestehenden Anwendungsprogramme auszurichten, um sie dort anbinden zu können, sind zu verwerfen. Abgesehen davon, dass eine Vielzahl von Anwendungsprogrammen ihrerseits den Anforderungen an ergonomisches Arbeiten Hohn sprechen, sollte es sich von selbst verstehen, dass die Akte selbst den Ausgangspunkt ihrer Bearbeitung bilden muss, wenn die Arbeitsprozesse ergonomisch ineinandergreifen sollen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Möglichkeiten zur Vereinheitlichung entsprechen nach Auffassung der NRV diesen Erfordernissen nicht.

4. Akzeptanz allein durch Mehrwert bei der täglichen Arbeit

Selbst wenn man nicht den gesamten Verfahrensablauf von der Polizei bis zum Strafvollzug betrachten würde, sondern den Fokus auf die elektronische Gerichtsakte beschränken würde, gibt es abgesehen von vereinzelten Pilotinstallationen bislang kein technisches System, das auch nur einigermaßen für einen Echtbetrieb ausgereift wäre. Grundvoraussetzung ist eine Unterstützung der Arbeit aller in der Justiz Beschäftigten, die mehr ist als die weitgehende Kopie der bisherigen Arbeitsabläufe nur mittels eines anderen Mediums. Eine zwingend notwendige Akzeptanz bei den Beschäftigten der Justiz verlangt einen Mehrwert für die Beschäftigten.

5. Menschengerechte Gestaltung der Arbeit bisher nicht berücksichtigt

Die im Arbeitsschutzgesetz gesetzlich zwingend vorgegebene menschengerechte Gestaltung der Arbeit ist noch nicht einmal als Randaspekt im Entwurf beschrieben. Das reduziert sich nach den gesetzlichen Arbeitsschutzvorgaben nicht allein auf den Arbeitsplatz, sondern erstreckt sich ebenso auf die Arbeitsabläufe und die Arbeitsumgebung. Dazu gehört es, dass wesentliche Komponenten richterlichen Arbeitens, wie beispielsweise und vor allem die Möglichkeit einer arbeitsplatzunabhängigen Bearbeitung von Verfahren, beibehalten werden können. Die gesundheitlichen Auswirkungen der zu erwartenden Veränderungen an den Arbeitsabläufen auf jeden einzelnen Beschäftigten in der Justiz sind bislang noch nicht einmal in Ansätzen erforscht.

Die Neue Richtervereinigung hält es für erforderlich, dass dem Arbeitsschutz entsprechende subjektive Ansprüche der Richter in das DRiG aufgenommen werden. Unter den Bedingungen eines zunehmenden Erledigungsdrucks, dem viele Richterinnen und Richter ausgesetzt sind, reicht es insbesondere nicht aus, die Umsetzung entsprechender Schutzmaßnahmen als Obliegenheit der Betroffenen selbst zu konstituieren.

6. Besonderer Datenschutz - Kritische Infrastruktur

Die Einführung der elektronischen Akte setzt voraus, dass die höchstmögliche Datensicherheit hergestellt wird. Die Datensicherheit muss sich jeweils auf dem höchstmöglichen Niveau befinden. Kosten dürfen für das Schutzniveau keine Rolle spielen. Die NRV gibt sich allerdings gleichwohl nicht der Illusion hin, dass es eine absolute Datensicherheit gibt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die sensiblen Gerichtsdaten von unbefugten Dritten gelesen und verändert werden. Diesen Umstand hat uns Edward Snowden eindrucksvoll vor Augen geführt. Deshalb ist zumindest sicherzustellen, dass die Justiz wegen Ihrer Bedeutung für das Gemeinwesen auch als „Kritische Infrastruktur“ im Sinne des derzeit verhandelten IT-Sicherheitsgesetzes behandelt wird. Es ist auch darauf zu achten, dass die Daten nicht in einer Behörde der Exekutive gespeichert werden. Denn dies wäre ein Eingriff in die Gewaltenteilung. § 497 StPO bedarf insoweit einer Klarstellung. Die Neue Richtervereinigung hat auch erhebliche Zweifel, ob eine kritische Infrastruktur überhaupt noch einer zentralen Datenhaltung zugänglich ist oder ob diese nicht eine relativ sichere dezentrale Datenhaltung zwingend verlangt.

