

# Digital First! Visionen zur Kommunikation des Staats mit seinen Bürger:innen<sup>1</sup>

*Prof. Dr. Thomas Riehm*

## 1 Einführung

Alles ist Kommunikation – auch der Zivilprozess. Mit Ausnahme des inneren Entscheidungsvorganges der einzelnen Richterinnen und Richter besteht der gesamte Prozess ausschließlich aus der Übermittlung von Informationen. Die Schriftsätze der Parteien, deren Übermittlung an Gericht und Gegenseite, die mündliche Verhandlung, die Beratung zur Entscheidungsfindung im Kollegialgericht, schließlich das Urteil selbst als Kommunikation der Entscheidungsformel und ihrer Begründung an die Parteien und ggf. an Vollstreckungsorgane – alles ist Übermittlung von Information.

Zugleich ist wohl kein Bereich stärker durch die Digitalisierung verändert worden als die Übermittlung und Speicherung von Informationen. So wie die Entwicklung der Schrift – mutmaßlich vor etwa 7.000 Jahren<sup>2</sup> – eine Revolution der Kommunikation von der rein mündlichen Überlieferung zur Fixierung von Informationen bewirkt hat, bringt auch die Digitalisierung der Kommunikation eine ähnlich weitreichende Revolution mit sich. Infolge der Digitalisierung können nicht nur statische Schriftzeichen und Bilder übermittelt und gespeichert werden, sondern jede

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung des Vortrags im Rahmen der Göttinger Kolloquien zur Digitalisierung des Zivilverfahrensrechts am 23.7.2021. Die Nachweise beschränken sich auf das Nötigste.

<sup>2</sup> S. näher *Haarmann*, Geschichte der Schrift, 5. Aufl. 2017.

Form von Information: Akustische Signale<sup>3</sup> ebenso wie Videoaufzeichnungen,<sup>4</sup> aber auch strukturierte Daten (Binärinformationen) und sogar ausführbarer Programmcode in verschiedensten Formaten – also dynamische Daten, die sich durch Interaktion in vorbestimmter Weise verändern können. Die Auswirkungen dieser digitalen Revolution auf die Kommunikation sind ebenfalls noch nicht absehbar und erfassen alle Gesellschaftsbereiche.

Seither ist „Schrift auf Papier“ nicht mehr das einzige Medium zur zuverlässigen Speicherung und Übermittlung von Informationen, sondern nur noch eines unter vielen – und nicht stets das am besten geeignete. Mit dem Siegeszug der elektronischen Dokumentenerstellung und der Datenübermittlung via E-Mail und anderen digitalen Kommunikationswegen in den vergangenen ca. 30 Jahren wurde die papiergebundene Kommunikation und Informationsspeicherung zunehmend in den Hintergrund gedrängt. Das jährliche Briefaufkommen in Deutschland ist von 2000 bis 2021 von ca. 11 Mrd. auf ca. 8 Mrd. Briefe (ohne Dialogmarketing) gesunken;<sup>5</sup> parallel dazu wuchs das E-Mail-Aufkommen in Deutschland (ohne Spam) um den Faktor 30 von 32,3 auf ca. 960 Milliarden Mails jährlich in 2021.<sup>6</sup> Auf einen versandten Papier-Brief kommen heute also ca. 120 E-Mails. Hinzu kommt, dass inzwischen nahezu jedes Dokument primär digital entsteht: Texte werden per Textverarbeitung erstellt (und allenfalls bei Bedarf durch Ausdruck „analogisiert“), Fotos, Töne und Videos werden primär digital aufgezeichnet und in digitaler Form weiterverarbeitet.

Es lässt sich also festhalten, dass der Standard für die Speicherung und Übermittlung von Informationen – insbesondere, aber nicht nur – in der Geschäftswelt in den vergangenen 30 Jahren sich von einem analogen, papierfixierten zu einem digitalen, computerbasierten Paradigma gewandelt hat. Heute entstehen Informationen zuerst in der „digitalen Welt“ und werden weit überwiegend digital übermittelt und weiterverarbeitet. Nur in Ausnahmefällen werden sie in (analoge) Papierform umgewandelt (i.d.R. ausgedruckt) und in dieser Form übermittelt und bearbeitet.

Das ist nicht nur eine Frage der Praktikabilität, der Kosten und der Geschwindigkeit der Informationsspeicherung und -übermittlung, sondern auch eine solche des Inhalts: Auf Papier lassen sich nur schriftförmige oder anderweitig grafische statische Informationen speichern und übermitteln. Alle anderen Informationen – Audio- und Videodaten, interaktive Inhalte, maschinenlesbare (Binär-)daten – können

---

<sup>3</sup> Diese sind freilich bereits seit der Erfindung des Phonographen durch Thomas Alva Edison 1877 möglich, allerdings zunächst nur in analoger Form und damit nicht verlustfrei zu reproduzieren, zu speichern und zu übermitteln.

<sup>4</sup> Auch die analoge Videoaufzeichnung ist bereits seit dem Ende des 19. Jahrhunderts bekannt, mit den gleichen Einschränkungen hinsichtlich der verlustfreien Reproduktion, Speicherung und Übermittlung.

<sup>5</sup> Daten der Universal Postal Union unter [http://pls.upu.int/pls/ap/ssp\\_report.main2020?p\\_language=AN&p\\_choice=BROWSE](http://pls.upu.int/pls/ap/ssp_report.main2020?p_language=AN&p_choice=BROWSE) bei ca. 50% Anteil von Dialogmarketing.

<sup>6</sup> Extrapoliert aus 848 Mrd. E-Mails in 2018, s. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/392576/umfrage/anzahl-der-versendeten-e-mails-in-deutschland-pro-jahr/> mit der jährlichen weltweiten Steigerungsrate von 4.4% zwischen 2018 und 2021, s. <https://www.radicati.com/wp/wp-content/uploads/2017/12/Email-Statistics-Report-2018-2022-Executive-Summary.pdf>.

auf diesem Medium nicht in einer Weise übermittelt und gespeichert werden, die eine Weiterverarbeitung erlaubt. Die Beschränkung der Kommunikation auf ein Papier-Paradigma ist daher auch eine massive Beschränkung der übermittelbaren Informationen, die einen Großteil der vorhandenen Informationen von der Übermittlung und Speicherung ausschließt.

