

Verordnung

der Bundesregierung

Verordnung über die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die elektronische Aktenführung im Strafverfahren

(Bundesstrafaktenführungsverordnung – BStrafAktFV)

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).

Nach § 32 Absatz 2 Satz 1 StPO bestimmen die Bundesregierung und die Landesregierungen jeweils für ihren Bereich durch Rechtsverordnung die für die elektronische Aktenführung in Strafverfahren geltenden organisatorischen und dem Stand der Technik entsprechenden technischen Rahmenbedingungen einschließlich der einzuhaltenden Anforderungen des Datenschutzes, der Datensicherheit und der Barrierefreiheit.

Diese Festlegung der Rahmenbedingungen ist Voraussetzung für eine reibungslose und den verschiedensten rechtlichen Anforderungen entsprechende elektronische Aktenführung. Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, dass innerhalb eines Verfahrens möglicherweise nicht alle beteiligten Strafverfolgungsbehörden und Gerichte die Akte elektronisch führen. Es bedarf daher allgemeiner Regelungen für die Aktenführung, welche dann die Grundlage für – in anderen Verordnungen zu bestimmende – Rahmenbedingungen für den Austausch elektronischer Akten und Dokumente bilden.

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 Verordnungswege 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 macht von der Verordnungsermächtigung des § 32 Absatz 2 Satz 1 StPO Gebrauch, für die Gerichte und die Strafverfolgungsbehörden des Bundes die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Führung elektronischer Strafakten zu bestimmen. Dabei werden Details der elektronischen Aktenführung, die einer fortwährenden Anpassung an die technische Entwicklung bedürfen, künftig einheitlich von der Bundesregierung bekanntgemacht werden.

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.

Verordnung der Bundesregierung

Verordnung über die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die elektronische Aktenführung im Strafverfahren

(Bundesstrafaktenführungsverordnung – BStrafAktFV)

Vom ...

Auf Grund des § 32 Absatz 2 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 elektronisch geführte Strafverfahrensakten

1. des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof;
2. der Finanzbehörden des Bundes in Ermittlungsverfahren nach § 386 Absatz 2 der Abgabenordnung und § 14a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes;
3. des Bundesgerichtshofs.

§ 2

Struktur und Format elektronischer Akten; Repräsentat

(1) In der elektronischen Akte werden zur Akte gebrachte elektronische Dokumente einschließlich zugehöriger Signaturdateien sowie sonstige zur Akte gebrachte Dateien und Informationen gespeichert. Elektronische Empfangsbekanntnisse sowie elektronische Formulare, die als strukturierte maschinenlesbare Datensätze übermittelt worden sind (§ 32c der Strafprozessordnung), werden als Datensätze in der elektronischen Akte gespeichert.

(2) Die nach Absatz 1 in der elektronischen Akte gespeicherten Inhalte müssen jederzeit zusätzlich als elektronische Dokumente im Format PDF/A wiedergegeben werden können; diese Dokumente bilden das Repräsentat. Das Repräsentat muss den gesamten zur Akte gebrachten Inhalt mit Ausnahme der nur für die Datenverarbeitung notwendigen Struktur-, Definitions- und Schemadateien wiedergeben. Soweit die Wiedergabe eines Inhalts technisch nicht möglich ist, ist ein entsprechender Hinweis in das Repräsentat aufzunehmen. An die Stelle von Signaturdateien treten im Repräsentat Vermerke über das Ergebnis der Signaturprüfung. Das Repräsentat muss druckbar, kopierbar und, soweit technisch möglich, durchsuchbar sein. Die Seiten des Repräsentats sind so zu nummerieren, dass sie eindeutig zitiert werden können.

(3) Bei der elektronischen Aktenführung sind alle Daten vorzuhalten, die erforderlich sind, um den für die Übermittlung von elektronischen Akten vorgesehenen strukturierten maschinenlesbaren Datensatz im Dateiformat XML gemäß der Bekanntmachung nach § 6 der Strafaktenübermittlungsverordnung zu erzeugen und die Bearbeitung zu unterstützen.

§ 3

Bearbeitung der elektronischen Akte

(1) Elektronische Dokumente sowie sonstige Dateien und Informationen gelten als zur Akte genommen, wenn sie bewusst und dauerhaft in der elektronischen Akte gespeichert worden sind.

