

„Anforderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Führung elektronischer Verwaltungsakten“

- eine Orientierungshilfe

(Stand 18. Februar 2011)

Die Orientierungshilfe

- formuliert Vorschläge zu Anforderungen, die aus der Sicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Bildung, Führung und Übermittlung elektronischer Verwaltungsakten zu stellen sind, und
- enthält erste Überlegungen, welche Rechtsfolgen sich ergeben können, wenn die vorgelegten elektronischen Verwaltungsvorgänge diesen Anforderungen nicht entsprechen.

Er kann und will der Verwaltung keine verbindlichen Vorgaben machen und ist insbesondere nicht zur verbindlichen Klärung von Rechtsfragen „für die Verwaltungsgerichtsbarkeit“ bestimmt. Die richterliche Unabhängigkeit der im Streitfall entscheidenden Richterinnen und Richter bleibt ebenso unberührt wie der Verantwortungsbereich der Verwaltung. Es kann nur um die Annäherung an ein gemeinsames Verständnis im Sinne von „Orientierungshilfe“ gehen.

Erleichterungen in der Verwaltung durch die Einführung elektronischer Verwaltungsakten werden in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zunächst einmal zusätzliche Belastungen bewirken. Denn die Verwaltungsgerichte müssen die Kommunikation mit dem einzelnen Bürger auch dann sicherstellen (Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 103 Abs. 1 GG), wenn dieser nicht an einer elektronischen Kommunikation teilhaben kann. Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit sind aufgerufen, bei der Bewältigung der hierdurch entstehenden technischen und organisatorischen Probleme konstruktiv zusammenzuwirken.

* Die Arbeitsgruppe „Elektronische Verwaltungsakte“ ist von der Konferenz der Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts sowie der Präsidentinnen und der Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe der Länder mit der Erstellung einer Orientierungshilfe zu den „Anforderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Führung elektronischer Verwaltungsakten“ beauftragt worden.

1. Berechtigung zur Führung elektronischer Verwaltungsvorgänge

Die Führung elektronischer Verwaltungsakten ist rechtlich grundsätzlich ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung zulässig. Die normativen Grundlagen für Recht und Pflicht zur Aktenführung unterscheiden nicht nach der Form der Aktenführung; die elektronische Führung von Verwaltungsvorgängen hat keine spezifische Grundrechtsrelevanz, die im Vergleich zur papiergebundenen Aktenführung eine zusätzliche bereichsspezifischen, ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung erfordert.

- Die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder setzen die Möglichkeit, die Verwaltungsakten elektronisch zu führen, voraus. Die Entscheidung für eine elektronische Aktenführung darf aufgrund der allgemeinen Organisationskompetenz getroffen werden und bedarf keiner ausdrücklichen zusätzlichen Ermächtigung.
- Die Einführung ist nach Zeitpunkt, Umfang und Durchführung durch Organisationsverfügung festzulegen; eine gesonderte „Freigaberechtsverordnung“ (§ 55b VwGO) ist in der allgemeinen Verwaltung nicht erforderlich; für das Ordnungswidrigkeitenverfahren gilt § 110b OWiG.

Die elektronische Aktenführung kann in einzelnen Bereichen wegen besonderer, fachrechtlicher Vorschriften oder Vorgaben (z.B. Schriftformerfordernisse) bzw. datenschutzrechtlicher Bestimmungen ganz oder teilweise besonderen Bedingungen unterliegen oder ausgeschlossen sein. Bei der Führung und Aufbewahrung elektronischer Akten sind die allgemeinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu beachten; es ist nicht Zweck dieses Papiers, diese Anforderungen zusammenzufassen.

- Besondere Anforderungen ergeben sich z.B. für die Personalaktenführung (§§ 106 ff. BBG), die indes nach § 106 Abs. 1 Satz 2 BBG „in Teilen oder vollständig automatisiert geführt werden“ kann.
- Die Bearbeitung von Verschlussachen ab der Stufe „VS-Vertraulich“ unterliegt - in der „Papierwelt“ ebenso wie bei elektronischer Bearbeitung - Sicherheits- und Geheimschutzanforderungen, die mit so hohem Aufwand verbunden sind, dass sie offenkundig unwirtschaftlich und jedenfalls sinnvoll nicht abzubilden wäre.

Diese Sonderbereiche, bei denen besondere technische und organisatorische Maßnahmen erforderlich sein können, sind nicht Gegenstand dieses Papiers.

2. funktionale Anforderungen an die Führung elektronischer Verwaltungsvorgänge

Elektronische Verwaltungsakten müssen zuverlässig alle Funktionen einer papiergebundenen Verwaltungsakte erfüllen. Neben der Informationsfunktion für die verwaltungsinterne Sachbearbeitung erfüllt die Verwaltungsakte - unabhängig von der Form ihrer Führung - vor allem auch eine Dokumentations- und Kontrollfunktion. Dies erfordert neben technischen Vorkehrungen entsprechende organisatorische Festlegungen und Ablaufkontrollen.

Im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes müssen die den Verwaltungsentscheidungen zugrunde liegenden Vorgänge und Prozesse jederzeit zuverlässig und vollständig nachgewiesen werden können (Art. 20 Abs. 3, Art. 19 Abs. 4

GG). Auf ein solche Aktenführung bezieht sich die Pflicht, auf Anforderung des Gerichts die auf den Verfahrensgegenstand bezogenen Urkunden und Aktenvorlage - und zwar vollständig - vorzulegen (§ 99 VwGO). Es ist durch den Einsatz geeigneter technischer Anwendungen und flankierender organisatorischer Regelungen (inkl. der Kontrolle ihrer Beachtung) sicherzustellen, dass eine elektronisch geführte Akte alle klassischen Aktenfunktionen gleichwertig erfüllt.

- Aktenvollständigkeit, Aktenwahrheit und die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns (Transparenzprinzip) müssen sowohl in Bezug auf die Erledigung der Sachaufgaben (einschließlich der transparenten Dokumentation von Entscheidungsabläufen) als auch hinsichtlich der handelnden Personen (personale Verantwortlichkeit) sichergestellt sein
- Aus den jeweiligen Verwaltungsvorgängen muss zudem in dem Umfang, in dem dies bei sachgerechter Aktenführung auch in der Papierakte dokumentiert wird, ersichtlich sein, welches Mitglied der jeweiligen Verwaltung zu welchem Zeitpunkt welchen Informationsstand hatte/haben konnte und in welchem Umfang an dem Verwaltungshandeln mitgewirkt hat.

2.1 Vollständigkeit

Die elektronische Akte muss alle Dokumente/Informationsträger, die zu einem bestimmten Verwaltungsvorgang gehören, vollständig nachweisen. Es ist sicherzustellen, dass alle „aktenrelevanten“ Dokumente/Informationsträger/Informationen, die Bezug zum Gang des Verfahrens, zur Sachverhaltsermittlung und zur Entscheidungsfindung aufweisen (inkl. Metadaten und Verarbeitungsvorgänge/-vermerke aller Art), in der elektronischen Akte enthalten oder doch so in der elektronischen Akte nachgewiesen sind, dass ihre Zugehörigkeit zu einer bestimmten Akte klar, eindeutig und dauerhaft bestimmt ist und sie ohne Weiteres mit der elektronischen Akte vorgelegt werden.

