

03.12.19

R

Verordnung der Bundesregierung

Verordnung über die Standards für die Übermittlung elektronischer Akten zwischen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten im Strafverfahren (Strafaktenübermittlungsverordnung - StrafAktÜbV)

A. Problem und Ziel

§ 32 Absatz 1 Satz 1 der Strafprozessordnung (StPO) sieht vor, dass Akten bei Gerichten und Strafverfolgungsbehörden elektronisch geführt werden können. Ab dem 1. Januar 2026 sind nach § 32 Absatz 1 Satz 1 StPO in der ab diesem Zeitpunkt geltenden Fassung die Akten elektronisch zu führen (vergleiche Artikel 2 Nummer 1 des Gesetzes zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs vom 5. Juli 2017, BGBl. I S. 2208).

Die StPO unterscheidet zwischen der Führung und Übermittlung elektronischer Akten (§ 32 StPO) und der Erstellung und Übermittlung elektronischer Dokumente (§ 32b StPO). Nicht alle Strafverfolgungsbehörden legen elektronische (Justiz-)Akten an und führen diese; dies erfolgt im Strafverfahren in der Regel erst bei den Staatsanwaltschaften. Die Staatsanwaltschaft fasst die von den Ermittlungsbehörden nach § 163 Absatz 2 Satz 1 und § 32b Absatz 3 Satz 1 StPO als elektronische Dokumente übermittelten Ermittlungsvorgänge in der elektronischen Akte zusammen.

Werden jedoch elektronische Akten geführt und sollen diese als elektronische Akte und nicht nur als elektronisches Dokument an andere aktenführende Stellen übermittelt werden, so sind hierfür einheitliche Standards erforderlich, nach denen die Aktenübermittlung zwischen den aktenführenden Strafverfolgungsbehörden und Gerichten erfolgen kann.

Nach § 32 Absatz 1 Satz 2 StPO bestimmen die Bundesregierung und die Landesregierungen jeweils für Ihren Bereich durch Rechtsverordnungen den Zeitpunkt, von dem an die Akten elektronisch geführt werden. In diesen Pilotierungsverordnungen kann die Einführung der elektronischen Aktenführung auf einzelne Gerichte oder Strafverfolgungsbehörden oder auf allgemein bestimmte Verfahren beschränkt werden. In den übrigen – örtlichen oder sachlichen – Bereichen, für welche die elektronische Aktenführung noch nicht ausdrücklich im Wege der Verordnung eingeführt ist, verbleibt es bei der herkömmlichen Aktenführung. Mit dem Inkrafttreten dieser Verordnung wird daher ein rechtlicher Rahmen gesetzt, der durch die Erklärung der Landesregierungen oder der Bundesregierung in den Verordnungen zum Zeitpunkt des Beginns der Pilotierung – unter erneuter Konsultation aller Beteiligten – ausgefüllt wird und zur praktischen Anwendung gelangt.

B. Lösung

Die Bundesregierung bestimmt nach § 32 Absatz 3 Satz 1 StPO durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Standards, die im Strafverfahren für die Übermittlung elektronischer Akten zwischen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten gelten.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

03.12.19

R

**Verordnung
der Bundesregierung**

Verordnung über die Standards für die Übermittlung elektronischer Akten zwischen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten im Strafverfahren (Strafaktenübermittlungsverordnung - StrafAktÜbV)

Bundesrepublik Deutschland
Die Bundeskanzlerin

Berlin, 3. Dezember 2019

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Dietmar Woidke

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich die von der Bundesregierung beschlossene

Verordnung über die Standards für die Übermittlung elektronischer Akten zwischen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten im Strafverfahren (Strafaktenübermittlungsverordnung – StrafAktÜbV)

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Zustimmung des Bundesrates aufgrund des Artikels 80 Absatz 2 des Grundgesetzes herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Angela Merkel

Verordnung über die Standards für die Übermittlung elektronischer Akten zwischen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten im Strafverfahren

(Strafaktenübermittlungsverordnung – StrafAktÜbV)

Vom ...

Auf Grund des § 32 Absatz 3 Satz 1 der Strafprozessordnung, der durch Artikel 1 Nummer 2 des Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2208) eingefügt worden ist, verordnet die Bundesregierung:

§ 1

Anwendungsbereich

Diese Verordnung ist anzuwenden auf die Übermittlung elektronisch geführter Strafverfahrensakten

1. der Staatsanwaltschaften;
2. der Finanzbehörden in Ermittlungsverfahren nach § 386 Absatz 2 der Abgabenordnung und § 14a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes;
3. der Gerichte.

§ 2

Übermittlung elektronischer Akten

(1) Elektronische Akten sollen elektronisch übermittelt werden. Dies gilt auch, wenn die empfangende Stelle die Akten noch in Papierform führt.

(2) Der elektronischen Akte soll bei der Übermittlung ein strukturierter maschinenlesbarer Datensatz beigefügt werden, der den nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 bekanntgemachten Definitions- oder Schemadateien entspricht. Er soll mindestens Folgendes enthalten:

1. die Bezeichnung der aktenführenden Strafverfolgungsbehörde oder des Gerichts;
2. sofern bekannt, das staatsanwaltschaftliche, finanzbehördliche oder gerichtliche Aktenzeichen des Verfahrens;
3. sofern bekannt, Vorgangsnummern zugrundeliegender polizeilicher Ermittlungsvorgänge;
4. Tatzeit, Tatort und Tatvorwurf;
5. die Bezeichnung der beschuldigten Personen; bei Verfahren gegen Unbekannt anstelle der Bezeichnung der beschuldigten Personen die Angabe „Unbekannt“ sowie, sofern bekannt, die Bezeichnung der geschädigten Personen;

6. sofern bekannt, das Aktenzeichen eines denselben Verfahrensgegenstand betreffenden Verfahrens und die Bezeichnung der diese Akten führenden Stelle;
7. die Information darüber, ob und in welchem Umfang die Aktenführung oder die Bearbeitungsbefugnis an die empfangende Stelle abgegeben werden sollen oder ob nur ein Repräsentat der elektronischen Akte übersandt wird.