## 2 Ausgangspunkt: Wie kommuniziert der Staat mit seinen Bürger:innen?

Der vorstehend beschriebene Paradigmenwechsel der Informationsübermittlung und -speicherung scheint allerdings in der Kommunikation zwischen dem Staat und seinen Bürger:innen noch nicht angekommen zu sein.

### 2.1 Von der Wiege bis zur Bahre – Formulare, Formulare...

Betrachtet man die derzeitige staatliche Kommunikation, so stößt man allenthalben auf Papier als „führendes“ Medium: Die Geburt eines Menschen wird mit einer (papiernen) Geburtsurkunde dokumentiert, die Eheschließung mit einer papiernen Heiratsurkunde, und der Tod mit einer ebenfalls papiernen Sterbeurkunde. Diese Urkunden beruhen zwar auf den Personenstandsregistern, die gem. § 3 Abs. 2 S. 1 PStG elektronisch geführt werden. Im Rechtsverkehr wird jedoch nicht unmittelbar auf das elektronische Personenstandsregister zugegriffen, das insbesondere auch keine elektronische Schnittstelle für (berechtigte) Abfragen anderer Behörden oder Unternehmen bereithält.<sup>7</sup> „Schnittstelle“ für die Übermittlung von Informationen aus den Registern an andere Behörden oder Unternehmen bleiben die Personenstandsurkunden, die gem. § 54 Abs. 2 PStG dieselbe Beweiskraft wie die Beurkundungen im Personenstandsregister haben und ausschließlich in Papierform ausgestellt werden. Zudem stellen sich die Personenstandsregister gem. §§ 15, 16, 17, 21, 31 PStG als bloßes elektronisches Abbild der früheren papiernen Register dar, die nur schriftförmige Informationen aufnehmen konnten. Eine maschinenlesbare „digitale Identität“, die etwa aus einem eindeutigen Zertifikat (für eine qualifizierte digitale Signatur gem. Art. 3 Nr. 12 eIDAS-VO) und einem öffentlichen Schlüssel sowie einer „offiziellen“ Mailadresse bestehen könnte, ist weder in diesen Registern noch im Melderegister vorgesehen, das vergleichbar auf einer bloßen Übertragung der papiergebundenen früheren Register beruht. Auch die jüngsten Initiativen im Registermodernisierungsgesetz führen lediglich zu einer Verknüpfbarkeit der verschiedenen Register über den einheitlichen Identifikator,<sup>8</sup> aber nicht zu einem wirklich als Datenbank gedachten Personenstandsregister, das digital abfragbar ist. Es bleibt dabei, dass allein das papierne Original der Personenstandsurkunden im

<sup>7</sup> Anders § 38 BMG für den Zugriff auf das Melderegister durch Behörden sowie – eingeschränkter – gem. § 49 BMG für Private.

<sup>8</sup> Dazu von *Lewinski/Gülker*, DVBl. 2021, 633 ff.; *Ehmann*, ZD 2021, 509 ff.

Rechtsverkehr anerkannt ist. Nicht nur Personenstandsurkunden, sondern auch andere wesentliche staatliche Informationen über Bürger basieren auf dem Papier-Paradigma: Zeugnisse von Schule und Universität werden in schriftlicher Form erteilt, und nur das papierne Original zählt im Rechtsverkehr als (öffentliche) Urkunde.

Zwar kennt der Rechtsverkehr auch Erleichterungen insofern, als in bestimmten Zusammenhängen nicht das physische Original selbst vorgelegt werden muss, sondern beglaubigte Kopien oder auch Zweitausfertigungen ausreichen. Diese Institute belegen aber nur die Dominanz der Vorstellung eines physischen Originals der Urkunde, das in Papierform vorliegt und nur ausnahmsweise durch ein anderes, ebenfalls papiernes Dokument substituiert werden kann, für welches besondere organisatorische Vorkehrungen zur bestmöglichen Sicherung der Übereinstimmung mit dem Original getroffen werden müssen (Beglaubigung der Kopie).

Gleiches gilt schließlich im Zivilprozess, wo zwar inzwischen die anwaltlichen Schriftsätze elektronisch einzureichen sind (§§ 130a, 130d ZPO) und auch die „Abschrift“ des Urteils in elektronischer Form zugestellt werden kann (§ 169 Abs. 4, Abs. 5 Nr. 1 ZPO). Für die Zwangsvollstreckung zählt aber nur die vollstreckbare Ausfertigung (§ 724 ZPO) des Urteils, bei der es sich um ein physisches Stück Papier handelt (§ 317 Abs. 2 ZPO), auf welchem die Vollstreckungsklausel aufgebracht ist (§ 725 ZPO). Die gesamte Regelungsarchitektur des Zwangsvollstreckungsrechts baut auf der Vorstellung dieser „Original-Ausfertigung“ des Vollstreckungstitels auf: Leistungen des Schuldners sind auf diesem Stück Papier zu vermerken, bei vollständiger Erfüllung ist dieses Stück Papier dem Schuldner auszuhändigen (§ 757 Abs. 1 ZPO). Die Existenz der vollstreckbaren Ausfertigung ist gem. § 734 ZPO auf der „Urschrift“ des Urteils in der Akte zu vermerken (ggf. in der elektronischen Akte), und eine zusätzliche vollstreckbare Ausfertigung ist nur unter besonderen verfahrensmäßigen Kautelen zu erteilen (§ 733 ZPO). Mit anderen Worten wird der gesamte Schutz des Schuldners vor doppelter Vollstreckung ausschließlich durch die Existenz einer begrenzten Zahl papierner Urkunden und durch die schriftliche Eintragung von Teilvollstreckungen in diese Urkunde sichergestellt – ein durch und durch analog und papiergebunden gedachtes Verfahren.