Die Akte muss so vollständig sein, dass sie den Anforderungen an eine rechtsstaatliche Aktenführung (Art. 20 Abs. 3 GG) und der Kontrollfunktion der Akte (Art. 19 Abs. 4 GG) entspricht und sie zugleich das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG) und seine einfachgesetzliche Konkretisierung im allgemeinen und bereichsspezifischen Datenschutz beachtet.

2.1.1 Die Vollständigkeit der Aktenführung erfordert die Dokumentation lediglich der „aktenrelevanten“ Dokumente und Vorgänge. Insoweit ergeben sich zur Papierakte mit der Maßgabe keine qualitativen Unterschiede, dass technisch bedingte Differenzierungs- und Trennungsmöglichkeiten bei Speicherung und Nutzung auszuschöpfen sind, um die Speicherung personenbezogener Daten auf das Erforderliche zu beschränken. Für die Aktenrelevanz von Dokumenten und Vorgängen ist auf abstrakter Ebene die Definition des Unterausschusses „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ (UA AV) des AK VI der IMK und der KoopA ADV¹ heranzuziehen:

¹ KoopA/ADV, UA AV des AK VI der IMK, Grundsatzpapier „Aktenrelevanz von Dokumenten“, Version 1.0.0 (Beschluss AK VI am 27.9.2009).

„Dokumente sowie die zugehörigen entscheidungserheblichen Bearbeitungsschritte sind dann aktenrelevant, wenn sie zum späteren Nachweis der Vollständigkeit, zur Nachvollziehbarkeit und für die Transparenz des Verwaltungshandelns innerhalb der Verwaltung als auch gegenüber Dritten beweisfest vorzuhalten sind. Unter Beweisfestigkeit wird hierbei die langfristige, unveränderliche Les- und Nutzbarkeit verstanden.“

In Grenzfällen, z.B. bei der Frage, ob einzelne Versionen eines zu erarbeitenden Dokuments oder von „informellen“ Abstimmungsprozessen in die Akte aufgenommen werden sollen („Veraktung“), orientiert sich die Aktenrelevanz am Einzelfall. Im Zweifel ist alles aktenrelevant, was mehr als nur einen geringen Informationswert für den für das Verwaltungsverfahren maßgeblichen Sachverhalt, die behördlichen Erwägungen, Wertungen sowie deren Ergebnis hat, einschließlich der Informationen über das Bearbeitungs- und Entscheidungsverfahren, die zu Grunde liegenden Kommunikations- und Bearbeitungsschritte sowie der hieran beteiligten Personen (auch in Form von Gesprächsnotizen, Besprechungsprotokollen, Anmerkungen zu oder Randbemerkungen auf Unterlagen, Bearbeitungsvermerke) bzw. andere Unterlagen, die für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns oder die für künftig absehbar zu treffende Entscheidungen von Bedeutung sein können.

2.1.2 Die Vollständigkeit der elektronischen Akte bedeutet nicht, dass sie ausschließlich entweder nur in elektronischer oder nur in Papierform geführt werden darf. Eine „führende“ elektronische Akte darf aus sachlichen Gründen in Ausnahmefällen auch als sog. „Hybridakte“ geführt werden, die neben elektronischen Bestandteilen als Aktenbestandteil auch Informationsträger in anderer Form (insb. Papier) umfasst. Bei in diesem Sinne „hybrider“ Aktenführung (elektronische Akte mit Hybridbestandteilen), die sich nicht auf eine übergangsweise Ergänzung der vollständig papiergebundenen Aktenführung durch eine elektronische Zweitakte beschränkt, muss durch organisatorische Regelungen klargestellt sein,

- unter welchen Voraussetzungen/ in welchen Fällen eine hybride Aktenführung dem Grunde nach zulässig ist (und wer darüber entscheidet),
- welche Informationsträger/Dokumente von der Überführung in die elektronische Form entweder insgesamt auszunehmen oder doch für die hybride Aktenführung als Aktenbestandteil gesondert aufzubewahren sind und
- durch welche Vorkehrungen sichergestellt wird, dass in der elektronischen Akte die Tatsache einer Hybridaktenführung und die Inhalte der Hybridbestandteile vollständig und zuverlässig nachgewiesen sind; Entsprechendes gilt bei führender Papierakte für digitale Aktenbestandteile.

2.1.3 Vollständigkeit der Aktenführung bedeutet auch, dass bei der Überführung papiergebunden erstellter oder eingereichter Dokumente Informationsverluste (z.B. Farbinformationen) vermieden werden. Durch organisatorische Regelungen muss klargestellt werden, welche Dokumente/Informationsträger

- von einem Medientransfer vollständig auszunehmen sind, weil die Überführung in die elektronische Form nicht ohne Informationsverlust möglich ist,
- nach dem Medientransfer zusätzlich als Hybridaktenbestandteile aufbewahrt bzw. den Verfahrensbeteiligten zurückgereicht werden.

2.2 Aktenwahrheit/-integrität

Der Grundsatz der Aktenwahrheit geht über den der Aktenvollständigkeit hinaus und erfordert, dass die zur Akte elektronisch gespeicherten Informationen alle Vorgänge, die Einfluss auf die Entscheidung genommen haben (können), zutreffend und unverfälscht wiedergeben. Das zur Führung der elektronischen Akte eingesetzte System und die Einsatzbedingungen (insb. Berechtigungskonzept; Datensicherungskonzept) müssen gewährleisten, dass die Integrität der Aktenbestandteile und der einzelnen zur Akte gespeicherten Dokumente (inkl. der Metadaten und Bearbeitungsvermerke [Geschäftsgangvermerke, Verfügungen, Aktenvermerke, Zeichnungen, Mitzeichnungen oder Kenntnisnahmen]) funktional in dem Umfange dauerhaft gewährleistet ist, der bei sachgerechter Aktenführung auch bei der Papierakte zu Dokumentations- und Kontrollzwecken angezeigt ist. Eine gesonderte elektronische Erschließung/Strukturierung (z.B. Schlag- oder Stichworte) allein zu verwaltungsgerichtlichen Kontrollzwecken ist nicht zu verlangen.

