

Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung über die elektronische Aktenführung bei den obersten Gerichten des Bundes in der Zivilgerichtsbarkeit und in den Fachgerichtsbarkeiten

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat am 28. Januar 2020 den Referentenentwurf einer Verordnung zur Einführung der elektronischen Akte bei den obersten Gerichten des Bundes in der Zivilgerichtsbarkeit und in den Fachgerichtsbarkeiten (Bundesgerichte-Aktenführungsverordnung) vorgelegt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Die Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass der Bundesgerichte-Aktenführungsverordnung (BGAktFV) sehen vor, die für die Bildung, Führung und Aufbewahrung elektronischer Akten geltenden organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen, einschließlich der einzuhaltenden Anforderungen zur Barrierefreiheit, durch Rechtsverordnung festzulegen (§ 298a Abs. 1a Satz 2 ZPO, § 14 Abs. 4a Satz 2 FamFG, § 46e Abs. 1a Satz 2 ArbGG, § 65b Abs. 1a Satz 2 SGG, § 55b Abs. 1a Satz 2 VwGO und § 52b Abs. 1 Satz 2 FGO).

Durch diese Regelungen wollte der Gesetzgeber sicherstellen (vgl. BT-Drs. 18/9416, Begründung, Allg. Teil, II), dass elektronische Akten einschließlich der Verfahren zur elektronischen Aktenführung und -bearbeitung für Menschen mit Behinderungen barrierefrei zugänglich und nutzbar sind (ausführlich dazu Carstens, Grundlagen für eine barrierefreie IT in der Justiz, in: Kerkmann/Lewandowski (Hg.), Barrierefreie Informationssysteme, 2015, Seite 177 (181 ff.) sowie Sorge/Krüger, E-Akte, elektronischer Rechtsverkehr und Barrierefreiheit, NJW 2015, 2764 – 2767, jeweils m.w.N.). Hierdurch werden zugleich die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention umgesetzt, die auch in Deutschland als geltendes Recht zu beachten sind (Art. 9 Abs. 1 iVm. Art. 4 Abs. 1 Buchstabe b, Art. 13 Abs. 1, Art. 21 und Art. 27 UN-BRK).

Der Verordnungsentwurf enthält aus diesem Grund Regelungen zur Barrierefreiheit in § 5 BGAktFV. Zu dem Verordnungsentwurf nimmt der DVBS wie folgt Stellung:

I. Barrierefreiheit der E-Akte

Nach § 5 BGAktFV sollen elektronische Akten und Verfahren zur elektronischen Aktenführung und -bearbeitung technisch so gestaltet werden, dass sie, soweit technisch möglich, barrierefrei zugänglich und nutzbar sind. Hierzu sollen die

Anforderungen an die Barrierefreiheit im Sinne der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung vom 12. September 2011 (BGBl. I S. 1843), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 21. Mai 2019 (BGBl. I S. 738) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung bereits bei der Planung, Entwicklung, Ausschreibung und Beschaffung beachtet werden.

Diese Regelung ist ausdrücklich zu begrüßen. Sie ist erforderlich, um sicherzustellen, dass elektronische Akten und Verfahren zur elektronischen Aktenführung und -bearbeitung barrierefrei zugänglich und nutzbar sind. Leider werden die nach der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) einzuhaltenden Standards zur Barrierefreiheit (DIN EN 301 549, DIN EN ISO 9241-171 und DIN ISO 14289-1) in § 5 BGActFV nicht ausdrücklich benannt, so dass die Normadressaten der Bundesgerichte-Aktenführungsverordnung die einschlägigen Standards über weitere Verweisungen in der BITV 2.0 jeweils selbst ermitteln müssen. Aufgrund der Erfahrungen, die wir in der Vergangenheit machen mussten, halten wir es für erforderlich, die genannten DIN-Vorschriften in § 5 BGActFV namentlich zu erwähnen.