Die herausragende Bedeutung physischer papierner Dokumente im behördlichen und gerichtlichen Rechtsverkehr zeigt sich schließlich auch in dem Rechtsinstitut der Zustellung, dessen wesentlicher Zweck darin liegt sicherzustellen, dass ein Dokument tatsächlich (und nachweisbar) dergestalt in den Machtbereich des Adressaten gelangt, dass dieser vom Inhalt Kenntnis nehmen kann.<sup>9</sup> Auch dies wird nur darüber bewerkstelligt, dass die Aushändigung oder sonstige Übermittlung eines physischen Dokuments an den Zustellungsadressaten dokumentiert wird. Selbst im elektronischen Rechtsverkehr mit Anwälten wird dies nicht durch die (dokumentierte) Übermittlung des digitalen Dokuments in das besondere elektronische Anwaltspostfach (beA) bewirkt, sondern zusätzlich ein (elektronisches) Empfangsbescheinigung des Anwalts verlangt (§ 173 Abs. 3 ZPO), dessen Erteilung vom Adressaten

<sup>9</sup> Näher MünchKomm-ZPO/Häublein/Müller, 6. Aufl. 2020, § 166 Rn. 5.

willentlich ausgelöst werden muss<sup>10</sup> – eine klare Reminiszenz an das analoge anwaltliche Empfangsbekanntnis, die bei digital gedachter Kommunikation indessen keine sachliche Berechtigung mehr hat.<sup>11</sup>

## 2.2 Digitalisierung der analogen Kommunikation

Die zuletzt genannten Beispiele illustrieren auch den derzeitigen Weg, den der Staat bei der Digitalisierung seiner Kommunikation einschlägt: Zwar werden digitale Medien zur Speicherung und Übermittlung von Informationen in wachsendem Umfang eingesetzt; die dahinter liegenden Konzepte und das damit verbundene Denken bleiben jedoch papiergebunden und analog. In den drastischen Worten von *Ralf Köbler* handelt es sich um die „Digitalisierung der Postkutsche“.<sup>12</sup> Die übermittelten Informationen und gespeicherten Daten bleiben in den meisten Fällen statische Schriftzeichen, nur dass anstelle eines Briefes oder Faxes eine PDF-Datei verschickt wird. Der elektronische Rechtsverkehr mit Behörden und Gerichten ist hierfür das deutlichste Beispiel: Nach § 2 Abs. 1 ERVV dürfen elektronische Dokumente ausschließlich als PDF und notfalls als TIFF-Dateien übermittelt werden. Zwar soll gem. § 2 Abs. 3 ERVV auch ein strukturierter maschinenlesbarer Datensatz im XML-Format beigefügt werden, der allerdings nur das Rubrum und die Angabe des Verfahrensstandes umfasst. Von einer *wirklich* digital strukturierten, maschinenlesbaren Informationsübermittlung ist das aber weit entfernt, denn der gesamte juristische Inhalt der elektronischen Dokumente wird schlicht als nicht maschinenlesbarer Fließtext mit Layout-Informationen (PDF ist nur eine Seitenbeschreibungssprache!<sup>13</sup>), aber ohne jegliche logische oder inhaltliche Textauszeichnungen übertragen.

Das führt in Massenverfahren wie den Diesel-Prozessen zu der geradezu absurd anmutenden Realität, dass industrialisierte Klägerkanzleien aus strukturiert vorliegenden Datensätzen mit ausgeklügelten Algorithmen automatisiert Schriftsätze erstellen müssen, die anhand der konkreten Sachverhaltsdaten angepasste Textbausteine aneinanderreihen. Auf der Beklagtenseite werden diese Schriftsätze dann mithilfe künstlicher Intelligenz und z.T. auch „Handarbeit“ wieder entschlüsselt und aus ihnen die Sachverhaltsdaten extrahiert sowie die vorgebrachten Argumente identifiziert, um aus der Beklagten-Textbausteindatenbank die entsprechenden Gegenargumente vorzubringen. Würden sich Kläger und Beklagte unmittelbar austau-

---

<sup>10</sup> Müller, NJW 2017, 2713 (2717); zu Problemen aufgrund der Erforderlichkeit dieses Willensakts s. Wagner/Ernst, NJW 2021, 1564 ff.

<sup>11</sup> Arbeitsgruppe "Modernisierung des Zivilprozesses", Diskussionspapier "Modernisierung des Zivilprozesses", 2019 ([https://www.justiz.bayern.de/media/images/behorden-und-gerichte/oberlandesgerichte/nuernberg/diskussionspapier\\_ag\\_modernisierung.pdf](https://www.justiz.bayern.de/media/images/behorden-und-gerichte/oberlandesgerichte/nuernberg/diskussionspapier_ag_modernisierung.pdf)), 19; Bundesnotarkammer, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zum Ausbau des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten, 13.1.2021 ([https://www.bnotk.de/fileadmin/user\\_upload\\_bnotk/Stellungnahmen/2021/BNotK\\_STN\\_2021\\_Ausbau\\_ERV.pdf](https://www.bnotk.de/fileadmin/user_upload_bnotk/Stellungnahmen/2021/BNotK_STN_2021_Ausbau_ERV.pdf)), S. 5.

<sup>12</sup> Köbler, JurPC Web-Dok. 157/2014 (Abs. 2) (bezogen auf den Elektronischen Rechtsverkehr).

<sup>13</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Portable\\_Document\\_Format](https://de.wikipedia.org/wiki/Portable_Document_Format).

schen, könnten sie das auf der Basis strukturierter Sachverhaltsdaten und standardisierter Argumente mit wesentlich geringerem Aufwand tun. Nur weil die Justiz nicht in der Lage ist, strukturierte Sachverhaltsdaten zu empfangen und zu verarbeiten, müssen aus den Daten z.T. hundertseitige natürlichsprachliche Schriftsätze generiert und von der Gegenpartei wieder in strukturierte Daten zurückverwandelt werden – ein horrender Aufwand, der auch für die Justiz mit einer enormen Belastung durch die manuelle Bearbeitung dieser Schriftsätze einhergeht.