2.2.1 Eine nachträgliche Veränderung der elektronischen Akte (z.B. Herausnahme/Hinzufügen von Dokumenten, Änderung von Dokumenten oder Bearbeitungs-/Metainformation) muss technisch-organisatorisch im Regelfall auch für die zur Aktenführung befugten Personen ausgeschlossen sein. Ausnahmen sind über die zur Erfüllung datenschutzrechtlicher Vorgaben erforderlichen Veränderungen (Berichtigung, Löschung oder Sperrung) hinaus in dem Umfange zuzulassen, in dem sie auch bei ordnungsgemäßer Aktenführung anzuerkennen sind. Für die in organisatorischen Regelungen klar zu definierenden Fälle, in denen eine Veränderung zuzulassen ist, muss

- geregelt sein, unter welchen sachlichen Voraussetzungen und binnen welcher Fristen (z.B. zur Korrektur von Fehlzuordnungen/"Irrläufern") eine Löschung/Veränderung in Betracht kommt,
- bestimmt sein, wer in welchem Verfahren in welchen Phasen der Aktenführung befugt ist, eine Löschung/Veränderung anzuordnen, und
- stets gewährleistet sein, dass die Löschung/Änderung in der Akte aussagekräftig dokumentiert wird (Art/Umfang der Löschung/Veränderung; Lös-/Veränderungsgrund; Verantwortlichkeit für Anordnung und Durchführung der Löschung/Veränderung; Zeitpunkt).

In einer Geschäfts- bzw. Aktenordnung/-anweisung ist klarzustellen (und in dem VBS/DMS entsprechend technisch umzusetzen), ob/in welchen Fällen/ für welche Phasen der Aktenbearbeitung die Befugnis zur Anordnung der Löschung/Veränderung von der Berechtigung zu trennen ist, diese technisch auch durchzuführen. Das Rechtekonzept kann für Berechtigung zur Veränderung/Löschung insb. nach der Art des Veränderungsanlasses, der Dauer der Zugehörigkeit eines Dokuments zur Akte und dem Stand der Sachbearbeitung unterscheiden, es kann namentlich für spätere Phasen der Aufbewahrung erhöhte Anforderungen (z.B. „Vier-Augen-Prinzip“) stellen und muss im Ergebnis ausschließen, dass undokumentiert eine nachträgliche „Überarbeitung“ der Akte vor Vorlage an das Gericht erfolgen kann. Es gilt der Grundsatz der Aktenbeständigkeit, nach dem einmal in eine elektronische Akte aufgenommene Dokumente und Informationen (inkl. Bearbeitungsinformationen) auch in der Akte verbleiben müssen.

Das Aktenführungskonzept hat einen „akteninternen“ Papierkorb für ausgesonderte/gelöschte/veränderte Dokumente vorzusehen, in dem - von den übrigen Aktenbestandteilen getrennt und ggf. mit besonderen Zugriffsrechten versehen - zu Dokumentations- und Prüfwzwecken ausgesonderten/gelöschten/veränderten Dokumente gespeichert werden.

2.2.2 Aktenwahrheit erfordert auch, dass die elektronische Verwaltungsakte so gespeichert sein muss, dass bereits die Möglichkeit der Manipulation des Aktenbestandes durch nicht berechnigte Personen technisch-physikalisch im Rahmen praktischer Vernunft ausgeschlossen ist. Schutz ist hier nicht allein gegen unbefugte Zugriffe nichtstaatlicher Dritter, sondern auch gegen „interne Angriffe“ durch solche Personen/Institutionen zu gewährleisten, die der Dienst- oder Fachaufsicht der aktenführenden Personen/Institutionen unterstehen, und aus der aktenführenden Behörde selbst. Die Dokumentationsfunktion der elektronischen Verwaltungsakte erfordert ein hinreichend ausdifferenziertes, zuverlässig funktionierendes Datensicherungskonzept.

2.3 Aktennachvollziehbarkeit/-verständlichkeit

Eine elektronische Verwaltungsakte muss auch nach Darstellung und Aufbau aus sich heraus verständlich und nachvollziehbar sein, und zwar sowohl hinsichtlich der Primärinformationen (Dokumente) als auch in Bezug auf die Metadaten und Bearbeitungsinformationen. Soweit die Akte nicht allein in dem Vorgangsbearbeitungs- bzw. Bearbeitungsfachsystem geführt und sichtbar gemacht wird, sondern Dritten (Bürgern, anderen Behörden, Gerichten) zugänglich zu machen ist, entspricht es zumindest dem Grundsatz behörden- und gewaltenübergreifender Rücksichtnahme, dass die für die selbständige Nachvollziehbarkeit und Lesbarkeit der maßgeblichen Akte erforderlichen Zusatzinformationen (Formulare, Vorlage, Textbausteine, Bearbeitungsmasken etc.) ebenfalls offengelegt und mit den zur Akte gespeicherten Daten verknüpft werden.

Eine elektronische Akte muss wegen ihrer Dokumentations- und Kontrollfunktion auch von den dazu berechtigten Dritten (Verfahrensbeteiligte, Gerichte) vollständig (Primärinformationen; Meta- und Bearbeitungsdaten) gelesen und (immanent) auf Vollständigkeit und Integrität geprüft werden können. Namentlich muss für das in § 29 VwVfG (bzw. korrespondierendem Landesrecht) gewährleistete Akteneinsichtsrecht bereits nach § 29 Abs. 3 Satz 1 VwVfG vermieden werden, dass Betroffene erst Klage erheben müssen, um über § 100 VwGO Akteneinsicht in die dem Gericht dann ggf. in Papierform vorliegenden Akten nehmen zu können.

Bei rechtmäßigem Zugang müssen Dritte mit der Verwaltungsakte auch in dem Sinne „arbeiten“ können, dass sie ohne besondere technische Vorkehrungen und insb. unabhängig von dem durch die aktenführende Behörde eingesetzten Vorgangsbearbeitungssystem/ Dokumentenmanagementsystem (VBS/DMS) zumindest gelesen und zielgerichtet auf einzelne Dokumente zugegriffen werden kann; einzelne Textstellen oder Bilder sollten weiterverarbeitet werden können.

Mittelfristiges Ziel, aber nicht kurzfristige Voraussetzung der elektronischen Aktenführung ist, dass die elektronische Verwaltungsakte nach Aufbau und Art der Speicherung sowie der Bezeichnung der einzelnen Dokumente nach Maßgabe definierter Austauschstandards (z.B. DOMEA 2.0) in VBS/DMS-Systeme Dritter übernommen werden kann.

Die elektronische Verwaltungsakte muss, soweit sie lediglich elektronisch bereitgestellt werden soll, berechtigten Dritten ein Mindestmaß an elektronischer Durchdringung und Bearbeitung zu zumutbaren Bedingungen mit lizenzkostenfrei allgemein zugänglichen Mitteln/Programmen ermöglichen. Allenfalls bei Verwaltungsvorgängen geringen Umfanges reicht hierfür eine (einheitliche) PDF-Datei aus. Bei umfangreicheren Akten müssen programmunabhängig gewisse Strukturierungs- und Recherchemöglichkeiten - ggf. durch mitgelieferte netzwerkfähige Viewer - gewährleistet sein; hilfreich können z.B. bereits

Einzeldateien mit „sprechenden“ Dateinamen mit Angaben zum Dokumentdatum (für eine chronologische Strukturierung) sein. Die aktenführende Behörde ist nicht verpflichtet, für berechnigte Dritte Durchdringungs- und Bearbeitungsmöglichkeiten zu schaffen, die über jene hinausgehen, die in der Behörde vorgehalten werden. Dem Grundsatz behörden- und gewaltenübergreifender Rücksichtnahme entspricht, dass die Möglichkeit der Verarbeitung einzelner Textstellen/Bilder etc. z.B. durch Exzerpte eröffnet wird.