(2) Es ist sicherzustellen, dass in der elektronischen Akte alle Bearbeitungsvorgänge nachvollzogen werden können. Es ist insbesondere sicherzustellen, dass nachvollzogen werden kann, welche Stelle die Akte zu welchem Zeitpunkt bearbeitet hat.

(3) Es ist sicherzustellen, dass die elektronische Akte nur von der jeweils lese- und schreibberechtigten Stelle eingesehen und bearbeitet werden kann. Dies gilt auch, wenn die Lese- und Schreibrechte nur teilweise auf eine andere Stelle übergehen.

§ 4

Barrierefreiheit

Elektronische Akten und Verfahren zur elektronischen Aktenführung und -bearbeitung sollen 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.

§ 5

Ersatzmaßnahmen

Im Fall technischer Störungen der elektronischen Aktenführung kann angeordnet werden, dass eine Ersatzakte in Papierform geführt wird. Diese ist in die elektronische Form zu übertragen, sobald die Störung behoben ist. Art und Dauer der Störung sind zu dokumentieren. Bei anhaltenden technischen Störungen ist das zuständige Bundesministerium zu unterrichten.

§ 6

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

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 2 Satz 1 StPO ermächtigt Bundes- und Landesregierungen, für ihren Bereich durch Rechtsverordnung die für die elektronische Aktenführung in Strafverfahren geltenden organisatorischen und dem Stand der Technik entsprechenden technischen Rahmenbedingungen einschließlich der einzuhaltenden Anforderungen des Datenschutzes, der Datensicherheit und der Barrierefreiheit zu bestimmen. Anders als im Falle der Papierakte erfordert das Lesen und Arbeiten mit einer elektronischen Akte entsprechende Soft- und Hardware, deren Erstellung, Beschaffung und Aktualisierung die Festlegung entsprechender Parameter der elektronischen Aktenführung erforderlich macht. Zudem sind aufgrund der leichteren Verfügbarkeit, Kopierbarkeit, Durchsuchbarkeit und einfacheren Speicherung Regelungen zu Datenschutz und Datensicherheit nötig. Ferner ist festzulegen, wie bei der digitalisierten Akte den Anforderungen an die Barrierefreiheit Rechnung zu tragen ist. Die Verordnung soll dabei nicht geltende Aktenordnungen ersetzen, sondern die Besonderheiten der elektronischen Aktenführung zum Gegenstand haben.

II. Wesentlicher Inhalt

Die Verordnung regelt zum einen die Struktur und das Format elektronischer Strafakten. Sie enthält ferner Regelungen, die eine Verzweigung des Inhalts der elektronischen Akte vermeiden sollen, wenn ihr Inhalt von mehreren Stellen parallel genutzt wird. Ferner enthält sie nähere Bestimmungen zum Datenschutz, zur Datensicherheit und zur Barrierefreiheit, sowie zu Ersatzmaßnahmen im Falle technischer Störungen beim Betrieb der elektronischen Akte.

III. Alternativen

Keine.

IV. Regelungskompetenz

Die Kompetenz der Bundesregierung zum Erlass der Verordnung ergibt sich aus § 32 Absatz 2 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 Aktenführung die Digitalisierung des Strafverfahrens im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Zugleich werden dadurch verlässliche Parameter bestimmt, welche für die Entwicklung von IT-Komponenten erforderlich sind, die einen sicheren und benutzerfreundlichen Austausch von Akten auch zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Justiz und nicht-justiziellen Ermittlungsbehörden ermöglichen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die technischen Rahmenbedingungen fördern die praktische Einführung der elektronischen Akte im Bereich des Strafverfahrens im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Dies ermöglicht die Rationalisierung von Arbeitsabläufen, die gleichzeitige Verfügbarkeit des Inhalts einer Akte für mehrere Stellen und die Förderung der Barrierefreiheit, es vereinfacht den Zugang und die Erschließung der Akte, und führt zu einem reduzierten Papierverbrauch und trägt somit zur Ressourcenschonung bei.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsaufgaben 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 Kommunen.