Bei einem digital gedachten Prozess würde demgegenüber eine logische Struktur des Dokuments verlangt, die es insgesamt maschinenlesbar machen und die gerichtliche Weiterverarbeitung erheblich erleichtern würde: Beweisangebote könnten als solche markiert und in standardisiertem Format übermittelt werden (Art des Beweismittels, ggf. Kontaktdaten von Zeugen oder Links auf digitale Beweismittel in der Anlage), Partei- oder andere namentliche Bezeichnungen könnten als solche markiert werden (was eine nachträgliche Anonymisierung erheblich erleichtern würde), und die einzelnen Sachverhaltselemente und rechtlichen Argumente könnten logisch markiert werden, um spätere Bezugnahmen (z.B. im gegnerischen Schriftsatz) zu erleichtern. Auf der Basis dergestalt markierter „Rich Text“-Dokumente könnten gerichtliche Arbeitsschritte (und solche der Gegenpartei) wesentlich einfacher automatisiert werden: Anschriften könnten automatisch in Zeugenladungen eingefügt, Streitwertangaben in der Klageschrift automatisch in die vorläufige Streitwertfestsetzung übernommen werden, die Klageanträge wären automatisch bereits im System für ein zukünftiges stattgebendes Urteil, eine Anonymisierung des späteren Urteils wäre einfach automatisiert möglich, ja sogar eine automatisch vorbereitete Relationstabelle wäre ohne den Einsatz künstlicher Intelligenz möglich. Diese Anreicherung der Schriftsätze um logische Metadaten würde noch nicht einmal erfordern, dass die äußere Struktur der Schriftsätze verändert wird – anders als bei vielen anderen gegenwärtigen Vorschlägen zum sog. strukturierten Parteivortrag. All dieser Möglichkeiten beraubt sich die Justiz mutwillig, indem sie an der – durch das Papier geprägten – Vorstellung festhält, dass Schriftsätze in einem Zivilprozess ausschließlich aus menschenlesbaren statischen Schriftzeichen im Fließtext bestehen.

Nicht anders ist der Online-Mahnantrag gestaltet, auch wenn hier immerhin die Möglichkeit besteht, Metadaten zu übertragen, die unmittelbar in den Mahnbescheid übernommen werden. Gleichwohl besteht die wesentliche Möglichkeit für Bürger:innen zur Einreichung eines Online-Mahnantrags darin, eine PDF-Datei zu generieren, auszudrucken, zu unterschreiben und mit der Post zu verschicken. Mit einem digitalen Prozess hat das wenig zu tun. In gleicher Weise mit analogem Denken digitalisiert sind schließlich auch das Handelsregister (§§ 8 Abs. 1 HGB, 7 HRV) und das Grundbuch (§§ 94 ff. GBV), ebenfalls nur als digitale Fassung des analogen Registers, allenfalls erweitert um eine Suchfunktion. Auch hier werden PDF-Dateien in den Handelsregister- bzw. Grundbuchakten gespeichert; das gedankliche Leitbild bleibt die Papier-Akte. Damit bleibt aber auch die Beschränkung der gespeicherten Informationen auf schriftförmige Daten erhalten; andere Datenkategorien sind nicht aktenfähig.

### 2.3 Möglichkeiten und Grenzen papierförmiger Kommunikation

Nun soll freilich die papiergebundene schriftliche Kommunikation nicht völlig ver-teufelt werden – nicht umsonst hat sie über viele Jahrtausende den Standard staatlicher Informationsspeicherung und -übermittlung gesetzt. Das liegt insbesondere daran, dass diese Form der Speicherung und Übermittlung keine zusätzlichen Geräte erfordert, sondern Schriftstücke unmittelbar von (lesekundigen) Menschen erfasst werden können. Damit einher geht auch eine verhältnismäßig langfristige Archivierbarkeit schriftlich auf Papier fixierter Informationen: Zwar wird die Haltbarkeit antiker Steintafeln von Papier längst nicht erreicht, aber säurefreies alterungsbeständiges Papier ist mindestens 100 Jahre physisch haltbar – und die darauf enthaltenen Informationen lesbar.

Die physische Haltbarkeit gegenwärtiger digitaler Datenträger ist demgegenüber deutlich geringer und reicht von ca. 10 Jahren für Magnetbänder über Magnet-Festplatten, SSDs oder USB-Sticks bis ca. 50 Jahre für CD-ROMs.<sup>14</sup> Hinzu kommt das gravierende Problem, dass digitale Datenträger nur unter Zuhilfenahme passender Hard- und Software ausgelesen werden können. Wer einmal versucht hat, ein nur 50 Jahre altes digitales Datensicherungsmedium – z.B. Lochkarten oder Magnetbänder – auszulesen, kann die Vorteile der papier- und schriftförmigen Datenspeicherung ermessen. Andererseits kann dieser Nachteil des schnelleren „Verfalls“ digitaler Daten durch deren beliebige Kopierbarkeit aufgefangen werden: Wichtige Daten können jederzeit verlustfrei auf neue und andere Medien überspielt werden.<sup>15</sup> Zudem ist nur ein kleiner Teil der tatsächlich verwendeten Informationen über einen längeren Zeitraum tatsächlich archivierungsbedürftig.

