

Anforderungen an die Authentifizierung und Beweisführung von Dokumenten bei der elektronischen Aktenführung

Beabsichtigt wird die Umstellung auf eine – soweit möglich und rechtlich zulässig – rein elektronische Aktenführung bei Amt 50. Von den Sachbearbeitern erstellte Schriftsätze (sowohl formlose Anschreiben als auch Bescheide) sollen zukünftig nur noch einmal auf Papier ausgedruckt und unterschrieben an die Kundinnen und Kunden versandt werden, eine Aktenausfertigung auf Papier soll nicht mehr angefertigt werden, stattdessen wird eine elektronische Speicherung des jeweiligen Schriftsatzes vorgenommen.

1) Formerfordernis:

Grundsätzlich gilt nach § 33 Abs. 1 S. 1 SGB X kein festes Formerfordernis, ein Verwaltungsakt kann schriftlich, elektronisch, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden. Nur wenn im Einzelnen eine besondere Form durch bestimmte Vorschriften vorgegeben ist, muss sich die Behörde an diese Form halten. Anzumerken ist, dass nach einem aktuellen Gesetzesentwurf weitere bestehende Formvorschriften aufgehoben oder zumindest aufgeweicht werden sollen (im Bereich des Sozialrechts beispielsweise § 44c und § 44e SGB II um die elektronische Form erweitert werden).

Regelmäßig ergehen Verwaltungsakte schriftlich. In diesem Fall wird durch § 33 Abs. 3 S. 1 SGB X vorgeschrieben, dass die erlassende Behörde und vor allem die Unterschrift *oder* Namenswiedergabe des Behördenleiters oder seines Beauftragten („im Auftrag“) enthalten sind. Anhand der Formulierung der Vorschrift wird ersichtlich, dass die fehlende Unterschrift allein noch keinen formellen Mangel nach den Verfahrensvorschriften begründet, sondern primär der Identifikation des handelnden Sachbearbeiters dienen soll (und deswegen auch durch Faksimile oder die bloße Namensnennung ersetzt werden kann, vgl. Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, SGB X, § 33 Rn. 24f.).

Im Übrigen ist die elektronische Form mittlerweile in weiten Teilen dem Schriftformerfordernis gleichgestellt. Im Sozialrecht gilt nach § 33 Abs. 3 S. 2 SGB X dass, wenn für einen Verwaltungsakt die Schriftform gesetzlich vorgeschrieben ist, auch die elektronische Form verwendet werden kann, insoweit eine entsprechend qualifizierte Signatur verwendet wird. Die Anforderungen an eine ausreichend zertifizierte Signatur lassen sich den einschlägigen Rechtsvorschriften (vordergründig dem Gesetz über Rahmenbedingungen von elektronischen Signaturen, SigG) entnehmen.

Da die Bescheide weiterhin zunächst noch in Papierform an die Leistungsempfänger versandt werden sollen, stellt sich die Frage einer rechtlich zulässigen und den Voraussetzungen genügenden Signatur bisher ohnehin noch nicht.

2) Beweisführung:

Größere Bedenken bestehen hinsichtlich der Möglichkeit der Beweisführung mit ausschließlich digitalisierten Akten. Wenn Schriftsätze direkt in elektronischer Form in die elektronische Akte übernommen werden, tragen sie keine Unterschrift beziehungsweise kein Kürzel und keinen Abvermerk. Während der Abvermerk durch entsprechende Verfügungen oder Markierungen beziehungsweise die Protokolle der Mitarbeiter ersetzt werden könnte, stellt ein nicht signierter Schriftsatz keine Urkunde im rechtlichen Sinn dar, da der Nachweis der Echtheit und Bestimmung für den Rechtsverkehr durch den Urheber des darin verkörperten gedanklichen Inhaltes nicht geführt werden kann.

Durch die Unterschrift beziehungsweise das entsprechende Kürzel wird rechtlich bestätigt, dass der Inhalt der gedanklichen Erklärung von dem jeweiligen Verfasser herrührt und bewusst in den Rechtsverkehr gelangt ist.

Insoweit ist zu differenzieren: Bei Nutzung einer qualifizierten elektronischen Signatur dient diese anstatt einer Unterschrift als Nachweis der Authentizität und Integrität der gedanklichen Erklärung und ist damit zur Beweisführung als Urkunde geeignet. Wenn der Schriftsatz in Schriftform verfasst und unterschrieben wird stellt dies eine Urkunde im rechtlichen Sinn dar. Diese Originalurkunde wird allerdings an den Leistungsempfänger ausgehändigt und damit der Beweisführung durch den MTK entzogen. Eine elektronische Speicherung des gescannten unterschriebenen Schriftsatzes stellt demgegenüber lediglich eine Kopie der Originalurkunde dar. Der Beweiswert der Urkundenkopie hängt von der richterlichen Überzeugung im Einzelfall ab. Demgegenüber stellt auch die derzeit angefertigte signierte Aktenausfertigung nur ein Doppel des Originales dar.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das Bundesministerium des Innern in seinem Organisationskonzept elektronische Verwaltungsakte (E-Akte) darauf hinweist, dass bei Dokumenten, die regelmäßig in gerichtlichen Verfahren benötigt werden, papierne Originale der Aktenausfertigung in einer Papierrestakte aufbewahrt werden *sollten* (abzurufen unter http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Organisation/e_akte.html?nn=4516740).

Darüber hinaus bestehen – abhängig von der konkreten technischen Umsetzung – gerade im Sozialrecht Bedenken hinsichtlich des Beweises der Bestimmtheit und der ausreichenden Begründetheit eines Leistungsbescheides. Aktuell wird zur Begründung in der Regel auf die dem Bescheid beigefügten Berechnungsbögen verwiesen, diese in der Papierakte dann hinter der Aktenausfertigung abgeheftet. Abhängig von der konkreten Art der Speicherung ist zu bedenken, dass der Nachweis der Beifügung der Berechnungsbögen unter Umständen nicht mehr oder nur schwerer erbracht werden kann. Dieser Begründungsmangel ist angesichts der Heilungsvorschriften in § 41 SGB X zwar leicht zu beheben, allerdings bleibt ein solcher Bescheid nach § 41 Abs. 3 SGB X – insofern die Beifügung der Berechnungsbögen nicht gerichtsfest nachgewiesen werden kann – über die üblichen Rechtsmittelfristen hinaus anfechtbar.

Weiterhin ist erforderlich – und im gerichtlichen Verfahren von überragender Bedeutung – dass das Gericht zur seiner Überzeugung die Vollständigkeit der Akten und die Echtheit der darin enthaltenen Dokumente nachprüfen kann. Es muss zum einen sichergestellt sein, dass eine der ordnungsgemäßen Aktenführung entsprechende Chronologie beibehalten werden kann. Zum anderen muss aber auch hinreichend erkennbar sein, dass eine nachträgliche Manipulation der elektronisch gespeicherten Dokumente ausgeschlossen ist. Dies scheint durch die Speicherung eines nachträglich veränderbaren Dokuments ohne spezielle, konkrete und durchsichtige Protokollierung der einzelnen Bearbeitungsschritte nicht gewährleistet. Auf der anderen Seite darf auch nicht jedes Öffnen der Datei (beispielsweise zum Druck oder zur Ansicht eines Dokuments) den Verdacht der Manipulation begründen.

Wegen des Grundsatzes der freien richterlichen Beweiswürdigung kann keine pauschale Handlungsempfehlung hinsichtlich der gerichtsfesten technischen Umsetzung gegeben werden. Es hängt vom Einzelfall und wohl auch maßgeblich von entsprechenden Verdachts- beziehungsweise Umstandsmomenten ab, ob bestimmten elektronischen beziehungsweise vervielfältigten Dokumenten die Beweiskraft abgesprochen wird.

Bisherige Erfahrungen mit elektronisch beziehungsweise als Ausdruck ans Gericht übersandten Akten von Amt 33/30 zeigen, dass die fehlende Urkundeneigenschaft – zumindest im Hinblick auf einfache Schreiben und Bescheide – keine Beeinträchtigung der Beweiskraft nach sich zieht.

Ein besonderes Augenmerk ist darauf zu legen, dass die elektronische Speicherung dauerhaft erfolgt. Reproduktionen (im Sinne einer erneuten Generierung, nicht im Sinne einer Vervielfältigung) ursprünglicher Schreiben sind nicht beweiskräftig (vgl. SG Gießen, Urt. v. 14.01.2013, Az. S 29 AS 676/11).

Bedenken, die zunächst vom Vorsitzenden Richter am VG Wiesbaden Hans-Hermann Schild gegen die elektronische Aktenführung geltend gemacht wurden, dürften dieser Einschätzung nicht mehr entgegenstehen.

Richter Schild hat uns gegenüber mit Schreiben vom 14.05.2014 die Auffassung vertreten, dass elektronischen Akten keine Urkundenqualität zukomme und gefordert, dass Ablichtungen von Dokumenten absolut originalgetreu sein müssten. Außerdem sei jede Ablichtung und jedes gespeicherte Schriftstück elektronisch zu signieren.

Diese Forderungen wurden zwischenzeitlich vom ehemaligen vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Uwe Berlit aufgegriffen und in seinem Aufsatz „Elektronische Verwaltungsakte und verwaltungsgerichtliche Kontrolle“, (NVwZ 4/2015, 197) relativiert. Demnach sind auch geringfügige technisch bedingte Abweichungen in Größe und Farbe des gescannten Papierdokuments hinzunehmen, solange sie dessen Inhalt nicht beeinträchtigen. Eine elektronische Signatur und Einzelsichtung der gescannten Dokumente sei nur bei hohem Schutzbedarf erforderlich. Im normalen Verwaltungsablauf seien solche Anforderungen hingegen nicht umsetzbar und auch nicht geboten. Dies ergebe sich auch daraus, dass in Behördenakten in der Regel ohnehin kaum Urkunden im engeren Sinne enthalten seien. Diese seien außerdem auch nach einem etwaigen Scan aufzubewahren und daher als mögliches Beweismittel verfügbar.

3) „Ersetzendes Scannen“:

Der Begriff des ersetzenden Scannens beschreibt eine elektronische Aktenführung dergestalt, dass jegliche Originaldokumente nach dem Digitalisieren und Ablegen in der elektronischen Akte vernichtet und nicht weiterhin in Papierform parallel aufbewahrt werden.

Nachteil dieser Art der Aktenführung ist, dass die Originalaktenstücke der Beweisführung entzogen werden. Dies ist nach den vorhergehenden Ausführungen zumindest hinsichtlich der vom MTK herrührenden Schreiben und Bescheide von nachrangiger Bedeutung.

Problematischer stellt sich im Einzelfall das Vernichten der von Kundinnen und Kunden eingereichten Unterlagen dar, weil ihnen dadurch die Möglichkeit der Beweisführung vereitelt wird.

Zum anderen besteht im Einzelfall die Gefahr der Verwirklichung von Straftatbeständen:

- Nach § 133 StGB wird mit Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer Schriftstücke oder andere bewegliche Sachen, die sich in dienstlicher Verwahrung befinden oder ihm von einem anderen dienstlich in Verwahrung gegeben worden sind, zerstört, beschädigt, unbrauchbar macht oder der dienstlichen Verfügung entzieht. Dienstliche Verwahrung setzt voraus, dass fürsorgliche Hoheitsgewalt den Gegenstand in Gewahrsam genommen hat beziehungsweise er in dienstliche Herrschaftsgewalt übertragen wurde, um ihn für bestimmte, über das bloße Funktionsinteresse der Behörde hinausgehende Zwecke zu erhalten und vor unbefugtem Zugriff zu bewahren (Lackner/Kühl, StGB, § 133 Rn. 3, 4). Anknüpfungspunkt der Strafbarkeit ist die dienstliche Verwahrung, die sich von dem reinen Besitz durch die Behörde unterscheidet.
- Nach § 274 Abs. 1 Nr. 1 StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer eine Urkunde oder eine technische Aufzeichnung, welche ihm entweder überhaupt nicht oder nicht ausschließlich gehört, in der Absicht, einem anderen Nachteil zuzufügen, vernichtet, beschädigt oder unterdrückt. Zu beachten ist, dass der strafrechtliche Urkundenbegriff recht weit gefasst ist. Eine aus mehreren einzelnen Dokumenten zusammengesetzte Urkunde (beispielsweise ein gebundenes oder ausreichend fest geheftetes Schriftstück) wird bereits durch das Lösen der Bindung zum Zwecke des einfacheren Einscannens in ihrer Integrität beschädigt, eine Beweisführung an der aus der zusammengesetzten Urkunde erkennbaren Gedankenerklärung vereitelt. Eine Strafbarkeit dürfte aber regelmäßig daran scheitern, dass keine Nachteilzufügungsabsicht besteht, der subjektive Tatbestand damit nicht erfüllt sein dürfte.