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 Strafsakte 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€	1 T€	1 T€	1 T€	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 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 des Gesetzes 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 Verordnung findet Anwendung auf Strafverfahrensakten des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof und des Bundesgerichtshofs sowie der Finanzbehörden des Bundes, also der Hauptzollämter, des Bundeszentralamts für Steuern und der Familienkassen der Agenturen für Arbeit, soweit diese nach § 386 Absatz 2 Satz 1 der Abgabenordnung (AO) oder § 14a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) Ermittlungsverfahren selbstständig durchführen. Die Verordnung betrifft damit nur Akten im Sinne klassischer Justizverfahrensakten und legt dabei den Aktenbegriff der §§ 147, 199 StPO zugrunde. Der Begriff „Strafverfahrensakte“ ist dabei weit zu verstehen und umfasst sämtliche Akten der Strafverfolgungsbehörden im Ermittlungs-, Zwischen-, Haupt-, Rechtsbehelfs- sowie Vollstreckungsverfahren, aus denen sich Erkenntnisse oder Maßnahmen mit Bezug zum verfolgten Sachverhalt ergeben.

Vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen sind Ermittlungsvorgänge der Polizei- und Zollbehörden sowie der übrigen Steuerfahndungsbehörden. Diese können sowohl repressive als auch gefahrenabwehrrechtliche Gegenstände betreffen und dienen anderen Zwecken als strafprozessuale Verfahrensakten. Aus diesem Grund sollen die Regelungen für Justizverfahrensakten dort nicht gelten. Polizeiliche Vorgänge können somit weiterhin in den polizeieigenen elektronischen Systemen oder auch in Papierform geführt werden. Die Inbetriebnahme der elektronischen Akte im Strafverfahren setzt jedoch voraus, dass Ermittlungspersonen des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof in der Lage sind, ihre Ermittlungsvorgänge in einer verfahrensrechtskonformen und bearbeitbaren Form an die Justiz zu übermitteln. Diese Formanforderungen sind indes Gegenstand der Verordnung über die Standards für die Erstellung elektronischer Dokumente und deren Übermittlung zwischen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten nach § 32b Absatz 5 StPO.

Keine Anwendung findet die Verordnung ferner auf das Bußgeldverfahren und den Strafvollzug; insoweit enthalten § 110a Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) und § 110a Absatz 2 Satz 1 des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) eigene Verordnungsermächtigungen.

Zu § 2 (Struktur und Format elektronischer Akten; Repräsentat)

Die Vorschrift regelt die Anforderungen an die elektronische Aktenführung. Nicht geregelt wird dagegen, welche Inhalte zur Akte zu bringen sind; dies bleibt Regelungsgegenstand der Aktenordnungen. Die Existenz verschiedener Aktenarten (zum Beispiel Strafakte, Vollstreckungsheft, Bewährungsheft) beziehungsweise Teilakten (zum Beispiel Kostenakten) einschließlich der Bestimmung eines Inhalts als Aktenbestandteil (nicht etwa bei Vorakten und Handakten) bleibt unberührt und ist nicht Gegenstand dieser Verordnung. Beweismittel werden ebenfalls regelmäßig nicht Aktenbestandteil, obwohl sie in digitaler Form vorliegen können (Audio- und Videodateien). Über die Existenz von Beweismitteln wird auch bislang in der Akte in Form von Vermerken, Protokollen oder Asservatenlisten Auskunft erteilt; dies soll auch künftig der Fall sein. Gleichwohl muss die Software der verschiedenen E-Akten-Systeme in der Lage sein, die herkömmlichen Aktenstrukturen und Möglichkeiten der analogen Welt entsprechend abzubilden.

Zu unterscheiden sind unter dem Regime der E-Akte aufbauend auf die Erfahrungen der analogen Welt drei Schichten: die Gesamtdatenmenge, die technisch gesehen zu einem Aktenobjekt gehört, die eigentliche Akte im Rechtssinne, d.h. im Sinne der Aktenordnungen und im Sinne der §§ 147, 199 StPO, und das sogenannte Repräsentat, das verkehrsfähige Abbild der Akte im Rechtssinne.

