

Vernichtung von Unterlagen nach dem Scannen – ja oder nein?

Wer im Pass- Ausweis- und Meldewesen arbeitet, ist den Umgang mit EDV im beruflichen Alltag gewohnt. Deshalb erscheint es nur zu verständlich, dass Software-Anbieter, die elektronische Dokumentenmanagementsysteme („DMS-Systeme“) verkaufen, mit Schlagworten wie der „eAkte“ in den letzten Jahren gerade in diesen Bereichen großen Erfolg hatten. Keine Verwaltung will sich heute noch nachsagen lassen, altmodisch zu sein und (angeblich oder tatsächlich?) gibt es überall „Papierberge“, die man anders als mit solchen Systemen kaum noch bewältigen kann. Doch neuerdings herrscht große Verunsicherung. Ist es überhaupt rechtlich vertretbar, vorhandene Papierdokumente einzuscannen und die Originale dann zu vernichten? Oder kommt am Ende nichts als Ärger dabei heraus? Lesen Sie, was hinter dem „Zick-Zack-Kurs“ steckt, den das Bundesministerium des Innern bei dieser Frage zu verfolgen scheint.

Inhalt

1. Die „Vorläufigen Hinweise zur Durchführung des Personalausweis- und Passgesetzes“ / Stand 27.10.2010 1
2. Die Folgen dieser „Hinweise“ in der Praxis 2
3. Eine unerwartete Lücke der „Vorläufigen Hinweise“ / Stand 26.9.2011 2
4. Notwendige selbstkritische Fragen 4
5. Mögliche reale Probleme 4
6. Die Rechtslage im Detail 5
7. Erfahrungen aus der Wirtschaft als mögliche Empfehlung 6

1. Die „Vorläufigen Hinweise zur Durchführung des Personalausweis- und Passgesetzes“ / Stand 27.10.2010

Manchmal fällt die Problematik einer Regelung erst auf, wenn es diese Regelung nicht mehr gibt. In den „Vorläufigen Hinweisen zur Durchführung des Personalausweis- und Passgesetzes“ mit Stand vom 27.10.2010 konnte man noch einen eigenen Punkt 4 „Archivierung von Unterlagen“ finden.

Dort hieß es zu sämtlichen Formblättern und Erklärungen, die jemand zu unterschreiben hat, wenn er einen Pass oder einen Personalausweis beantragt,

ganz eindeutig: *„Sofern diese Dokumente eingescannt oder in sonstiger Form, zum Beispiel durch die Aufnahme über ein so genanntes Unterschriften-Pad, zum jeweiligen Vorgang abgelegt werden, ist eine Aufbewahrung in Papierform nicht erforderlich.“*

Von irgendwelchen rechtlichen Problemen, die damit verbunden sein könnten, war keine Rede. Dennoch blieben viele Ausweisbehörden skeptisch. Schließlich musste man schon öfter erleben, dass sich scheinbar klare ministerielle Aussagen bald nur noch als wenig belastbar erwiesen.

Sollte man also lieber noch einmal nachhaken? Handelte es sich um eine Formulierung, die man lieber nicht ganz so wörtlich nehmen sollte? Die Autoren dieses Newsletters wurden mit Anfragen aus der Praxis überhäuft.

Doch auf eine gezielte Nachfrage zur Beweiskraft eingescannter Dokumente hatte das Bundesministerium des Innern einem der Autoren dieses Newsletters bereits mit Mail vom 29.7.2010 wie folgt geantwortet: *„Die diversen Formblätter, die von der antragstellenden Person zu unterschreiben sind, müssen nicht zwingend im Original aufbewahrt werden. Sofern das Fachverfahren, bei Ihnen die Option bereithält, diese Dokument eingescannt zum jeweiligen Vorgang abzulegen, so ist dies ausreichend.“*

War dennoch weiterhin Skepsis angezeigt? Dazu sei das „Handbuch für Personalausweisbehörden“

(Stand September 2011) zitiert, der ganze Stolz manches Ministerialbeamten. Dort heißt es auf Seite 83 unter dem Stichwort „Sign-Pad“: *„Es ist beim Einsatz eines Sign-Pads somit nicht mehr nötig, die Unterschrift auf Papier zu leisten, um sie anschließend einzuscannen.“*

Irgendwann verdrängt auch eine Ausweisbehörde jedes Misstrauen in ministerielle Äußerungen. Auch die einschlägigen Software-Anbieter griffen die Regelung begierig auf und interpretierten sie verständlicherweise so, dass nach Auffassung des BMI jedenfalls im Pass- und Ausweiswesen der Scan eines Dokuments das Originaldokument voll ersetzt. Daher kommt auch die Bezeichnung „ersetzendes Scannen“.

