

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Diskussionsentwurf einer Verordnung über die Standards für
die Übermittlung elektronischer Akten von Behörden und
juristischen Personen des öffentlichen Rechts an die Gerichte im
gerichtlichen Verfahren
(Behördenaktenübermittlungsverordnung – BehAktÜbV)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Bundesrechtsabteilung
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-131
Telefax: 030 9210580-470
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 21.06.2024

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über zwei Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Die eAkte stellt eine Herausforderung dar, da in Deutschland sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene verschiedene Systeme für elektronische Akten genutzt werden, die insbesondere beim Versand an Gerichte und andere Prozessbeteiligte Probleme bereiten können. Diese Systeme sind mit unterschiedlichen Fachverfahren verbunden, die auch zur Übermittlung der eAkten eingesetzt werden und häufig zu Schnittstellenproblemen führen. Dies erfordert oft erheblichen Aufwand, um elektronische Datensätze zu verarbeiten und weiterzuleiten. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, hat das Bundesministerium der Justiz (BMJ) einen Entwurf für die Behördenaktenübermittlungsverordnung (BehAktübV) vorgelegt, mit dem Ziel, einheitliche Standards für die Übermittlung elektronischer Akten zwischen Behörden und Gerichten zu etablieren.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Möglichkeit zur Stellungnahme wird auf die geplanten Änderungen in der Sozialgerichtsbarkeit beschränkt.

Grundsätzlich begrüßt der VdK, dass die Bundesregierung durch die BehAktübV einheitliche Standards bei der Übermittlung von elektronischen Akten einführen möchte. Dabei dürfen jedoch die Kläger und Klägerinnen als Stakeholder nicht aus dem Blick geraten, die nämlich ebenfalls technisch in die Lage versetzt werden müssen, ihr Recht auf Einsicht in die elektronische Aktenführung wahrnehmen zu können. Dabei muss die digitale Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderung gewährleistet werden: die Einsicht in die eAkte und vor allem auch die Aktenführung muss technisch so gestaltet werden, dass sie auch von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich uneingeschränkt wahrgenommen werden kann.

Es dürfen keine digitalen Klüfte entstehen, die der Verwirklichung des Rechts auf Akteneinsicht entgegenstehen. Hierfür bedarf es Standards, die nicht an der technischen Infrastruktur der Sozialleistungsbehörden und schließlich der Sozialgerichtsbarkeit enden. Die Standards und auch Schnittstellen sind so zu wählen, dass die Kläger und Klägerinnen selbst, aber auch Ihre

Prozessbevollmächtigten ohne weiteren Aufwand ihr Recht auf Akteneinsicht bürgerfreundlich und auf Augenhöhe wahrnehmen können.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten des Diskussionsentwurfs (DE) Stellung.

2.1. Übermittlung elektronischer Akten (§ 2 DE)

§ 2 Abs. 1 DE

Nach Absatz 1 „sollen“ elektronisch geführte Akten grundsätzlich elektronisch übermittelt werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK fordert hier kein „Sollen“, sondern ein „Müssen“. Denn bereits aus dem Grundsatz der Formattreue bezieht sich eine Vorlagepflicht nach allgemeiner Meinung auf das jeweilige Format der Aktenführung, d.h. elektronische Akten sind auch elektronisch vorzulegen, Papierakten in Papierform. Vorzulegen ist (nicht: „soll“, wie in § 2 Abs. 1 DE vorgesehen) deshalb stets das (elektronische) Original, sofern die Akten elektronisch geführt werden (andernfalls das Papier-Original). „Original“ sind bei elektronischer Aktenführung stets elektronische Dokumente in ihrem ursprünglichen und unveränderten Dateiformat.