2.4 Aktenverfügbarkeit/-beständigkeit

Verfügbarkeit in der Zeit bedeutet auch Beständigkeit. Es muss sichergestellt sein, dass zumindest für die „Lebensdauer“ einer Akte (Aufbewahrungszeitraum bis zur Langzeitarchivierung/Andienungspflicht an Archive) der Nutzungszugriff (Lesen, Bearbeiten, Zugang zu Protokollierungsdaten etc.) auch langfristig gewährleistet ist (Sicherung der langfristigen Verfügbarkeit, Vollständigkeit, Integrität, Vertraulichkeit, Unverfälschbarkeit und Verkehrsfähigkeit der elektronischen Dokumente im DMS/VBS).

Jedenfalls muss die Anwendung sicherstellen, dass die in einer elektronischen Verwaltungsakte bearbeiteten Dokumente (einschließlich der zu den Dokumenten gespeicherten Metainformationen) und die für die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungsverfahrens erforderlichen Zusatzinformationen über den Bearbeitungsgang ohne Informations- und/oder Beweisverlust in Nachfolgesystemen bereitgestellt werden können und bildlich und inhaltlich unverändert lesbar gemacht werden können.

Werden die Verwaltungsakten aufgrund einer entsprechenden Organisationsentscheidung, die im Regelfall von der Behördenleitung zu treffen ist, elektronisch geführt, bildet diese Form die „führende“ Verwaltungsakte. Für eingehende Papierdokumente enthält das Verwaltungsverfahrensrecht keine § 55a VwGO bzw. §§ 110a SGB IV vergleichbaren Regelungen zum Medientransfer. Die überwiegende Ansicht geht davon aus, dass für den Aufbau einer vollständigen elektronischen Akte Papierschriftgut durch Scannen in ein elektronisches Dateiformat verwandelt und zur Akte genommen werden kann. Der Sache nach handelt es sich um eine Kopie des originalen Papierschriftstückes.

3. Medientransfer/ersetzendes Scannen

3.1 informatorische Übernahme in eine elektronische Verwaltungsakte als Zweitakte

Für die informatorische Übernahme in eine elektronische Verwaltungsakte, die als „elektronisches Aktendoppel“ (Zweit- oder Duplo-Akte) neben der rechtlich weiterhin maßgeblichen Papierakte geführt und für die Erleichterung der Bearbeitung herangezogen wird, ist es nicht erforderlich, dass eine beglaubigte Abbildung i.S.d. § 33 Abs. 4 Nr. 4 VwVfG hergestellt wird. Hinreichend ist, dass aus der elektronischen Akte hervorgeht, dass, wann und durch wen in welchem Verfahren ein eingehendes Papierdokument in die digitale Form überführt worden ist und dass das eingescannte Dokument als Papierdokument an zu bezeichnender Stelle aufbewahrt wird. Diese Information dient der Transparenz.

Bereits bei dieser Form des „einfachen“ Scannens ist durch technisch-organisatorische Regelungen (und die Kontrolle ihrer Beachtung) sicherzustellen, dass

- bei der Aufbereitung des Scangutes und Leistungsfähigkeit der eingesetzten Scanner die bildliche und inhaltliche Übereinstimmung des digitalen Abbildes mit dem papiergebundenen Originaldokument gewährleistet ist,
- diese Übereinstimmung systematisch - zumindest in aussagekräftigen Stichproben - überprüft wird,
- der Scanvorgang nicht zu Informationsverlusten führt, insb. Rückseiten nur dann vom Scanvorgang ausgenommen werden, wenn sie eindeutig keine sinntragenden Informationen enthalten, und auch Farbinformationen mitgescannt werden, wenn die Möglichkeit besteht, dass sie für die Bearbeitung und/oder die Entscheidung von Bedeutung sind,
- Art (SchwarzWeiß- oder Farbscan) und Auflösung so gewählt werden, dass Ausdrücke der Dokumente mit hinreichender Qualität möglich sind,
- bei Zentralisierung des Scanvorganges die SachbearbeiterInnen das Scanergebnis systematisch zumindest einer Sicht- und Plausibilitätsprüfung und
- der gesamte Scanprozess kontinuierlich einer Qualitätssicherung unterzogen wird, die insb. die gescannten Dokumente auf Vollzähligkeit, Vollständigkeit, Reproduzierbarkeit und Übereinstimmung mit dem Original prüft und die nicht durch die Personen erfolgt, die für das Scannen verantwortlich sind.

Die technisch-organisatorischen Regelungen sind in einfach verständliche und vollständige Arbeitsanweisungen und Prozessbeschreibungen zu überführen. Das Scannen ist fachlich geeignetem, persönlich zuverlässigem und hinreichend geschultem Personal zu übertragen. Es ist eindeutig zu regeln, wer für die Entscheidung von Zweifelsfragen zuständig ist.

In diesem Fall bleibt das Papierdokument aber weiterhin das „Originaldokument“, das deswegen auch im Rahmen einer „Hybridaktenführung“ für die Dauer jedenfalls des Verwaltungsverfahrens so aufzubewahren ist, dass auf das Dokument zurückgegriffen werden kann.

Um Aktenvollständigkeit und -wahrheit der hier noch führenden Papierakte zu gewährleisten, muss diese Aufbewahrung in dem jeweiligen Verwaltungsvorgang erfolgen. Eine „gemischte“ Aktenführung scheidet aus, bei der die Akte sich aus elektronischen und papiergebundenen Bestandteilen zusammensetzt, deren „Verteilung“ nicht durch klare Regeln gesteuert wird und für die unklar ist, welches Medium „führend“ ist.

3.2 Orientierung an § 110a ff. SGB IV?

Soll ein Papiereingang so in die elektronische Akte überführt werden, dass er „exklusive“ Grundlage der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit wird, mindert es rechtliche Risiken, im allgemeinem Verwaltungsverfahrenrecht die Regelungen der §§ 110a ff. SGB IV zur Aufbewahrung von Unterlagen und ihrer Verwendung als „standardbildend“ entsprechend anzuwenden, soweit nicht §§ 14, 20 BDSG bzw. die entsprechenden Regelungen der Landesdatenschutzgesetze für die Landes- und Kommunalverwaltung vorrangige Regelungen enthalten.

Gegenüber dem einfachen Einscannen papiergebundener Eingänge bedeutet dies:

- Es ist ein „Nachweis“ darüber zu führen, dass die Wiedergabe auf einem Bildträger oder auf einem anderen dauerhaften Datenträger mit der diesen zugrunde gelegten schriftlichen Unterlage bildlich und inhaltlich vollständig übereinstimmt (§ 110a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 lit. a) SGB IV).

