



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 19 September 2019

zu den drei Rechtsverordnungen des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Einführung der elektronischen Akte in Bußgeldverfahren und gerichtlichen Verfahren nach dem Strafvollzugsgesetz (Referentenentwürfe)

Mitglieder der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses

RA Thomas C. Knierim (Berichterstatter)

RA Dr. Jens Schmidt

RAin Dr. Annette von Stetten

RA Frank Johnigk, Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder des Ausschusses Elektronischer Rechtsverkehr

RA Henning de Buhr

RAuN Andreas Kühnelt

RA Dr. Arnd-Christian Kulow (Berichterstatter)

RA Christoph Sandkühler, Vorsitzender

RA Dr. Alexander Siegmund

RAuN Patrick Miedtank

RA Alfred Gass, Bundesrechtsanwaltskammer

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9
10179 Berlin
Deutschland
Tel. +49.30.28 49 39 - 0
Fax +49.30.28 49 39 - 11
Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9
1040 Brüssel
Belgien
Tel. +32.2.743 86 46
Fax +32.2.743 86 56
Mail brak.bxl@brak.eu

Verteiler: Bundesrat
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
Bundesverband der Freien Berufe
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Deutscher Steuerberaterverband
Wirtschaftsprüferkammer
Institut der Wirtschaftsprüfer
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Notarverein
Deutscher Richterbund
Deutscher Juristinnenbund
Deutscher EDV-Gerichtstag
Bundesvorstand Neue Richtervereinigung
Strafverteidigervereinigungen
Redaktionen der NJW, Beck Verlag, Deubner Verlag, Jurion, Juris, LexisNexis,
Otto Schmidt Verlag, Strafverteidiger, Neue Zeitschrift für Strafrecht, ZAP Verlag,
Zeitschrift für höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht,
Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht,
wistra - Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, Zeitschrift HRR-Strafrecht,
Kriminalpolitische Zeitschrift

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 165.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

I.

Die Bundesrechtsanwaltskammer bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und begrüßt die Verordnungsentwürfe als notwendige Fortentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen mit Bußgeld- und Strafsachen sowie dem Strafvollzug befassten Behörden, Staatsanwaltschaften und Gerichten in Strafsachen. Die Entwürfe befassen sich mit einzelnen weiteren Umsetzungsschritten, um zu einer einheitlichen elektronischen Aktenführung in Strafsachen zu gelangen. Der Schwerpunkt der vorliegenden Stellungnahme liegt erneut bei der Verwirklichung des Akteneinsichts- und Informationsrechts der Rechtsanwälte und aller sonstigen Berechtigten im Bußgeld- und Strafverfahren (insbes. gem. §§ 147 Abs. 1 und 4, 406e, 477 Abs. 1 StPO; ergänzend im Bußgeldverfahren: § 49 OWiG; ergänzend im Strafvollzug gem. §§ 120 Abs. 1 S. 2, 185 S. 1 StVollzG bzw. der Landesvollzugsdatenschutzgesetze¹). Zu den grundlegenden Fragen der Umstellung der Aktenführung von der Papierakte auf die elektronische Aktenführung und der Gewährung von Akteneinsicht wird Bezug genommen auf die Stellungnahme der BRAK Nr. 17/2019 vom August 2019.

II.

1. Die BRAK unterstützt uneingeschränkt die Zielsetzung der drei Verordnungen, gleiche Anforderungen für die elektronischen Aktenführung der gem. § 110a Abs. 4 OWiG, § 110a Abs. 1 S. 1 StVollzG verpflichteten Verfolgungs- und Vollstreckungsbehörden sowie der Gerichte in Strafvollzugssachen vorzugeben. Um in allen Verfahrensarten und Verfahrensstadien in Straf- und Bußgeldsachen einschließlich der Vollstreckung die Ausübung des Akteneinsichtsrechts zu vereinfachen, sind verpflichtende Vorgaben für die elektronische Aktenführung, für die organisatorischen und dem Stand der Technik entsprechenden technischen Rahmenbedingungen einschließlich der einzuhaltenden Anforderungen des Datenschutzes, der Datensicherheit und der Barrierefreiheit erforderlich. Soweit das nicht möglich erscheint oder für eine Übergangszeit alternative Formate ermöglicht werden, wird angeregt, die Vorgaben zur Begrenzung des Akteneinsichtsformats in der StrafAktEinV (Einsichtsgewährung über ein Internetportal) zurück zu nehmen.

Jenseits der justizinternen organisatorischen Vorgaben ist durch die Verordnungen außerdem sicherzustellen, dass die Akteneinsichtsrechte der Berechtigten nicht durch zu enge Vorgaben an den Inhalt der elektronischen Akten (neben weiteren behördlichen Aktenvorgängen), eines bestimmten zur Akteneinsicht bereit gehaltenen Aktenformats oder eines für die Akteneinsicht vorgegebenen Übermittlungsweges sachwidrig beschränkt werden.

