

Rechnungshöfe des Bundes und der Länder

Positionspapier zum Thema Aktenführung

Inhaltsverzeichnis

1	Vorgeschichte	2
2	Ausgangssituation	3
3	Grundsätze der Aktenführung	4
4	Hinweise und Empfehlungen des Arbeitskreises	6
4.1	Gebot der Wirtschaftlichkeit	6
4.2	Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Aktenführung	7
4.3	Einführung der E-Akte	7

1 Vorgeschichte

Der Arbeitskreis „Organisation und Informationstechnik“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat sich in seiner Sitzung vom 2. bis 4. Juni 2014 in Berlin mit den Mängeln bei der Aktenführung und der Einführung elektronischer Akten (E-Akten) in der Verwaltung beschäftigt. Nach den übereinstimmenden Feststellungen mehrerer Rechnungshöfe ist es bislang nicht gelungen, in den geprüften Landesverwaltungen elektronische Akten in größerem Umfang erfolgreich einzuführen und wirtschaftlich zu nutzen. Darüber hinaus ist die Aktenführung häufig mangelhaft, unabhängig davon, ob sie als Papier-, Hybrid- oder elektronische Akte geführt wurde.

Grundlage dieser Ausarbeitung bildet das Positionspapier zum Thema E-Akte, das auf der Präsidentenkonferenz vom 17. bis 19. September 2012 beschlossen wurde. Auf dieser Basis wird insbesondere die Notwendigkeit einer ordnungsgemäßen Aktenführung verdeutlicht.

2 Ausgangssituation

In der Bundesverwaltung und in zahlreichen Landesverwaltungen ist die Umstellung von Papierakten auf E-Akten beabsichtigt oder wird bereits umgesetzt. Schon beim Führen der Papierakte sind noch immer schwere Mängel erkennbar. Oft fehlen wesentliche Dokumente in den Akten. Das unzureichende Wissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung über eine ordnungsgemäße Aktenführung gefährdet die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns.

Bei der Umstellung von der Papier- auf die E-Akte werden häufig beide Aktensysteme parallel geführt (so genannte Hybridakte).¹ Insbesondere bei der Hybridakte bestehen Unsicherheiten über den Ablageort wesentlicher Dokumente.

Weiterhin werden in den Bundes- oder in den Länderverwaltungen häufig Dokumente außerhalb der eingesetzten Dokumentenmanagementsysteme (DMS) gespeichert oder abgelegt. Es werden beispielsweise aktenrelevante Dokumente in anderen – nicht revisionssicheren – IT-Systemen als dem vorgesehenen DMS gespeichert und bearbeitet (z. B. Netzlaufwerke, E-Mail-Systeme, SharePoint oder Trouble-Ticket-Systeme). Dadurch besteht die Gefahr der nachträglichen Veränderung von Dokumenten.

Darüber hinaus sind in der Verwaltung IT-Systeme (z. B. SAP oder Fachverfahren wie KONSENS) eingesetzt, in die aktenrelevante Dokumente revisionssicher gespeichert werden können. Diese IT-Systeme fördern die Entwicklung, dass Dokumente außerhalb des vorgesehenen DMS aufbewahrt werden. Hierdurch wird eine Zersplitterung der Aktenführung und Aufbewahrung herbeigeführt.

Durch die Ablage von Dokumenten in verschiedenen IT-Systemen können die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns, der Aktenaustausch und die spätere Archivierung der Daten deutlich erschwert werden.

¹ Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit, Baustein E-Akte vom Bundesministerium des Innern, Mai 2012, S. 8

3 Grundsätze der Aktenführung

Der Grundsatz ordnungsgemäßer Aktenführung beruht auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG. Nur eine geordnete Aktenführung ermöglicht einen rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug, eine Rechtskontrolle durch Gerichte sowie Aufsichtsbehörden und eine Überprüfung durch die Parlamente.

Eine ordnungsmäße Aktenführung umfasst die Pflicht der Behörde zur objektiven Dokumentation des wesentlichen sachbezogenen Geschehensablaufs. Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet,

- Akten zu führen (Gebot der Aktenmäßigkeit),
- alle wesentlichen Verfahrenshandlungen vollständig und nachvollziehbar abzubilden (Gebot der Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit) und
- diese wahrheitsgemäß aktenkundig zu machen (Gebot der wahrheitsgetreuen Aktenführung).