Die Akte im Rechtssinne enthält alle Inhalte, die auch bislang Gegenstand der Papierakte waren beziehungsweise sein müssen. Eine Datei oder ein Dokument wird – wie bisher – Bestandteil dieser Akte im Rechtssinne, wenn es durch bewussten Akt dauerhaft zur Akte genommen wird. Unabhängig davon kann die jeweilige Systemsoftware Funktionen im technischen Aktenobjekt vorsehen, die zwar zu einer Akte gehören und über den Zugriff auf eine Akte jeweils aufgerufen werden können, jedoch nicht zum Inhalt der Akte selbst werden und werden müssen. Darunter fallen etwa Kalender- und Terminfunktionen für behörden- oder gerichtsinterne Besprechungen, Notizen der Bearbeiter, Erinnerungen, Randbemerkungen („virtuelle Klebezettel“), Urteils-, Anklage- oder Verfügungsentwürfe, zum Sachverhalt passende Rechtsprechung und dergleichen. Diese Inhalte werden, wenngleich im weiteren Sinne zur Akte zugehörig, nicht Gegenstand der elektronischen Akte.

In der elektronischen Akte im Rechtssinne sollen grundsätzlich alle Informationen und Dateien unabhängig vom Format gespeichert werden können (Absatz 1). Aufgrund der hohen Verkehrsfähigkeit von PDF-Dokumenten wird der überwiegende Teil der Aktenbestandteile bereits im PDF-Format vorliegen, zumal etwa die Ermittlungsbehörden ihre Verhandlungen gemäß § 163 Absatz 2 Satz 1 StPO in diesem Format übersenden sollen. In der Akte im E-Akten-System können jedoch auch Bild-, Excel-, Word-, Signatur-, Video- oder Audiodateien als Originaldateien gespeichert werden. Diese werden, soweit bewusst und dauerhaft zur Akte genommen, Aktenbestandteil. Um die Verkehrsfähigkeit der Akte gleichwohl zu erhalten, muss jedes E-Akten-System in der Lage sein, sämtliche Inhalte auch ausschließlich im Format PDF/A wiedergeben zu können. Die einzelnen PDF-Dokumente in ihrer Gesamtheit bilden die dritte Schicht, das Repräsentat der Akte, also die Sichtakte beziehungsweise eine Aktenkopie (Absatz 2).

Es wird folglich künftig in Akte und Repräsentat unterschieden, nicht mehr in Originalakte und Aktenkopie. Die Begriffe „Original“ und „Kopie“ erscheinen im digitalen Betrieb überholt. Repräsentate anderer Akten (gegebenenfalls auch aus verschiedenen Gerichtsbarkeiten) können einer elektronischen Akte als Beiakte beigefügt werden. Bei Anlage eines Vollstreckungs- oder Bewährungsheftes kann zu dem Heft das Repräsentat der jeweiligen Strafakte gespeichert werden.

Zu Absatz 1

Satz 1 regelt, welche Arten elektronischer Informationen in der Akte zu speichern sind. Dies sind alle Informationen, Dokumente und Dateien, die auch Inhalt der herkömmlichen Papierakte geworden wären, einschließlich solcher, die herkömmliche analoge Standards digital ersetzen (zum Beispiel Signaturdateien statt Unterschriften). Es wird jedoch keine Aussage darüber getroffen, welche Inhalte zur Akte zu bringen sind; dies bleibt Regelungsgegenstand der StPO und der Aktenordnungen.

Elektronische Dokumente sind solche im Rechtssinne gemäß den §§ 32a, 32b, 32e Absatz 1 der Strafprozessordnung, also jegliche Form von elektronischer Information (zum Beispiel Text-, Tabellen-, Bilddatei), die ein Schriftstück beziehungsweise eine körperliche Urkunde ersetzen soll und grundsätzlich zur Wiedergabe in verkörperter Form (zum Beispiel durch Ausdruck) geeignet ist. Zu speichern sind ferner alle von Dritten im Wege des elektronischen Rechtsverkehrs zur Akte übermittelten Dokumente, Dateien und Informationen sowie alle als elektronisches Dokument von Strafverfolgungsbehörden und Gerichten erstellten Dokumente inklusive der nach § 32e StPO in die elektronische Form übertragenen Dokumente.

