

Ralf Köbler

## Elektronischer Rechtsverkehr in Deutschland: Die langsame föderale Revolution

---

Der seit vielen Jahren rechtlich mögliche elektronische Rechtsverkehr in Deutschland hat sich über einige «Pflichtsachgebiete» hinaus kaum entwickelt. Das «Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs» wird mittelfristig zu Vereinfachungen, aber auch dazu führen, den elektronischen Rechtsverkehr zum verpflichtenden Kommunikationsweg zwischen Anwalt und Gericht zu machen.

---

Category: Articles  
Region: Germany  
Field of law: E-Justice

Citation: Ralf Köbler, Elektronischer Rechtsverkehr in Deutschland: Die langsame föderale Revolution, in: Jusletter IT 19. November 2015

## Inhaltsübersicht

1. Die Definition nach deutschem Recht
2. Die bisherigen Rechtsgrundlagen des elektronischen Rechtsverkehrs in Deutschland
  - 2.1. Das deutsche Signaturrecht
  - 2.2. Elektronischer Rechtsverkehr und das Recht der gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Verfahren
  - 2.3. Die empirische Entwicklung des elektronischen Rechtsverkehrs in Deutschland
3. Elektronischer Rechtsverkehr der Zukunft: Das Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs als Vereinfachungs- und Verbindlichkeitsansatz

### 1. Die Definition nach deutschem Recht

[Rz 1] Elektronischer Rechtsverkehr in Deutschland ist die rechtsverbindliche, dem Erklärenden rechtlich und technisch sicher zurechenbare elektronische Übermittlung von Prozessurteilen und anderen Dokumenten in gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Verfahren. Die Anforderungen an die Zurechenbarkeit bedingen den Einsatz technischer Systeme, die gewährleisten, dass die Übermittlung unverändert und unverfälscht geschieht (Integrität), dass der vorgebliche Absender auch der tatsächliche ist (Authentizität) und kein Unbefugter die Erklärung zur Kenntnis nehmen kann (Vertraulichkeit).

[Rz 2] Seine Rechtsgrundlagen findet der elektronische Rechtsverkehr im Signaturrecht und in den gerichtlichen und strafprozessualen Verfahrensordnungen sowie den Ausführungsverordnungen des Bundes und der Länder.

[Rz 3] Praktisch umgesetzt wird dies in Deutschland im Wesentlichen durch den Einsatz eines hierfür entwickelten und durch Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder zur Nutzung vorgeschriebenen elektronischen Versand- und Adressenverwaltungssystems, dem Elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfach EGVP, mit Verschlüsselungstechnik und unter Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur, die für jeden Posteingang vom Empfänger beim Aussteller der Signatur auf Echtheit und Gültigkeit überprüft wird:

[Rz 4] Die Schriftform des § 126 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), die eine eigenhändige Unterschrift erfordert, wird nach deutschem Recht durch die elektronische Form rechtswirksam ersetzt, wenn der Aussteller der Erklärung seinen Namen hinzufügt und das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz (SigG) versehen hat. Bei der elektronischen Form handelt es sich daher rechtlich um eine Ersetzung der herkömmlichen Schriftform mit eigenhändiger Unterschrift. Ihr Anwendungsbereich entspricht grundsätzlich dem der Schriftform.

[Rz 5] Im übertragenen Sinne wird beim elektronischen Rechtsverkehr nicht nur der Personalausweis des Erklärenden vorgezeigt, er wird auch bei der ausstellenden Behörde auf Echtheit und Gültigkeit überprüft. Dieser hohe Sicherheitsstandard hat sich in der deutschen Rechtspraxis zunächst als Hindernis für die Verbreitung des rechtssicheren elektronischen Übertragungsweges erwiesen.

## 2. Die bisherigen Rechtsgrundlagen des elektronischen Rechtsverkehrs in Deutschland

### 2.1. Das deutsche Signaturrecht

[Rz 6] Das Recht der elektronischen Signatur ist im Signaturgesetz<sup>1</sup> geregelt, das die Europäische Signatur-Richtlinie<sup>2</sup> in das nationale Recht umsetzt. Das deutsche Signaturrecht unterscheidet wie das europäische verschiedene Arten von Signaturen: Die einfachste Form ist die elektronische Signatur. Sie liegt schon vor, wenn unter einer elektronischen Erklärung der Name eingetippt wird oder eine Unterschrift in ein Computerfax eingescannt wird. Die einfache elektronische Signatur ist aber rechtlich mit einer Unterschrift nicht gleichgestellt. Die fortgeschrittene elektronische Signatur beruht auf einem Zertifikat, das von einem hierzu autorisierten Aussteller stammt, ist prüfbar, erfüllt aber die Anforderungen an eine rechtsverbindliche elektronische Unterschrift ebenfalls nicht. Erst die qualifizierte elektronische Signatur erfüllt die gesetzlichen Vorgaben an eine «Unterschrift». Sie funktioniert vereinfacht wie folgt:

[Rz 7] Dem Signaturinhaber wird ein eigenes elektronisches Schlüsselpaar zugeordnet, das aus einem öffentlichen und einem privaten Schlüssel besteht. Der Empfänger stellt durch ein mathematisches Prüfsummenverfahren sicher, dass die Unterschrift tatsächlich vom Inhaber des angegebenen Schlüssels erzeugt wurde und das übermittelte Dokument unverändert ist. Der Inhaber des eingesetzten Schlüsselpaars und Aussteller des Dokuments ist allein durch die Signatur nicht sicher zu identifizieren. Hierzu bedarf es der Hilfe einer vertrauenswürdigen dritten Person, dem Aussteller der Signatur, des «Trust-Centers», das die Echtheit und Gültigkeit der Signatur bestätigt.