2. Die Folgen dieser „Hinweise“ in der Praxis

Das Ganze schien für den Leser der Durchführungshinweise auch völlig logisch. Denn wenn sogar für die rechtlich gesehen außerordentlich wichtige Unterschrift im Personalausweis die Benutzung eines Unterschriften-Pads ausreicht, also eine Methode, bei der eine Originalunterschrift auf Papier erst überhaupt nicht entsteht, welches Problem soll dann darin liegen, dass man irgendwelche sonst vorhandenen Papierunterlagen einscann und die Originale danach schlicht wegwirft?

Auf dieser scheinbar gesicherten rechtlichen Basis führten zahlreiche Pass- und Ausweisbehörden entsprechende Scan-Systeme ein und ließen sich auch davon überzeugen, dass Unterschriften-Pads eine gute Sache seien. Nach außen sah man endlich einmal die Gelegenheit, sich als zukunftsorientierte und technikoffene Behörde zu präsentieren.

Etwaige Zweifler – vereinzelt gab es sie natürlich immer noch – wurden mit dem Hinweis zum Verstummen gebracht, dass „die Nachbargemeinde das auch schon so macht“ oder auch einmal mit der Behauptung, dass „das BMI dieses Vorgehen sogar in den Vollzugshinweisen empfiehlt“. Diese Aussage war zwar übertrieben – aber nahe dran an einer Empfehlung waren die Formulierungen des BMI irgendwie ja schon.

3. Eine unerwartete Lücke der „Vorläufigen Hinweise“ / Stand 26.9.2011

Umso größere Unsicherheit entstand, als der bisherige Punkt 4 „Archivierung von Unterlagen“ in der Neufassung der vorläufigen Durchführungshinweise zum Stand vom 26.9.2011 schlicht nicht mehr enthalten war – und dies, ohne dass darauf ausdrücklich hingewiesen wurde, der einschlägige Absatz war auf einmal „einfach weg“. Plötzlich kursierte stattdessen – als Anlage zu Antworten auf neue skeptische Anfragen an das BMI – ein Schreiben des BMI, das bereits vom 25.11.2010 stammte und in dem ganz unerwartete Töne angeschlagen sind. Dort heißt es zum Beispiel:

- *„Die Vernichtung der Papierakten stellt für den Betroffenen, der Rechte aus dem Dokument herleiten möchte, unbestritten eine Verschlechterung der Beweislage dar ...“*
- Für den Fall, dass Dokumente vernichtet werden, aus denen der Bürger Rechte herleiten kann, heißt es: *„Würden die Dokumente ausnahmslos vernichtet werden, kann ein solcher Eingriff bei den geltenden Beweislastregeln nicht gerechtfertigt werden, da der Bürger in eine schlechtere Situation gebracht wird, ohne dass er hierauf Einfluss hätte.“*

Dass die verschiedenen Äußerungen aus unterschiedlichen Referaten (Sachgebieten) im BMI stammen, hilft einer Ausweisbehörde nichts. Im Gegenteil: Das lässt vermuten, dass man sich noch nicht einmal intern einig ist.

Lauern also in der „schönen neuen Welt“ mit Unterschriften-Pad und modernem elektronischem Büro vielleicht doch auch neue rechtliche Risiken? Ist der Beweiswert eingescannter Unterlagen gar nicht so klar wie es schien? Manche Ausweisbehörde fragt sich nun, ob sie sich auf ein rechtlich fragwürdiges Verfahren eingelassen hat und was denn jetzt passieren kann, nachdem monatelang alle Originale nach dem Einscannen vernichtet wurden. Drohen ihr Klagen? Muss sie damit rechnen, Rechtsstreitigkeiten mit Bürgern zu bekommen und sie dann auch noch zu verlieren?