§ 3

Übergang der Aktenführung oder Bearbeitung

(1) Zur Abgabe der Aktenführung oder der Bearbeitung wird die elektronische Akte mit einem Übernahmeersuchen übermittelt.

(2) Die abgebende Stelle darf die elektronische Akte ab dem Zeitpunkt der Übermittlung im Umfang der abzugebenden Aktenführung oder Bearbeitung nicht mehr fortschreiben. Dies gilt nicht, wenn die empfangende Stelle die Übernahme ablehnt.

(3) Die Abgabe ist erst vollzogen, wenn ein Strukturdatensatz von der übernehmenden an die abgebende Stelle mit der Information darüber, dass die Aktenführung oder die Bearbeitung übernommen wird, zurückgesendet wurde. Ist die Übersendung eines Strukturdatensatzes technisch nicht möglich, genügt eine andere Form der Mitteilung.

(4) Mit vollzogener Abgabe hat die abgebende Stelle, soweit erforderlich, nur noch eine Leseberechtigung. Die Akte muss entsprechend gekennzeichnet sein.

§ 4

Übermittlungswege

(1) Die Übermittlung elektronischer Akten zwischen aktenführenden Strafverfolgungsbehörden und Gerichten untereinander erfolgt über das elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach über eine Anwendung, die auf OSCI oder einem diesen ersetzenden Protokollstandard beruht, der dem jeweiligen Stand der Technik entspricht.

(2) Die Übermittlung elektronischer Akten kann auch über einen anderen Übermittlungsweg erfolgen, an den Absender und Empfänger innerhalb des Geschäftsbereichs des Bundes oder eines Landes zu diesem Zweck angeschlossen sind, wenn die Authentizität und Integrität der Daten gewährleistet ist. Übermittlungswege, die bereits eingerichtet sind, sind bis zum 31. Dezember 2025 weiterhin zulässig.

§ 5

Ersatzmaßnahmen

Ist aus technischen Gründen eine Übermittlung nach § 4 vorübergehend nicht möglich, so ist die Übermittlung der Akte auch auf andere Weise, etwa in Papierform oder auf einem physischen Datenträger nach § 6 Absatz 1 Nummer 2, zulässig. Auf Anforderung ist die elektronische Akte nachzureichen.

§ 6

Bekanntmachung technischer Anforderungen

(1) Die Bundesregierung macht folgende technische Anforderungen an die Übermittlung elektronischer Akten im Bundesanzeiger und auf der Internetseite www.justiz.de bekannt:

1. die Definitions- oder Schemadateien, die bei der Übermittlung eines strukturierten maschinenlesbaren Datensatzes im Format XML genutzt werden sollen;
2. die nach § 5 Satz 1 zulässigen physischen Datenträger.

(2) Die technischen Anforderungen können mit einer Mindestgültigkeitsdauer und einem Ablaufdatum versehen werden.

§ 7

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Nach § 32 Absatz 1 der Strafprozessordnung (StPO) in der seit dem 1. Januar 2018 geltenden Fassung können die Akten elektronisch geführt werden. Ab dem 1. Januar 2026 wird § 32 Absatz 1 StPO die elektronische Aktenführung verbindlich vorschreiben. § 32 Absatz 3 Satz 1 StPO ermächtigt die Bundesregierung insoweit, die für die Übermittlung elektronischer Akten zwischen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten geltenden Standards zu bestimmen. Weil nicht alle Strafverfolgungsbehörden elektronische (Justiz-) Akten anlegen und diese führen, trennt das Gesetz zwischen der Führung und Übermittlung elektronischer Akten (§ 32 StPO) und der Erstellung und Übermittlung elektronischer Dokumente (§ 32b StPO). Die Führung der Justizakten erfolgt im Strafverfahren in der Regel erst bei der Staatsanwaltschaft, die die von den Ermittlungsbehörden nach den § 163 Absatz 2 Satz 1, § 32b Absatz 3 StPO als elektronische Dokumente übermittelten Ermittlungsvorgänge in der elektronischen Akte zusammenfasst. Die Erstellung und Übermittlung elektronischer Dokumente ist Gegenstand einer gesonderten Verordnung. Werden jedoch elektronische Akten geführt und sollen diese als elektronische Akte und nicht nur als elektronisches Dokument an andere aktenführende Stellen übermittelt werden, so sind hierfür einheitliche Standards erforderlich. Diese sind Gegenstand dieser Verordnung.

II. Wesentlicher Inhalt

Die Verordnung regelt die für die Übermittlung elektronischer Akten in Strafverfahren geltenden Standards und trifft Regelungen zur Abgabe der Aktenführung und zum Übermittlungsweg. Enthalten sind ferner Bestimmungen für die Übergangszeit, in der noch nicht alle aktenführenden Stellen die Akten elektronisch führen müssen. Hier wird der Grundsatz aufgestellt, dass elektronische Akten auch dann elektronisch zu übermitteln sind, wenn die empfangende Stelle die Akten noch in Papierform führt.