- Eine erhöhte Beweiswirkung, die eine Heranziehung als Grundlage der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit erlaubt, soweit nicht nach den Umständen des Einzelfalles Anlass besteht, die sachliche Richtigkeit zu beanstanden, kommt diesen Unterlagen nur zu, wenn die elektronische Wiedergabe mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz dessen versehen wird, der die Wiedergabe auf dem dauerhaften Datenträger hergestellt oder die Übereinstimmung der Unterlage mit Inhalt und Bild der Wiedergabe unmittelbar nach der Herstellung der Wiedergabe geprüft hat, und diese qualifizierte elektronische Signatur dauerhaft prüfbar ist (§ 110d Nr. 1 SGB IV).
- Bei entsprechender Anwendung ist eine Vernichtung nur nach Maßgabe des § 110b SGB IV zulässig. Soweit Unterlagen nicht zurückzugeben sind (§ 110b Abs. 2 SGB IV), können in die elektronische Form überführte Unterlagen hiernach vernichtet werden, wenn kein Grund zu der Annahme besteht, dass durch die Vernichtung schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt werden.

In entsprechenden organisatorischen Regelungen ist hierfür klarzustellen,

- welche papiergebundenen Dokumentarten von vornherein unabhängig von einer Einzelfallprüfung wegen ihrer Beweisurkundenfunktion oder wegen bestehender Eigentumsrechte des Einreichers von einer Vernichtung auszunehmen sind (z.B. Pass- und Ausweisdokumente, Originalurkunden [Zeugnisse, Testamente, Verträge, Unterlagen von persönlich-privater Bedeutung, sichergestellte/beschlagnahmte Unterlagen], Augenscheinsobjekte [Fotografien, Tonträger, Filme etc.], technische Aufzeichnungen [Fahrtenschreiber, Messberichte etc.], Originale von Eidesstattlichen Versicherungen, schriftlichen Zeugenaussagen, Vernehmungsprotokollen, Originale von Sachverständigengutachten, Originale von Verträgen oder Niederschriften, Originale von Zustellungsurkunden bzw. Empfangsbekanntnissen),
- in welchen der vorgenannten Fälle die papiergebundenen Dokumente zurückzugeben bzw. - zumindest für die Dauer des Verwaltungsverfahrens - aufzubewahren sind, und
- in welchen Fällen und in welchem Verfahren eine Einzelfallprüfung vorzunehmen ist, ob eine Vernichtung schutzwürdige Interessen des Betroffenen zu beeinträchtigen geeignet ist.

3.3 Standardabweichungen

Die allgemeine Verwaltung ist an §§ 110a ff. SGB IV nicht gebunden. Eine analoge Anwendung im Rechtssinne ist mangels (ungewollter) Regelungslücke nicht möglich; §§ 110a ff. SGB IV bezeichnen auch nicht das verfassungsrechtlich, insb. nach Art. 20 Abs. 1, 3, Art. 19 Abs. 4 GG unabweisbare Minimum elektronischer Aktenführung. Bei der Einführung elektronischer Aktenführung in der allgemeinen Verwaltung darf - nach Maßgabe eines organisationsspezifischen „Risikokalküls“ - von diesen sozialversicherungsrechtlichen Standards in Bezug auf die Signatur und den Übereinstimmungsvermerk „nach unten“ abgewichen werden. Dies bedeutet:

- Eine dauerhaft überprüfbare, qualifizierte elektronische Signatur des durch den Medientransfer hergestellten elektronischen Dokuments ist nicht notwendige Voraussetzung dafür, so hergestellte Dokumente der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit zugrunde zu legen. Zu verlangen ist lediglich eine Gewähr von Authentizität und Integrität der elektronischen Dokumente, die in hinreichendem Verhältnis zu Art und Gewicht der jeweils zu treffenden Verwaltungsentscheidung

steht. Nach Maßgabe des "Risikokalküls" der betroffenen Verwaltung können daher auch Schutz- und Sicherungsmechanismen beachtlich sein, die ohne dauerhaft überprüfbare Signatur auskommen.

- Die zu 3.1 bezeichneten Anforderungen an den Scanprozess sind auch hier ohne Einschränkung zu beachten.

Das Papierschriftgut ist aber bei führender elektronischer Akte nicht (mehr) rechtlich maßgebend. Aus Akzeptanz - und Sicherheitsgründen kommt eine vorsorgliche Aufbewahrung all jener papiergebundenen Dokumente in Betracht, die nicht schon vom Einscannen auszunehmen oder an die Einsender zurückzureichen sind.

- Diese Aufbewahrung muss nicht zwingend in nach Aktenzeichen geordneter Form erfolgen. Hinreichend ist eine Aufbewahrung (z.B. nach Einscandatum), die einen schnellen und gezielten Zugriff auf einzelne Dokumente und eine bedarfsbezogene Zusammenstellung aller zu einem Verwaltungsvorgang vorhandenen Papierdokumente ermöglicht. Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird es regelmäßig angezeigt sein, den Zugriff auf diese Ablage zu sperren und in einem gesondert festzulegenden, gesicherten Verfahren nur zu eröffnen, um den vollständigen Verwaltungsvorgang (aus elektronischen und Hybridbestandteilen) herzustellen oder um Zweifeln an der bildlichen und inhaltlichen Übereinstimmung des elektronischen Dokuments mit dem papiergebundenen Original oder Bedenken gegen die Echtheit des Originaldokuments selbst nachgehen zu können.
- Eine Vernichtung eingescannter Papierdokumente, die nicht ihrer Art nach von der Rückgabe/Vernichtung auszunehmen sind und die mit der Übersendung in das Eigentum der Behörde übergegangen sind, ist - auch unmittelbar nach dem Einscannen - rechtlich nicht ausgeschlossen.

4. Medientransfer bei Altaktenbeständen

4.1 Verwaltungsverfahrenrechtlich unproblematisch ist, wenn abgeschlossene Verwaltungsvorgänge ergänzend in die elektronische Form überführt werden, um sie leichter und schneller für künftige Bearbeitungsvorgänge zugänglich zu halten, die „Papieroriginale“ aber nicht vernichtet, sondern weiterhin aufbewahrt werden. Enthalten diese Vorgänge auch schutzwürdige personenbezogene Daten, können sich aus der „doppelten Aktenführung“ allerdings datenschutzrechtliche Probleme ergeben.

4.2 Ein Einscannen von Altakten, die zeitnah nach dem Scannen vernichtet werden sollen (ersetzendes Scannen), ist - soweit erkennbar - im Bereich der allgemeinen Verwaltung weder ausdrücklich zugelassen noch ausgeschlossen. Auch Archivrecht beschränkt nicht die Überführung von Schriftgut abgeschlossener Verfahren in die digitale Form und gibt allenfalls vor, dass das (papiergebundene) Ausgangsmaterial vor der Vernichtung als „Original“ dem jeweils zuständigen Archiv anzubieten ist.² Es gibt keinen übergreifenden Rechtssatz, geschlossene Akten bis zur Aussonderung/Archivandienung nur in der Ordnung und in der

² S. § 18 Abs. 3 RegR (Bundesverwaltung).

Form aufzubewahren, in der sie bis zur Schließung geführt worden sind. Es können daher grundsätzlich auch Altakten digitalisiert geführt und - im Rahmen der allgemeinen Aufbewahrungsfristen und unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Anforderungen - aufbewahrt werden.