§ 2 Abs. 2 DE

Nach Absatz 2 Satz 1 DE sind die Dokumente der elektronischen Akte auf dem sicheren Übermittlungsweg zwischen einem besonderen elektronischen Behördenpostfach und der elektronischen Poststelle des Gerichts nach § 65a Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 SGG zu übermitteln.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die Übersendung von eAkten über die EGVP-Infrastruktur, insbesondere über das besondere elektronische Bürger- und Organisationenpostfach (eBO), mit dem Bürgerinnen, Bürger und Organisationen elektronische Dokumente sicher und zuverlässig mit der Justiz und auch Sozialleistungsbehörden austauschen können. Zugleich fordert der VdK jedoch, die insoweit bestehende Größen- und Mengenbeschränkungen (aktuell 200 MB / 1.000 Einzeldateien) aufzuheben.

Eine Bereitstellung zum Abruf im Sinne von § 120 Abs. 2 Satz 1 SGG lehnt der VdK ab, da die unterschiedlichen Portallösungen eine Accountpflege und ein User-Management-System notwendig machen würden und daher unpraktikabel sind.

§ 2 Abs. 3 DE

Signaturdateien, die in den Dokumenten der Akte gegebenenfalls vorhanden sind, sollen nach § 2 Abs. 3 Satz 1 DE grundsätzlich nicht übermittelt werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK fordert die Übermittlung von vollständigen Verwaltungsakten, also auch die Übersendung der Signaturdateien, denn die aus § 25 SGB X und § 120 SGG folgenden Akteneinsichtsrechte dienen dazu, rechtliches Gehör und gleiche Voraussetzungen für alle Beteiligten in einem gerichtlichen Verfahren zu gewährleisten.

Elektronische Zertifikate (nicht nur die hier geregelten Signaturen, sondern auch elektronische Siegel) dienen nicht nur der Wahrung verfahrensrechtlicher Formvorschriften, sondern haben erhebliche Bedeutung für das Beweisrecht. Sie werden in den §§ 371a, 371b ZPO eingesetzt, um elektronische Dateien Urkunden gleichzustellen. Die Geltung der Regelung in § 2 Abs. 3 DE hätte zur Folge, dass den Klägern und Klägerinnen die Existenz dieser elektronischen Beweismittel nicht bekannt wäre.

Die mit der Übersendung von elektronischen Zertifikaten und Prüfprotokollen verbundenen Anforderung sind technisch zu lösen, z.B. durch Funktionalitäten wie das Ein- und Ausblenden technischer Dokumente, um E-Akten nicht zu überfrachten.

§ 2 Abs. 4 DE

§ 2 Abs. 4 Satz 1 DE legt die Anforderungen an die Begleitdatei fest, die mit der Akte versandt wird und auf der Seite des empfangenden Gerichts die Weiterverarbeitung der elektronischen Dokumente in dem das Format ebenfalls unterstützenden Aktensystem ermöglicht. Zugleich regelt Absatz 4 Satz 1 als Soll-Vorschrift, dass den Dokumenten der elektronischen Akte bei der Übermittlung an das Gericht ein strukturierter maschinenlesbarer Datensatz beigefügt werden soll, damit die Gerichte die übertragenen Daten ohne Mehrarbeiten unmittelbar nutzen können. Dieser strukturierte maschinenlesbare Datensatz im Dateiformat XML ist der elektronischen Akte grundsätzlich beizufügen, es sei denn, es liegen besondere Umstände vor, die ausnahmsweise ein Absehen von der Übermittlung rechtfertigen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt zwar den X-Justiz-Standard, fordert hier aber kein „Sollen“, sondern ein „Müssen“ und eine vollständige Weitergabe und Auslesbarkeit der im X-Justiz-Standard übermittelten Daten, insbesondere später im Rahmen der Akteneinsicht, damit die Zuordnungsdaten ohne Schnittstellenverluste den Prozessbevollmächtigten in der Weiterverarbeitung möglich ist. Dies gebietet schon der Grundsatz der Formattreue. Eine bloße „Soll“-Vorschrift ist nicht

geeignet, den dringend benötigten Transformations- und Digitalisierungsprozess in Bund und Ländern zeitnah und flächendeckend umzusetzen.