Satz 2 stellt klar, dass zu einem Dokument gehörende Signaturdateien (§ 32a Absatz 3, 1. Alternative, § 32b Absatz 1 Satz 2, § 32e Absatz 3 Satz 2 StPO) sowie alle anderen zur Akte gebrachten Dateien und Informationen (etwa ein Prüfprotokoll nach § 32e Absatz 3 Satz 3 StPO) zu speichern sind. Das Dateiformat für in der Akte gespeicherte Dateien mit elektronischen Dokumenten wird nicht beschränkt.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt den Inhalt des sogenannten Repräsentats. Das Repräsentat hat die Funktion, den Inhalt der elektronischen Akte so weit wie möglich in einem allgemeingültigen Standard erschließbar zu machen. Die Akte muss nicht nur von verschiedenen Systemen innerhalb der aktenführenden Justiz verarbeitet werden, sondern auch von Ermittlungsbehörden, die selbst nicht aktenführend sind. 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 genutzt werden kann. Zugleich ist das Erfordernis des Repräsentats die Kehrseite der grundsätzlichen Offenheit der Akte für alle Datenformate nach Absatz 1. Weil insoweit keine Beschränkung auf ein bestimmtes Dateiformat vorgegeben wird, muss sichergestellt werden, dass der zur Akte gebrachte Inhalt, soweit technisch möglich, im Repräsentat bildlich wahrnehmbar ist.

Der allgemeine Standard des Repräsentats ist zugleich Grundlage für die Gewährung von Akteneinsicht über das einheitliche Akteneinsichtportal, das auf der Grundlage der von der Bundesregierung gemäß § 32f Absatz 6 StPO erlassenen Strafacteneinsichtsverordnung errichtet wird. Die Regelung dient auch vor diesem Hintergrund der Gewährleistung der Grundsätze der Aktenklarheit, Aktenwahrheit und Aktenvollständigkeit.

Das aus den verschiedenen PDF-Dokumenten bestehende Repräsentat der jeweiligen Akte muss aus der Akte jederzeit generierbar sein, nicht zwingend aber zusätzlich als Datengesamtheit oder Gesamt-PDF in der Akte gespeichert werden. Aufbewahrungs- und Lösungsregelungen sind insoweit nicht erforderlich. Dies gilt nicht für die Repräsentate beigezogener elektronischer Akten, die als Beiakte gekennzeichnet zur elektronischen Akte gespeichert werden müssen. Ihre Aufbewahrung und Löschung richtet sich nach den für Beiakten geltenden allgemeinen Vorschriften.

Absatz 2 Satz 1 stellt klar, dass grundsätzlich alle elektronischen Dokumente und alle sonstigen nach Absatz 1 in der elektronischen Akte zu speichernden Inhalte auch im Repräsentat enthalten sein müssen. Dem Grundsatz der Aktenvollständigkeit ist uneingeschränkt Rechnung zu tragen. Das PDF-Format hat sich im Rahmen des elektronischen Rechts- und

Geschäftsverkehrs zum Standardformat entwickelt. Es ist für jedermann kostenfrei verfügbar und kann von allen verbreiteten Computersystemen – jedenfalls nach Installation einer entsprechenden, kostenlosen Software – gelesen und regelmäßig ohne Veränderungen des äußeren Erscheinungsbildes dargestellt werden. Den Nachweis der Identität des Repräsentats mit der Akte kann ein in die Metadaten aufzunehmender Hashwert erbringen.

Sonstige in der elektronischen Akte zu speichernde Inhalte sind insbesondere solche nach Absatz 1 Satz 2, also etwa elektronische Empfangsbekanntnisse oder Aktenvermerke nach § 41 Satz 3 StPO.

Satz 2 konkretisiert den notwendigen Inhalt des Repräsentats auf diejenigen Inhalte, die bereits heute in der analogen Welt nach den Aktenordnungen zur Akte gebracht werden.

Nicht im Repräsentat angezeigt werden müssen hingegen solche Daten, die keinen brauchbaren Akteninhalt darstellen und die Lesbarkeit der Sichtakte eher erschweren würden. Hierzu gehören ausschließlich für die Datenverarbeitung notwendige Metadaten, wie beispielsweise Strukturdatensätze der elektronischen Dokumente, oder Definitions- und Schemadateien, wie etwa eine XML-Datei nach § 2 Absatz 3 der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (ERVV). Derartige Inhalte können bei Bedarf auf Antrag im Rahmen der Akteneinsicht durch Einsichtnahme in Diensträumen gemäß § 32f Absatz 1 Satz 2 StPO eingesehen werden.

