



Die Beweiswerterhaltung – Eine Einführung

vom Arbeitskreis Elektronische Signatur, Mai 2022

Um zu analysieren, wie und in welchem Umfang der Beweiswert eines Dokumentes gesichert werden muss, ist es zunächst erforderlich festzustellen, auf welche Eigenschaften eines Dokumentes (z.B. Originalpapier, Inhalt) es ankommt. Die Anforderungen, die an ein Beweismittel in einem etwaigen gerichtlichen Prozess zu stellen sind, sind auch der anzusetzende Maßstab für die Anforderungen, die beispielsweise an ein Digitalisat zu stellen sind.

Schriftgutverwaltung und behördliche Aktenführung

Zunächst ist zu beachten, dass sich mit der elektronischen Aktenführung die Anforderungen an die Verwaltung behördlichen Schriftguts nicht ändern.

Die behördliche Aktenführung dient dabei sowohl der Behörde dabei, ihre Aufgaben korrekt zu erfüllen; sie ermöglicht jedoch ebenso die Nachprüfung des jeweiligen Verwaltungsverfahrens und seiner Entscheidung und beugt damit rechtswidrigem Verwaltungshandeln vor.¹

Die behördliche Aktenführung ist gesetzlich nicht explizit und systematisch geregelt, wird jedoch aus dem Rechtsstaatsprinzip in den Art. 20 Abs. 3, 28 Grundgesetz (GG) sowie aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitet.

Die Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips werden übersetzt in die Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung. Diese umfassen das Gebot der Aktenmäßigkeit, das Gebot der Aktenvollständigkeit, das Gebot der Aktenwahrheit und das Gebot der Aktenhaltung.²

Teilweise werden die Grundsätze auch in mehr Gebote übersetzt: So gelten auch die Gebote der Nachvollziehbarkeit, der Lesbarkeit, der Sicherung von Authentizität und Integrität sowie das Gebot Aktenbestände langfristig zu sichern. Alle Gebote gelten auch für die elektronische Aktenführung.³

¹ BVerwG, Beschl. v. 16. März 1988 – 1 B 153/87 –, NVwZ 1988, 621 (622).

² Kallerhoff/Mayen in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 29 Rn. 29 ff.

³ Denkhaus/Richter/Bostelmann, E-Governmentgesetz/Onlinezugangsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 9 eGovG NRW Rn. 10.



Es wird also ersichtlich, dass auch die E-Akte als Verwaltungsakte am Maßstab des Rechtsstaatsprinzips zu messen ist. Dies ergibt sich zusätzlich aus § 9 eGovG NRW:

§ 9

Elektronische Aktenführung

(1) Akten können ausschließlich elektronisch geführt werden.

*(2) Wird eine Akte elektronisch geführt, ist durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem **Stand der Technik** sicherzustellen, dass die **Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung eingehalten** werden.*

Zusätzlich regelt § 10 Abs. 1 Satz 2 eGovG NRW:

§ 10

Übertragen und Vernichten des Papieroriginals

*(1) Die Behörden sollen, soweit sie Akten elektronisch führen, an Stelle von Papierdokumenten deren elektronische Wiedergabe in der elektronischen Akte aufbewahren. Bei der Übertragung in elektronische Dokumente ist nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die elektronischen Dokumente mit den Papierdokumenten **bildlich und inhaltlich übereinstimmen**, wenn sie lesbar gemacht werden, und nachvollzogen werden kann, wann und durch wen die Unterlagen übertragen wurden. Von der Übertragung der Papierdokumente in elektronische Dokumente kann abgesehen werden, wenn die Übertragung unverhältnismäßigen technischen Aufwand erfordert.*

(2) Papierdokumente nach Absatz 1 sollen nach der Übertragung in elektronische Dokumente vernichtet oder zurückgegeben werden, sobald eine weitere Aufbewahrung nicht mehr aus rechtlichen Gründen oder zur Qualitätssicherung des Übertragungsvorgangs erforderlich ist.

Nur wenn das Papieroriginal also nach dem Stand der Technik, in die elektronische Form überführt wird, kann der Verlust des Beweiswertes der digital geführten Verwaltungsakte so gering wie zwingend erforderlich gehalten werden.⁴

⁴ Vgl. VG Wiesbaden, Urt. v. 07. April 2017 – 6 K 280/17.WI.A. –, juris Rn. 33 ff.; *Roßnagel/Nebel*: „Beweisführung mittels ersetzend gescannter Dokumente“ in NJW 2014, 886, 887.



Bildlich-inhaltliche Übereinstimmung und Stand der Technik

Das Tatbestandsmerkmal „bildliche und inhaltliche Übereinstimmung“ hat nach dem Willen des Gesetzgebers den Sinn und Zweck der inhaltserhaltenden Qualität des Digitalisats. Es dürfen durch die Digitalisierung keine Informationen verloren gehen oder verändert werden, die einen inhaltlichen Informationsgehalt haben.⁵

Stand der Technik wird im Handbuch der Rechtsförmlichkeit des Bundesministeriums der Justiz beschrieben als „der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, der nach herrschender Auffassung führender Fachleute das Erreichen des gesetzlich vorgegebenen Zieles gesichert erscheinen lässt. Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen oder vergleichbare Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen müssen sich in der Praxis bewährt haben oder sollten – wenn dies noch der Fall ist – möglichst im Betrieb mit Erfolg erprobt worden sein.“⁶

Als Maßstab für den Stand der Technik nennt die Gesetzesbegründung⁷ die Technische Richtlinie 03138 „Rechtssicheres ersetzendes Scannen“ (TR-RESISCAN) des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI). Ergänzt wird diese durch die Technische Richtlinie 03125 „Beweiswerterhaltung kryptographisch signierter Dokumente“ (TR-ESOR) des BSI.