Es ist eine verantwortlich zu treffende und zu dokumentierende Organisationsentscheidung,

- ob und inwieweit Altaktenbestände nachträglich digitalisiert werden sollen,
- in welchen Verwaltungsbereichen/ für welche Verwaltungsvorgänge eine Altaktendigitalisierung vorgenommen werden soll,
- ob dies - positiv - auf Vorgänge zu beschränken ist, die nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist nach dem jeweiligen Archivrecht und einer etwa zwischen der Verwaltung und dem zuständigen Archiv getroffenen Vereinbarung wegen offensichtlich geringer Bedeutung nicht angeboten zu werden brauchen, oder - negativ - die Verwaltungsvorgänge bestimmter Organe, Abteilungen, Sachgebiete etc. auszunehmen sind.

Auch bei geschlossenen Akten sind die Vollständigkeit, Integrität, Authentizität und Lesbarkeit (zumindest für die Dauer der Aufbewahrungsfrist) zu gewährleisten. Für den Transformationsprozess sind durch technisch-organisatorische Vorkehrungen Informations- und Beweisverluste weitestgehend auszuschließen und ist sicherzustellen, dass Aktenbestandteile, die bei elektronischer Aktenführung weiterhin in Papierform aufzubewahren sind, ebenso von der Vernichtung auszunehmen sind wie Aktenbestandteile, bei denen besondere Beweiswertverluste drohen (z.B. Genehmigungsbescheide, sonstige Beweisurkunden).

Die Anforderungen, die an die laufende Führung elektronischer Akten zu stellen sind, gelten zumindest entsprechend. Bei der Digitalisierung bereits abgeschlossener Verwaltungsvorgänge mit dem Ziel der Ersetzung der Papierform gelten für den Scanprozess erhöhte Qualitäts- und Sorgfaltsanforderungen, denn hier entfällt die „sukzessive“ Qualitätskontrolle im Rahmen der laufenden Bearbeitung und/oder durch die Beteiligten. Es muss gewährleistet sein, dass die elektronischen Unterlagen dauerhaft und nicht mehr veränderbar gespeichert werden, sie mit einer im Signaturgesetz zugelassenen elektronischen Signatur versehen sind oder Integrität, Authentizität, Validität und Vollständigkeit in gleichwertiger Weise sichergestellt sind (sicheres Verfahren), und die elektronischen Akten für die gesamte Aufbewahrungszeit auch nach einem Wechsel der zum Zeitpunkt der Speicherung eingesetzten DV-Programme innerhalb einer angemessenen Frist in unveränderter (und unveränderbarer) Form lesbar gemacht, ausgedruckt und nicht gelöscht werden können.

Bei Genehmigungsvorgängen, in denen keine personenbezogenen Daten oder sonst schutzwürdigen Informationen enthalten sind, ist zu prüfen, ob anstelle der geplanten Vernichtung der Verwaltungsvorgang an die Genehmigungsinhaber (bzw. deren Rechtsnachfolger) zu übergeben ist.

5. Übermittlung/Vorlage elektronischer Verwaltungsvorgänge

Die Pflicht zur Vorlage/Übermittlung der Verwaltungsvorgänge auf Verlangen des Gerichts (§ 99 VwGO) gilt auch für elektronisch geführte Verwaltungsvorgänge (bzw. die elektronischen

Teile von Hybridvorgängen, deren nichtelektronischen Teile auf „klassischem“ Wege vorzulegen sind). Der grundsätzlich auf das „Original“ der Akten/Vorgänge/Dokumente gerichtete Vorlageanspruch geht bei elektronischer Aktenführung partiell ins Leere.

Zum einen ist wegen der nahezu beliebigen Reproduzierbarkeit von Dateien der Begriff des „Originals“ wenig aussagekräftig.

Zum anderen sind bei elektronischer Aktenführung die Aktenbestandteile (Primärdokumente; Bearbeitungs- und Metainformationen) regelmäßig eingebettet in eine VBS/DMS und aus sich heraus nicht zu lesen oder sonst sinnvoll zu bearbeiten.

5.1 Form der Bereitstellung

Form und Verfahren der „Bereitstellung“ der in elektronischer Form geführten Verwaltungsvorgänge an das Gericht hat sich an der Informations-, Dokumentations- und Kontrollfunktion der Verwaltungsvorgänge zu orientieren: Der gesetzlichen Vorlageobliegenheit genügt nur die Übermittlung in einer Form, die eine wirksame gerichtliche Kontrolle ermöglicht (oder allenfalls nur unwesentlich erschwert); dies umfasst neben der bloßen Lesbarkeit auch die „Verarbeitung“ der Verwaltungsakte durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Gewährung von Akteneinsicht (§ 100 Abs. 2 VwGO).

5.1.1 Elektronische Übermittlung an das Gericht

Elektronisch geführte Verwaltungsvorgänge dürfen auch in elektronischer Form übermittelt werden:

- Die Vorlage der Verwaltungsvorgänge als Datei setzt nicht voraus, dass nach § 55a Abs. 1 VwGO eine Übermittlung elektronischer Dokumente durch Rechtsverordnung zugelassen ist. Bei im Ergebnis vorzugswürdiger Auslegung gilt § 55a VwGO für die Kommunikation der Beteiligten mit dem Gericht in Bezug auf das gerichtliche Verfahren selbst, nicht - im allerdings vertretbaren Erst-Recht-Schluss - für die in § 99 VwGO gesondert geregelte „Übermittlung elektronischer Dokumente“. Die beigezogenen Verwaltungsvorgänge sind auch nicht Teil der Prozessakte (§ 55b VwGO), die nur nach Maßgabe einer Freigaberechtsverordnung elektronisch geführt werden können
- Weil eine elektronisch geführte Verwaltungsakte nichts anderes ist als eine Vielzahl elektronischer Dokumente, folgt aus der terminologischen Unterscheidung zwischen „Akten“ und „elektronischen Dokumenten“ in § 99 Abs. 1 Satz 1 und 2 VwGO nicht, dass eine „Übermittlung“ elektronisch geführter Akten in elektronischer Form rechtlich nicht zulässig wäre.

Die in § 99 Abs. 1 VwGO vorausgesetzte Ermessensentscheidung des Gerichts, welche Urkunden, elektronischen Dokumente, Akten und Auskünfte des Gerichts für die Entscheidung erheblich werden können, erstreckt sich auch auf die Form, in der die für die gerichtliche Kontrolle erforderlichen Informationen der elektronischen Verwaltungsakte „zugänglich“ gemacht werden.

Die Behörde kann nicht auf ein bei ihr elektronisch geführtes „Original“ verweisen, wenn dieses „Original“ nicht direkt zugänglich gemacht werden kann. Dies ist aber wegen des untauglichen Originalbegriffs bei elektronischer Aktenführung regelmäßig nicht der Fall: Übermittelte Dateien sind ebenso elektronische „Kopien“ wie der Ausdruck der

Primärdokumente in eine PDF-Datei oder auf Papier. Die Übermittlung allein der Primärdokumente wird - zumal bei an bestimmte VBS/DMS-Anwendungen gebundenen, „proprietären“ Formaten - die Lesbarkeit für sich allein nicht gewährleisten und auch nicht sicherstellen, dass sämtliche Bearbeitungs- und Metainformationen sichtbar werden.