4. Notwendige selbstkritische Fragen

Für diese Verunsicherung können die betroffenen Ausweisbehörden letztlich nichts, denn sie müssen in rechtlicher Hinsicht ja wohl kaum schlauer sein als das zuständige Ministerium. Dennoch sollte man zunächst einmal vor der eigenen Tür kehren. Warum? Zu selten wird die Frage aufgeworfen, warum man sich denn überhaupt veranlasst sah, zum „ersetzen Scannen“ überzugehen. Ist eine echte Bedarfsanalyse erfolgt?

Die immer wieder angesprochenen „Papierberge“, die man sonst angeblich nicht mehr bewältigen könne, hat es zumindest in kleinen und mittleren Gemeinden bei ehrlicher Betrachtung kaum jemals gegeben. Andererseits: Das Argument, dank der „eAkte“ könne man bei Bedarf sehr schnell auf abgelegte Dokumente zugreifen, ist sicher richtig. Es führt aber auch zu der Frage, wie oft die Notwendigkeit für einen solchen Zugriff in der Praxis denn überhaupt auftritt. Ist ein Antrag erst einmal bearbeitet, wird der spätere erneute Zugriff auf ihn doch eher zur Ausnahme.

Mit anderen Worten: Vielleicht hat man sich da und dort selbst einen Bedarf eingeredet, der so überhaupt nicht bestand. Das hört niemand gern, es ist aber Teil der Wahrheit.

Dennoch muss sich natürlich in erster Linie das BMI als das zuständige Fachministerium kritische Fragen gefallen lassen. Ist es voreilig vorgeprescht und hat die Rechtsprobleme, die mit solchen Lösungen verbunden sind, möglicherweise ausgeblendet? Hätte es die Probleme in der einschlägigen Rechtsliteratur erkennen können? Manches spricht leider dafür!

5. Mögliche reale Probleme

Ausgangspunkt der Überlegungen muss die Frage sein, ob in der Praxis wirklich Fälle auftreten können, in denen ein Scan das Originaldokument eben doch nicht ersetzen kann.

Zunächst stellt sich die Frage, ob es überhaupt einmal vorkommen kann, dass zum Beispiel darüber gestritten wird, ob die Unterschrift auf einem „Bei-

blatt zur Staatsangehörigkeit“ echt ist und ob die Angaben vom Antragsteller für einen Ausweis wirklich so gemacht wurden, wie sie aus dem Scan dieses Blattes zu ersehen sind.

Hierzu ist auf eine Vorschrift im Staatsangehörigkeitsgesetz hinzuweisen, die erst 2007 eingeführt wurde und noch zu wenig bekannt ist. § 3 Absatz 2 des Gesetzes lautet seither: *„Die Staatsangehörigkeit erwirbt auch, wer seit zwölf Jahren von deutschen Stellen als deutscher Staatsangehöriger behandelt worden ist und dies nicht zu vertreten hat. Als deutscher Staatsangehöriger wird insbesondere behandelt, wem ein Staatsangehörigkeitsausweis, Reisepass oder Personalausweis ausgestellt wurde....“*

Im Klartext: Die Ausstellung eines Ausweises (bzw. die zweimalige Ausstellung in Folge, da zwölf Jahre erreicht werden müssen), kann dazu führen, dass jemand die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt, ohne dass es sonst dazu hätte kommen können.

In solchen Fällen kann es von heute auf morgen von Bedeutung werden, ob ein Beiblatt mit unzutreffenden Angaben wirklich vom Antragssteller persönlich unterschrieben wurde oder nicht. Und wer meint, da werde man in der Praxis gar nicht lange diskutieren, sondern den Ausweis erst einmal sicherstellen, bis alles geklärt ist, der muss sich neuerdings sagen lassen, dass das so ohne Weiteres nicht geht (Verwaltungsgericht Oldenburg, Urteil vom 7.9.2011 – 11 A 784/11, im Netz zu finden unter

<http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod.psml?doc.id=MWRE110002777&st=null&showdoccase=1>)

Wenn es dann vielleicht noch um einen Ausweisinhaber geht, den man – sofern er die deutsche Staatsangehörigkeit nicht besitzt – wegen krimineller oder gar terroristischer Hintergründe gern abschieben würde, können auf die Ausweisbehörde rasch kritische Fragen zukommen, was die Beweiskraft des eingescannten Beiblattes angeht.