[Rz 8] Eine qualifizierte elektronische Signatur liegt nach der gesetzlichen Definition vor, wenn die Signatur auf einem zum Zeitpunkt ihrer Erzeugung gültigen Zertifikat beruht und mit einer sicheren Signaturerstellungseinheit erzeugt wird (§ 2 Nr. 3 in Verbindung mit Nr. 2 Signaturgesetz).

[Rz 9] Das Zertifikat von eines Zertifizierungsdienstanbieters (Trust-Center) ermöglicht die Identifizierung des elektronisch Unterzeichnenden, indem sie die Signatur einer Person zuordnet (§ 2 Nr. 9 Signaturgesetz). Qualifizierte elektronische Signaturen können nach geltendem deutschem Recht nur einer natürlichen Person als Signaturschlüsselinhaber zugeordnet werden. Es ist daher in Deutschland derzeit nicht möglich, eine elektronische Signatur einer Anwaltskanzlei, einem Unternehmen, einer Behörde oder einer anderen Organisation zuzuordnen. Ein elektronisches Dienst- oder Amtssiegel wie in Österreich gibt es im deutschen Recht noch nicht. Allerdings ist die Zuordnung weiterer Zusätze zum Namen (Attribute) technisch möglich, was derzeit nur für die Notare umgesetzt ist. Zulässig sind auch Pseudonym-Signaturen, die eine Pseudo-Amtssignatur ermöglichen würden: Der Präsident eines Gerichtes könnte unter dem Pseudonym «xxx-Gericht» eine Signatur bekommen – aber wollte er wirklich persönlich die gesamte Ausgangspost signieren oder seine persönliche Signatur für die Nutzung zur Stapelsignatur zur Verfügung stellen? Es wäre eine Krücke, die rechtlich kaum zufriedenstellt.

---

<sup>1</sup> BGBl. I 1997, S. 1870, in der Fassung der Änderung BGBl. I 2001, S. 876).

<sup>2</sup> Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen.

## 2.2. Elektronischer Rechtsverkehr und das Recht der gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Verfahren

[Rz 10] Der elektronische Rechtsverkehr mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften in Deutschland ist zuvörderst in den Verfahrens- oder Prozessordnungen geregelt.

[Rz 11] Da die Verfahrensordnungen bislang von der Papierform in der Kommunikation mit Gerichten und Staatsanwaltschaften ausgingen sind, waren sie für die Zulassung rechtswirksamer elektronischer Einreichung zu ändern, um die gesetzlichen Rahmenbedingungen für den elektronischen Rechtsverkehr zu schaffen. Erste Reformansätze wurden bereits in den Jahren 2001 und 2002 mit dem Zustellreformgesetz<sup>3</sup>, dem Formvorschriftenanpassungsgesetz<sup>4</sup> und dem 3. Verwaltungsverfahrenänderungsgesetz<sup>5</sup> umgesetzt.

[Rz 12] Die wesentlichen Änderungen erfolgten 2005 mit dem Justizkommunikationsgesetz<sup>6</sup>. Das Justizkommunikationsgesetz war ein Artikelgesetz, das die notwendigen Änderungen der Verfahrensordnungen enthielt, um den elektronischen Rechtsverkehr und die ausschließlich elektronische Aktenhaltung überhaupt grundsätzlich zu ermöglichen. Damit sind die Grundlagen für eine umfassende elektronische Aktenbearbeitung im deutschen Verfahrensrecht geschaffen worden.

[Rz 13] Für die Zivilgerichtsbarkeit ist die zentrale Vorschrift § 130a Zivilprozessordnung (ZPO), der mit dem Formvorschriftenanpassungsgesetz eingefügt wurde.

[Rz 14] § 130a Abs. 1 ZPO lautet:

«Soweit für vorbereitende Schriftsätze und deren Anlagen, für Anträge und Erklärungen der Parteien sowie für Auskünfte, Aussagen, Gutachten und Erklärungen Dritter die Schriftform vorgesehen ist, genügt dieser Form die Aufzeichnung als elektronisches Dokument, wenn dieses für die Bearbeitung durch das Gericht geeignet ist. Die verantwortende Person soll das Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz versehen.»