2. Die Zielsetzung eines einheitlichen, den gleichen Anforderungen genügenden elektronischen Aktenbestands ist gefährdet, wenn nach den Verordnungsentwürfen für aktenführende Stellen Ausnahmen von einem einheitlichen elektronischen Aktenformat vorgesehen sind, so dass die Verwaltungspraxis die Zielsetzung des Gesetzgebers unterlaufen kann. In allen Straf- und

¹ vgl. dazu bspw. §§ 36, 37 LVollzDSG RP; dazu *OLG Koblenz* Beschl. v. 20.10.2015 – 2 Ws 387/15 (Vollz), FS SH 2016, 57 ff.

Bußgeldsachen einschließlich der gerichtlichen Verfahren nach den Strafvollzugsgesetzen wäre eine Verfestigung bereits bestehender anderer – auch nicht-elektronischer – Aktenführungssysteme (einschließlich der Akten über den Vollzug von Maßregeln und Bewährungsakten sowie sonstiger Akten der Vollstreckungsbehörden i. S. v. § 90 OWiG, § 459 ff. StPO) ein wichtiger Grund, die Akteneinsichtsgewährung gem. § 32f StPO nicht auf die in der StrafAktEinV vorgesehenen Formate zu beschränken, wie dies bereits in der BRAK-Stellungnahme Nr. 17/2019 angemerkt worden ist.

Mit der Absenkung von Vorgaben an die Inhalte elektronischer Akten (bspw. gem. § 2 Abs. 4 BußAktFV; § 3 Abs. 1, 2 BußAktFV)² kann nicht die Erwartung eines Akteneinsichtsberechtigten erfüllt werden, alles in der elektronischen Akte in Bußgeldsachen zu finden, was gem. § 49 OWiG zu dem Aktenbestand zählt. Aktenbestandteile sind nämlich „...alle Vorgänge, die von der Verfolgungsbehörde in pflichtgemäßer Ausübung ihrer Objektivitätsverpflichtung als möglicherweise entscheidungserheblich den Verfahrensakten zugeordnet werden (BGHSt. 30, 131, 138 = NJW 1981, 2267; BVerfGE 63, 62 = NJW 1983, 1043; vgl. zum Begriff der Akten LR-Stuckenbergs § 199 StPO Rn. 7 bis 22). Dazu gehören zunächst sämtliche von der Verfolgungsbehörde und der Polizei (auf Ersuchen der Verwaltungsbehörde oder gemäß § 53) in Verfolgung der Ordnungswidrigkeit gesammelten Vorgänge. ...“ (zitiert nach Lampe in KK-OWiG, 5. Aufl. 2018, § 49 Rn. 13).

Sofern es bei den derzeitigen Planungen für die Absenkung der Anforderungen an die Übermittlung von Akten und eine entsprechende Anwendung der DokErstÜbV bleibt, wäre ebenfalls das Format der Einsichtsgewährung nach der StrafAktEinV aufzufächern nach solchen Akten, die den Vorgaben zur elektronischen Aktenführung gem. §§ 2, 3 StrafAktFV, § 32e StPO folgen, und solchen Akten, in denen dies nicht geschehen ist. Mithin wären auch Akteneinsichtsrechte der Berechtigten nicht auf die Formatvorgaben gem. § 32f Abs. 1 StPO i. V. m. der StrafAktEinV zu begrenzen.

3. Zweifel an der Eignung der Vorgaben der RefE zur Erreichung der Zielsetzung ergeben sich auch aus der Herausnahme von Polizei- und Vollstreckungsbehörden in Bußgeldsachen aus der Nennung der aktenführenden Stellen gem. § 1 BußAktFV (ebenso § 1 BußAktÜbV). Diese sollen nach der Begründung nur dann zur elektronischen Aktenführung verpflichtet sein, wenn sie auch „Verwaltungsbehörde“ im Sinne von § 36 OWiG sind. Die Vorstellungen zur Funktion von Polizeibehörden (S. 8/9 RefE) irritieren. Zwar ist richtigerweise zwischen den Aufgaben der Polizei als Verwaltungsbehörde in Bußgeldsachen (§ 36 OWiG, bspw. i.V.m. § 26 StVG usw.) oder als Ermittlungsorgan für andere Verwaltungs- oder Strafverfolgungsbehörden (§ 53 OWiG) zu trennen. Jedoch interpretiert der RefE die Pflicht der Polizei zur Übersendung der „Akten“ gem. § 53 Abs. 1 S. 3 OWiG an die zuständige Verwaltungs- oder Strafverfolgungsbehörde nur dahin, dies seien – vergleichbar den „Verhandlungen“ der Polizei i.S.v. § 163 Abs. 2 StPO – lediglich nur „Ermittlungsvorgänge“ nach der DokErstÜbV. Wie bereits in der Stellungnahme 17/2019, S. 5, Ziff. II.2.b) ausgeführt, wird diese Vorstellung der tatsächlichen Involvierung von Polizeibehörden in Straf- und Bußgeldverfahren nicht gerecht, so dass der Gesetzgeber zu Recht auch Polizeibehörden als aktenführende Stellen in § 110a Abs. 4 OWiG vorgesehen hat.