III. Alternativen

Keine.

IV. Regelungskompetenz

Die Kompetenz der Bundesregierung zum Erlass der Verordnung ergibt sich aus § 32 Absatz 3 Satz 1 StPO.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Verordnung ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, unter anderem mit den Zielen aus Artikel 3 Buchstabe f, Artikel 9, Artikel 13 Absatz 1 und Artikel 21 Buchstabe b des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BGBl. 2008 II S. 1419) vereinbar.

VI. Regelungsfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Verordnung fördert und vereinfacht durch Festlegung allgemeingültiger Standards für die Übermittlung von elektronischen Akten die Digitalisierung des Strafverfahrens. Zugleich werden dadurch verlässliche Parameter bestimmt, welche für die Entwicklung von IT-Komponenten erforderlich sind, die einen verlässlichen, sicheren und benutzerfreundlichen Austausch von elektronischen Akten nicht nur zwischen den Staatsanwaltschaften und Gerichten in den Ländern untereinander, sondern auch zwischen den aktenführenden Stellen beim Bund und in den Ländern ermöglichen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die in dieser Verordnung gesetzten Standards fördern den Austausch elektronischer Akten im Strafverfahren. Dies ermöglicht die Rationalisierung von Arbeitsabläufen, dient der schnellen Übermittlung von Akten und fördert auch die gleichzeitige Verfügbarkeit des Inhalts ganzer Strafverfahren für mehrere Stellen. Die Verordnung fördert ferner die Barrierefreiheit, vereinfacht den Zugang und die Erschließung der Akte, führt zu einem reduzierten Papierverbrauch und trägt somit zur Ressourcenschonung bei.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand sind nicht ersichtlich.

4. Erfüllungsaufwand

Durch diese Verordnung entsteht kein neuer Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden. Der Erfüllungsaufwand für die Umsetzung der elektronischen Aktenführung resultiert bereits aus dem der Verordnung zugrundeliegenden Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2208). Im Gesetzgebungsverfahren zu diesem Gesetz wurde für alle Gerichte und Staatsanwaltschaften des Bundes und der Länder eine Hochrechnung auf das Basisjahr 2020 vorgenommen und der Aufwand in Bund und Ländern auf einmalig 320 Millionen Euro und jährlich 58 Millionen Euro beziffert. Die damalige Schätzung bezog sich auf alle Gerichtszweige, ohne dass eine isolierte Abschätzung nur für die Strafjustiz möglich gewesen wäre.

Für den Bund haben die Behörden des Geschäftsbereichs ihre Planungen inzwischen konkretisiert, so dass sich der Aufwand auch konkret für die Strafjustiz näher beziffern lässt. Sowohl der Bundesgerichtshof (BGH) als auch der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA) streben den Regelbetrieb mit der elektronischen Strafakte ab dem 1. Januar 2024 an, also zwei Jahre früher als gesetzlich vorgeschrieben. Die veranschlagten Kosten betreffen diesen Einführungszeitraum und umfassen daher sowohl die einmaligen als auch die jährlichen Kosten.

Bei der Behörde des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof (GBA) wird von den folgenden Kosten ausgegangen:

Haushaltsjahr	Betrag in T€	Bemerkung
2019	200	
2020	1 105	Bereitstellen der technischen Infrastruktur und Beginn Testbetrieb in Revisionsabteilung

Haushaltsjahr	Betrag in T€	Bemerkung
2021	800	Ergänzung technische Infrastruktur an Pilotarbeitsplätzen und Beginn Pilotbetrieb in der Revisionsabteilung
2022	700	Beginn Konzeption e-Strafakte für Ermittlungsabteilungen, Beginn Konzeption VS-E-Strafakte
2023	1 100	Testbetrieb Ermittlungsabteilungen. Ersatz- und Erweiterungsbeschaffungen der technischen Infrastruktur und weitere Konzeption VS-E-Strafakte
2024	8 800	Pilotbetrieb Ermittlungsabteilungen, Umsetzung Konzeption VS-E-Strafakte
2025	500	Restarbeiten
2026	800	Regelbetrieb E-Strafakte, Ersatz- und Erweiterungsbeschaffungen
Summe	14 005	

Nach den Planungen für das IT-Rahmenkonzept 2021 beim Bundesgerichtshof werden die Kosten dort bis zum Jahr 2025 wie folgt eingeschätzt:

HH-Jahr	Jahr Soll 2020	Jahr Soll 2021	Jahr Soll 2022	Jahr Soll 2023	Jahr Soll 2024
511-01	6 T€	8 T€	8 T€	6 T€	6 T€
532-01	0 T€	75 T€	75 T€	44 T€	40 T€
539-99	1 T€				
812-02	0 T€	127 T€	130 T€	50 T€	150 T€
Summe (HH-wirksame Mittel)	7 T€	211 T€	214 T€	101 T€	197 T€

Bei 18 Senaten insgesamt und 13 Zivil- und fünf Strafsenaten ist anzunehmen, dass etwa ein Drittel der genannten Kosten jeweils auf die Strafakte entfällt.

Insgesamt ergeben sich daher für den Bund in den Jahren 2020 bis 2024 Kosten in Höhe von ca. 13 854 000 Euro für die Einführung der elektronischen Akte in Strafsachen.

