



Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Wismarsche Str. 159, 19053 Schwerin

lt. Verteiler

per E-Mail

Bearbeiter: Steffen Wirks
Telefon: +49 (0) 385 74 12 -113
Fax: +49 (0) 385 74 12 -100
E-Mail: swirks@lrh-mv.de
Ihr Zeichen:
GZ: 12-11.024-3#1 - 28731/2015

Schwerin, 11. Januar 2016

Rundschreiben Nr. 3/2016 des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern *Aktenführung*

Allgemeines

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern informiert in unregelmäßigen Abständen über Themen von über den Einzelfall hinausgehender Bedeutung durch Rundschreiben. Adressat der Rundschreiben sind alle Stellen der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, die vom Landesrechnungshof geprüft werden können. Der Versand erfolgt ausschließlich elektronisch, die Rundschreiben werden auch auf der Homepage des Landesrechnungshofes zur Verfügung gestellt.

Der Landesrechnungshof wird die in seinen Rundschreiben mitgeteilten Feststellungen und Wertungen seiner künftigen Prüfungstätigkeit zugrunde legen und als bei den geprüften Stellen als bekannt voraussetzen. Er bittet deshalb die Empfänger, in geeigneter Weise sicherzustellen, dass die Rundschreiben allen Beschäftigten bekannt gemacht werden.

1 Positionierung der Rechnungshöfe von Bund und Ländern zur Aktenführung

Bereits im Jahr 2012 haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder ein Positionspapier zu Führung elektronischer Akten erarbeitet. Der Landesrechnungshof hat über den Inhalt dieses Papiers in seinem Rundschreiben Nr. 1/2013 vom 20. März 2013 informiert.

Auf der Grundlage des Positionspapiers aus dem Jahr 2012 haben die Rechnungshöfe ein aktuelles Positionspapier zum Thema Aktenführung erarbeitet. Dieses ist auf der Homepage des Landesrechnungshofes¹ im Bereich Veröffentlichungen unter dem Punkt Gemeinsame Dokumente der Rechnungshöfe abrufbar.

2 Grundsätze der Aktenführung

Die Rechnungshöfe haben in dem Positionspapier Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung benannt. Da die Einhaltung dieser Grundsätze von grundlegender Bedeutung für die Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes ist, werden sie nachfolgend erläutert und aus Sicht des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern ergänzt.

Eine Papierakte ist die geordnete schriftliche Zusammenfassung des Entscheidungsprozesses eines Verwaltungsverfahrens durch die Verwaltung. Eine elektronische Akte ist eine logische Zusammenfassung sachlich zusammengehöriger oder verfahrensgleicher Vorgänge und/oder Dokumente, die alle bearbeitungs- und aktenrelevanten E-Mails, sonstige elektronisch erstellte Unterlagen sowie gescannte Papierdokumente umfasst².

Akten sind nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung zu führen³. Die Grundsätze gelten für Papier-, Hybrid⁴- und elektronische Akten (E-Akten). Zu den Grundsätzen gehören⁵:

- Aktenmäßigkeit, Wahrheitsmäßigkeit, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit,
- Authentizität, Integrität, Vertraulichkeit,
- Verfügbarkeit, Lesbarkeit, Verkehrsfähigkeit sowie
- Löschbarkeit.

¹ www.lrh-mv.de

² Vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltungstätigkeit in Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes, Drs. 6/4636, S. 41.

³ Für elektronische Akten sieht der Gesetzentwurf der Landesregierung für ein E-Government-Gesetz in § 10 Abs. 1 die Geltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung ausdrücklich vor. Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltungstätigkeit in Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes, Drs. 6/4636.

⁴ Hybridakten sind eine Kombination aus elektronischer Akte und Papierakte, das heißt aus Dokumenten in elektronischer und in Papierform. Sie werden ausnahmsweise dann gebildet, wenn aus rechtlichen, technischen oder wirtschaftlichen Gründen noch nicht auf Papier verzichtet werden kann.

⁵ Vgl. Begründung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 6/2578, S. 22 und Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltungstätigkeit in Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes, Drs. 6/4636, S. 42.

2.1 Aktenmäßigkeit, Wahrheitsmäßigkeit, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit

Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet, Akten zu führen. In den Akten sind alle wesentlichen Verfahrenshandlungen wahrheitsgemäß, vollständig und nachvollziehbar abzubilden. Entscheidungsgrundlage kann nur sein, was auch in Akten enthalten ist. Entscheidungen der Verwaltung können nur überprüft werden, wenn die wesentlichen Tatsachen, die Grundlage der Entscheidung waren, sowie die Entscheidungsfindung selbst in der Akte dokumentiert werden.

Bei E-Akten bedeutet Vollständigkeit, dass die Aufbewahrung der elektronischen Dokumente mit zugehörigen Primärdaten, Metadaten, Bearbeitungs- und Protokollinformationen sowie sonstige notwendige Daten auch für den Zeitraum der Langzeitspeicherung sichergestellt ist.