4. Für Vollstreckungsbehörden in Bußgeldsachen wird auf § 90 OWiG verwiesen, wonach die Verwaltungs-Vollstreckungsgesetze auf die Vollstreckung in Bußgeldsachen anzuwenden sind, was im Zweifel bedeutet, dass die das Verfahren gem. § 36 OWiG führende Behörde keine Vollstreckungsbehörde ist. Weicht die BußAktFV somit von der Vorgabe des § 110a Abs. 4 OWiG bewusst ab, kann auch im Vollstreckungsverfahren keine einheitliche elektronische Aktenführung und Akteneinsicht sichergestellt werden.

² s. hierzu auch den RefE der BußAktÜbV, S. 1.

5. Zudem führt die Absenkung der Dokumentations-, Nachweis- und Übermittlungsanforderungen für Polizeibehörden, Verwaltungs- und Vollstreckungsbehörden gem. § 2 Abs. 4 S. 2, § 3 Abs. 1, 2 BußAktFV und § 2 Abs. 4 BußAktÜbV, dazu, dass einheitliche Anforderungen an die elektronische Aktenführung aufgegeben werden. Es wird zu bedenken gegeben, dass der Eindruck unterschiedlicher Anforderungen an den Inhalt von Verfahrensakten, die Sanktionen in Straf- und Bußgeldsachen herbeiführen sollen, dem durch § 110a OWiG, § 32 StPO vorgegebenen Systemwechsel widerspricht. Zudem wird der Eindruck erweckt, die mit Ordnungswidrigkeiten befassten staatlichen Behörden müssten es mit der Aktenführung „nicht so genau nehmen“. Angesichts der großen Bandbreiten an Sanktionsdrohungen, die durch Bußgeldbescheide von Verwaltungs-, Polizei-, Finanzbehörden i. S. v. § 386 Abs. 1 S. 2 AO und Justizbehörden selbst verhängt werden können, sowie einer hohen sechsstelligen Zahl von jährlich erstmals bei den Gerichten anhängig gemachten Bußgeldsachen³ sind keine Absenkungen von Mindeststandards gerechtfertigt.

6. Wenn tatsächlich übergeordnete Überlegungen dafür sprechen sollten, das Format der Aktenführung von einem späteren Ausgang des Verfahrens⁴ abhängig zu machen, dann kann dies jedenfalls dem Akteneinsichtsberechtigten nicht entgegen gehalten werden, wenn er grundsätzlich in allen Verfahrensstadien das Recht auf Gewährung von Akteneinsicht (§§ 49, 110c S. 1 OWiG, § 32f StPO) in Anspruch nimmt. In einem solchen Fall wäre – wegen der Vorgaben des § 110c S. 3 OWiG, § 32e StPO weiter zu bestimmen, in welchem Umfang Ausgangsdokumente der Verwaltungsbehörden weiter aufbewahrt werden müssen, um den Inhalt von Verwaltungsakten in Bußgeldsachen anhand von Papierakten nachvollziehen zu können.

7. Bei der Übermittlung von Akten und Dokumenten von Polizei- und Verwaltungsbehörden an Justizbehörden ist fraglich, wie die Authentizität der Dokumente in einer elektronischen Akte des Empfängers sichergestellt wird, wenn der Empfänger von einer Aktenübermittlung, der Absender aber nur von einer Dokumentenübermittlung ausgeht. Auch der Verbleib von Akten (§ 3 Abs. 3 BußAktÜbV, § 3 Abs. 3 StVollzGerAktÜbV) und Dokumenten bei der sendenden Stelle widerspricht grundsätzlich § 499 StPO (Löschung von Aktenkopien) und den künftig gem. § 500 StPO anzuwendenden Regelungen über den Datenschutz.

³ Tatsächlich sind rd. 350.000 Verfahren jährlich neu bei den Gerichten in Bußgeldsachen (§ 46 Abs. 7 OWiG) anhängig, vgl. Bundesamt für Justiz, Referat III 3, Statistik in Straf- und Bußgeldsachen 1997-2017 v. 18.10.2018, abgerufen unter: https://www.bmjjv.de/DE/Service/Statistiken/Statistiken_node.html.

⁴ so die Annahme des RefE BußAktÜbV, S. 1 „...Häufig kommt es gar nicht zu einer Beteiligung der Gerichte und Staatsanwaltschaften...“.