Die Länder verfolgen die Umsetzung der elektronischen Akte in der gesamten Justiz über drei Verbünde, denen sich jeweils verschiedene Bundesländer und auch der Bund angeschlossen haben. Diese Verbünde sind e²A („ergonomisch-elektronische“ Aktenführung; Nordrhein-Westfalen, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Saarland und Sachsen-Anhalt), eIP („elektronisches Integrationsportal“; Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern) und VIS-Justiz (Baden-Württemberg, Schleswig-Hol-

stein, Thüringen, Sachsen und der Bund). Die infolge der Anpassung der Softwareentwicklung für die elektronische Akte auf die Besonderheiten im Strafverfahren entstehenden Mehrkosten können nicht konkret beziffert werden.

5. Weitere Kosten

Sonstige Auswirkungen auf die Wirtschaft, auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Regelungsfolgen

Weitere Folgen für die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie gleichstellungspolitische oder demographische Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung der Verordnung ist nicht geboten, da die Ermächtigungsgrundlage unbefristet gilt. Das die Ermächtigungsgrundlage enthaltene Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2208) wird drei Jahre nach dem vollständigen In-Kraft-Treten evaluiert werden. Eine eigenständige Evaluierung der Verordnung ist nicht angezeigt. Unabhängig von der Evaluierung werden die Inhalte der Verordnungen nach den §§ 32 ff. StPO fortlaufend im Rahmen der geplanten Pilotierungen und künftiger technischer Entwicklungen auf etwaige Anpassungserfordernisse überprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Anwendungsbereich)

Die Vorschrift bestimmt den Anwendungsbereich der Verordnung. Die Übermittlung von elektronischen Akten im Sinne des § 32 Absatz 1 StPO ist nur zwischen solchen Strafverfolgungsbehörden möglich, die auch elektronische (Justiz-) Akten führen und nicht nur nach § 32b StPO verpflichtet sind, elektronische Dokumente zu erstellen und zu übermitteln. Justizaktenführende Stellen sind neben den Gerichten des Bundes und der Länder der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, die Staatsanwaltschaften der Länder und die Straf- und Bußgeldstellen der Finanzbehörden, soweit sie gemäß § 386 Absatz 2 der Abgabenordnung (AO) oder § 14a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) anstelle der Staatsanwaltschaft Strafverfahren selbständig durchführen. Der Anwendungsbereich der Verordnung entspricht folglich dem Anwendungsbereich der Verordnungen des Bundes und der Länder gemäß § 32 Absatz 2 Satz 1 StPO über die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die elektronische Aktenführung in Strafsachen.

Vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen sind folglich Ermittlungsvorgänge der Polizei- und der übrigen Ermittlungsbehörden (zum Beispiel Steuer- und Zollfahndungsbehörden). Diese führen keine Justizverfahrensakten und müssen diese folglich auch nicht übermitteln. Soweit eine elektronische Akte angelegt wurde und für weitere Ermittlungen von den Gerichten oder Staatsanwaltschaften oder Finanzbehörden in Ermittlungsverfahren nach § 386 Absatz 2 AO oder § 14a SchwarzArbG an die Ermittlungsbehörden erneut übersandt wird, erfolgt dies in Form des Repräsentats, d.h. in Form einer Sammlung der Aktenbestandteile in PDF-Einzeldokumenten. Weitere Ermittlungen und Ergänzungen zur Akte können dann wiederum als elektronische Dokumente gemäß § 32b Absatz 3 StPO an die Staatsanwaltschaft oder das Gericht zur dort geführten elektronischen Akte übermittelt werden. Die Repräsentate sind nach Erledigung des Ersuchens gemäß § 499

StPO unverzüglich zu löschen, wenn sie nicht mehr erforderlich sind. Soweit die Ermittlungsbehörde das Ermittlungsverfahren von Beginn an im Auftrag der ersuchenden Staatsanwaltschaft geführt hat, ist der überwiegende Inhalt des Repräsentats ohnehin in dem ermittlungspolizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem vorhanden; eine gesonderte Speicherung des Repräsentats ist daher bereits aus diesen Gründen nicht erforderlich. Wird ein Ermittlungsersuchen nebst Repräsentat einer zuvor nicht befassten Ermittlungsbehörde zur Vornahme einer spezifischen Nachermittlung übersandt, kann diese unter Nutzung einzelner Informationen und gegebenenfalls auch einzelner Dokumente aus dem Repräsentat einen eigenen Vorgang im Bearbeitungssystem anlegen und hat nach Erledigung des Ermittlungsersuchens lediglich die überschüssigen Teile des Repräsentats zu löschen.

Keine Anwendung findet die Verordnung ferner auf das Bußgeldverfahren und den Strafvollzug; insoweit enthalten § 110a Absatz 3 Satz 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) und § 110a Absatz 3 Satz 1 des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) eigene Verordnungsermächtigungen.

Der Begriff der Aktenübermittlung umfasst sämtliche Fälle, in denen Akten von einer aktenführenden Stelle an eine andere aktenführende Stelle übermittelt werden. Dies kann, muss aber nicht notwendig mit dem Übergang der Aktenführungsbefugnis nach den Aktenordnungen einhergehen. Ausreichend ist die nach den allgemeinen Regelungen zu bestimmende Befugnis, die Akte zu bearbeiten (Einräumung von Lese- und Schreibrecht).

Zu § 2 (Übermittlung elektronischer Akten)

Zu Absatz 1

Nach Satz 1 sollen elektronische Akten grundsätzlich elektronisch übermittelt werden. Dies gilt nach Satz 2 auch dann, wenn die empfangende Stelle die Akten noch in Papierform führt. Die Regelung korrespondiert mit § 3 Absatz 2 der Dokumentenerstellungs- und -übermittlungsverordnung (DokErstÜbV), in der geregelt ist, dass solche Stellen, welche die Akten elektronisch führen, auch elektronische Dokumente an andere aktenführende Gerichte und Strafverfolgungsbehörden elektronisch übermitteln können, selbst wenn die empfangenden Stellen noch Papierakten führen.

Damit ergeben sich für aktenführende Stellen in der Übergangszeit der Umstellung auf die elektronische Aktenführung zum Medienbruch die folgenden Grundsätze: Führt eine Stelle die Akten elektronisch, darf sie auch elektronisch versenden und muss die Akte nicht in die Papierform übertragen. Möglich ist dies, weil alle Behörden und Gerichte zum 1. Januar 2018 den elektronischen Rechtsverkehr eröffnet haben und das PDF-Format im Rechtsverkehr verkehrsfähig ist. Die empfangende Stelle ist verpflichtet, die Akte auszudrucken, um sie in Papierform weiterführen zu können. Struktur-, Definitions- und Schemadateien sind nach § 2 Absatz 2 Satz 2 der Bundesstrafaktenführungsverordnung (BStrafAktFV) bereits keine Bestandteile des Repräsentats und müssen daher auch bei der Übertragung der elektronischen Akte in Papierform durch eine noch Akten in Papierform führende Stelle nicht Gegenstand der Papierakte werden. Es wird sich für diese Gerichte und Behörden – auch mit Blick auf die künftige Umstellung auf die elektronischen Akte – allerdings ggf. empfehlen, den elektronischen Posteingang aufzubewahren, damit die Struktur- und Metadaten nicht verloren gehen.

Umgekehrt kann eine die Akten elektronisch führende Stelle von nicht elektronisch aktenführenden Stellen noch Papierakten erhalten und muss diese dann in die elektronische Form übertragen. Dies geschieht in der Regel durch Einscannen nach den Grundsätzen des § 32e StPO und § 2 DokErstÜbV, dessen Absatz 3 vorsieht, dass bei der Übertragung die Anforderungen der Technischen Richtlinie 03138 Ersetzendes Scannen (RESISCAN) des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik in der jeweils gültigen Fassung berücksichtigt werden sollen. Der Verbleib der eingescannten Ausgangsdokumente kann für den Übergangszeitraum bis zur verbindlichen Einführung der elektronischen Akte bei

allen Gerichten und Behörden vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz oder von den Landesjustizverwaltungen näher festgelegt beziehungsweise die Regelungsbefugnis insoweit auf die Leitung der jeweiligen Geschäftsbereichsbehörden übertragen werden.

Derartige Medienbrüche sind zwischen einzelnen Staatsanwaltschaften, zwischen Staatsanwaltschaften und Gericht und zwischen verschiedenen Gerichten, etwa auch im Instanzenzug, denkbar.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt die Anforderungen an die Begleitdatei, die mit der Akte versandt wird und auf der Empfängerseite die Weiterverarbeitung in dem das Format ebenfalls unterstützten Aktensystem ermöglicht. Die Aufzählung in den Nummern 1 bis 7 enthält Mindestinhalte, durch welche die automatisierte Erfassung bestimmter Grunddaten und die Zuordnung zu potentiell bereits enthaltenen Daten im empfangenden System ermöglicht werden soll; sie ist nicht abschließend. Die Vorschrift korrespondiert mit § 3 Absatz 4 und § 4 Absatz 4 DokErstÜbV, die für die dort genannten elektronischen Dokumente ebenfalls die Erstellung eines strukturierten maschinenlesbaren Datensatzes als Begleitdatei im Falle der Übermittlung vorsieht.

Dieser strukturierte maschinenlesbare Datensatz ist der elektronischen Akte grundsätzlich beizufügen, es sei denn, es liegen besondere Umstände vor, die ausnahmsweise ein Absehen von der Übermittlung rechtfertigen. Solche besonderen Umstände können etwa vorliegen, wenn der Datensatz bei eilbedürftigen Vorgängen nicht rechtzeitig in Erfahrung gebracht werden kann.

Die Angaben gemäß Satz 2 Nummern 1 bis 7 im Strukturdatensatz dienen allein dem zuvor genannten Zweck der Zuordnung und Weiterverarbeitung, sie können die in der Akte enthaltenen und für das Strafverfahren inhaltlich relevanten Informationen nicht ersetzen. Für das Strafverfahren maßgebend bleiben weiterhin die Angaben in der Akte selbst.

Die Bundesregierung gibt nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 die Definitions- oder Schemadata für strukturierte maschinenlesbare Datensätze, derer sich die Beteiligten bedienen sollen, bekannt.

Zu § 3 (Übergang der Aktenführung oder Bearbeitung)

Die Vorschrift trifft nähere Bestimmungen zum Übergang der Aktenführung beziehungsweise zum Übergang der Bearbeitung der Akte. Die Aktenführung und die Befugnis zur Bearbeitung der Akte können nach den Aktenordnungen der Länder auseinanderfallen. Beispielsweise bleibt die Staatsanwaltschaft nach einigen Aktenordnungen auch nach Anklageerhebung aktenführende Stelle, bearbeitungsbefugt ist jedoch das Gericht. Ähnlich liegt der Fall im Ermittlungsverfahren, wenn die Akte von der Staatsanwaltschaft geführt wird, aber dem Gericht zur Anordnung von Zwangsmaßnahmen vorgelegt werden muss. Aktenführung oder auch nur Bearbeitungsbefugnisse können ferner innerhalb des Instanzenzugs übergehen. Die Vorschrift ist daher so ausgestaltet, dass sie sowohl für Fälle, in denen nach der Aktenordnung die Aktenführung ganz oder teilweise auf eine andere Stelle übergeht, als auch für Fälle Anwendung finden kann, in denen die Aktenführung unteilbar bei einer Stelle verbleibt und nur die Bearbeitung auf eine andere Stelle übergeht. Sie gilt ferner sowohl für den vollständigen als auch den teilweisen Übergang der Aktenführung.