Die Datenspeicherung auf Papier unterliegt aber auch erheblichen Einschränkungen. So können papierne Dokumente verhältnismäßig einfach gefälscht oder verfälscht werden. Mit modernen Scannern und Druckern sowie guter Bildbearbeitungssoftware können täuschend ähnliche Dokumente erzeugt werden. Und selbst die menschliche Unterschrift, das zentrale Element der Schriftform, kann recht einfach zumindest so gefälscht werden, dass es Laien nicht ohne Weiteres auffällt. Die Sicherung papierner Dokumente gegen Fälschung sind daher eher organisatorischer denn technischer Art: Wichtige Dokumente werden physisch geschützt verwahrt, und ihre Fälschung oder Verfälschung steht unter Strafe (§ 267 StGB). Ge- oder verfälschte Dokumente haben – wenn nachgewiesen – zivilrechtlich keine Wirkung für den scheinbaren Urheber, und schließlich hat die nachgewiesene Fälschung auch gravierende zivilprozessuale Konsequenzen (z.B. die Durchbrechung der Rechtskraft eines Zivilurteils gem. §§ 580 Nr. 2, 4 i.V.m. 581 ZPO). *Technisch* ist eine Verfälschung aber nicht ausgeschlossen – anders als bei digitalen Dokumenten, die mit

---

<sup>14</sup> Grote, c't 2000, 114 ff.; auch deutlich kürzere Lebensdauern werden z.T. behauptet, s. etwa von Ober, Lebensdauer von Datenträgern, 2012 (<https://www.techwriter.de/thema/lebensda.htm>).

<sup>15</sup> Freilich ist der Aufwand zur Übertragung derartiger „legacy-Daten“ in neue Systeme häufig erheblich.

einer digitalen Signatur versehen und dadurch kryptographisch gegen Verfälschungen gesichert sind.

Hinzu kommt das Verlustrisiko: Eine Rechtsordnung, die sich auf das physische Original einer Urkunde verlässt, ist von dessen körperlicher Existenz abhängig, und diese unterliegt dem Risiko von Feuer, Überschwemmung oder schlicht unsorgfältigem Umgang mit ihr. Ferner ist der Transport von papiernen Dokumenten zeitaufwändig und kostenintensiv: Die Übertragung dauert i.d.R. mehr als 24h und damit um einen Faktor von vielen Zehntausend länger als die wenigen Sekunden für die Übertragung digitaler Daten. Gerade bei großen Datenmengen, wie sie auch in Zivilverfahren vorkommen, ist der Unterschied augenfällig: Ob etwa die 17.000-seitige Klageschrift im Lkw-Kartellschadenersatzverfahren vor dem LG München I<sup>16</sup> in Papierform (per Lkw) eingereicht wird<sup>17</sup> – und dann evtl. noch Abschriften hiervon für weitere Verfahrensbeteiligte erstellt werden müssen – oder in digitaler Form, ist ein erheblicher praktischer Unterschied.

Wird – wie gegenwärtig – lediglich die analoge schriftförmige Kommunikation und Datenspeicherung digital abgebildet, werden die wirklichen Vorteile digitaler Datenhaltung allerdings nicht genutzt: Gewonnen wird zwar die Übertragungsgeschwindigkeit und die leichte Speicherung und Vervielfältigung der Informationen, indessen um den Preis der entfallenden Lesbarkeit der Daten ohne technische Hilfsmittel. Auch der Schutz der Informationen vor Zerstörung und Verlust kann – kompetente Umsetzung auf dem Stand der Technik vorausgesetzt<sup>18</sup> – durch die erleichterte Kopierbarkeit sichergestellt werden. Andere wesentliche Vorteile digitaler Datenverarbeitung, insbesondere die Maschinenlesbarkeit, werden dagegen kaum genutzt. So würde man von einer *wirklich* digitalen Klageschrift im Lkw-Kartellschadenersatzprozess etwa erwarten, dass sie – zumindest zusätzlich zum menschenlesbaren Fließtext – die wesentlichen Verfahrensdaten in Form strukturierter Datensätze enthält. Diese würden etwa die Daten der 3.235 Zedenten der Klageforderungen und der 84.132 behandelten Erwerbsvorgänge maschinenlesbar und damit sortier- und durchsuchbar beinhalten.<sup>19</sup> In der Folge könnten auch die rechtlichen Argumente der Parteien sich auf bestimmte, in den strukturierten Datensätzen enthaltene Ordnungsmerkmale (= Fallgruppen) beziehen und so die gerichtliche und anwaltliche Handhabung derartiger Verfahren erheblich vereinfachen, wenn nicht gar erst ermöglichen. Neben maschinenlesbaren Daten könnte eine *wirklich* digital gedachte Kommunikation den Zivilprozess auch für andere Datenformate als Schriftzeichen öffnen: Auch Sprachnachrichten oder Videoaufzeichnungen könnten etwa

<sup>16</sup> 37 O 18934/17, s. Urteil des LG München I v. 7.2.2020, ZIP 2020, 1673.

<sup>17</sup> Dazu SZ vom 21.10.2019, 17.000 Seiten Klageschrift, <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-landgericht-prozess-kartellschadenersatz-1.4649349>.

<sup>18</sup> An dieser hat es bei dem katastrophalen Ausfall der IT des Berliner Kammergerichts im Jahr 2019 gefehlt, s. etwa <https://www.tagesspiegel.de/berlin/experten-warnten-schon-2017-it-katastrophe-am-berliner-kammergericht-kam-mit-ansage/25163810.html>.

<sup>19</sup> Dafür würde schon eine simple Excel-Tabelle genügen, wie sie in der Schiedsgerichtsbarkeit etwa problemlos Bestandteil der Verfahrensakte wäre, in den gegenwärtigen Zivilprozess wegen der Beschränkung der Dateiformate in § 2 ERVV aber nicht als Parteivortrag eingeführt werden kann.

Teil des Parteivortrags werden oder zur Ersetzung einer schriftlichen Zeugenaussage gem. § 377 Abs. 3 ZPO genutzt werden. Und warum sollte ein Urteilstenor nur aus statischem Text bestehen und nicht maschinenlesbar sein, um beispielsweise eine automatische Berechnung von Prozesszinsen im Urteilstenor oder eine automatische Anpassung von tenorierten Unterhaltsansprüchen (nach Art eines „Smart Contract“) zu ermöglichen?

