

Stellungnahme zu den Referentenentwürfen für Rechtsverordnungen zur Einführung der elektronischen Akte in Strafsachen

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat am 6. Juni 2019 vier Referentenentwürfe für Rechtsverordnungen, die Standards für die Einführung der elektronischen Akte in Strafverfahren setzen und zum 1. Januar 2020 in Kraft treten sollen, vorgelegt und Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 16. August 2019 gegeben.

Die Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass der Bundesstrafaktenführungsverordnung (BStrafAktFV), die zugleich als Muster-VO für die Länder dienen soll, der Strafaktenübermittlungsverordnung (StrafAktÜbV), der Dokumentenerstellungs- und -übermittlungsverordnung (DokErstÜbV) und der Strafakteneinsichtsverordnung (StrafAktEinV) sehen vor, die für die Einführung der elektronischen Aktenführung geltenden organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen, einschließlich der einzuhaltenden Anforderungen zur Barrierefreiheit, sowie die erforderlichen Standards durch Rechtsverordnung festzulegen (§ 32 Abs. 2 Satz 1, § 32 Abs. 3 Satz 1, § 32b Abs. 5 Satz 1 und § 32f Abs. 6 Satz 1 StPO).

Durch diese Regelung 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).

Die Verordnungsentwürfe enthalten aus diesem Grund Regelungen zur Barrierefreiheit in § 5 BStrafAktFV, § 6 Abs. 2 StrafAktÜbV, § 7 Abs. 2 DokErstÜbV und § 7 Abs. 2 StrafAktEinV. Hierzu nimmt der DVBS wie folgt Stellung:

I. Bundesstrafaktenführungsverordnung

Nach § 5 BStrafAktFV 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 in den DIN EN 301 549, DIN EN ISO 9241-171 und DIN ISO 14289-1 enthaltenen Anforderungen zur Barrierefreiheit bereits bei der Planung, der Entwicklung, der Ausschreibung und der Beschaffung beachtet werden.

Diese Regelung ist ausdrücklich zu begrüßen. Sie ist erforderlich und geeignet, um sicherzustellen, dass elektronische Akten und Verfahren zur elektronischen Aktenführung und -bearbeitung barrierefrei zugänglich und nutzbar sind. Die Benennung der einzuhaltenden Standards in der Verordnung gewährleistet eindeutige und klare Vorgaben.

Der Standard DIN EN 301 549 formuliert in Kapitel 11 Anforderungen an die Barrierefreiheit von Software und in Kapitel 10 Anforderungen an die Barrierefreiheit elektronischer Dokumente. Hinzu kommen in den Kapiteln 5 bis 7 sowie 12 allgemeine Anforderungen an die Barrierefreiheit, die stets zu beachten sind. Ergänzend enthält der Standard DIN EN ISO 9241-171 weitere Anforderungen an die Zugänglichkeit von Software. Wird das Format PDF genutzt, ist zusätzlich der PDF/UA-Standard (DIN ISO 14289-1) zu beachten. Er 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. Die Beachtung dieser Standards ist daher unverzichtbar.

Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 BStrafAktFV wird der in der elektronischen Akte gespeicherte Inhalt zusätzlich als elektronisches Dokument im Format PDF/A-1 oder PDF/A-2 (als deren Repräsentat) gespeichert. Für die Standards zur Langzeitarchivierung PDF/A-1 (ISO 19005-1) sowie PDF/A-2 (ISO 19005-2) gibt es sowohl die Konformitätsstufe A (Accessible) als auch B (Basic). Nur bei Verwendung der Konformitätsstufe A ist sichergestellt, dass neben der bildlichen Wiedergabe auch Strukturinformationen, die beispielsweise für die korrekte Lesereihenfolge sowie das durchsuchen und kopieren von Text erforderlich sind, archiviert werden. Um sowohl den Anforderungen an die Langzeitarchivierung (PDF/A-Standard) als auch den Anforderungen an die Barrierefreiheit (PDF/UA-Standard) Rechnung zu tragen, ist es deshalb erforderlich, die Langzeitarchivierung im Format PDF/A-1a bzw. PDF/A-2a vorzunehmen.

Zur Klarstellung sollte daher bereits in § 2 Abs. 2 Satz 1 BStrafAktFV auf das Format PDF/A-1a (statt PDF/A-1) und PDF/-2a (statt PDF/A-2) verwiesen werden.

Nach § 2 Abs. 1 Strafakteneinsichtsverordnung wird Akteneinsicht in elektronische Akten zukünftig in der Weise gewährt, dass das Repräsentat der elektronischen Akte im Sinne von § 2 Abs. 2 Satz 1 BStrafAktFV über das Internet zum Abruf bereitgestellt wird. Daher ist sicherzustellen, dass auch das als PDF gespeicherte Repräsentat der elektronischen Akte barrierefrei zugänglich und nutzbar ist.