Und plötzlich ist der Komfort, den das ersetzende Scannen im Alltag bietet, vielleicht gar nicht mehr so wichtig wie er vorher empfunden wurde. Denn dann geht es schlicht darum, ob nachgewiesen werden

kann, dass der Antragsteller falsche Angaben gemacht hat (das geht dann zu seinem Nachteil aus) oder nicht (dann ist er eben deutscher Staatsangehöriger und er kann beispielsweise nicht abgeschoben werden).

Seltene Fälle ? Gewiss – und wer sich sagt, man solle nicht immer Probleme suchen, der kann hier mit dem Lesen aufhören. Wer dagegen meint, dass es ihn doch einmal treffen könnte, der sollte weiterlesen.

6. Die Rechtslage im Detail

Will man die Beweiskraft gescannter Dokumente einschätzen, muss man wie so oft im Recht differenzieren. Schwarz-weiß-Betrachtungen helfen kaum weiter:

Solange es nur um den sachlichen Inhalt eines Dokuments geht und darum, ihn lesen zu können, wird es kaum Probleme geben. Scans sind inzwischen von so hoher Qualität, dass sie das Original genau wiedergeben. Alles ist gut lesbar, alles ist sichtbar. Wenn es also „nur“ darauf ankommt, was in einem (inzwischen vernichteten) Original-Dokument steht, und keinerlei Manipulationsverdacht im Raum steht, kann ein Scan das Original in aller Regel sehr gut ersetzen.

Schwierig wird es allerdings, wenn über die Echtheit beispielsweise einer Unterschrift gestritten wird oder wenn ein Bürger behauptet, das Originaldokument sei – vor allem vor dem Scannen – durch Zusätze oder Löschungen verfälscht worden.

Jeder ernst zu nehmende Schriftsachverständige wird ein Gutachten zu der Frage, ob eine eingescannte Unterschrift tatsächlich von einer bestimmten Person stammt, ablehnen. Ein Scan ist eben kein Original, sondern nur eine elektronische Kopie. Und Echtheitsfragen lassen sich seriös nur am Original selbst untersuchen.

Auch die Behauptung, dass an einem Dokument noch vor (!) dem Einscannen in das Ablagesystem Manipulationen vorgenommen wurden, kann in der Praxis erhebliche Probleme bereiten.

Denn rein technisch ist es keine Herausforderung, ein Dokument zu verändern, wie jeder Benutzer von Bildbearbeitungsprogrammen ahnt. Ein solches verändertes Dokument lässt sich ausdrucken, um es erst dann in das Ablagesystem einzuscannen.

Die Behauptung, das Ablagesystem dokumentiere „revisionssicher“, ob etwas verändert worden sei, hilft gegen solche Vorwürfe nicht, denn diese Aussage betrifft nur Veränderungen nach dem Einscannen in das System. Sie schützt aber nicht gegen die Behauptung, manchmal liege vor dem Einscannen „alles tagelang herum“ und da seien Änderungen ja durchaus möglich gewesen.

Ob solche Fälle wahrscheinlich sind, muss jede Behörde selbst entscheiden, bevor sie solche Systeme einführt und die Originale nach dem Einscannen vernichtet. Dabei sollte man bedenken: In der Vergangenheit wurde von Bürgern die Echtheit von Behördenunterlagen tatsächlich so gut wie nie angezweifelt. Aber wenn sich herumspricht, dass „die jetzt ja nach dem Scannen kein einziges Blatt Papier mehr im Original haben“, kann sich das über Nacht ändern.

Völlig indiskutabel wäre es übrigens in jedem Fall, vom Bürger eingereichte Originaldokumente anderer Stellen (etwa Urkunden, die seine Staatsangehörigkeit belegen) einzuscannen und dann zu vernichten. Selbst dies soll allerdings in der Praxis durchaus vorkommen. Eine solche Verfahrensweise war jedoch auch vom Wortlaut der Vorläufigen Durchführungshinweise noch nie gedeckt.