Die Einschränkung hinsichtlich der technischen Möglichkeit der Wiedergabe im Repräsentat im Format PDF in Satz 3 ist dem Umstand geschuldet, dass sich im Einzelfall bestimmte Informationen nicht beziehungsweise nicht sinnvoll oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand im Format PDF/A darstellen lassen. Hierzu gehören etwa Excel-Dateien, Verschriftlichungen von Audiodateien, Einzelbilder als Ausdrucke zur Visualisierung von Videoaufzeichnungen oder aufwendige Bauzeichnungen. Aus diesem Grund sieht Satz 3 zwingend die Aufnahme eines Hinweises in das Repräsentat vor, wenn die Wiedergabe im Repräsentat technisch nicht (vollständig) möglich ist. Der Begriff der technischen Unmöglichkeit ist folglich weit zu verstehen und umfasst auch Fälle, in denen bei der Übermittlung als PDF-Datei in dieser nicht sichtbare inhaltstragende Informationen der Ursprungsdatei nicht enthalten sind oder sonst durch den Formatttransfer Qualitätsverluste entstanden sind.

Daraus folgt, dass an die Stelle der Excel-Dateien im Repräsentat zwar PDF-Dokumente mit entsprechenden Tabellen treten dürfen, die Original-Dateien im Rahmen der Akteneinsicht oder bei sonstiger Übermittlung des Repräsentats auf Bedarf aber ebenfalls übermittelt werden sollten; dies ist bereits heute üblich. § 2 Abs. 3 der Dokumentenerstellungs- und -übermittlungsverordnung (DokErstÜbV) enthält eine entsprechende Vorgabe, wenn bei der Erstellung eines elektronischen Dokuments als PDF-Datei aufgrund des Formats Informationen verloren gehen. An die Stelle elektronischer Medien wie Video- oder Audiodateien, sofern sie nicht ohnehin Beweismittel und damit nicht Aktenbestandteil sind, treten Ersatzbelege oder Vermerke. Dasselbe gilt für den Inhalt von Datenbankabfragen oder Prüfungen, deren Ergebnisse ebenfalls in Form von Ergebnisvermerken repräsentiert werden können.

Entsprechend stellt Satz 4 klar, dass an die Stelle von Signaturdateien Vermerke über das Ergebnis der Signaturprüfung treten. Ohne diese Regelung würde das Signaturprüfprotokoll nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Gegenstand des Repräsentats. Dieses enthält jedoch nur eine Abfolge von Zeichen, deren Les- und Auswertbarkeit für den Bearbeiter schwierig zu bewerkstelligen ist. Daher sollen an die Stelle der Signaturdateien – gegebenenfalls automatisiert erstellte – Prüfvermerke treten, die das Ergebnis der Signaturprüfung in einfach lesbarer Form wiedergeben. Insoweit enthalten die derzeit entwickelten technischen Lösungen etwa die Möglichkeit der Anzeige eines grünen oder roten Symbols (Stempel, Füllfeder Spitze). Aus dem Prüfvermerk muss sich das Ergebnis der Prüfung der Authentizität und Integrität des Ausgangsdokumentes ergeben.

Um die praktische Handhabbarkeit der elektronischen Akte zu gewährleisten, ist sicherzustellen, dass das Repräsentat druckbar, kopierbar und so weit wie möglich durchsuchbar ist (Satz 5). Die einzelnen Seiten des Repräsentats müssen so nummeriert werden (Satz 6), dass sie eindeutig zitiert werden können. Dies bedeutet in erster Linie, dass die einzelnen Dokumente beziehungsweise Ordner fortlaufend zu nummerieren sind. Eine Verpflichtung zur übergreifenden fortlaufenden Nummerierung wurde nicht normiert, weil eine chronologische Aktenführung nach den jeweiligen Aktenordnungen nicht zwingend ist, vielmehr auch verschiedene – jeweils gesondert fortlaufend zu nummerierende – Ordner gebildet werden können (zum Beispiel bei Fall- und Personenakten).