[Rz 15] Das Gesetz sieht damit für das elektronische Einreichen eines «bestimmenden Schriftsatzes», der nämlich einen Antrag enthält, die qualifizierte elektronische Signatur als Unterschriftersatz vor. Die Einreichung elektronischer Dokumente kann unter diesen rechtlichen Bedingungen auch für die übrigen Verfahrensordnungen zugelassen werden: § 55a VwGO für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, § 65a SGG für die Sozialgerichtsbarkeit und § 52a FGO für die Finanzgerichtsbarkeit, § 46b ArbGG für die Arbeitsgerichtsbarkeit, § 81 Abs. 4 Satz 1 und 4 GBO für Verfahren nach der Grundbuchordnung, nach § 14 Abs. 4 Satz 1 und 3 FamFG, nach § 89 Abs. 4 Satz 1 SchRegO für das Schiffsregister, im Strafverfahren nach § 41a StPO, im Ordnungswidrigkeitenverfahren gemäß § 110a OWiG. Dazu gesellen sich im Fahrwasser des Handelsregisters noch die Verfahren in Genossenschafts-, Partnerschafts- und Vereinsregistersachen.

[Rz 16] Bemerkenswert ist, dass die Fachverfahrensordnungen und das Ordnungswidrigkeitengesetz die Möglichkeit vorsehen, neben der qualifizierten elektronischen Signatur mit Rechtsverordnung auch ein «anderes sicheres Verfahren» zuzulassen, das die Authentizität und die Integrität des übermittelten Dokuments sicherstellt. Auf diesen Gedanken kommt die Reform des Rechts des elektronischen Rechtsverkehrs zurück, die im Weiteren noch dargestellt wird.

---

<sup>3</sup> BGBl. I 2001, S. 1206.

<sup>4</sup> BGBl. I 2001, S. 1542.

<sup>5</sup> BGBl. 2002, S. 3322.

<sup>6</sup> BGBl. I 2005, S. 837.

[Rz 17] Dabei liegt nach dem gesetzlichen Wortlaut nur eine sogenannte «Sollvorschrift» vor: Im Sprachgebrauch bedeutet «Soll» nicht «Muss», so dass – wie übrigens auch für das Unterschriftserfordernis beim Schriftsatz in Papier ganz analog – Zweifel darüber angebracht ist, ob eine Klage nicht doch wirksam elektronisch eingereicht sein kann, wenn sie nicht mit einer qualifizierten Signatur versehen ist.

[Rz 18] In Bundestagsdrucksache 14/4987, S. 13 heißt es dazu, den Zweifel nährend, ausdrücklich, dass das Erfordernis einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz in Anlehnung an § 130 Nr. 6 ZPO als Ordnungsvorschrift («soll») ausgestaltet sei. Aber dann hätte sich der Gesetzgeber die Mühe sparen können, qualifizierte elektronische Signaturen vorzuschreiben.

[Rz 19] Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde in einer im Bundesrat zu Protokoll gegebenen Erklärung des Vermittlungsausschusses knapp klargestellt, dass die Soll-Formulierung in § 130a Abs. 1 Satz 2 ZPO ebenso als Muss-Vorschrift auszulegen ist wie in § 130 Nr. 6 ZPO. Diese etwas mühsame Auslegung wurde endlich im Jahr 2010 vom Bundesgerichtshof bestätigt.<sup>7</sup> Eine gesetzliche Klarstellung wäre zu bevorzugen gewesen.

[Rz 20] Danach kann nach bisheriger Rechtslage ohne «Unterschrift» und damit ohne eine qualifizierte elektronische Signatur bei deutschen Gerichten kein rechtswirksamer Antrag elektronisch gestellt werden.

[Rz 21] Wer nun hier annimmt, die hohe rechtlich-technische Hürde sei der Schwierigkeit genug, verkennt die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland: Unterhalb der wenigen Bundesgerichte ist Justiz Ländersache! Der Bundesgesetzgeber stellte daher die Eröffnung des elektronischen Rechtsverkehrs in die Zuständigkeit des jeweiligen Hoheitsträgers: Das Justizkommunikationsgesetz fügte gemeinsam mit den Regelungen zum elektronischen Rechtsverkehr jeweils eine auf die organisatorischen Zuständigkeitsbereiche bezogene Verordnungsermächtigung für die Bundesregierung und die Länder in die Verfahrensordnungen ein, jeweils eine Verordnungsermächtigung an die Bundesregierung und die Landesregierungen, für ihren Zuständigkeitsbereich den Zeitpunkt zu bestimmen, von dem an elektronische Dokumente bei den Gerichten eingereicht werden können, sowie die für die Bearbeitung der Dokumente geeignete Form. Dabei darf die Zulassung der elektronischen Form auf einzelne Gerichte oder Verfahren beschränkt werden. Der elektronische Rechtsverkehr sollte flexibel eingeführt werden.