Umgekehrt folgen aus diesen Pflichten das grundsätzliche Verbot der nachträglichen Entfernung und Verfälschung von rechtmäßig erlangten Erkenntnissen und Unterlagen aus den Akten (Sicherheit von Authentizität und Integrität) sowie das Gebot, den Aktenbestand langfristig zu sichern. Sowohl für Papierdokumente als auch für elektronische Daten gelten die Prinzipien der Informationssicherheit und das Transparenzgebot.

Eine ordnungsgemäße Aktenführung nach den vorstehenden Grundsätzen ist bei papiergebundenen Akten, bei Hybridakten und im elektronischen Verfahren sicherzustellen.

Mit dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (EGovG), wurden Schritte eingeleitet, die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Bund, Ländern und Kommunen wird es bei der Ausführung von Bundesrecht ermöglicht, einfachere, nutzungsfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten. Die Bundesbehörden sollen ab dem 1. Januar

2020 gemäß § 6 EGovG ihre Akten elektronisch führen. Ähnliche Regelungen für Landesbehörden sind in Planung oder teilweise bereits umgesetzt.

4 Hinweise und Empfehlungen des Arbeitskreises

Der Arbeitskreis „Organisation und Informationstechnik“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder gibt folgende Hinweise und Empfehlungen zur Aktenführung und zur Einführung der E-Akte:

4.1 Gebot der Wirtschaftlichkeit

Für die Einführung der E-Akte sind die nach § 7 Abs. 2 BHO/LHO vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Planung, während der Einführung und abschließend als Erfolgskontrolle durchzuführen. Kosten und Nutzen müssen angemessen und belastbar berücksichtigt und dokumentiert werden.

Vor Einführung der E-Akte sind die Verwaltungsprozesse zu überprüfen, aufgabenkritisch zu betrachten und zu optimieren. Dies ist Voraussetzung für medienbruchfreie, wirtschaftliche und rechtssichere elektronische Arbeitsabläufe.

Bei jeder betroffenen Behörde ist der bereits erreichte Umsetzungsgrad bei der Umstellung auf die elektronische Akte zu erheben und die noch zu treffenden Maßnahmen, die Art und Weise der Durchführung und der jeweilige Umsetzungszeitraum festzulegen.

Ein wirtschaftlicher Einsatz der E-Akte setzt die umfassende und sachgerechte Nutzung durch die Anwender voraus. Hierzu ist u. a. eine umfassende Schulung der Anwender über die Nutzung der eingesetzten IT-Verfahren erforderlich.

Im Bund und in den Ländern sollte ein bundes- oder landeseinheitliches DMS eingesetzt werden. Die normierte Übertragung von Dokumenten aus anderen IT-Systemen und der Datenaustausch zwischen verschiedenen DMS sind sicherzustellen.

4.2 Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Aktenführung

Für eine ordnungsgemäße Führung von papiergebundenen, Hybrid- und E-Akten sind klare Vorgaben zur Aktenführung erforderlich. Hierzu gehören insbesondere Dienst- und Handlungsanweisungen (z. B. ein Erlass zur Aktenführung in den Dienststellen). Außerdem sind einheitliche organisatorische Standards, wie z. B. ein bundes- bzw. landeseinheitlicher Aktenplan vorzugeben.

Ein Nebeneinander von elektronischer Akte und Papierakte ist grundsätzlich zu vermeiden. Bestehende rechtliche und technisch-organisatorische Grenzen für die elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung sind bei der Einführung der E-Akte zu berücksichtigen.

Das Führen einer Akte in unterschiedlichen Ablagestrukturen oder die Speicherung von Dokumenten außerhalb des führenden Aktensystems ist unabhängig von der Form perspektivisch zu vermeiden.

Um eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherzustellen, sind die Bediensteten umfassend über die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung zu schulen.

4.3 Einführung der E-Akte

Voraussetzung für eine erfolgreiche Einführung der E-Akte sind eine angemessene Projektorganisation und ein wirksames Projektmanagement. Durch eine zentrale Einführung mit übergreifender Steuerung kann Aufwand vermieden, die Qualität verbessert und ein einheitliches Vorgehen gewährleistet werden.

Die besonderen Anforderungen an die Verfügbarkeit der IT-Systeme für die E-Akte, an den Datenschutz und an die Informationssicherheit lassen sich bei einem zentralen Betrieb wirtschaftlich realisieren.