Unter Juristen sind die hier angedeuteten Probleme des ersetzenden Scannens übrigens wohlbekannt. Gibt man bei Google den Begriff „ersetzendes Scannen“ ein, stößt man sogar schon im Internet auf zahlreiche Abhandlungen, die sich mit den geschilderten Rechtsproblemen befassen, etwa hierauf:

<http://www.awv-net.de/cms/upload/awv-info/pdf/Info-4-07-Artikel-scannen.pdf>

Dieses Papier aus dem Jahr 2007 (!) zeigt, dass die Fassung der „Vorläufigen Hinweise“ vom 27.10.2010 doch manches ausgeblendet hat, was Fachleute durchaus wissen konnten.

7. Erfahrungen aus der Wirtschaft als mögliche Empfehlung

Was soll eine Behörde nun tun, wenn ihr angesichts der denkbaren rechtlichen Probleme leicht mulmig wird?

Das System abschalten und wieder „wie früher“ arbeiten? Eine der vielen Fragen besteht dann darin, wer den Entscheidungsgremien erklärt, warum die Investition vergeblich war, obwohl doch damals alle so begeistert waren. Zudem haben die Systeme ja in der Praxis durchaus ihre Vorteile, wie schon geschildert.

Auf den Gesetzgeber hoffen, der ja Regelungen schaffen könnte, unter welchen Voraussetzungen elektronische Dokumente genauso als Beweismittel anerkannt werden müssen wie Papierdokumente? Das ist ein Ansatz für ausgesprochene Optimisten, denn darauf wartet man schon etwa 20 Jahre vergeblich.

Hinweise darauf, wie ein praxisnahes und sinnvolles Vorgehen möglicherweise aussehen könnte, geben eher die in der Wirtschaft (vor allem bei Versicherungen) bei sehr vorsichtigen Unternehmen angewandten Verfahrensweisen. Sie gehen so vor, dass alle eingehenden Schreiben usw. gescannt werden. Die Sachbearbeitung erfolgt dann nur auf der Basis der Scans. Die eingescannten Dokumente werden allerdings nicht vernichtet. Viel mehr werden sie in der zeitlichen Reihenfolge ihres Einscannens im Original abgelegt und bis zum Ablauf der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen (im Extremfall bis zu zehn Jahre) in einer Art „Dokumenten-Lagerhaus“ aufbewahrt.

Es geht also gerade nicht darum, das elektronische Dokumentenarchiv und die klassische Ablage nach Vorgängen aus Papier parallel zu führen. Denn das ergäbe keinerlei Ersparnis und wäre einfach nur unsinnig. Vielmehr erfolgt eine rein zeitlich fortlaufende Ablage, bei der beispielsweise die Schreiben, die in

einer bestimmten Woche eingegangen sind, in einen gemeinsamen Karton kommen, der mit der Nummer dieser Kalenderwoche beschriftet wird.

Die meisten dieser Originale fasst bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfrist niemand wieder an und der Karton wird nach Fristablauf komplett mit Inhalt „geschreddert“.

Nur in den seltenen Fällen, in denen um die Echtheit eines Dokuments gestritten wird, wird genau dieses einzelne Dokument dann im Original herausgesucht. Das verursacht zwar beträchtlichen Aufwand im Einzelfall, insgesamt gesehen ist der Aufwand aber nach Aussage der Unternehmen deutlich geringer als die traditionelle, vorgangsweise Ablage. Zugleich bleiben die Vorteile des raschen elektronischen Zugriffs erhalten. Freilich müssen die Kartons gelagert werden, was zu gewissen Raumkosten führt. Sie sind aber jedenfalls auf dem Land meist überschaubar.

Wer ehrlich ist, wird zugeben, dass beispielsweise bei den Anträgen für Personalausweise in vielen Behörden wenige Aktenkartons pro Jahr ausreichen, um sämtliche Originalunterlagen aufzunehmen, die dabei anfallen. Es wäre also durchaus möglich, so vorzugehen.

Und was ist, wenn eine Behörde dies nicht will oder nicht kann? Im Ernstfall wird sie es dann hinnehmen müssen, dass sie bei Gericht „nicht gut dasteht“, weil manche Nachweise eben nicht mehr zu führen sind. Dann sollte sie aber auch nicht jammern, sondern das eben als Kehrseite der Medaille „Vorteile des ersetzenden Scannens“ hinnehmen.

Und jeder Verantwortliche sollte vorher (und nicht erst im Ernstfall) prüfen, ob er einen solchen Fall gegenüber der Gemeindespitze und in der Öffentlichkeit politisch durchstehen würde.

Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner