

Deutscher Sozialgerichtstag e.V., c/o Graf-Bernadotte-Platz 5, 34119 Kassel

An das  
Bundesministerium  
der Justiz und  
für Verbraucherschutz  
- Referat RA2 -  
Berlin

Per E-Mail (RA2@bmj.bund.de)

**nachrichtlich:**

Bundesministerium für Arbeit  
und Soziales  
- Referat IVa1 -  
Berlin

Per E-Mail (IVa1@bmas.bund.de)

**Stellungnahme zum Referentenentwurf einer  
Behördenaktenübermittlungsverordnung (BehAktÜbVO)**

**Ihr Aktenzeichen: 370504#00001#0016**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen des Deutschen Sozialgerichtstages e.V. (DSGT) bedanke ich mich für die Gelegenheit, zu dem im Betreff genannten Referentenentwurf einer Behördenaktenübermittlungsverordnung (im Folgenden: RefE) Stellung zu nehmen und mache hiervon gerne Gebrauch:

**I. Zusammenfassung**

Der DSGT begrüßt grundsätzlich den Entwurf der BehAktÜbVO.

Die elektronische Verfahrensbearbeitung durch die Sozialgerichte wird nach wie vor ganz erheblich dadurch erschwert, dass keine einheitlichen und verpflichtenden Standards für die Übermittlung elektronischer Verwaltungsakten durch die Behörden an die Gerichte existieren. Darauf hat der DSGT bereits in seinen Stellungnahmen vom 27.11.2023 zum Referentenentwurf eines Gesetzes

zur weiteren Digitalisierung der Justiz<sup>1</sup> sowie vom 21.6.2024 zum Diskussionsentwurf der BehAktÜbVO<sup>2</sup> hingewiesen.

Die von den Behörden und Sozialleistungsträgern inzwischen nahezu flächendeckend elektronisch geführten (nicht selten sehr umfangreichen) Verwaltungsakten stellen in den vom Amtsermittlungsgrundsatz geprägten sozialgerichtlichen Verfahren eine essentielle Bearbeitungsgrundlage und das wichtigste Beweismittel dar. Obwohl der für den elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten geltende xJustiz-Standard bereits seit Jahren auch die Übermittlung elektronisch geführter Akten in Form von Einzeldokumenten und Aktenstrukturdaten ermöglicht, erfolgt die Übermittlung seitens der Träger nach wie vor in unterschiedlichster Form. Die Uneinheitlichkeit der Übermittlung und die insbesondere bei Gesamt-PDF-Dateien beschränkten Bearbeitungsmöglichkeiten stellen für die vom Gesetzgeber und vom Entwurf verfolgte Förderung der Digitalisierung des gerichtlichen Verfahrens ein erhebliches Hindernis dar.

Dass sich der Gesetz- bzw. der Ordnungsgeber dieser Thematik nunmehr annimmt, ist deshalb grundsätzlich zu begrüßen. Der vorgelegte Entwurf ist allerdings in Teilen kritikwürdig und nicht geeignet, das erstrebte Ziel zu erreichen. Er sollte deshalb überarbeitet werden.

- Zu begrüßen ist, dass der xJustiz-Standard als Regelfall der Übermittlung von Behördenakten in den Blick genommen wird.
- Anstelle der in § 2 Abs. 4 BehAktÜbVO-RefE geplanten "Soll-Regelung" sollte nach Ablauf einer in § 5 BehAktÜbVO-RefE festzulegenden Übergangsfrist eine gesetzliche Verpflichtung der Träger zum xJustiz-konformen Versand von Einzeldokumenten geschaffen werden. Die Regelung in § 2 Abs. 1 BehAktÜbVO-RefE fällt noch hinter die aktuelle Gesetzeslage zurück und sollte deshalb gestrichen werden (dazu II.).
- Zu § 2 Abs. 2 BehAktÜbVO-RefE: Die bisherige Größen- und Mengenbegrenzung sollte aufgehoben werden (dazu III.).
- § 2 Abs. 3 BehAktÜbVO-RefE sollte überdacht werden (dazu IV.).
- § 3 BehAktÜbVO-RefE sollten überdacht werden (dazu V.).