Sichergestellt werden muss für alle Konstellationen, dass die Verantwortung für die Bearbeitung der Akte eindeutig und klar einer bestimmten Stelle zugeordnet ist und dies auch jederzeit nachvollzogen werden kann. Die Vorschrift korrespondiert mit § 3 BStrafAktFV, der für die Aktenführung bereits festlegt, wann ein Inhalt Bestandteil der Akte wird und dass die bearbeitende Stelle ersichtlich sein muss. § 3 Absatz 3 Satz 2 BStrafAktFV legt fest,

dass sicherzustellen ist, dass die elektronische Akte nur von der jeweils lese- und schreibberechtigten Stelle eingesehen und bearbeitet werden kann. Diese Vorgabe wird in den Absätzen 1 bis 4 dieser Vorschrift näher konkretisiert. Damit soll vermieden werden, dass die elektronischen Akten von verschiedenen Stellen gleichzeitig fortgeschrieben werden und unterschiedliche Aktenversionen produziert werden. Bei der Führung von Akten in Papierform besteht diese Gefahr nur in geringem Maße, weil es regelmäßig nur ein Aktenexemplar gibt und das Anlegen von Aktendoppeln aufwendig ist. Elektronische Akten hingegen sind unbegrenzt vervielfältigbar.

Die Vorschrift regelt dagegen nicht, wer wann Zugriff auf die Akte haben darf. Die Befugnis zur Aktenführung oder zur Aktenbearbeitung bestimmt sich nach den Vorschriften der Strafprozessordnung und den jeweiligen Aktenordnungen der Länder. Regelungen zur behördeninternen Verfügbarkeit von Akten und Bearbeitungsberechtigungen werden regelmäßig von der Justizverwaltung getroffen.

Absatz 1

Für den Übergang der Aktenführung oder der Bearbeitung soll die abgebende Stelle ein Übernahmeansuchen an die empfangende Stelle übermitteln.

Absatz 2

Bei der abgebenden Stelle darf die elektronische Akte ab dem Zeitpunkt der Übermittlung im Umfang der abgegebenen Aktenführungs- oder Bearbeitungsbefugnis nicht mehr fortgeschrieben werden; dies gilt vorbehaltlich einer Ablehnung der Übernahme durch die übernehmende Stelle. Der Nachweis der Identität der Akte kann – für eine gegebenenfalls von den kommunizierenden Systemen vorgenommene automatische Integritätsprüfung auf Ebene der Kommunikationsprotolle – ein in die Metadaten aufzunehmender Hashwert erbringen.

Absatz 3

Die empfangende Stelle bestätigt die Übernahme der Aktenführung oder die Übernahme der Bearbeitung durch Rücksendung einer Begleitdatei oder, soweit dies technisch nicht möglich ist, einer sonstigen Mitteilung, aus der sich die Bestätigung der Übernahme ergibt, etwa ein einfaches Dokument im Format PDF.

Absatz 4

Bei der abgebenden Stelle darf nach vollzogener Abgabe der Aktenführung oder der Bearbeitung lediglich eine Leseberechtigung verbleiben und auch dies nur, soweit dies für weitere Verfahrenszwecke erforderlich ist. Ein solcher Zweck ist etwa die Sitzungsververtretung der Staatsanwaltschaft in Verfahren, da mit Anklageerhebung die Aktenführung oder die Bearbeitungsbefugnis auf das Gericht übergeht. Die Akte muss dann insoweit gekennzeichnet werden und darf nicht mehr als führende Akte fortgeschrieben oder weiterbearbeitet werden. Dies ist soweit wie möglich technisch sicherzustellen. Bei Abgabe der Aktenführung oder Bearbeitung ist die Vorgabe aus § 499 StPO und die damit ggf. einhergehende Lösungsverpflichtung zu beachten.

Bestätigt die empfangende Stelle die Übernahme der Aktenführung oder Bearbeitung nicht, verbleibt diese bei der abgebenden Stelle. Es wird sich anbieten, die Ablehnung der Übernahme der abgebenden Stelle mitzuteilen.

Zu § 4 (Übermittlungswege)

In Absatz 1 wird bestimmt, dass für die Übersendung elektronischer Akten das elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) zu nutzen ist. Die Vorschrift korrespondiert mit § 5 DokErstÜbV, die für die dort genannten elektronischen Dokumente ebenfalls die Übermittlung über das elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach vorsieht. Der Protokollstandard OSCI (Online Services Computer Interface) beziehungsweise ein diesen ersetzender Protokollstandard gewährleistet, dass die Kommunikation über das besondere elektronische Behördenpostfach Ende-zu-Ende-verschlüsselt erfolgt.