2.2. Format der Übermittlung; Eignung zur Bearbeitung (§ 3 DE)

In § 3 DE wird geregelt, dass die elektronischen Dokumente im PDF-Format zu übermitteln sind und, wenn technisch möglich, die elektronischen Dokumente in digital durchsuchbarer Form zu gestalten sind. Auch müssen diese zur Bearbeitung durch das Gericht geeignet sein und, wenn Bilder im Dateiformat PDF nicht verlustfrei wiedergegeben werden können, darf das elektronische Dokument zusätzlich im Dateiformat TIFF übermittelt werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt zwar grundsätzlich das Format PDF, fordert darüber hinausgehend aber, dass die digital durchsuchbare Form als Mindest-Standard festgeschrieben wird, um eine Extraktion der Daten aus den Akten in die EDV der Gerichte und der Beteiligten, insbesondere auch der Prozessbevollmächtigten zu ermöglichen. Zusätzlich muss die Übermittlung elektronischer Dokumente aber auch diskriminierungs- und barrierefrei erfolgen, damit auch Menschen mit Behinderung zu jedem Zeitpunkt als Beteiligte des Verfahrens – sei es auf Seite der Behörden, der Gerichte oder als Bürger und Bürgerin – sowohl im behördlichen als auch im gerichtlichen Verfahren umfassend mitwirken und teilhaben können.

Menschen mit Behinderungen haben nämlich aufgrund ihrer vielfältigen Beeinträchtigungen unterschiedliche Bedarfe. So sind z.B. für sehbehinderte und blinde Menschen elektronische Dokumente immer nach dem aktuellsten WCAG-Standard (WACG 2.2) zu gestalten, damit Menschen, die eine Sprachausgabe-Software nutzen, dies auch erfassen können. Die Dokumente dürfen somit nicht nur als ein digital durchsuchbares PDF gestaltet werden; wichtig sind auch Erläuterungen von Bildern und Tabellen oder Grafiken. Auch sollten die elektronischen Dokumente über ein Inhaltsverzeichnis verfügen, mit dem die verschiedenen Kapitel angewählt werden können.

§ 3 Abs. 1 DE entspricht wie § 2 Abs. 3 DE (s. oben 2.1) nicht dem beweisrechtlichen Grundsatz der Formattreue. Dieser darf nicht zugunsten einer Verwaltungsvereinfachung aufgegeben werden. § 3 Abs. 2 DE ist zu streichen, da es dem Ziel einer Standardisierung widerspricht. § 3 Abs. 3 DE enthält eine (Auffang-) Regelung bei Übersendung eines Repräsentats, die aber obsolet wird, wenn – wie der VdK fordert – die Übermittlung des ursprünglichen Formats einschließlich etwaiger Signaturdaten erfolgt.

2.3. Ersatzmaßnahmen (§ 4 DE)

Wenn aus technischen Gründen eine elektronische Übermittlung vorübergehend nicht möglich ist, ist gemäß § 4 DE die Übersendung auf anderem Wege wie beispielsweise in Papierform oder auf einem anderen physischen Datenträger zu ermöglichen. Dokumente, die den Verschlussanweisungen des Bundes oder der Länder als Verschlusssache VS-NUR FÜR DEN

DIENSTGEBRAUCH oder höher eingestuft sind, dürfen bis 2035 in Papierform übersandt werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK fordert auch im technischen Störfall eine barrierefreie Umsetzung und Gestaltung der Dokumente in Papierform. Wenn benötigt, sind die Dokumente z.B. in Blindenschrift zu übertragen oder eingescannte barrierefreie PDF-Dokumente zu erstellen. Auch müssen bei Bedarf z.B. den Akten beigefügte Videos in Deutscher Gebärdensprache erläutert werden.

2.4. Inkrafttreten (§ 5 DE)

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten, wonach die Verordnung am Tag nach der Verkündung in Kraft tritt

Bewertung des Sozialverbands VdK

Angesichts der Forderungen des VdK nach „Muss“-Vorschriften in § 2 Abs. 1 und Abs. 4 DE wäre eine Übergangsvorschrift angezeigt.