---

<sup>1</sup> [1127\\_Weitere\\_Digitalisierung\\_Justiz\\_DSGT.pdf](#).

<sup>2</sup> [Stellungnahme zum Diskussionsentwurf einer Behördenaktenübermittlungsverordnung \(BehAktÜbVO\) – Deutscher Sozialgerichtstag](#).

## II. § 2 Abs. 1 und 4 BehAktÜbVO-RefE

Es ist zu begrüßen, dass die Übersendung elektronischer Behördenakten im xJustiz-Format angestrebt wird.

Zu beachten ist allerdings, dass die von dem RefE angestrebten Ziele nur durch die Übersendung von Behördenakten im xJustiz-Standard bestehend aus **Einzeldokumenten** erreicht wird. Nach der derzeitigen Formulierung des RefE wäre auch die Übersendung einer Gesamt-PDF der eAkte gemeinsam mit einem xJustiz-Datensatz zulässig. Bei einer solchen Übersendung bleibt aber die Einhaltung des xJustiz-Standards ohne spezifischen Mehrwert.

Der xJustiz-Standard bei Versendung von Einzeldokumenten ist unter Beweisgesichtspunkten einschließlich des Grundsatzes der Formattreue optimal, weil so die Behörde die Verwaltungsakte als elektronisches "Original" elektronisch übermittelt. Er ist auch im Hinblick auf das rechtliche Gehör der Verfahrensbeteiligten und die Amtsermittlungspflicht des Gerichts der immer noch verbreiteten Übersendung von zusammengestellten PDF-Dokumenten (sog. Repräsentat) deutlich überlegen und daher unbedingt politisch anzustreben.

Hierfür genügt bereits die Formulierung von § 2 Abs. 1 und 4 BehAktÜbVO-RefE als "Soll-Vorschrift" nicht.

a) Hinsichtlich des in § 2 Abs. 1 BehAktÜbVO-RefE geregelten "Ob" der elektronischen Übersendung gilt dies schon deshalb, weil nach § 99 VwGO und § 89 FGO die Behörden „zur Vorlage von [...] Akten“ verpflichtet sind. Diese Vorlagepflicht bezieht sich nach allgemeiner Meinung auf das jeweilige Format der Aktenführung; elektronische Akten sind deshalb elektronisch vorzulegen, Papierakten in Papierform.<sup>3</sup> In der Sozialgerichtsbarkeit genügt zwar zunächst die Übersendung einer Abschrift. Das Gericht kann aber – inhaltlich der Regelung des § 99 VwGO entsprechend – auch das Original der Akte verlangen. Insofern gilt - wie stets im (elektronischen) Beweisrecht - der „Grundsatz der Formattreue“.<sup>4</sup> Vorzulegen ist (nicht: „soll“, wie in § 2 Abs. 1 vorgesehen) deshalb stets das (elektronische) Original, sofern die Akten elektronisch geführt werden (andernfalls das Papier-Original). Ein "Original" sind bei elektronischer Aktenführung stets

---

<sup>3</sup> vgl. bspw. *Gädeke* in: jurisPK-ERV, § 99 VwGO Rn. 20 f.

<sup>4</sup> (vgl. *Müller*, NZS 2014, 929; ders. ASR 2022, 59; ders. in jurisPK-ERV, § 118 SGG Rn. 66 ff.; *Achatz*, BayVBI 2024, 37, 42).

elektronische Dokumente in ihrem ursprünglichen und unveränderten Dateiformat. Insofern erscheint auch zweifelhaft, ob die im Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Digitalisierung der Justiz<sup>5</sup> vorgesehene Ermächtigung des Verordnungsgebers, "die Übermittlung elektronischer Akten zwischen Behörden und Gerichten geltenden Standards [zu] bestimmen" (u.a. in § 65b Abs. 7 SGG-E) den Verordnungsgeber dazu befugt, die Behörde teilweise von der vorbeschriebenen Verpflichtung zur Formattreue zu entbinden.