Absatz 2 lässt darüber hinaus innerhalb des Geschäftsbereichs des Bundes und der einzelnen Bundesländer alternative Übermittlungswege zu, soweit die näher bestimmten Standards eingehalten werden und sowohl Sender als auch Empfänger zur Übermittlung angeschlossen sind. Dies soll gewährleisten, dass bereits vorhandene oder in der Entstehung befindliche Strukturen zur Übersendung elektronischer Akten weiterhin genutzt werden können. Die Einschränkung, dass ein Anschluss der Beteiligten zum Zweck der Übermittlung gegeben sein muss, bedeutet, dass eine Entscheidung der zuständigen Strafverfolgungsbehörde oder des zuständigen Gerichts vorliegen muss, dass der vorhandene Zugang der Übermittlung elektronischer Dokumente dienen soll. Eine entsprechende Widmung durch einen individuellen Nutzer reicht nicht aus. Ermöglicht werden soll mit dieser Vorschrift beispielsweise auch eine einfachere Übermittlung der elektronischen Akten, soweit die Daten von Absender und Empfänger sich innerhalb eines Rechenzentrums befinden. Die Regelung in Absatz 2 Satz 2 soll – jedenfalls für die Übergangsphase bis zur verpflichtenden elektronischen Aktenführung und -übermittlung – vermeiden, dass bereits erprobte Übermittlungswege nicht mehr genutzt werden können.

Zu § 5 (Ersatzmaßnahmen)

Eine elektronische Übermittlung elektronischer Akten ist nur möglich, wenn die in § 4 bezeichneten Übermittlungswege betriebsbereit sind. Hier können sich Störungen unterschiedlicher Art ergeben, die das Funktionieren einer effektiven Strafverfolgung und der Rechtspflege beeinträchtigen. Für solche Fälle sieht § 5 – vergleichbar mit § 6 DokErstÜbV – vor, dass elektronisch erstellte Akten im Einzelfall auch in Papierform oder auf einem physischen Datenträger übermittelt werden können. Nähere Einzelheiten zum physischen Datenträger sind in § 6 geregelt. Da diese Form der Übermittlung nur ein Provisorium sein soll, ist vorgesehen, dass ihre Bestandteile alsbald nach Behebung der Störung in die elektronische Form übertragen werden oder die Übermittlung auf Anforderung der empfangenden Stelle in elektronischer Form nachgeholt wird.

Zu § 6 (Bekanntmachung technischer Anforderungen)

Die Vorschrift korrespondiert mit § 7 DokErstÜbV. Anders als dort werden in der hiesigen Verordnung nur die Anforderungen an die Begleitdatei bei einer Übermittlung der elektronischen Akte und die zulässigen physischen Datenträger im Falle von Ersatzmaßnahmen bestimmt.

Zu Absatz 1

Nach Absatz 1 werden die technischen Einzelheiten, die einer fortwährenden Weiterentwicklung unterliegen und sich daher nicht für eine Regelung im Wege der Verordnung eignen, abschließend aufgezählt und von der Bundesregierung im Bundesanzeiger und in dem gemeinsamen Justizportal des Bundes und der Länder unter www.justiz.de bekanntgemacht. Die Veröffentlichung im Bundesanzeiger gewährleistet, dass die Bekanntmachungen dauerhaft archiviert werden und auch nach Änderungen der Bekanntmachungen verfügbar bleiben.

Die Bekanntmachungen werden gemäß § 5 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 des Verkündungs- und Bekanntmachungsgesetzes im amtlichen Teil des Bundesanzeigers veröffentlicht. Die zusätzliche Veröffentlichung im gemeinsamen Justizportal des Bundes und der Länder soll einen möglichst weitreichenden Verbreitungsgrad der Bekanntmachungen gewährleisten und einen einfachen und kostenfreien Zugang für alle mit der Entwicklung entsprechender IT-Lösungen befasster Personen ermöglichen.

Die Versionen der zulässigen Dateiformate ändern sich bisweilen innerhalb kurzer Zeit. Wird eine neue Dateiversion eingeführt, kann diese zu Problemen bei der Datenverarbeitung und bei der Interoperabilität unterschiedlicher Aktenführungs- sowie Vorgangsbearbeitungssysteme führen. Um Rechtssicherheit über die zugelassenen Versionen zu schaffen, hat die Bundesregierung nach Absatz 1 Nummer 1 die Anforderungen an die Definitions- oder Schemadateien nach § 2 Absatz 2 bekanntzumachen. Die Anforderungen werden vor der Bekanntmachung im Ressortkreis abgestimmt. Absatz 1 Nummer 2 regelt die Bekanntmachung der zulässigen physischen Datenträger, mit denen im Falle einer Störung nach § 5 elektronische Akten ersatzweise übermittelt werden können.

Zu Absatz 2

Gemäß Absatz 2 kann eine Mindestgültigkeitsdauer festgelegt werden, innerhalb welcher die bekanntgemachten technischen Anforderungen mindestens Anwendung finden.

Zu § 7 (Inkrafttreten)

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Damit wird Bund und Ländern eine Pilotierung der elektronischen Aktenführung noch vor dem Termin zur verbindlichen elektronischen Aktenführung zum 1. Januar 2026 ermöglicht.

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG**Rechtsverordnungen zur Einführung der elektronischen Akte im Strafverfahren (NKR-Nr. 4866-4869, BMJV)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf der oben genannten Regelungsvorhaben geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft	Keine Auswirkungen
Verwaltung (Bund)	
Einmaliger Erfüllungsaufwand	rund 13 Mio. Euro
Jährlicher Erfüllungsaufwand	noch nicht bezifferbar
Evaluierung	Die Rechtsverordnungen werden spätestens drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten zusammen mit dem zu Grunde liegenden Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs evaluiert.
Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat den Erfüllungsaufwand für die Einführung der elektronischen Strafsakten auf der Bundesebene nachvollziehbar dargestellt. Das Ressort ist damit der Erwartung nachgekommen, die der Nationale Normenkontrollrat (NKR) in seiner Stellungnahme zu dem zu Grunde liegenden Gesetz formuliert hatte. Der NKR erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in den vorliegenden Regelungsentwürfen.	