Der nach § 3 Abs. 2 BITV 2.0 über die Verweisung auf das Amtsblatt der Europäischen Union (Abl. vom 21.12.2018, L327/84) einzuhaltende Standard EN 301 549, der seit Februar 2020 als DIN EN 301549 auch in einer deutschen Übersetzung verfügbar ist, formuliert wesentliche Anforderungen an die Barrierefreiheit für Web-Anwendungen, elektronische Dokumente und Software. Er wird für die Barrierefreiheit von Software durch den Standard DIN EN ISO 9241-171 ergänzt. Insbesondere dann, wenn – wie in der Justiz häufig – PDF-Technologien verwendet werden, sind zusätzlich die Anforderungen der DIN ISO 14289-1 (PDF/UA-Standard) einzuhalten. Der Standard enthält in Kapitel 7 Anforderungen an die Barrierefreiheit von PDF-Dokumenten und in Kapitel 8 Anforderungen, denen eine Software genügen muss, die dazu bestimmt und geeignet ist, PDF-Dokumente wiederzugeben. Auch und gerade in der Justiz gab es in der Vergangenheit mehrfach Probleme, weil dieser Standard nicht bekannt war.

Die Regelung in § 5 BGActFV ist daher um einen Satz 3 zu ergänzen, der beispielsweise wie folgt lauten könnte:

„Hierzu sind bei der Verwendung von PDF-Technologien auch die Anforderungen der DIN ISO 14289-1 (PDF/UA-Standard) einzuhalten.“

II. Repräsentat der E-Akte

Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BGActFV müssen die in der elektronischen Akte gespeicherten Inhalte jederzeit zusätzlich als elektronische Dokumente im Format

PDF/A wiedergegeben werden können. Diese Dokumente bilden das Repräsentat der elektronischen Akte.

Der Referentenentwurf enthält an dieser Stelle in Bezug auf die gebotene Barrierefreiheit eine Regelungslücke. Der Referentenentwurf ist daher um die Verpflichtung zu ergänzen, dass auch das Repräsentat der elektronischen Akte barrierefrei zugänglich und nutzbar sein muss.

Das Repräsentat der elektronischen Akte ist ausweislich der Begründung zum Referentenentwurf zugleich die Grundlage für die Gewährung von Akteneinsicht über das einheitliche Akteneinsichtsportal des Bundes. Das Repräsentat hat damit die Funktion, den Inhalt der elektronischen Akte soweit wie möglich in einem allgemeingültigen Standard auch für die Verfahrensbeteiligten, etwa im Rahmen der Akteneinsicht, oder für andere Behörden, etwa im Falle der Beiziehung von Akten, zugänglich zu machen. In der Begründung zum Referentenentwurf heißt es deshalb: „Jedes E-Akten-System muss daher unabhängig von der internen Darstellung der Akte über die jeweilige Software in der Lage sein, jederzeit („auf Knopfdruck“) ein Repräsentat herstellen zu können, das für die Kommunikation mit nicht-justizaktenführenden Stellen und den Verfahrensbeteiligten genutzt werden kann“. Dies macht es zwingend erforderlich, auch insoweit eine Verpflichtung zur Barrierefreiheit in die Bundesgerichte-Aktenführungsverordnung aufzunehmen.

Die bisher im Referentenentwurf enthaltenen Regelungen reichen hierfür nicht aus. Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BGActFV ist das Repräsentat der elektronischen Akte im Format PDF/A zu erstellen. Der Standard PDF/A ermöglicht es, elektronische Dokumente auch als reine Bild-Dateien zu archivieren, deren Inhalt von einem Screenreader oder Screenmagnifier nicht barrierefrei wiedergegeben werden kann. Für die Standards zur Langzeitarchivierung PDF/A-1 (ISO 19005-1) sowie PDF/A-2 (ISO 19005-2) gibt es jeweils die Konformitätsstufe A (Accessible) und B (Basic). Nur bei Einhaltung der Konformitätsstufe A ist sichergestellt (siehe ISO 19005-1, Nr. 5.2 und 6.8.2 sowie ISO 19005-2, Nr. 5.2 und 6.7.2), dass neben der bildlichen Wiedergabe auch Strukturinformationen, die beispielsweise für die korrekte Lesereihenfolge und die vollständige Wiedergabe von Text durch einen Screenreader erforderlich sind, archiviert werden. Voraussetzung für die Barrierefreiheit von PDF-Dokumenten ist daher, dass neben dem PDF/UA-Standard (DIN ISO 14289-1) auch bei dem PDF/A-Standard die Konformitätsstufe A (Accessible), und nicht nur B (Basic), eingehalten wird.