[Rz 22] Auch dieses bundesgesetzliche Zugeständnis an die Organisationshoheit vor allem der Länder hat sich bisher als Hemmschuh für den elektronischen Rechtsverkehr erwiesen: Während der Bund den elektronischen Rechtsverkehr an den Bundesgerichten umfassend, aber mit eher geringen praktischen Folgen zugelassen hat, haben die Länder mit einigen Ausnahmen sich lange Zeit darauf beschränkt, den elektronischen Rechtsverkehr nur in den beiden Sachgebieten zuzulassen, wo er bundesgesetzlich vorgegeben war bzw. sich «aufdrängt»:<sup>8</sup>

[Rz 23] Für das Handelsregister ist seit 2007 die elektronische Einreichung durch das Gesetz über das elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> BGH, Beschluss vom 14. Januar 2010, VII ZB 112/08.

<sup>8</sup> Eine stets aktuelle Übersicht über die aktuellen Einführungsstände des elektronischen Rechtsverkehrs und die teilnehmenden Gerichte und Justizbehörden mit Fundstellen zu den Rechtsverordnungen des Bundes und der Länder findet sich unter [www.egvp.de/gerichte/index.php](http://www.egvp.de/gerichte/index.php). Auf die Auflistung aller Vorschriften wird hier daher verzichtet.

<sup>9</sup> BGBl. I 2006, S. 2553.

zwingend vorgeschrieben. Das Gesetz setzt die EU-Richtlinie SLIM IV um und sieht für das Handelsregister bindend elektronische Registerführung vor.

[Rz 24] Für die Einreichung von Mahnanträgen schreibt das Gesetz seit 2008 in § 690 Abs. 3 S. 2 ZPO<sup>10</sup> für Anwälte oder nach § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 des Rechtsdienstleistungsgesetzes zugelassene Personen (z.B. Rechtsbeistände) oder Unternehmen (z.B. Inkassoinstitute) vor, dass er dem Mahngericht nur noch in zugelassener maschinell lesbarer Form übermittelt werden darf – neben der Übermittlung zugelassener Datenträger und einem «Barcodeantrag», der nicht in allen Bundesländern eingeführt ist, wird dieser Anforderung vor allem durch den Online-Mahnantrag über das Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach Rechnung getragen.

[Rz 25] Nach geltender deutscher Rechtslage kann im Ergebnis ein Antrag dann rechtswirksam elektronisch eingereicht werden, wenn der elektronische Rechtsverkehr kraft Verordnung zugelassen ist und elektronische Postfächer der Gerichte eingerichtet und rechtlich bestimmt worden sind. Mit der Verordnungsermächtigung wurde zugleich der Handlungsspielraum eröffnet, die «für den Empfang bestimmte Einrichtung» normativ festzulegen. Damit besteht auch die rechtliche Möglichkeit, für mehrere (besser: für alle) Gerichte einen zentralen Server zu betreiben, der «die für den Empfang bestimmte Einrichtung des (einzelnen) Gerichts» im Rechtssinne ist. Da die Zentralisierung nicht zu Lasten der Rechtsuchenden wirken darf, kommt es für den Eingangszeitpunkt nicht darauf an, wann das Gericht das Dokument auf seine eigene Datenverarbeitungsanlage herunterlädt: Nach § 130a Abs. 3 ZPO ist ein Dokument rechtswirksam elektronisch eingereicht, sobald die für den Empfang bestimmte Einrichtung des Gerichts es aufgezeichnet hat.

[Rz 26] Für die Rechtspraxis ist aus der Mischung von bundeseinheitlichem Verfahrensrecht und Zulassungsverordnungen der Länder eine unübersichtliche Lage entstanden: Welcher Antrag muss oder darf bei welchem Gericht in welchem Bundesland elektronisch eingereicht werden oder eben nicht? Der föderale Flickenteppich trägt gewiss dazu bei, dass die Entscheidung bislang für viele Rechtsanwälte in Deutschland ganz klar lautet: Dann eben nicht, wenn keine Pflicht besteht.

### 2.3. Die empirische Entwicklung des elektronischen Rechtsverkehrs in Deutschland

[Rz 27] Die folgende Tabelle macht deutlich, dass der elektronische Rechtsverkehr in Deutschland in der forensischen Praxis über die Jahre nur langsam Fahrt aufgenommen hat:

<b>Jahr</b>	<b>Bei der hessischen Justiz eingegangene EGVP-Nachrichten</b>	<b>Bei der Justiz in Deutschland eingegangene EGVP-Nachrichten</b>	<b>Von der hessischen Justiz versandte EGVP-Nachrichten</b>	<b>Von der Justiz in Deutschland versandte EGVP-Nachrichten</b>
-------------	--	--	---	---

---

<sup>10</sup> BGBl. I 2007, S. 2840.