Insgesamt ist bei der Entscheidung über die Vernichtung eines von Kundinnen oder Kunden eingereichten Dokuments nach der Digitalisierung im Einzelfall eine objektive und für die rechtliche Problematik sensibilisierte Abwägung vorzunehmen. Maßgebliche Gesichtspunkte müssen im Hinblick auf das jeweils konkrete Dokument sein, welche Bedeutung es objektiv hat (amtliche Urkunden im Original oder nicht ohne größeren Aufwand reproduzierbare Unterlagen versus einfache informatorische Schreiben oder Ablichtungen/Kopien) und wie hoch ein mögliches Interesse des Leistungsempfängers an der Beweisführung mit diesem Dokument beigemessen wird.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass bei Vernichtung eines für die Beweisführung erheblichen Dokumentes eines Leistungsempfängers im Einzelfall gegebenenfalls auch Schadensersatzansprüche entstehen könnten (§ 839 Abs. 1 BGB).

Zudem ist umstritten, ob die Vernichtung durch die Behörde einer formalen Erlaubnis bedürfe. Das Bundesministerium des Inneren vertritt die Auffassung, dass das ersetzende Scann zumindest möglich sein sollte (vgl. a.a.O.).

4) Einwilligung in die Vernichtung:

Eine Einwilligung in die oder ein Einverständnis mit der Vernichtung ist – insoweit die tatsächlichen Eigentums- und Besitzverhältnisse beziehungsweise im strafrechtlichen Bereich das Interesse an der Beweisführung geklärt sind – möglich. Zu beachten ist allerdings, dass diese rechtsgeschäftliche Willenserklärungen darstellen, die als solche bestimmten gesetzlichen Anforderungen unterliegen.

Hinsichtlich der Wirksamkeit eines vorformulierten haftungsausschließenden Hinweises auf die Vernichtung der von Leistungsempfängern eingereichten Dokumente ist auf das konkrete Verständnis abzustellen. Eine – noch dazu nur konkludent abgegebene – Erklärung ist als nicht ausreichend anzusehen, wenn der konkrete Leistungsempfänger nicht in der Lage war, die Tragweite seines Handelns und dessen rechtliche Erheblichkeit zu überblicken.

5) Gewährleistung des Akteneinsichtsrechtes:

Zu beachten ist überdies, dass bei der konkreten technischen Umsetzung das gesetzliche Akteneinsichtsrecht gewährleistet wird. Dies kann entweder durch geeignete Einsichtnahme in die elektronische Akte mittels bildgebender Verfahren als auch durch das Anfertigen von Ausdrucken geschehen. Es muss allerdings sichergestellt werden, dass die Akteneinsicht in alle gesetzlich vorgesehenen Teile der Akte erfolgen kann.

Abschließend kann festgestellt werden, dass die elektronische Aktenführung die aktuell geführten Papierakten prinzipiell weitgehend vollständig ersetzen kann. Vorbehaltlich der fortschreitenden rechtlichen und auch technischen Entwicklung in diesem Bereich ist zum jetzigen Zeitpunkt – zumindest in einem Übergangszeitraum – allerdings noch nicht ausschließlich auf die elektronische Aktenführung umzustellen, sondern sensible und beweiserhebliche Dokumente vorerst weiter in einer Papierresteakte parallel zu führen.

Dies gilt auch im Hinblick auf die Vernichtung von durch Kundinnen und Kunden eingegebener Dokumente nach der Digitalisierung. Sensible Dokumente – insbesondere Urkunden im Original – sollten an diese zurück geschickt werden.

Ob durch die Umstellung auf die rein elektronische Aktenführung Probleme mit Gerichten entstehen werden, kann bisher nicht abschließend beurteilt werden. Nach derzeitigem Kenntnisstand sollten diese gegebenenfalls aber zu bewältigen sein.

Brigitte Rudolph