II. Strafaktenübermittlungsverordnung

Nach § 6 Abs. 2 StrafaktÜbV sollen die nach § 6 Abs. 1 dieser Verordnung bekannt zu machenden technischen Anforderungen den aktuellen Stand der Technik und die Anforderungen an die Barrierefreiheit im Sinne der Barrierefreie-Informationstechnik- Verordnung vom 12. September 2011 (BGBl. I S. 1843), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 25. November 2016 (BGBl. I S. 2659) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung berücksichtigen.

Diese Regelung ist ausdrücklich zu begrüßen. Sie gewährleistet, dass die Anforderungen zur Barrierefreiheit auch bei der Übermittlung elektronischer Akten beachtet werden.

Die in § 6 Abs. 2 StrafaktÜbV in Bezug genommene Barrierefreie-Informationstechnik- Verordnung (BITV 2.0) wurde zuletzt durch Verordnung vom 21.05.2019 (BGBl. I S. 738) geändert. Der Verweis in § 6 Abs. 2 StrafaktÜbV ist daher zu aktualisieren.

III. Dokumentenerstellungs- und -übermittlungsverordnung

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 DokErstÜbV sind elektronische Dokumente in druckbarer, kopierbarer und, soweit technisch möglich, durchsuchbarer Form im Dateiformat PDF zu erstellen. Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 DokErstÜbV sollen die nach § 7 Abs. 1 dieser Verordnung bekannt zu machenden technischen Anforderungen den aktuellen Stand der Technik und die Anforderungen an die Barrierefreiheit im Sinne der Barrierefreie-Informationstechnik- Verordnung vom 12. September 2011 (BGBl. I S. 1843), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 25. November 2016 (BGBl. I S. 2659) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung berücksichtigen.

Diese Vorschriften reichen nicht aus, um die Barrierefreiheit elektronischer Dokumente zu gewährleisten. Insbesondere genügt es nicht, die Barrierefreiheit lediglich im Rahmen der in § 7 Abs. 1 DokErstÜbV enumerativ aufgezählten technischen Anforderungen zu berücksichtigen.

Elektronische Dokumente der Justiz werden vielfach unter Verwendung von Dokumentvorlagen erstellt. Wesentliche Anforderungen zur Barrierefreiheit elektronischer Dokumente aus den Standards DIN EN 301 549 (insbesondere Kapitel 10) und DIN ISO 14289-1 (Kapitel 7) lassen sich auf einfache Weise und ohne gesonderten Aufwand automatisiert in elektronische Dokumente übernehmen, wenn sie bereits bei der Erstellung der Dokumentvorlagen beachtet werden. Voraussetzung hierfür ist, neben der korrekten Erstellung der Dokumentvorlagen, dass nur Programme zur Format-Wandlung (z.B. PDF-Konverter) genutzt werden, die die Übernahme der Einstellungen und Informationen zur Barrierefreiheit in das zu erstellende elektronische Dokument ermöglichen und unterstützen.

Die Ermächtigungsgrundlage in § 32b Abs. 5 StPO sieht vor, die für die Erstellung und Übermittlung elektronischer Dokumente geltenden Standards durch Rechtsverordnung zu bestimmen. Um, wie in der Begründung zur DokErstÜbV (unter A. V., Seite 7) ausgeführt, den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention (Art. 3 Buchstabe f, Art. 9 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1 u. Art. 21) zu genügen, ist es erforderlich, in der Rechtsverordnung zur Einhaltung der Standards DIN EN 301 549 und DIN ISO 14289-1 zur Barrierefreiheit elektronischer Dokumente zu verpflichten. Hierzu ist eine eigene Vorschrift zur Barrierefreiheit in die Rechtsverordnung aufzunehmen, die beispielsweise wie folgt lauten könnte:

§ Barrierefreiheit

Elektronische Dokumente sollen technisch so gestaltet werden, dass sie grundsätzlich barrierefrei zugänglich und nutzbar sind.

Soweit zur Erstellung elektronischer Dokumente Dokumentvorlagen verwendet werden, sind die in den DIN EN 301 549 und DIN ISO 14289-1 enthaltenen Anforderungen zur Barrierefreiheit, soweit technisch möglich, bereits bei der Erstellung der Dokumentvorlagen zu beachten.

Daneben ist der Verweis auf die Barrierefreie-Informationstechnik- Verordnung (BITV 2.0) in § 7 Abs. 2 DokErstÜbV unverzichtbar. Da die BITV 2.0 zuletzt durch Verordnung vom 21.05.2019 (BGBl. I S. 738) geändert wurde, ist der Verweis insoweit zu aktualisieren.