Das höchstmögliche Maß an Datenschutz muss daneben im Hinblick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung selbstverständlich für alle Beteiligten gesichert sein. Eine bloße Strafdrohung, auf die der Gesetzentwurf verweist, erscheint in Hinblick auf die Missbrauchsgefahr nach Auffassung der NRV nicht ausreichend. Vielmehr müssen bereits durch den Gesetzgeber hier konkret die wesentlichen Modalitäten einer strukturellen Datensicherung vorgegeben werden. Nur die technische Umsetzung darf dem – häufig mehr die Finanzen als die rechtsstaatliche Notwendigkeit beachtenden – Verordnungsgeber anheimgestellt werden. Es ist für alle Beteiligten existenziell, dass der erforderliche hohe Sicherheitsstandard gleichermaßen gewährleistet, aber auch in nachvollziehbarer Weise transparent ist. Mit dieser besonderen Bedeutung korrespondiert das Erfordernis, dass wesentliche Anforderungen in diesem Bereich explizit durch den Gesetzgeber auch in den strafprozessualen Regelungen ausdrücklich statuiert werden. Es reicht nicht aus, wenn sich im Gesetzentwurf lediglich eine einzige konkrete Anforderung in Form einer Herkunfts-Markierung zur Authentizitäts-Sicherung findet, aber nichts zu Verschlüsselungen, zu selbstlimitierten Einsichtsrechten, oder zu einer unumgehbaren Protokollierung sämtlicher Zugriffe auf sämtliche Dateien. Allein das Vertrauen darauf, dass das Bundesdatenschutzgesetz insoweit die Regelungen bestimmt, ist für den Bereich der Strafverfolgung nicht ausreichend.

7. Die Kosten sind unzureichend dargestellt

Die Kosten der Einführung der elektronischen Akte im Strafverfahren sind, wie im Referentenentwurf eingeräumt wird, nicht verlässlich schätzbar. Es wird mit verschiedenen Näherungswerten operiert, wobei sich diese auf die Arbeit in der bisherigen Infrastruktur reduzieren. Es reicht nicht, die Arbeitsplätze mit einem weiteren Monitor aufzurüsten und ein paar Scanner zu beschaffen. Weder die Installationen und die Infrastruktur in den Gerichtsgebäuden erlauben bislang den breiten Einsatz der elektronischen Akte noch die Infrastruktur zwischen den Gerichtsgebäuden jedenfalls außerhalb der großen Städte. Die beim Echtbetrieb mit der elektronischen Akte erforderlichen Hochverfügbarkeitssysteme müssen jederzeit gegen Ausfallsicherheit geschützt sein, was in fast allen Bereichen der Justiz bisher nicht der Fall ist.

Die Grundlagen der Kostenschätzung sind nicht transparent. Eine stichprobenartige Überprüfung der in der Entwurfsbegründung erwähnten „Grobkalkulation des Verbesserungs- und Investitionsbedarfs für die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte“ hat bereits ergeben, dass die dortigen Annahmen allenfalls 50% des tatsächlichen Bedarfs widerspiegeln. Der häusliche Arbeitsplatz, der für die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit unabdingbar ist, findet bislang keine Berücksichtigung. Auch die Kalkulation der Kosten für die Schaffung geeigneter Arbeitsbedingungen in den Sitzungssälen, Beratungszimmern und Dienstzimmern sind nicht ersichtlich. Aufwände für sonstige an der Justiz Beteiligte wie die Infrastruktur für die Verteidigerinnen und Verteidiger, Sachverständige sowie Dolmetscher und Dolmetscherinnen sind nicht kalkuliert. Die ergonomische Gestaltung des Arbeitsplatzes entsprechend den gesetzlichen Arbeitsschutzvorgaben z.B. in der Bildschirmarbeitsverordnung ist nicht kalkuliert.

Zusammenfassend steht die NRV auf dem Standpunkt, dass die zu befürchtenden negativen Auswirkungen der Einführung einer elektronischen Akte gegenwärtig noch verkannt werden und von dem Gesetzentwurf nicht gebührend benannt werden.