### 3 Was bedeutet „Digital first“?

All diese weiterführenden Möglichkeiten, die in einem *wirklich* digitalen Zivilprozess oder einer *wirklich* digitalen Verwaltung bestehen könnten, setzen allerdings ein neues Denken voraus: Digitales Denken. Es geht hierbei nicht nur um einzelne Digitalisierungsmaßnahmen, sondern um ein ganzes Mindset, das sich mit dem Begriff „Digital first“ umschreiben lässt: Die Vorstellung der behördlichen und gerichtlichen Informationsverarbeitung löst sich dabei vom analogen Vorbild der papiergebundenen Verwaltung. Digitalisierung von Justiz und Verwaltung ist nicht *mehr*, sondern *etwas anderes* als die digitale Abbildung analoger, papiergebundener Vorgänge. Unter dem Gesichtspunkt von „Digital first“ ist Papier nicht mehr automatisch der Goldstandard, an dem sich digitale Verwaltungs- und Justizlösungen messen lassen müssen. Vielmehr ist Papier nur noch eines von verschiedenen Medien zur Speicherung und Übermittlung von Informationen, mit seinen Vorteilen und Nachteilen. Abhängig vom Verwendungszweck ist jeweils das optimal geeignete Medium zu suchen. Wegen der damit verbundenen Begrenzung auf statische Informationen und die fehlende Maschinenlesbarkeit ist Papier für viele Zwecke nicht der ideale Datenträger.

Ein Denken unter dem Gesichtspunkt „Digital first“ verlangt insoweit zunächst, den jeweiligen Behörden- oder Justizprozess nicht als feststehenden Ablauf zu begreifen, der digitalisiert werden soll, sondern die dahinter liegende Zwecksetzung zu untersuchen. Am Beispiel des Zivilprozesses geht es für den Gesetzgeber und die Justizverwaltung mithin nicht darum, die gegenwärtige Art der papiergebundenen Akten- und Prozessführung digital in einer e-Akte abzubilden, sondern grundlegend neu zu fragen, welche informationsverarbeitenden Prozesse zur Lösung einer zivilrechtlichen Streitigkeit erforderlich sind. Nachdem, wie eingangs gezeigt, die Realität des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens in wesentlichen Teilen in digitaler Form stattfindet – Vertragsentwürfe werden digital erarbeitet und ausgetauscht, Sachverhalte werden mit digitalen Fotos, Videos oder Tonaufzeichnungen dokumentiert etc. –, liegt es nahe, auch von einer digitalen Informationsverarbeitung auszugehen, ohne sich auf dasjenige zu beschränken, was auch mit Papier möglich wäre. Ausgehend von der Möglichkeit, dass relevante Information nicht auf Schriftzeichen beschränkt ist, sondern auch akustisch und visuell sein kann, und zudem maschinenlesbare Daten und Algorithmen umfasst, erscheint eine

Beschränkung der von Behörden oder Gerichten zu verarbeitenden Informationen auf statische Schriftzeichen geradezu künstlich und lebensfremd.

„Digital first“ bedeutet mithin, von einer digitalen Informationsspeicherung und -übertragung auszugehen und potenziell alle Daten zum Gegenstand behördlicher und gerichtlicher Verfahren zu machen, unabhängig von ihrer möglichen Verkörperung in Schriftzeichen. Das setzt freilich eine völlig neue Regelungsarchitektur für die staatliche Informationsverarbeitung voraus, deren Grundprinzipien nachfolgend skizziert werden sollen.

### 3.1 Grundprinzipien

Ausgangspunkt einer digitalen Informationsverarbeitung ist der Grundsatz der Trennung zwischen den gespeicherten Informationen selbst und ihrer für Menschen wahrnehmbaren Wiedergabe in Schriftzeichen oder Bild- bzw. Tonsignalen. Zu speichern und zu übermitteln sind primär die maschinenlesbaren Daten, die strukturierte Datensätze, digital gespeicherte Fließtexte bzw. Bilder, Ton- oder Videoaufzeichnungen sind, möglicherweise auch Programmcode (in Programmiersprache oder als Binärcode). Dementsprechend sind alle Arten von Daten speicherbar und übermittelbar. Diese maschinenlesbaren Daten sind die „offizielle“, archivierte Form der relevanten Informationen (etwa der Eintrag im Geburtenregister, der Zeugnisdatenbank einer Universität, oder die elektronische Akte einer Behörde oder eines Gerichts).

Diese Daten können in verschiedenen Formen abgerufen und übermittelt werden: Als digitale maschinenlesbare Daten über Anwendungsschnittstellen (APIs), als menschenlesbare digitale Informationen zur Darstellung an einem Bildschirm oder auch als Ausdruck auf Papier, sofern die Daten dafür geeignet sind. Die menschenlesbare Wiedergabe ist daher nur *eine* (beliebig austauschbare) Repräsentation der Informationen, aber weder die einzige noch die maßgebliche. Die authentische Version der Informationen ist die digitale, die dementsprechend fälschungs- und ausfallsicher in datensicheren Cloudspeichern, ggf. auch mit Hilfe der Blockchain-Technologie dezentral gespeichert werden muss. Wird die Information in menschenlesbarer Form repräsentiert (z.B. in einem Ausdruck), muss deren Authentizität online verifiziert werden können.

### 3.2 Konsequenzen für Bürgerzugang und Elektronischen Rechtsverkehr

An einem konkreten Beispiel der eingangs genannten Geburtsurkunde: Die authentische Information über eine Geburt ist – wie bisher – der digitale Eintrag im Geburtenregister. Die Geburtsurkunde ist aber – abweichend vom heutigen § 55 Abs. 2 PStG – kein authentisches Dokument mehr, das als solches besondere Beweiskraft hat, sondern nur eine beliebige Repräsentanz der im Geburtenregister gespeicherten Informationen, die jedermann für sich selbst aus Praktikabilitätsgrün-

den über eine Webschnittstelle zum Geburtenregister (z.B. im Rahmen eines digitalen Bürgerportals) ausdrucken kann, wenn es hierfür einen Bedarf geben sollte. Die Authentizität der im Ausdruck enthaltenen Informationen wird nicht durch ein (jederzeit fälschbares) amtliches Siegel o.ä. gesichert, sondern durch einen auf dem Ausdruck enthaltenen QR-Code, der die Online-Verifizierung der Informationen erlaubt. Perspektivisch sollte der Ausdruck der Informationen aber unnötig werden, weil an die Stelle der Übergabe einer Papier-Urkunde oder ihrer Kopie (mit allen damit verbundenen Fälschungs- und Missbrauchsrisiken) an eine Behörde oder ein Unternehmen die datenschutzkonforme Einräumung eines Einmal-Zugriffsrechts unmittelbar auf das Personenstandsregister tritt. Die Geburtsurkunde selbst wird dadurch überflüssig, weil jede Behörde oder Person – kraft Ermächtigung durch die betroffene Person oder gesetzlicher Befugnis – die relevanten Informationen unmittelbar aus dem digitalen Geburtenregister als strukturierten Datensatz erhalten und mit ihren eigenen Systemen weiterverarbeiten kann.