Zu Absatz 3

Die für die Übermittlung von Akten geltenden Standards sind Gegenstand einer gesonderten Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 32 Absatz 3 Satz 1 StPO. Die in dieser Verordnung in Absatz 3 getroffene Regelung stellt sicher, dass die für diese Übersendung erforderlichen Metadaten bereits bei der Führung der Akte angelegt und vorgehalten werden. So ist sichergestellt, dass die entsprechenden Daten direkt gewonnen werden können, wenn die Akte übersandt werden soll.

Zu § 3 (Bearbeitung der elektronischen Akte)

Die Vorschrift dient der Konkretisierung der Grundsätze der Aktenwahrheit, Aktenklarheit und Aktenvollständigkeit. Zu unterscheiden ist bei der Führung von Akten zwischen inhaltlichen Veränderungen der Akte selbst und inhaltlichen Veränderungen an einem einzelnen Dokument oder einer einzelnen Datei innerhalb der Akte.

Inhaltliche Veränderungen der Akte selbst sind grundsätzlich zulässig, ansonsten dürfte eine Akte weder fortlaufend fortgeschrieben, noch bei Bedarf neu strukturiert werden. Auch könnten fehlerhaft zur Akte genommene Inhalte nicht durch Fehlblätter ersetzt werden. Diese inhaltlichen Veränderungen der Akte selbst bleiben auch unter Geltung des E-Akten-Regimes zulässig.

Inhaltliche Veränderungen an einzelnen Dokumenten sind grundsätzlich unzulässig, wenn die Dokumente bewusst und dauerhaft zur Akte genommen sind. Beispielhaft sei auf das von allen Richtern einer Kammer unterschriebene Urteil verwiesen. Gleichwohl gibt es eine Reihe von Ausnahmen, in denen Veränderungen einzelner in der Akte befindlicher Dokumente auch bisher zulässig sind. So dürfen Aktenstammlblätter und Inhaltsverzeichnisse fortgeschrieben, Stempel mit gängigen Verfügungen, Annotationen und Wasserzeichen angebracht und bei Vorliegen bestimmter Gründe auch Schwärzungen vorgenommen werden. Mit einem umfassenden Veränderungsverbot für einmal in der Akte gespeicherte elektronische Dokumente und Dateien würden diese bislang zulässigen Funktionen künftig unausführbar. Statt eines umfassenden Veränderungsverbots sieht Absatz 2 daher eine umfassende Protokollierung jedes einzelnen Bearbeitungsvorgangs mit entsprechender Änderungshistorie vor.

Schließlich muss technisch gewährleistet sein, dass eine elektronische Akte von verschiedenen Stellen – gegebenenfalls auch parallel – bearbeitet werden kann, ohne dass ihr Inhalt letztlich differiert. Dies kann technisch über die Gewährung von unterschiedlichen Zugriffsrechten in Form von Lese- und Schreibrechten erfolgen. Die Verordnung regelt wiederum nicht, wer wann Zugriff auf die Akte haben darf. Die Hoheit über die Aktenführung bestimmt sich auch hier nach den Vorschriften der Strafprozessordnung und den Aktenordnungen. Regelungen zur behördeninternen Verfügbarkeit von Akten und Bearbeitungsberechtigungen sind von der jeweiligen Justizverwaltung zu treffen.

Zu Absatz 1

Die Regelung stellt klar, dass ein Inhalt nur dann Gegenstand der elektronischen Akte wird, wenn er durch bewussten Akt mit dem Ziel zur Akte genommen wird, künftig dauerhaft Aktenbestandteil zu sein. Damit wird gewährleistet, dass im E-Akten-System möglicherweise gespeicherte Entwürfe, Handakten und Notizen nicht Aktenbestandteil werden. Zugleich wird klargestellt, dass nicht jede automatisiert erfolgte und möglicherweise fehlerhafte Zuordnung eines Inhalts zu einem Aktenzeichen im System auch den Akteninhalt verändert. Irrläufer können somit nach wie vor manuell der richtigen Akte zugeordnet werden.