IV. Strafacteneinsichtsverordnung

Nach § 2 Abs. 2 StrafAktEinV wird für die Einsicht in elektronische Akten ihr Inhalt in Form des Repräsentats im Sinne von § 2 Absatz 2 der Bundesstrafaktenführungsverordnung zum Abruf bereitgestellt. Der Abruf wird über das Internet ermöglicht (§ 2 Abs. 2 StrafAktEinV). Nach § 7 Abs. 2 StrafAktEinV sollen die nach § 7 Abs. 1 dieser Verordnung bekannt zu machenden technischen Anforderungen den aktuellen Stand der Technik und die Anforderungen an die Barrierefreiheit im Sinne der Barrierefreie-Informationstechnik- Verordnung vom 12. September 2011 (BGBl. I S. 1843), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 25. November 2016 (BGBl. I S. 2659) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung berücksichtigen.

Diese Vorschriften sind grundsätzlich zu begrüßen. Sie sind um weitere Regelungen zur Barrierefreiheit zu ergänzen, um den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention (siehe dazu bereits die Begründung zur StrafAktEinV, unter A. V.) Rechnung zu tragen. Zum einen ist durch eine ausdrückliche Regelung (in der BStrafAktFV oder der StrafAktEinV) klarzustellen, dass auch das als PDF gespeicherte Repräsentat der elektronischen Akte barrierefrei zugänglich und nutzbar sein muss (dazu bereits oben, unter I.). Zum anderen ist die StrafAktEinV um die ausdrückliche Verpflichtung zu ergänzen, auch das gemeinsame Akteneinsichtsportal des Bundes und der Länder barrierefrei zu gestalten.

Die Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (ABl. L 327 vom 2.12.2016, S. 1 – 15) verpflichtet die Mitgliedsstaaten in Art. 1 Abs. 2, durch geeignete Rechts- und Verwaltungsvorschriften sicherzustellen, dass öffentliche Stellen im Sinne von Art. 3 Nr. 1 der Richtlinie ihre Websites (Auftritte und Angebote im Internet) barrierefrei gestalten. Zu den öffentlichen Stellen im Sinne des Art. 3 Nr. 1 der Richtlinie gehören auch die Gerichte und Staatsanwaltschaften. Das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes verpflichtet bisher nur die Dienststellen und sonstigen Einrichtungen der Bundesverwaltung, ihre Auftritte und Angebote im Internet barrierefrei zu gestalten (§ 12a Abs. 1 Satz 1 BGG iVm § 12 Satz 1 Nr. 1 und § 1 Abs. 1a Nr. 1 BGG). Auch für sonstige Bundesorgane gilt die Verpflichtung aus § 12a Abs. 1 Satz 1 BGG nur, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 12 Satz 1 Nr. 1 iVm § 1 Abs. 1a Nr. 3 BGG). Ähnlich unzureichend sind auch die entsprechenden Regelungen in mehreren Landesbehindertengleichstellungsgesetzen.

Die Akteneinsichtsverordnung ist daher um eine Regelung zu ergänzen, die dazu verpflichtet, das gemeinsame Akteneinsichtsportal des Bundes und der

Länder so zu gestalten, dass es barrierefrei zugänglich und nutzbar ist. Hinsichtlich der einzuhaltenden Anforderungen der Barrierefreiheit ist die Barrierefreie-Informationstechnik- Verordnung (BITV 2.0), zuletzt geändert durch Verordnung vom 21.05.2019 (BGBl. I S. 738), in ihrer jeweils aktuellen Fassung für entsprechend anwendbar zu erklären.

Auch der Verweis in § 7 Abs. 2 StrafAktEinV auf die letzte Änderung der BITV 2.0 ist insoweit zu aktualisieren.

V. Zusammenfassung

Die Vorschriften zur Barrierefreiheit in den Verordnungsentwürfen sind ausdrücklich zu begrüßen.

Die Nennung der Standards zur Barrierefreiheit in § 5 BStrafAktFV gewährleistet eindeutige Vorgaben. Zu ergänzen ist die Bundesstrafaktenführungsverordnung um eine Klarstellung, dass die Verpflichtung zur Barrierefreiheit auch für das als PDF gespeicherte Repräsentat (§ 2 Abs. 2 Satz 1 BStrafAktFV) der elektronischen Akte zu beachten ist.

In der Dokumentenerstellungs- und –übermittlungsverordnung fehlt die Verpflichtung, bei der Erstellung elektronischer Dokumente die Anforderungen zur Barrierefreiheit zu beachten. Hierzu ist es wichtig, die Standards zur Barrierefreiheit bereits in den Dokumentvorlagen zu berücksichtigen.

Zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen ist es erforderlich, die Strafakteneinsichtsverordnung um die Verpflichtung zu ergänzen, das gemeinsame Akteneinsichtsportal des Bundes und der Länder barrierefrei zu gestalten.

15. August 2019

gez. Andreas Carstens
Richter am Finanzgericht

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