Das erkennende Gericht kann die Vorlage des elektronischen Verwaltungsvorganges in einer Form verlangen, bei der alle für die gerichtliche Kontrolle möglicherweise erheblichen Informationen in einer für das Gericht lesbaren Form übermittelt werden, die auch ohne Weiteres in dem gerichtlichen Verfahren in dem für einen effektiven Rechtsschutz angezeigten Umfange verarbeitet werden kann. Auch wegen der Gewährung von Akteneinsicht durch das Gericht müssen elektronische Akten in einer Form übermittelt werden, die ohne größere Umstände gelesen werden kann.

- Aus dem Grundsatz der Aktennachvollziehbarkeit/-verständlichkeit (s.o. 2.3) folgt, dass die elektronischen Akten mit einem Mindestmaß an Struktur und Bearbeitbarkeit mit Standardanwendungen lesbar sind und auch der Zugriff auf die relevanten Strukturinformationen (Metadaten) eröffnet sein muss. Die Aktenvorlagepflicht rechtfertigt aber nicht eine gesonderte, nicht schon für die Bearbeitung in der Verwaltung erfolgte Aufbereitung/Strukturierung für das Gericht (Erstvergabe von Metadaten).
- Dem Grundsatz behörden- und gewaltenübergreifender Rücksichtnahme entspricht, dass Verwaltungen und Gerichte den Versuch unternehmen, sich über die technischen Voraussetzungen der Übermittlung elektronischer Akten und Schriftstücke zu verständigen. Die Gerichte können auf ihrer Website nachrichtlich auch mitteilen, ob/unter welchen technischen Voraussetzungen die Übermittlung elektronischer Akten und Schriftstücke auch ohne vorgängige Verständigung akzeptiert wird; verbindliche Standardvorgaben sind hiermit nicht verbunden.

5.1.2 Übermittlung Papierausdruck bei elektronischer Aktenführung

Die Entscheidung einzelner Verwaltungen, die Verwaltungsvorgänge elektronisch zu führen, löst weder eine „Infrastrukturverantwortung“ der Verwaltungsgerichtsbarkeit aus, diese bei Übermittlung auch verarbeiten zu können, noch schränkt es den in § 99 VwGO vorausgesetzten Spielraum des erkennenden Gerichts ein, die Vorlage der Verwaltungsvorgänge in einer für die richterliche Bearbeitung ohne Weiteres zugänglichen, tauglichen Form zu verlangen.

- Die Lesbarkeit und Verarbeitbarkeit ist - zumindest bis auf Weiteres - eine „Bringschuld“ der aktenführenden Behörde: Die Gerichtsverwaltung ist verwaltungsprozessrechtlich grundsätzlich nicht verpflichtet, die für eine sachgerechte, auch unter arbeitsmedizinischen/ergonomischen Aspekten vertretbare elektronische Verarbeitung von Verwaltungsvorgängen durch das richterliche und nichtrichterliche Personal der Verwaltungsgerichtsbarkeit bereitzustellen.
- Die Gerichtsverwaltung ist insb. nicht verpflichtet, die für eine elektronische Verarbeitung von Verwaltungsvorgängen erforderlichen Programme (z.B. Viewer) vorzuhalten oder im Einzelfall zu installieren.
- Die bei durchgängiger elektronischer Bearbeitung erreichbaren Rationalisierungseffekte mögen es rechtspolitisch als sinnvoll erscheinen lassen, hierfür gemeinsam im Konsens die erforderlichen technischen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen. De lege lata besteht insoweit kein bindendes Gebot zu

gewaltenübergreifender Zusammenarbeit; anzuerkennen ist allein ein Grundsatz behörden- und gewaltenübergreifender Rücksichtnahme.

- Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist insb. nicht verpflichtet, ihre begrenzten finanziellen, organisatorischen und personellen Ressourcen dafür zu verwenden, dass Verwaltungen, die eine elektronische Verwaltungsakte einsetzen, die hiermit etwa verbundenen Rationalisierungsvorteile auch im gerichtlichen Verfahren erhalten. Gewaltenübergreifende Projekte/Standardisierungsbemühungen haben auf eine gleichmäßige Verteilung etwaigen Nutzens zu setzen. Einheitliche und einfache IT-Lösungen auf Seiten der Exekutive können mittelfristig dazu beitragen, den gerichtlichen Aufwand für die Übernahme und weitere Bearbeitung so weit zu mindern, dass er - im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel - nach dem Grundsatz behörden- und gewaltenübergreifender Rücksichtnahme zu leisten ist.
- Die Gerichtsverwaltung ist de lege lata ohnehin nicht berechtigt, für alle Gerichte i.S.d. § 99 VwGO verbindliche Vereinbarungen mit einzelnen Verwaltungen über die Art der Aktenvorlage zu treffen.

Das Gericht i.S.d. § 99 VwGO kann bis auf Weiteres regelmäßig verlangen, dass ihm ein vollständiger Papierausdruck der elektronisch geführten Verwaltungsvorgänge übermittelt wird, der in verständlicher, nachvollziehbarer Form auch die zum Verwaltungsvorgang und den in ihm enthaltenen Dokumenten gespeicherten Metadaten und Bearbeitungsinformationen enthält; es kann auch verlangen, dass dieser Ausdruck nach § 33 VwVfG beglaubigt wird oder sonst die Aktenvollständigkeit und -wahrheit des Ausdrucks in verantwortlicher Weise dokumentiert werden. Dies ist insb. dann nicht ermessenswidrig, wenn die Prozessakte (Gerichtsakte) selbst nicht in elektronischer Form geführt wird oder der vorzulegende Verwaltungsvorgang nach Art und Umfang nicht ohne Weiteres offenkundig zumutbar am Bildschirm be-/verarbeitet werden kann.

Das Verlangen des Gerichts, einen Papierausdruck vorgelegt zu bekommen, kann aber dann ermessenswidrig sein, wenn

- die elektronische Bearbeitung von Vorgängen allgemein üblich ist und
- der elektronisch geführte Verwaltungsvorgang nach Art oder Umfang ohne Weiteres als Datei (z.B. PDF-Ausdruck) bearbeitet werden kann oder der elektronische Verwaltungsvorgang mit geringem Aufwand sowie ohne Informationsverlust in ein von dem Gericht ohnehin vorgehaltenes VBS/DMS importiert und dort bearbeitet werden kann.