2008	116.803	1.041.896	101.256	708.172
2009	177.418	1.775.759	176.191	1.628.042
2010	185.403	1.879.855	217.798	2.041.406
2011	220.300	1.997.921	306.166	2.517.844
2012	263.031	2.719.039	386.221	2.896.174

[Rz 28] Dabei ist klar, dass angesichts der Eröffnungsbreite des elektronischen Rechtsverkehrs die Fallzahlen ganz überwiegend aus den beiden «Pflichtbereichen» Handelsregister und Mahnverfahren stammen. In Hessen, das den elektronischen Rechtsverkehr seit Ende 2007 so weitgehend wie möglich zugelassen hat, stammen immerhin rund 35% der elektronischen Postein- und -ausgänge aus anderen Bereichen, wobei insbesondere das Projekt «eRechnung» mit derzeit pro Monat rund 7.000 elektronisch versandten und per ePayment bezahlbaren Kostenrechnungen erheblich beiträgt. Fahrt aufgenommen hat auch das Sachgebiet des Insolvenzrechts, in dem Hessen den elektronischen Rechtsverkehr zwischen Insolvenzverwaltern und Gerichten stark propagiert: Von den erwähnten 35% elektronischer Post jenseits des Mahnverfahrens und des Handelsregisters stammen 1/3 aus dem Insolvenzverfahren, 2/3 lassen sich vom Nachrichtentyp und dem Sachgebiet her nicht spezifizieren.

[Rz 29] Bei der Bewertung der Zahlen fällt auf, dass ab 2010 die Zahl der elektronischen Postausgänge der Justiz die der Eingänge übersteigt und dies in Hessen prozentual stärker, als nach dem durchschnittlichen 6–7%-Anteil des Landes an der Bundesrepublik zu erwarten wäre. Neben der im Laufe der Praxis ansteigenden Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs für Zwischenverfügungen im Handelsregisterverfahren lässt sich dies jedenfalls für das Bundesland Hessen auf die strategische Ausrichtung zurückführen. Der Kernsatz der Strategie lautet: «Warum auf die elektronische Post warten?» Die hessische Justiz begann, sogenannten «initiativen elektronischen Postausgang» zu betreiben, mithin nicht nur auf elektronische Posteingänge hin mit elektronischer Post zu reagieren, sondern aktiv beim Postversand elektronisch zu agieren. Dazu wurde im Projekt «eRechnung» ein Mechanismus in die Justizkostenanwendung integriert, der statt des Druckbefehls vorrangig nach dem Vorhandensein einer elektronischen Adresse sucht. Diese einfache Möglichkeit wurde von den Mitarbeitern sehr gut angenommen und im Projekt «eNachricht» auf die Möglichkeit ausgedehnt, beliebige Post mit Hilfe eines Suchautomatismus für elektronische Adressen zu versenden – einer der Bausteine eines sinnvollen durchgängig elektronischen Geschäftsprozesses der Zukunft.

[Rz 30] Insgesamt umfasst der elektronische Rechtsverkehr immer noch nur einen Bruchteil der gesamten Kommunikation mit der Justiz – und nur die massive Erhöhung der Zahlen wird in Zukunft die Umstellung von papierner auf elektronische Aktenführung, die ebenso schleppend vor sich geht, rechtfertigen und wirtschaftlich gestalten können.

[Rz 31] Es wäre natürlich naiv anzunehmen, der elektronische Rechtsverkehr hätte sich problemlos einführen und unverzüglich umfassend in der Rechtspraxis umsetzen lassen. Beim elektronischen Rechtsverkehr findet ein Paradigmenwechsel statt, der alle bisherigen organisatorischen Umbrüche in Justizbehörden und Anwaltskanzleien übertrifft. Findet keine elektronische Aktenführung statt, sind elektronische Posteingänge sind durch Ausdruck in den papiernen Geschäftsgang zu bringen, was bei vollständiger Umstellung der Kommunikation auf elektronischen Rechtsverkehr keinen Sinn machen wird. Im Handelsregister steht ein ausgereifteres elektronisches System hinter dem elektronischen Posteingang: Die geprüften Dokumente werden elektronisch weiterverarbeitet, vorgelegt und elektronisch archiviert. Das erspart Aktenhaltungs- und Transportaufwände, und

auch elektronische Postausgänge werden sehr einfach möglich. Die Perspektive einer effektiveren und mutmaßlich auch effizienteren Geschäftsablauforganisation in der Justiz wird erkennbar.

### 3. Elektronischer Rechtsverkehr der Zukunft: Das Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs als Vereinfachungs- und Verbindlichkeitsansatz

[Rz 32] Auf der Grundlage der geltenden Rechtslage und nach Bewertung der Praxis des elektronischen Rechtsverkehrs in Deutschland schlossen sich vor nunmehr vier Jahren auf Initiative Baden-Württembergs und Hessens und der Mitfederführung Sachsens einige Länder (Bayern, Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) zu einer Arbeitsgruppe mit dem Ziel zusammen, eine Bundesratsinitiative für ein «Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs» zu erarbeiten, das im Kern die Verpflichtung der Anwaltschaft zur Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs und zugleich seine praktische Vereinfachung beinhalten sollte. In Österreich ist die Verpflichtung der Anwaltschaft (und nicht nur dieser!) auf die Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs in § 89c Abs. 5 GOG<sup>11</sup> längst gesetzlich verankert.