II. Im Einzelnen

Mit Wirkung vom 1. Januar **2026** sind in Deutschland **Strafsakten** elektronisch zu führen. Die Grundlage hierfür wurde mit **Gesetz** vom 5. Juli 2017¹ geschaffen. Das Gesetz ermächtigt die Bundesregierung und die Landesregierungen, jeweils für ihren Bereich, die Rahmenbedingungen und Standards der elektronischen Aktenführung durch **Rechtsverordnung** festzulegen.

¹ Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2208)

Mit den Regelungsvorhaben will das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) für seinen Geschäftsbereich von der Verordnungsermächtigung Gebrauch machen. Regelungsgegenstand sind die Rahmenbedingungen und Standards für

- die elektronische Strafaktenführung selbst,
- die Erstellung elektronischer Dokumente und deren Übermittlung zwischen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten,
- die Übermittlung elektronischer Strafakten zwischen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten,
- die Einsicht in elektronische Akten im Strafverfahren.

II.1 Erfüllungsaufwand

Zum Geschäftsbereich des BMJV und damit zum Anwendungsbereich der Regelungsentwürfe gehören der **Generalbundesanwalt** beim Bundesgerichtshof sowie der **Bundesgerichtshof** selbst. Die dort ausgelösten Kosten sind methodisch als **Erfüllungsaufwand** zu behandeln. Dies gilt auch insoweit, als sie beim Bundesgerichtshof anfallen. Denn die Gestaltung von und die Ausstattung mit Infrastruktur für die elektronische Strafaktenführung gehören nicht zum Kernbereich richterlicher Tätigkeit.

Bei der Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands hat das Ressort folgenden Umständen Rechnung getragen:

- Für die Bundesebene ist beabsichtigt, den Regelbetrieb der elektronischen Akte in Strafsachen bereits zum 1. Januar **2024** und nicht erst 2026 aufzunehmen.
- Die Regelungsvorhaben erfassen nur die fünf **Strafsenate** von derzeit insgesamt 18 Senaten des Bundesgerichtshofs.
- Bei der Gesetzgebung im Juli **2017** gab es für den Erfüllungsaufwand nicht mehr als eine sog. **Grobkalkulation**, die im Auftrag der Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz erstellt worden war. Bei dieser Grobkalkulation handelte es sich um eine auf das Jahr **2020** bezogene Hochrechnung über alle Gerichtszweige. Eine Isolierung und Bezifferung des nur auf die Strafjustiz entfallenden (Teil-)Aufwands hielt das BMJV damals für unverhältnismäßig.
- Bei seiner Stellungnahme zu Gesetzentwurf² und Verordnungsermächtigung hat sich der **NKR** dieser Auffassung angeschlossen, dabei allerdings ausdrücklich die **Erwartung** formuliert, dass die nachfolgenden Rechtsverordnungen den Erfüllungsaufwand weiter transparent machen würden.

² NKR-Nr. 3696

Das BMJV ist der Erwartung des NKR mit einer Abschätzung der Kosten nachgekommen, die beim Generalbundesanwalt und den fünf Strafsenaten des Bundesgerichtshofs für die Umstellung auf elektronische Aktenführung in den Jahren 2020 bis 2024 sukzessive anfallen und deshalb als einmaliger Aufwand zu behandeln sind:

Für den **Generalbundesanwalt** und dessen Geschäftsbereich hat das Ressort den Umstellungsaufwand gut nachvollziehbar auf rund 13 Mio. Euro geschätzt.

Kalenderjahr	Betrag in TEUR	Bemerkung
2019	200	
2020	1.105	Bereitstellen der technischen Infrastruktur und Beginn Testbetrieb in Revisionsabteilung
2021	800	Ergänzung technische Infrastruktur an Pilotarbeitsplätzen und Beginn Pilotbetrieb in der Revisionsabteilung
2022	700	Beginn Konzeption e-Strafakte für Ermittlungsabteilungen, Beginn Konzeption VS-E-Strafakte
2023	1.100	Testbetrieb Ermittlungsabteilungen. Ersatz- und Erweiterungsbeschaffungen der technischen Infrastruktur und weitere Konzeption VS-E-Strafakte
2024	8.800	Pilotbetrieb Ermittlungsabteilungen, Umsetzung Konzeption VS-E-Strafakte
Σ	12.705	

Bei den 5 Strafsenaten des **Bundesgerichtshofs** entsteht mit der Einführung der elektronischen Akte einmaliger Aufwand von rund 240.000 Euro.

Nachvollziehbar ist auch, dass sich jährlicher Erfüllungsaufwand (Belastung und/oder Entlastung) derzeit noch nicht darstellen lässt.

II.2 Evaluierung

Die Rechtsverordnungen werden spätestens drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten zusammen mit dem zu Grunde liegenden Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs evaluiert.

III. Ergebnis

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat den Erfüllungsaufwand für die Einführung der elektronischen Strafbefehle auf der Bundesebene nachvollziehbar dargestellt. Das Ressort ist damit der Erwartung nachgekommen, die der Nationale Normenkontrollrat (NKR) in seiner Stellungnahme zu dem zu Grunde liegenden Gesetz formuliert hatte.

Der NKR erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in den vorliegenden Regelungsentwürfen.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Dr. Holtschneider
Berichtersteller