Diese Richtlinien sind grundsätzlich „nur“ Handlungsleitfaden bzw. Entscheidungshilfe und entfalten keine normative Bindungswirkung. Die TR-RESISCAN soll „eine Steigerung der Rechtssicherheit im Bereich des ersetzenden Scannens“⁸ herbeiführen. Als vom Gesetzgeber explizit erwähnter Maßstab für den Stand der Technik wären sämtliche Abweichungen von der TR-RESISCAN an dem Ziel sowie den notwendigen organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen, welche die TR-RESISCAN festlegt, zu orientieren.

Aus dem Rechtsstaatsprinzip und den daraus abgeleiteten Schriftgutgeboten folgt, dass zum einen überhaupt Verwaltungsakten geführt werden müssen und diese unter anderem vollständig und wahrheitsgemäß geführt werden müssen. Bestandteil der Akte sollen dabei alle „wesentliche[n]

⁵ RiLSG Dr. Henning Müller, „Die E-Akte vor Gericht: Beweiswert gescannter Dokumente“, 28. März 2018, <https://zentralblick.euroacad.eu/e-akte-vor-gericht-beweiswert-gescannter-dokumente/> (zuletzt abgerufen: 26. Juni 2020).

⁶ Handbuch der Rechtsförmlichkeit des Bundesministeriums der Justiz vom 22.09.2008, Rn. 256.

⁷ NRW-Landes-Drs. 16/10379, S. 60.

⁸ BSI TR-03138 RESISCAN, Version 1.4.1, Stand: 23. April 2020, Punkt 1.1 „Zielsetzung und Titel“.



Bestandteile“ sein, die den tatsächlichen Geschehensablauf widerspiegeln und letzten Endes zu der getroffenen Verwaltungsentscheidung geführt haben.

Ordnungsgemäße Aktenführung im Rahmen gerichtlichen Überprüfung der Verwaltungsentscheidung

Da die Aktenführung nach diesen Grundsätzen ein Ausfluss des Rechtsstaatsgebots ist, wirkt sich die ordnungsgemäße Aktenführung vor allem auch im Rahmen gerichtlicher Überprüfung der Verwaltungsentscheidung und des Verwaltungshandelns aus. Die Verwaltungsakte bildet in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten regelmäßig die wesentliche Entscheidungsgrundlage des Gerichts. Dieses zieht die Verwaltungsakte heran, um sich aus ihr ein Bild über den Gang und den Inhalt des zu überprüfenden Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungsakts zu machen.

Im zivilrechtlichen Prozess wird die Verwaltungsakte häufig ein oder gar das entscheidende Beweismittel der Behörde sein, welches sie im Verfahren vorlegen kann. Zwar unterliegt die Verwaltungsakte – sofern sie z.B. keine öffentlichen Urkunden enthält – vorrangig der freien richterlichen Beweiswürdigung. Insbesondere im Verwaltungsprozess ist jedoch auch anerkannt, dass *„es [...] einem allgemein im Recht der Dokumentationspflichten anerkannten Rechtsgrundsatz – der auch auf die Verwaltungsaktenführung anzuwenden ist – [entspricht], dass eine dem äußeren Anschein nach ordnungsgemäß geführte Dokumentation grundsätzlich die Vermutung der Vollständigkeit und Richtigkeit für sich hat, und zwar bis zum Beweis des Gegenteils.“*⁹ So kann eine „miserable Aktenführung“ sogar dazu führen, dass die Behörde beweisbelastet ist („Beweislastumkehr“).¹⁰

Für das Verwaltungsverfahren und den Verwaltungsakt ist es somit von bedeutender Entscheidung, dass während und nach der Digitalisierung der Papieroriginalen keine entscheidenden Daten verloren gehen.

⁹ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 2. Oktober 1991 – 7 A 10880/91 –, juris Rn. 27.

¹⁰ OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschl. v. 22. Dezember 2000 – 2 L 38/99 –, juris Rn. 52 ff. In diesem Fall hatte die Behörde vorgetragen, der Kläger habe fehlerhafte Anträge für Fördermittel übersandt. Da er dies bestritt, hätte er eigentlich beweisen müssen, dass dem nicht so war. Allerdings hätte sich der Umstand leicht aufklären lassen, wenn die beklagte Behörde die vom Kläger übersandten Anträge ordnungsgemäß veraktet hätte. Das OVG hat entschieden, dass die beklagte Behörde gegen die ihr obliegende Aktenführungspflicht bis sogar zu einer Beweisvereitelung verstoßen hatte.