Am Beispiel eines Zivilprozesses: An die Stelle einer papiernen oder elektronischen Gerichtsakte tritt – nach dem Vorbild einiger Schiedsinstitutionen<sup>20</sup> und privater Anbieter<sup>21</sup> – eine zentrale Datenplattform der Justiz, über welche die Kommunikation abgewickelt wird. Die „Schriftsätze“ der Parteien, die ihrerseits aus einer Kombination aus Fließtext und strukturierten Daten bestehen (sog. Rich Text, z.B. im XML-Format, s.o.) und auch – z.B. als Beweismittel – alle anderen Datenformate enthalten können, werden dort hochgeladen und stehen mit dem Upload automatisch dem Gericht und allen anderen Verfahrensbeteiligten zur Verfügung. Gleichermaßen werden gerichtliche Verfügungen oder Entscheidungen ebenfalls als Rich Text auf dieser Plattform eingestellt und sind damit den Verfahrensbeteiligten rechtssicher zugegangen. Auch interne Entwürfe des Gerichts können auf dieser Plattform von Kollegialgerichten kollaborativ bearbeitet werden. Eine besondere Übermittlungsform, Begrenzungen der Dateiformate oder Datenmengen, Empfangsbekanntnisse o.ä. sind damit nicht mehr erforderlich. Ein differenziertes Rechtemanagement sorgt dafür, dass alle Verfahrensbeteiligten Lese- und/oder Schreibzugriff auf die für sie bestimmten Verfahrensdokumente und -daten haben, aber etwa die Parteien die gerichtlichen Entwürfe nicht einsehen können. Auch hier garantiert die digitale Speicherung in der Justiz-Cloud die Authentizität der Dokumente, sodass etwa Vollstreckungsorgane unmittelbar auf diese zugreifen und auch die teilweise oder vollständige Erfüllung dort hinterlegen können. Durch die von vornherein digital gedachte Datenhaltung können auch andere als schriftliche Daten sinnvoll in das Verfahren eingeführt werden, etwa Tabellenkalkulationen zur komplexen Schadensberechnung oder zum Management einer großen Anzahl von Parteien oder Zedenten, Videoaufzeichnungen von Zeugenaussagen (anstelle schriftlicher Zeugenaussagen gem. § 377 Abs. 3 ZPO), CAD-Dateien oder 3D-Daten für

---

<sup>20</sup> S. etwa die digitale Plattform der Stockholm Chamber of Commerce (SCC) unter <https://sccinstitute.com/case-management/>, die seit 2019 im Einsatz ist.

<sup>21</sup> S. etwa der Anbieter Case Anywhere, <https://www.caseanywhere.com/>.

virtuelle Raumbeguhungen in Baumängelprozessen. Die gegenwärtige e-Akten-Software lässt den Umgang mit derartigen Beweismitteln und erst recht mit Parteivortrag in dieser Form allenfalls eingeschränkt zu. Perspektivisch wäre auch die kollaborative Arbeit der Parteien an einem gerichtlichen Basisdokument<sup>22</sup> in dieser Justiz-Cloud möglich, sofern man das verfahrensrechtlich für eine sinnvolle Lösung hält.

Entbehrlich wäre mit einer zentralen Justiz-Cloud zugleich die Vorstellung von einer Zustellung oder formlosen Übersendung von Dokumenten (ersetzt durch Einstellung in die Plattform), aber auch die Differenzierung zwischen Ausfertigungen und Abschriften oder die Existenz einer „vollstreckbaren Ausfertigung“, weil deren Funktion – Schutz des Schuldners vor mehrfacher Vollstreckung – durch die authentische Speicherung aller verfahrensrelevanten Informationen in der Justiz-Cloud erfüllt würde.

## 4 Fazit

Die umständliche Kommunikation von Bürger:innen mit Behörden und Justiz ist eines der wesentlichen Ärgernisse im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Alltag. Die private wie auch die geschäftliche Kommunikation werden praktisch flächendeckend niederschwellig mit Messenger-Diensten, E-Mail oder digitale Plattformen in Sekundenschnelle abgewickelt. Das gilt nicht nur für schnelle private Mitteilungen, sondern auch für Vertragsschlüsse von der Online-Bestellung über den Autokauf oder Immobilienfinanzierungen bis zu großen internationalen Wirtschaftsverträgen, die allenfalls noch einen förmlichen Unterschriftstermin benötigen, aber vollständig digital per Mail oder über Online-Plattformen vorbereitet werden. Selbst großvolumige internationale Schiedsverfahren mit Streitwerten im neun- oder zehnstelligen Bereich werden vollständig per E-Mail oder Online-Plattformen abgewickelt.

Im Verhältnis hierzu wirkt die Kommunikation mit Behörden und der Justiz wie aus der Steinzeit: Faktisch dominieren bei der Kommunikation von Behörden mit Privatpersonen nach wie vor die Briefpost oder das Fax. Die gesetzlich vorgesehene Ersetzung der Schriftform durch die elektronische Form mit qualifizierter elektronischer Signatur (§§ 130a Abs. 3 Var. 1 ZPO, 3a Abs. 2 VwVfG und die Parallelvorschriften der Länder) kann mehr als 20 Jahre nach ihrer Einführung als gescheitert angesehen werden – sie hat wegen der immensen bürokratischen und technischen Hürden des Art. 3 Nr. 12 eIDAS-VO nie praktische Relevanz erlangt.<sup>23</sup> Der tatsächlich vorgesehene Weg einer elektronischen Kommunikation ist der „elektronische

---

<sup>22</sup> So der Vorschlag der *Arbeitsgruppe "Modernisierung des Zivilprozesses"* (o. Fußn. 11), 33 ff.