Die Regelung des § 2 Abs. 1 BehAktÜbVO-RefE bleibt danach noch hinter der bereits im Gesetz enthaltenen Anforderung zurück und begründet hierzu einen Widerspruch, der auch die Ermächtigungskonformität infrage stellt. Sie sollte deshalb gestrichen oder allenfalls durch eine lediglich klarstellende "Muss"-Regelung (ohne Übergangsfrist) ersetzt werden.

b) Hinsichtlich der in § 2 Abs. 4 BehAktÜbVO-RefE geregelten Beifügung einer XML-Datei im xJustiz-Format ist nach den Erfahrungen mit der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs eine bloße "Soll-Vorgabe" nicht geeignet, einen Standard einzuführen. Dies gilt für das xJustiz-Format als Datenaustauschformat umso mehr, weil die (elektronischen) Behördenakten in behördlichen Fachverfahren geführt werden, die von vielen Behörden bereits beschafft, jedenfalls aber ausgeschrieben sind, ferner es zahlreiche Softwarehersteller gibt, die im Behördenumfeld eAkten-Lösungen anbieten. Die wenigsten bestehenden Software-Lösungen bieten jedoch heute bereits einen Export im xJustiz-Format an. Entsprechend aufwendig dürfte die technische Umsetzung sein, weil sie von vertraglichen und beschaffungsrechtlichen Vorgaben abhängig ist. Mindestens wird die Umsetzung für die einzelne Behörde aber mit nicht unerheblichen Kosten verbunden sein. Die Bereitschaft der Behörden, eine entsprechende Änderung vorzunehmen bzw. diese zeitlich zu priorisieren, dürfte deshalb bei einer „Soll-Regelung“ bereits aus fiskalischen Gründen gering sein. Dies wurde von Seiten großer Sozialversicherungsträger bereits offen kommuniziert.

Der DSGT sieht es deshalb zur reibungslosen Einführung eines ausschließlich digitalen Gerichtsverfahrens nach wie vor als dringend vorzugswürdig an, nach Ablauf einer bereits jetzt festzulegenden Übergangsfrist eine gesetzliche Verpflichtung der Träger zum xJustiz-konformen Versand mit Einzeldokumenten zu schaffen. Dies bietet die notwendige rechtliche Grundlage dafür, dass die Träger intern den Transformationsprozess ihres Aktenversands priorisieren und die

---

<sup>5</sup> BR-Drs. 126/24.

erforderlichen Ressourcen zeitnah hierfür zur Verfügung stellen können. Eine bloße "Soll"-Vorschrift, wie sie im aktuellen RefE in § 2 Abs. 1 und 4 vorgesehen ist, bietet den Leitungsverantwortlichen innerhalb der Träger keine hinreichende Rechtfertigung hierfür und ist daher nicht geeignet, den bundesweiten Transformationsprozess zeitnah flächendeckend umzusetzen. Den notwendigen Anpassungsprozessen kann durch eine angemessene Umsetzungsfrist Rechnung getragen werden.

Die Träger der Sozialversicherung sollten innerhalb einer **Übergangsfrist von zwei bis vier Jahren** in der Lage sein, einen xJustiz-konformen Aktenversand einzurichten, zumal einzelne Verbände wohl bereits entsprechende Lösungen entwickelt haben, die mangels gesetzlicher Verpflichtung aber noch nicht implementiert worden sind. Im kommunalen Bereich ist mit dem von der Bund-Länder-Kommission bereitgestellten Mapping der Metadaten von XDOMEA auf xJustiz die Implementierung des elektronischen Aktenversands wesentlich erleichtert worden und sollte ebenfalls innerhalb einer Frist von zwei bis vier Jahren umzusetzen sein.

Um den gewünschten Standard zu etablieren, ist deshalb die Normierung einer **"Muss-Vorschrift" unabdingbar**.

c) Im Übrigen sollten die Vorgaben in § 2 Abs. 4 S. 2 BehAktÜbVO-RefE überdacht werden. Der xJustiz-Standard ist dynamisch und wird üblicherweise jährlich angepasst. Es ist deshalb fraglich, ob es sinnvoll ist, verordnungsseitig Mindestangaben zu definieren, die unter Umständen im Vergleich zu den im xJustiz-Datensatz verwendeten Termini unterschiedlich sind bzw. werden können. Geeigneter wäre, es dem xJustiz-Standard zu überlassen, "Kann"-, "Soll"- und "Muss"-Vorgaben zu definieren. Bei einer Beibehaltung der Mindestangaben sollten diese um die Dokumentenklasse der Dokumente und die Anzeigenamen der Dokumente - sofern im e-Aktensystem vorhanden - ergänzt werden. Ohne diese Angaben sind Ordnungs- und Suchfunktionen nur sehr eingeschränkt nutzbar.

d) Unbedingt klarzustellen ist, dass § 2 Abs. 4 BehAktÜbVO-RefE nicht so zu verstehen ist, dass es ausreichend ist, eine Gesamt-PDF gemeinsam mit einer xJustiz-Datei zu übersenden, sondern, dass stets die Akte in Einzel-Dokumenten zu verschicken ist. Andernfalls wird kein Mehrwert durch den xJustiz-Datensatz generiert.

Es wird deshalb vorgeschlagen, § 2 Abs. 4 BehAktÜbVO-RefE wie folgt zu formulieren:

*„Die elektronische Akte ist in Form der einzelnen Dokumente, die Aktenbestandteil geworden sind, im unveränderten Dateiformat zu übermitteln. Bei der Übermittlung ist ein strukturierter maschinenlesbarer Datensatz im Dateiformat XML beizufügen, der den nach § 5 Absatz 1 Nummer 2 der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung bekanntgemachten Definitions- oder Schemadateien entspricht.“*

### **III. § 2 Abs. 2 BehAktÜbVO-RefE**

Es ist zu begrüßen, dass die elektronische Akte auf den zugelassenen sicheren Übermittlungswegen übermittelt werden kann.

Allerdings sollte insofern noch die Begründung auf Seite 6 unter Ziff. II angepasst werden, die (wie im Diskussionsentwurf vorgesehen) noch auf die Übermittlung über das besondere elektronische Behördenpostfach Bezug nimmt.

Zu beachten ist hier ferner, dass die Größen- und Mengenbeschränkungen (aktuell 200 MB / 1.000 Einzeldateien) auch heute noch teilweise zu gering bemessen sind, um in bestimmten Rechtsgebieten, Behördenakten ohne die Notwendigkeit einer Paketierung zu übersenden. Insofern sollte überdacht werden, ob die Beibehaltung einer Größen- und Mengenbeschränkung noch zeitgemäß ist.

### **IV. § 2 Abs. 3 BehAktÜbVO-RefE**

Die Regelung sollte überdacht werden.

Elektronische Zertifikate (nicht nur die hier geregelten Signaturen, sondern auch elektronische Siegel) dienen nicht nur der Wahrung verfahrensrechtlicher Formvorschriften, sondern haben erhebliche Bedeutung für das Beweisrecht. Sie werden in den §§ 371a, 371b ZPO eingesetzt, um elektronische Dateien Urkunden gleichzustellen. Die Geltung der Regelung hätte zur Folge, dass dem Prozessgegner und dem Gericht bereits die Existenz dieser elektronischen Beweismittel nicht bekannt wäre.

Gerade diesen Zustand zu vermeiden, war die Intention hinter der Etablierung des xJustiz-Standards als Datenaustauschformat, weil unter Anwendung dieses Standards die Übersendung von unveränderten Einzeldokumenten - explizit einschließlich elektronischer Signaturen und Siegel

- möglich wurde. Dieses auch von dem Diskussionsentwurf in § 2 Abs. 4 BehAktÜbVO-RefE vorgesehene Bestreben würde durch § 2 Abs. 3 BehAktÜbVO-RefE letztlich konterkariert.

Die im RefE vorgesehene Übermittlung von Protokollen über die Prüfung von elektronischen Zertifikaten, schafft an dieser Stelle keine ausreichende Abhilfe, weil die Protokolle selbst nicht vor Veränderung geschützt sind und deshalb keinen Beweiswert haben. Im Übrigen steht die Übermittlung von Protokollen nach dem RefE im Ermessen der Behörde, solange das Gericht diese nicht von sich aus anfordert.

Ohnehin ist die Übermittlung auch von Prüfprotokollen (bzw. richtiger Prüfvermerken bzw. Transfervermerken) unabdingbar, weil nur sie Informationen darüber enthalten, auf welchen Übermittlungswegen die jeweiligen Dokumente die Behörde im elektronischen Verwaltungsfahren erreicht haben. Nur durch die Übersendung elektronischer Zertifikate und durch diese Protokolle wird das Gericht deshalb in die Lage versetzt, die Einhaltung der Formvorschriften der §§ 3a VwVfG, 36 SGB I prüfen zu können.

Die mit der Übermittlung von elektronischen Zertifikaten und Prüfprotokollen verbundenen technischen Anforderung (Rechenleistung der Hardware, Speicherkapazitäten und Möglichkeiten der eingesetzten eAkten-Software zum Ausblenden technischer Dokumente) können durch den Einsatz entsprechend ertüchtigter Systeme erfüllt werden.

#### **V. § 3 Abs. 1 und 2 BehAktÜbVO-RefE**

Die Regelungen sollten überdacht werden.

§ 3 Abs. 1 BehAktÜbVO-RefE entspricht wie § 2 Abs. 3 BehAktÜbVO-RefE nicht dem beweisrechtlichen Grundsatz der Formattreue. Dieser sollte nicht zugunsten einer (geringen) Verwaltungsvereinfachung aufgegeben werden. Jede Formatwandlung verringert den Beweiswert des vorgelegten elektronischen Dokuments als Augenscheinsobjekt i.S.d. § 371 ZPO, erst recht bei Verwendung elektronischer Zertifikate und im Anwendungsbereich der §§ 371a, 371b ZPO<sup>6</sup>

Um diese Folgen aufzufangen ist § 3 Abs. 2 S. 2 BehAktÜbVO-RefE unzureichend. Das Gericht kann regelmäßig bereits nicht wissen und prüfen, ob durch das Repräsentat inhaltstragende

---

<sup>6</sup> vgl. Müller in jurisPK-ERV, § 371 ZPO Rn. 60; Trossen, jM 2024, 78; Achatz, BayVBI 2024, 37, 42.



Informationen unterdrückt werden. Die Prüfung, ob dies "zu befürchten ist", allein in die Hände der übersendenden Behörde zu legen, erscheint auch mit Blick auf den Anspruch des Prozessgegners auf ein faires Verfahren problematisch und allein durch Gründe der technischen Vereinfachung nicht gerechtfertigt. Schließlich kann § 3 Abs. 2 S. 2 BehAktÜbVO-RefE im Einzelfall zu Verfahrensverzögerungen und unnötiger (doppelter) Speicherplatzbelegung führen, wenn zunächst das Repräsentat und (erst) auf Anforderung das Original vorgelegt werden.

Sofern an den Regelungen festgehalten wird, sollte in § 3 Abs. 1 BehAktÜbVO-RefE ergänzt werden, dass die in den elektronischen Akten enthaltenen Dokumente **als Einzeldateien** zu übersenden sind. Elektronische Verwaltungsakten werden regelmäßig in Form von Einzeldokumenten geführt und sollten auch nur in dieser Form an die Gerichte übermittelt werden dürfen. Gesamt-PDF-Dateien sind für die inhaltliche Erschließung der elektronischen Akte regelmäßig ungeeignet. Das gilt im sozialgerichtlichen Verfahren in ganz besonderer Weise. Behördenakten haben hier nicht selten einen Umfang von mehreren hundert Seiten, insbesondere im Grundsicherungsrecht und im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung.

#### VI. § 4 BehAktÜbVO-RefE

Die Regelung ist nicht zu beanstanden.

#### VII. § 5 BehAktÜbVO-RefE

Sollte dem Vorschlag gefolgt werden, § 2 Abs. 4 BehAktÜbVO-RefE als "Muss-Vorschrift" auszugestalten (dazu oben II.), sollte den Behörden eine angemessene Übergangsfrist eingeräumt werden. Unter Beachtung entsprechender Entwicklungszyklen und Beschaffungsvorgaben erscheint insofern eine Übergangsfrist von zwei bis vier Jahren zumutbar.

Kassel, 6.12.2024

Michael Löher  
Präsident des Deutschen Sozialgerichtstages