[Rz 33] Dabei war man sich einig darüber, dass eine weitere, über den erreichten IT-technischen Stand hinausreichende Steigerung der Effizienz und eine Kostenreduktion in der Justiz – ohne den Justizgewährungsanspruch oder die Qualität der Rechtsprechung zu beeinträchtigen oder sie gar zu erhöhen – nur durch die konsequente Nutzung der Möglichkeiten moderner Technik möglich wäre. Dabei war allen Beteiligten klar, dass eine massive Erhöhung des Aufkommens an elektronischen Posteingängen die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Führung elektronischer Akten mit sich bringen würde. Ziel des Entwurfs sollte daher sein, durch unterschiedliche normative Maßnahmen den elektronischen Rechtsverkehr und die elektronische Aktenführung in der Justiz zu fördern und zugleich einen zeitgemäßen weiteren Schritt hin zu mehr Bürgernähe im Internetzeitalter zu vollziehen.

[Rz 34] Der Gesetzentwurf der Länderarbeitsgruppe wurde intensiv mit der Bundesregierung diskutiert, die das Grundanliegen der Länder teilte, jedoch einige aus ihrer Sicht bedenkliche Regelungsansätze nicht teilen mochte, was letztlich zur Erarbeitung eines eigenständigen Regierungsentwurfs zur nämlichen Thematik führte.

[Rz 35] Der Länderentwurf sah vor, zur Vereinfachung der Signaturerfordernisse eine fortgeschrittene Signatur als Amtssignatur oder elektronisches Dienstsiegel einzuführen, wie dies in Österreich geschehen ist.<sup>12</sup> Angesichts einer angekündigten Reform des EU-Signaturrechts hielt die Bundesregierung den Zeitpunkt für eine nationale Regelung dieser Thematik für ungünstig und klammerte diese Thematik aus dem eigenen Entwurf aus – als «Kompensation» reduziert der Ansatz der Bundesregierung die Signaturerfordernisse für gerichtliche Schriftstücke deutlich, so dass die aus Ländersicht vermeidenswerte Ausstattung des Servicepersonals mit qualifizierten elektronischen Signaturen in der Tat minimal gehalten werden kann und auch die aus wirtschaftlicher Sicht dringend steigerungswürdige Nutzung von Druckstraßen mit Kuvertier-, Frankier- und Sortierungsfunktionen zulässig würde.

---

<sup>11</sup> (Österr.) BGBl. I 2010/111, zuletzt geändert durch BGBl. I 35/2012.

<sup>12</sup> § 1a der VO der (österreichischen) Bundesministerin der Justiz über den elektronischen Rechtsverkehr (ERV 2006) in der Fassung vom 13. Februar 2013, BGBl. II 481/2005.



[Rz 36] Eine wichtige Vereinfachung sahen die Länder in ihrem Entwurf in der Möglichkeit der Zulassung «anderer sicherer Verfahren» als nur der qualifizierten Signatur durch Länderverordnungen. Interessanterweise ist dieser Ansatz bereits in den Fachgerichtsordnungen enthalten, während er in der Zivilprozessordnung fehlte. Gedacht war hier insbesondere an die Zulassung der «De-Mail», eines gesetzlichen Kommunikationsverfahrens<sup>13</sup> mit erhöhter Rechtssicherheit und -verbindlichkeit gegenüber dem herkömmliche E-Mailing, die darauf gründet, dass die Postfächeröffnung nur nach einem gesetzlich geregelten Identifizierungsverfahren geschieht und die Nutzung nur mit persönlichem Zugangscodex möglich ist. Die Bundesregierung strebte an dieser Stelle in Übereinstimmung mit den Bestrebungen zur Schaffung eines E-Governmentgesetzes an, für die Kommunikation in gerichtlichen Verfahren nur eine (neu zu schaffende) «absenderbestätigte» De-Mail zuzulassen, bei der nämlich der Postfachinhaber eine «sichere» Anmeldung zu vollziehen hat, die der De-Mail-Provider mit einer qualifizierten (Stapel-) Signatur bestätigt und damit zugleich die Möglichkeit schafft, die Integrität einer Nachricht zu beweisen. Diese Variante der De-Mail wollte der Regierungsentwurf indessen nicht kraft «föderaler Willkür» durch Landesverordnungen, sondern nur bundeseinheitlich und daher direkt im Gesetzestext zulassen.

[Rz 37] Beide Entwürfe sehen im Zustellungsrecht die Einführung der elektronischen Zugangsbestätigung als Ersatz für das anwaltliche Empfangsbekanntnis vor, die Länder mit sofortiger Zustellwirkung, der Regierungsentwurf mit der Fiktion einer Zustellung drei Tage nach dem Datum der automatischen Mitteilung, um der Anwaltschaft entgegenzukommen: Nach bisheriger Rechtslage hatte der Anwalt oder ein sonstiger, vertrauenswürdiger «Zustellungsprivilegierter» wie Rechtsvertreter von Behörden, Körperschaften des öffentlichen Rechts oder Gewerkschaften das vom Gericht mitgesandte Empfangsbekanntnis zu unterschreiben, zu datieren und zurückzusenden, was einen gewissen Handlungsspielraum eröffnete. Die deutsche Anwaltschaft forderte in der Diskussion um die Gesetzentwürfe vehement ein, das «voluntative Element» des Empfangsbekanntnisses beizubehalten und einen Willensakt der Rücksendung auch im elektronischen Geschäftsprozess vorzusehen.

[Rz 38] Der nachvollziehbare Impetus der Bundesregierung, auf Bundeseinheitlichkeit zu dringen (warum sollte die Anwaltschaft am Ende des Tages in einem Bundesland anders kommunizieren als in einem anderen in Verfahren, die überall in Deutschland dem gleichen Bundesrecht unterliegen?), führt zu dem schwerwiegendsten Unterschied zwischen Länder- und Regierungsentwurf: Während die Länder in mehreren Stufen bis 2023 zunächst einen «Länderflickenteppich» der Zulässigkeit und auch der Verbindlichkeit des elektronischen Rechtsverkehrs anstrebten, der regelungstechnisch auf einer Verordnungsermächtigung beruhen und erst zum Endzeitpunkt in einen für alle gleichen Verpflichtungszustand münden sollte, bestand der Bund auf einer Vermeidung des Flickenteppichs und Bundeseinheitlichkeit. Freilich: Das gefundene Ergebnis, das unten dargestellt wird, enthält gleichwohl Elemente des Flickenteppichs für einen kürzeren Übergangszeitraum.

[Rz 39] Die weiteren Differenzen zwischen Bund und Ländern sind weniger gravierend: Der Länderentwurf sah die Schaffung eines zentralen länderübergreifenden elektronischen Schutzschriftenregisters vor, in das verbindlich alle Schutzschriften einzustellen sein werden, so dass die mit einem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz befassten Gerichte nach bestimmten Suchkriterien die Schutzschriften aufrufen und herunterladen können. Die Länder sahen hier ein deutliches organisatorisches Einsparpotenzial, weil Schutzschriften in Unkenntnis des späteren Gerichtsstandes vorsichtshalber in gleicher Fassung bei vielen Gerichten angebracht werden. Die Bundesregierung

---

<sup>13</sup> De-Mail-Gesetz vom 28. April 2011, BGBl. I S. 666.

hatte zunächst prozessuale Bedenken gegen die Schaffung eines elektronischen Schutzschriftenregisters der Länder, übernahm die Regelung indessen im Zuge der gemeinsamen Besprechungen über die inhaltliche Annäherung der beiden Entwürfe vollständig.

[Rz 40] Darüber hinaus sah die Bundesregierung den im Länderentwurf enthaltenen Ansatz zur Verweisung nahezu aller in Papierform erhaltenen gerichtlichen Bekanntmachungen und Veröffentlichungen einschließlich der öffentlichen Zustellung an aufenthaltsunbekannte Personen ins Internet als derart komplexe Materie, dass man die verbleibende Zeit bis zum Ende der 17. Legislaturperiode für zu knapp hielt und die Materie in den eigenen Entwurf nicht aufnahm. Österreich ist diesen Schritt mit der «Ediktsdatei» nach § 89j des Gerichtsorganisationsgesetzes<sup>14</sup> indessen längst gegangen.

[Rz 41] Letztlich sah der Länderentwurf vor, den mit einer Übersendung von Originalschriften per Fax verbundenen Problemen nach Einrichtung eines elektronischen Postfachs bei Gericht durch die Einführung einer Faxgebühr für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Notarinnen und Notare im Sinne einer Dokumentenpauschale zu begegnen und zugleich einen Anreiz für die elektronische Einreichung zu schaffen, indem für eine Übergangszeit ein einmalig anfallender Auslagentatbestand für den Fall vorgesehen war, dass Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte über ein elektronisches Postfach gerichtliche Dokumente sowohl elektronisch empfangen als auch an das Gericht übermitteln. Auch diesen Ansatz trug die Bundesregierung nicht mit.

[Rz 42] Der Entwurf der Länderarbeitsgruppe wurde am 12. Oktober 2012 vom Bundesrat als «Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz» verabschiedet<sup>15</sup> und erhielt noch vor der Beschlussfassung einige redaktionelle Annäherungen an den Regierungsentwurf, der wiederum auf dem Weg vom Referentenentwurf zu dem vom Bundeskabinett beschlossenen «Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten»<sup>16</sup> einige wichtige Annäherungen an den Bundesratsentwurf vollzog. Ohne die ermüdenden Details dieser Entwicklung darstellen zu wollen: Eine aus demokratisch-föderaler Sicht vorbildliche und überaus kreative Gesetzgebungsarbeit!

[Rz 43] Die wesentlichen Ergebnisse dieses Prozesses, der mit dem Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages<sup>17</sup> sein Ende gefunden hat, sind zusammengefasst die folgenden:

- Die deutsche Anwaltschaft errichtet bei der Bundesrechtsanwaltskammer ein Anwaltspostfachverzeichnis für alle (!) deutschen Rechtsanwälte. Die Post aus diesem und in dieses Postfach wird ohne qualifizierte elektronische Signaturen versandt und erhält Vertrauensschutz. Eine immense Vereinfachung! Zugleich wird rechtssicherer «Querverkehr» zwischen Anwälten möglich.
- Vergleichbare Postfachdomänen können auch für andere professionelle Rechtsvertreter geschaffen werden, zu denken ist an Steuerberater, Inkassounternehmen, Rechtssekretäre der Gewerkschaften, Beratungsinstitutionen im Sozialrecht und natürlich die Rechtsvertreter der Behörden und Körperschaften des öffentlichen Rechts. Ein weites Feld.

---

<sup>14</sup> (Österr.) BGBl. I 2010/111, zuletzt geändert durch BGBl. I 35/2012.

<sup>15</sup> BR-Drs. 503/12 (Beschluss).

<sup>16</sup> BT-Drs. 17/12634.

<sup>17</sup> Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten, BGBl. I 2013, S. 3786.

- Spätestens ab 1. Januar 2022 wird der elektronische Rechtsverkehr alleiniger rechtsverbindlicher Kommunikationsweg der Mitglieder der eben beschriebenen Postfachdomänen – kein konventioneller Briefkasten für die Anwaltschaft mehr!
- Gerichtliche Entscheidungen bedürfen weiterhin der qualifizierten elektronischen Signatur.
- Zugleich wird die De-Mail in der Variante der «absenderbestätigten De-Mail» gesetzlich zugelassener Kommunikationsweg.
- Es wird die zusätzliche Möglichkeit geschaffen, weitere bundeseinheitliche sichere Übermittlungswege mit Rechtsverordnung des Bundes mit Zustimmung des Bundesrates zu definieren. Das schafft eine gewisse Zukunftsoffenheit.
- Die elektronische Zustellung an «professionelle Einreicher» wird durch ein noch näher auszugestaltendes elektronisches Empfangsbekanntnis zu geschehen haben, das willkürlich zurückzusenden ist (keine automatische Zustellfiktion).
- Die Regeln über die Überführung papierner Dokumente in die elektronische Form werden vereinfacht, gescanntes Papier ist sechs Monate nach Eingang zu vernichten. Diese wichtige Regelung ermöglicht die Aufbewahrung der gescannten Papiervorlagen im Stapel des Eingangstages – andernfalls, etwa bei Aufbewahrung bis zur Rechtskraft des Verfahrens müssten zwingend dauerhaft hybride Papierakten mitgeführt werden.
- Akteneinsicht kann umfassend auch elektronisch gewährt werden.
- Es werden Beweisregeln für gescannte Dokumente und De-Mail-Posteingänge eingeführt.

[Rz 44] Das Gesetz eröffnet eine Zeitschiene der Umsetzung:

- Die Postfachdomäne der Anwaltschaft ist bis zum 1. Januar 2016 zu schaffen.
- Die Empfangsbereitschaft aller Gerichte und Justizbehörden ist zum 1. Januar 2018 zu gewährleisten, kann allerdings mit einer opt-out-Klausel durch Länderverordnung noch um zwei Jahre hinausgeschoben werden.
- Ab 1. Januar 2022 ist der elektronische Rechtsverkehr verpflichtender Kommunikationsweg zwischen Anwaltschaft und deutscher Justiz, ggf. auch im Verhältnis zu weiteren noch zu schaffenden Postfachdomänen.
- Länder, die von der opt-out-Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht haben, erhalten die Chance, die Verbindlichkeit des elektronischen Rechtsverkehrs im Wege eines opt-in auf den 1. Januar 2020 vorzuziehen.

[Rz 45] Die Umsetzung dieses Gesetzes wird Bund und Ländern Mühe bereiten, Aufwand und Kosten verursachen. Aber am Ende des gewiss mühevollen Weges werden die deutsche Justiz, die Anwaltschaft, die Notare und die anderen professionell am forensischen Rechtsleben Beteiligten über den Weg permanenter und verbindlicher elektronischer Kommunikation durchgängig elektronische Geschäftsprozesse mit elektronischer Aktenführung geschaffen haben. Dies wird nicht nur einige der haushalterisch so dringend eingeforderten Rationalisierungspotenziale sichtbar machen, sondern den Rechtsstaat im justiziellen Umfeld auf ein zeitgemäßes Niveau heben. Dies wird den Rechtsstandort Deutschland im Internetzeitalter stärken und dem in der Republik Österreich längst Erreichten annähern.

---

RALF KÖBLER, Ministerialdirigent, Leiter der Abteilung für Informationstechnik und Modernisierung, Justiz-Controlling, Organisation und Liegenschaften im Hessischen Ministerium der Justiz, für Integration und Europa, Luisenstraße 13, D-65185 Wiesbaden, ralf.koebler@hmdj.hessen.de/.