Das Gericht i.S.d. § 99 VwGO ist nicht verpflichtet, die Vorlage eines vollständigen Papierausdrucks zu verlangen. Es kann sich auf die Übermittlung von Dateien oder eines Dateiausdrucks beschränken, wenn und soweit keine Informationsverluste zu besorgen sind oder die Pflicht zur umfassenden Sachverhaltsaufklärung nicht weitergehende Übermittlungen/Vorlagen erfordert, weil Anlass zu Zweifeln an der Vollständigkeit und Integrität der übermittelten Dokumente besteht. Bei bestehenden Zweifeln ist das Verwaltungsgericht berechtigt und ggf. verpflichtet, die technisch-organisatorischen Regelungen und Vorkehrungen zu prüfen (bzw. durch Sachverständige überprüfen zu lassen), welche die Authentizität, Integrität und Vollständigkeit der elektronischen Akte und der in ihr gespeicherten Dokumente sicherstellen sollen.

5.1.3 Aktenüberlassung durch elektronischen Zugriff

Die „Aktenvorlage“ dadurch, dass dem Gericht der Zugriff auf den bei der Behörde vorgehaltenen Datenbestand ermöglicht wird, wirft im Detail zahlreiche technische, organisatorische, praktische sowie prozess- und datenschutzrechtliche Fragen auf, deren rechtsstaatskonforme Beantwortung weitgehend noch aussteht. §§ 99, 100 VwGO verbieten aber nicht schlechthin, dass das Gericht sich auch mit einer „Übermittlung“ des Verwaltungsvorganges in der Weise begnügen kann, dass ihm durch die Verwaltung ein (datenschutzkonformer) Zugriff auf den Inhalt der bei der Verwaltung geführten und physikalisch dort gespeicherten Verwaltungsakte gewährt wird (Aktenzugriff) (§ 100 Abs. 2 Satz 2 VwGO [analog]).

Bislang in der Praxis nicht umfassend realisierte Voraussetzungen einer Vorlage/Übermittlung durch Zugriffsgestattung sind, dass

- sichergestellt ist, dass der Zugriff auf die Verwaltungsakte für die gesamte Dauer des Verfahrens für alle mit der Bearbeitung des Verfahrens betrauten Personen (Richterschaft; Geschäftsstelle) ohne zusätzliche Freischaltung eröffnet ist, bei der Ausgestaltung des Zugriffs aber die Grenze zwischen Exekutive und nachgehender Kontrolle durch die Judikative sichtbar gewahrt wird,
- Vollständigkeit, Integrität und Authentizität der Verwaltungsakte, auf die durch Freischaltung der Zugriff eröffnet wird, gesichert ist, insb. auch Veränderungen der Verwaltungsakte während des laufenden gerichtlichen Verfahrens weitestgehend ausgeschlossen und - soweit unabweisbar - jedenfalls nach Zeitpunkt, Art und Umfang eindeutig sichtbar sind,
- keine Zugriffskontrolle/-protokollierung erfolgt, die Rückschlüsse auf die Art und Weise der Bearbeitung lässt (z.B. Zeitpunkt Zugriff; BearbeiterIn; Dauer der Bearbeitung; Inhalte der Bearbeitung [z.B. Suchanfragen]/ besonders intensive Betrachtung bestimmter Dokumente),
- die Übernahme in den „gerichtsinternen“ Dateibestand und/ oder ein Ausdruck im Gericht möglich sind,
- Datenschutz und Datensicherheit gewährleistet sind, insb. der unberechtigte Zugriff durch Dritte wirksam ausgeschlossen ist, und
- das Gericht nach Maßgabe des § 100 Abs. 2 Satz 1, 2 VwGO jederzeit und ohne Kontrolle/Beschränkung durch die „aktenverwaltende Behörde“ Beteiligten Akteneinsicht gewähren kann.

5.2 Inhalt der vorgelegten/übermittelten Verwaltungsakte

Eine in elektronischer Form geführte Verwaltungsakte muss bei Übermittlung/Vorlage an das Gericht eine umfassende gerichtliche Kontrolle ermöglichen.

Dies bezieht sich sowohl auf die in den Primärdokumenten enthaltenen Sachinformationen als auch auf die Metadaten und Bearbeitungsinformationen (insb. die Gültigkeit etwa in dem Verwaltungsvorgang enthaltener elektronischer Signaturen). Das Gericht muss diese Informationen lesen und verarbeiten können.

Das Gericht muss bei elektronischer Aktenführung auf gesondertes Verlangen auch in die Lage versetzt werden, die technisch organisatorischen Vorkehrungen der Verwaltung prüfen zu können, die gewährleisten sollen, dass die elektronisch geführte Verwaltungsakte allen Anforderungen an eine rechtsstaatliche Verwaltungsakte entspricht (Systemkontrolle).

6. Folgen einer den materiellen Anforderungen nicht genügenden elektronischen Aktenführung

Erfüllt die elektronisch geführte Verwaltungsakte nicht die materiellen Anforderungen der Aktenvollständigkeit, Aktenwahrheit und Nachvollziehbarkeit sowie der Aktenintegrität, erschwert dieses die im Verwaltungsprozess geltende Untersuchungsmaxime, wonach der vollständige Sachverhalt vom Gericht aufzuklären ist. Lassen sich wegen einer elektronischen Aktenführung, die nicht in vollem Umfange, z.B. auch in Bezug auf Lesbarkeit der eingescannten Dokumente, den materiellen Anforderungen entspricht, im Einzelfall relevante Tatsachen nicht ermitteln, gelten die Grundsätze der materiellen Beweislast. Sofern das materielle Recht keine spezialgesetzlichen Regelungen enthält, geht die Nichterweislichkeit von Tatsachen grundsätzlich zu Lasten desjenigen, der aus diesen Rechtsfolgen für sich ableitet.

- Die Behörde muss daher im Rahmen der Eingriffsverwaltung das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen der von ihr herangezogenen Ermächtigungsgrundlage darlegen und beweisen. Ist dieses der Behörde anhand eines elektronisch geführten Aktenvorganges nicht möglich, geht dieses zu ihren Lasten.
- Auch in den Fällen, in denen sich der Bürger auf einen ihn begünstigenden Umstand beruft und diesen grundsätzlich zu beweisen hat, kann sich eine nicht ordnungsgemäße elektronische Aktenführung durch die Behörde im Einzelfall zu ihren Lasten auswirken. Fehlerhafte Aktenführung hat zwar nicht unabhängig von der Art und Schwere des Fehlers anspruchsbegründende oder die Darlegungslast umkehrende Wirkung; elektronische Dokumente, denen keine besondere Beweiskraft (z.B. § 371a ZPO) beizumessen ist, unterliegen der freien Beweiswürdigung. Für die Behörde nachteilige Konsequenzen können sich insbesondere dann ergeben, wenn sich der maßgebliche Sachverhalt anhand der elektronischen Verwaltungsvorgänge nicht zweifelsfrei ermitteln lässt, der Bürger hingegen alle Umstände, die in seinem Einflussbereich liegen und die für ihn sprechen, nachgewiesen hat und die fehlerhafte Aktenführung kausal für die Nichterweislichkeit einer Tatsache sein kann. Auch sonst kann im Einzelfall aufgrund von Verstößen der Behörde gegen die Pflicht zur ordnungsgemäßen Aktenführung eine Umkehr der Darlegungslast gerechtfertigt sein.