Nach § 3 Abs. 2 Satz 4 BGActFV muss das Repräsentat druckbar, kopierbar und, soweit technisch möglich, durchsuchbar sein. Dies sind wichtige Voraussetzungen, damit ein Screenreader den Inhalt des Repräsentats über eine Sprachausgabe vorlesen oder taktil über eine Braillezeile wiedergeben kann. Um ein sinnvolles Arbeiten mit einem Screenreader zu ermöglichen, müssen elektronische Dokumente darüber hinaus (Struktur-) Informationen zur Barrierefreiheit, sog. „Tags“, beispielsweise für Überschriften, Absätze oder Tabellen enthalten, um die korrekte Lesereihenfolge und die vollständige Wiedergabe von Inhalten zu gewährleisten. Diese (Struktur-) Informationen zur Barrierefreiheit, die nach § 5 BGActFV in der elektronischen Akte bereits vorhanden sind, müssen zur Gewährleistung von Barrierefreiheit beim Erstellen des Repräsentats der elektronischen Akte erhalten bleiben und auch in den elektronischen Dokumenten, die das Repräsentat der elektronischen Akte bilden, enthalten sein (vgl. DIN EN 301 549, Nr. 5.4 und Nr. 11.8.3).

Der Referentenentwurf ist daher in § 3 Abs. 2 BGActFV um eine Vorschrift zu ergänzen, die beispielsweise wie folgt lauten könnte:

„Das Repräsentat muss, soweit dies technisch möglich ist, barrierefrei zugänglich und nutzbar sein.“

III. Zusammenfassung

Barrierefreiheit ist eine Grundvoraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in einer digitalen Gesellschaft.

Die Vorschrift in § 5 BGActFV zur Barrierefreiheit in dem Verordnungsentwurf ist ausdrücklich zu begrüßen, da nur so die Barrierefreiheit von elektronischen Akten und Verfahren zur elektronischen Aktenführung und –bearbeitung sichergestellt wird. Zugleich ist es erforderlich, die Regelung in § 5 BGActFV zur Klarstellung um die Verpflichtung zu ergänzen, bei Verwendung von PDF-Technologien auch die Anforderungen der DIN ISO 14289-1 (PDF/UA-Standard) einzuhalten.

Obwohl die Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass der Bundesgerichte-Aktenführungsverordnung in § 298a Abs. 1a Satz 2 ZPO und den Parallelvorschriften in den anderen Prozessordnungen vorsehen, die Anforderungen zur Barrierefreiheit für die Bildung, Führung und Aufbewahrung elektronischer Akten in der Verordnung festzulegen, fehlt in dem Referentenentwurf bisher eine Regelung zur Barrierefreiheit für das Repräsentat der elektronischen Akte. Um Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Zugang zu dem Inhalt elektronischer Akten zu ermöglichen, beispielsweise im Rahmen einer Akteneinsicht, ist es erforderlich, den Verordnungsentwurf in § 3 Abs. 2 BGActFV um eine Verpflichtung zur Barrierefreiheit

**Stellungnahme zum Referentenentwurf einer Verordnung
über die elektronische Aktenführung bei den obersten Gerichten des Bundes
in der Zivilgerichtsbarkeit und in den Fachgerichtsbarkeiten**

zu ergänzen, die sicherstellt, dass auch das Repräsentat der elektronischen Akte
barrierefrei zugänglich und nutzbar ist.

24. Februar 2020

gez. Andreas Carstens
Richter am Finanzgericht

gez. Uwe Boysen
Vorsitzender Richter am Landgericht i. R.