Zu Absatz 2

Absatz 2 betrifft sowohl inhaltliche Veränderungen der elektronischen Akte selbst etwa durch Fortschreibungen und Umstrukturierungen als auch inhaltliche Veränderungen an einzelnen Dokumenten oder sonstigen Dateien in der Akte. Insoweit gilt der Grundsatz, dass jede inhaltliche Bearbeitung vollständig nachvollzogen werden können muss. Dies bedeutet, dass die E-Akten-Systeme technisch in der Lage sein müssen, alle Bearbeitungsvorgänge zu protokollieren und bei Bedarf zu visualisieren. Bearbeitungsvorgänge sind dabei in erster Linie inhaltliche Veränderungen, nicht jedoch der bloß lesende Zugriff. Zu protokollieren ist nach Satz 2 zudem, welche Stelle welchen Teil der Akte zu welchem Zeitpunkt bearbeitet hat.

Zu Absatz 3

Hier wird geregelt, dass Bearbeitungen der elektronischen Akte nur durch die jeweils lese- und schreibberechtigte Stelle vorgenommen werden dürfen. Die Befugnis zur Bearbeitung einer Akte und die Befugnis zur Aktenführung 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. Bearbeitungsbefugnisse können ferner innerhalb des Instanzenzugs teilweise übergehen. Maßgeblich ist daher, dass nur die lese- und schreibberechtigte Stelle die Akte bearbeiten kann; dies ist nach Absatz 3 technisch sicherzustellen. Wer lese- und schreibbefugt oder auch nur lesebefugt ist, richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften.

Es ist allerdings auch nicht ausgeschlossen, dass auch im Rahmen der Übermittlung von neuen elektronischen Dokumenten zur Akte Vorschläge unterbreitet werden können, an welcher Stelle ein bestimmter Inhalt in der elektronischen Akte platziert werden soll (sogenanntes Bearbeitungsflag). Einen entsprechenden Vorschlag kann beispielsweise die ermittelnde Polizeibehörde, die Ermittlungsergebnisse zur Akte nachreicht, unterbreiten. Im System VIS-Justiz ist eine solche Funktion vorgesehen. Die Fixierung des Dokuments an der betreffenden Stelle kann hingegen nur die schreibberechtigte Stelle bewirken.

Die Bestimmung schließt Maßnahmen im Rahmen der Pflege der eingesetzten Software nicht aus. Dabei ist bei Leistungen Dritter ein größtmöglicher Schutz der Daten durch geeignete Maßnahmen, insbesondere durch einen geringstmöglichen Datenzugriff, zu gewährleisten.

Zu § 4 (Barrierefreiheit)

Die Führung elektronischer Akten bietet die Möglichkeit, auf technischem Wege die Barrierefreiheit hinsichtlich Zugriff, Erschließung und Bearbeitung elektronischer Akten ganz erheblich zu fördern. Aus diesem Grund verpflichtet die Regelung, Barrierefreiheit, soweit technisch möglich, herzustellen. Die Beachtung der genannten Standards der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung bereits im Planungsstadium der Umsetzung soll dabei eine möglichst weitreichende Barrierefreiheit gewährleisten.

Zu § 5 (Ersatzmaßnahmen)

Die Arbeitsfähigkeit der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte muss auch in dem Fall gewährleistet sein, dass es zu technischen Störungen beim Betrieb der elektronischen Akte kommt. Aus diesem Grund können die jeweils aktenführenden oder aktenbearbeitenden Stellen, in der Regel durch die jeweilige Gerichts- beziehungsweise Behördenleitung die Führung von Ersatzakten in Papierform anordnen. Dabei sind Art und Dauer der Störung zu dokumentieren. Bei anhaltenden technischen Störungen ist das zuständige Bundesministerium zu unterrichten. Ab welcher Dauer eine anhaltende technische Störung anzunehmen ist, kann vom zuständigen Bundesministerium auch konkret in Stunden oder Tagen bestimmt werden. Die Übertragung der Papierakte nach Behebung der Störung folgt dann nach den allgemein geltenden Regeln (§ 32e StPO). Dabei können nach Behebung der Störung wieder vorhandene elektronische Dokumente genutzt werden. Für die Erstellung elektronischer Dokumente gilt im Übrigen § 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. Die Ersatzakte in Papierform ist nach Maßgabe der Fristen des § 32e Absatz 4 StPO zu vernichten.

Zu § 6 (Inkrafttreten)

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Damit soll die Pilotierung der elektronischen Aktenführung beim Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof und beim Bundesgerichtshof noch vor dem Termin zur verbindlichen elektronischen Aktenführung zum 1. Januar 2026 ermöglicht werden.