<sup>23</sup> Näher *Riehm*, in: FS Hager, 2021, S. 71 ff.

Rechtsverkehr“, bestehend aus dem Elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) für Justiz und Behörden<sup>24</sup> und beA & Co. für professionelle Nutzer:innen. Dieser allerdings ist eine technische Insellösung, die für Privatpersonen – noch – nicht zugänglich ist und v.a. mit hohen bürokratischen und technischen Hürden verbunden ist, die denen der qualifizierten elektronischen Signatur kaum nachstehen. Derzeit lohnt es sich für Privatpersonen nicht, einen Zugang zum EGVP auch nur anzustreben, weil zu wenig praktische Anwendungsfälle existieren: Mit Gerichten haben ohnehin nur die wenigsten Privatpersonen häufiger zu tun, und nur die wenigsten behördlichen Dienstleistungen sind über das EGVP abrufbar. Meist existiert ein eigenes Portal mit eigenen Zugangsvoraussetzungen und Webformularen, die unabhängig vom EGVP funktionieren – bei der Finanzverwaltung z.B. das Elster-Portal mit Elster Online. In jedem Fall hat die Kommunikation via EGVP nichts mit der Niederschwelligkeit der digitalen Kommunikation in allen anderen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenhängen zu tun<sup>25</sup> – und ist im Übrigen auch nicht grenzüberschreitend kompatibel, was für ausländische Personen und Unternehmen selbst bei flächendeckender Verbreitung eines Zugangs zu großen praktischen Schwierigkeiten führen wird.

Selbst wenn auf der Grundlage des OZG ein einheitliches Portal für alle staatlichen Dienstleistungen geschaffen würde, wäre dies allenfalls ein erster zaghafter Schritt in die richtige Richtung. Wesentlich wichtiger wäre, allen Bürger:innen ab Geburt nicht nur eine Steuer-ID und einen Eintrag ins Geburtenregister bereitzustellen, sondern auch eine vollständige „digitale Identität“, also ein qualifiziertes Zertifikat, das Grundlage einer qualifizierten elektronischen Signatur gem. Art. 3 Nr. 12 eIDAS-VO sein kann. Hinzu muss ein staatliches Bürgerpostfach treten, in welches von Behörden wie Unternehmen rechtswirksam zugestellt werden kann. Wenn diese digitale Identität dann auch noch mit dem Smartphone (ggf. in Kombination mit der Online-Ausweis-Funktion des Personalausweises) anstatt mit eigener Hardware verwendet werden kann, sind die wesentlichen bürokratischen und technischen Hürden für die Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur beseitigt, sodass der elektronische Rechts- und Wirtschaftsverkehr rechtssicher und ohne nennenswerte Hürden auch per (qualifiziert signierter) E-Mail möglich ist. Das EGVP und die OSCI-Technologie, auf der dieses basiert, ermöglichen allerdings, wie bereits oben ausgeführt, keine *wirkliche* Digitalisierung des Rechtsverkehrs; vielmehr erhalten sie die Beschränkungen der papiernen Kommunikation und übertragen nur den bestehenden analogen Prozess auf ein digitales Medium, ohne die Möglichkeiten digitaler Informationsübermittlung und -speicherung zu nutzen.

---

<sup>24</sup> Allerdings nur, soweit diese den elektronischen Rechtsverkehr auch „eröffnet“ haben, s. § 3a I VwVfG, 36a I SGB I, was bei weitem nicht bei allen Behörden der Fall ist, s. dazu LSG Niedersachsen-Bremen v. 9.9.2021 – L. 13 AS 345/21 B ER Rn. 7; jurisPK-ERV/Müller, 21.3.2022, § 84 SGG Rn. 5.1; *Schnitzger*, RDt 2021, 158 (160).

<sup>25</sup> S. kritisch zum Bedienkonzept des beA auch das Interview mit *Kaulartz* in RDt 12/2021, S. VI, <https://rsw.beck.de/zeitschriften/rdi/single/2021/12/09/beati-advocati>.

Eine behördliche oder gerichtliche Kommunikation nach dem Grundsatz „Digital first“ ist mit derartigen inkrementellen Digitalisierungsschritten nicht aus den analogen Prozessen der Gegenwart (und auch nicht aus den gegenwärtigen teil-digitalisierten Prozessen) zu entwickeln. Es geht vielmehr um ein vollständig neues „digitales Betriebssystem“ des Staates, das von Grund auf neu zu designen ist und sowohl eine eigenständige technische Infrastruktur in Gestalt einer professionellen staatlichen Cloud-Lösung als auch eine grundlegende Neukonzeption des jeweiligen Verfahrensrechts für Verwaltung und Justiz und – mehr noch – der tatsächlichen Abläufe erfordert. Das ist ohne jeden Zweifel eine Herkulesaufgabe. Diese Aufgabe ist jedoch unausweichlich, und sie wird nicht kleiner, wenn man sie aufschiebt und stattdessen weiterhin inkrementell analog gedachte Prozesse digitalisiert. Mit der gegenwärtigen kleinschrittigen Digitalisierung wird der Rückstand auf moderne Verwaltungen und Justizsysteme, wie sie im europäischen Ausland schon wesentlich weiter verbreitet sind, nur beständig anwachsen. Wenn Deutschland nicht perspektivisch zum digitalen Entwicklungsland verkommen will, sind die massiven Investitionen in eine *wirkliche* Digitalisierung von Justiz und Verwaltung unausweichlich. Hierfür ist als erstes ein digitales Mindset nötig – weg vom Denken in Papier und analogen Prozessen. Das ist nach vielen Jahrtausenden papiergebundener Schriftkommunikation herausfordernd – aber ein wesentlicher Teil der digitalen Transformation.