Nachvollziehbar ist ein Vorgang, wenn alle wesentlichen Schritte von einer anderen Stelle nachvollzogen werden können. Für E-Akten bedeutet dies, dass alle Verfügungen zur Akte auch beim jeweiligen Vorgang dokumentiert sind. Zur Nachvollziehbarkeit gehört auch das Transparenzgebot, d. h. Akten müssen eine transparente und nachvollziehbare Struktur aufweisen und sich in einen Kontext einordnen lassen. Der Einsatz von E-Akten bietet den Vorteil, dass zusätzlich zum Akteninhalt Metadaten für die elektronische Suchfunktion erfasst werden können und dadurch die Transparenz der Akte erhöht wird. Mit dem Einsatz von E-Akten ist aber auch das Risiko verbunden, dass die Transparenz nicht mehr gegeben ist, wenn in der E-Akte Informationen unstrukturiert und/oder ohne Metainformationen abgespeichert werden.

Aus den Grundsätzen Aktenmäßigkeit, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit folgt, dass alle für das Verwaltungsverfahren wesentlichen Informationen Teil der Akte sein müssen. Die Speicherung von Informationen außerhalb der formellen Akte entspricht zumindest dann nicht diesen Grundsätzen, wenn sich die Informationen nicht direkt über den Zugang zur Akte erschließen lassen.

2.2 Authentizität, Integrität, Vertraulichkeit

Die drei Gebote stammen aus dem Informationssicherheitsmanagement und werden im engeren Sinn auf elektronische Informationen bezogen, gelten aber auch entsprechend für nicht-elektronisch gespeicherte Informationen⁶.

⁶ Unterschiede bestehen lediglich bei der organisatorischen und technischen Umsetzung. So wird beispielsweise die Integrität von Informationen in Papierform durch Paginierung, Unterschriften, Stempel oder Siegel sichergestellt. Bei elektronischen Informationen erfolgt dies durch Protokollierung und Dokumentation von Zugriffen und Änderungen.

Die Informationen in einer Akte müssen authentisch sein, d. h. ihre Echtheit und Glaubwürdigkeit muss überprüfbar sein. Insbesondere muss den Informationen zweifelsfrei die Identität eines Ausstellers (Verfasser, Empfänger, Absender) zugeordnet werden können.

Das Gebot der Integrität besagt, dass die Informationen in einer Akte nicht unautorisiert oder unbemerkt manipuliert werden können.

Aus den Geboten Authentizität und Integrität folgt das Verbot, rechtmäßig erlangte Erkenntnisse und Unterlagen nachträglich aus der Akte zu entfernen oder zu verändern, sofern gesetzlich nicht das Löschen oder Vernichten nach Ablauf einer bestimmten Frist vorgeschrieben ist⁷. Bei E-Akten soll eine nachträgliche Änderung der Informationen nach der Übernahme in die Langzeitarchivierung technisch ausgeschlossen werden.

Vertraulichkeit ist gewahrt, wenn ausschließlich autorisierte Benutzer Zugriff auf die Akte und die darin enthaltenen Informationen erhalten.

2.3 Verfügbarkeit, Lesbarkeit, Verkehrsfähigkeit

Diese drei Gebote sind von besonderer Bedeutung für E-Akten. Sie gelten aber auch entsprechend für Papierakten.

Auf die in Akten enthaltenen Informationen muss in angemessener Zeit zugegriffen werden können. Welche Zugriffszeit akzeptabel ist, hängt vom jeweiligen Einzelfall ab.

Das Gebot der Lesbarkeit⁸ besagt, dass die Informationen durch den Benutzer erkannt werden können. Für E-Akten bedeutet dies, dass die notwendige Hard- und Software die Daten verarbeiten, ihre Informationen interpretieren und dem menschlichen Betrachter in lesbarer Weise präsentieren kann.

Das Gebot der Verkehrsfähigkeit verlangt, dass Dokumente, Vorgänge und Akten ohne Qualitätsverlust und ohne Verlust des Nachweises der Authentizität und Integrität von einem System auf ein anderes übertragen werden können.

2.4 Lösbarkeit

Aufgrund gesetzlicher Regelungen (z. B. Landesdatenschutzgesetz, sonstige spezialgesetzliche Regelungen) kann die Notwendigkeit bestehen, Informationen nach einer bestimmten Frist zu vernichten. Bei E-Akten muss sichergestellt werden, dass die Informatio-

⁷ In diesen Fällen erfordert der Grundsatz der Integrität, dass in der Akte auf die Löschung und deren Grund hingewiesen wird.

⁸ Bei Papierakten betrifft die Lesbarkeit z. B. die Erkennbarkeit handschriftlich verfasster Informationen. Auch die Qualität des Papiers bestimmt die Lesbarkeit (z. B. Verzicht auf Thermopapier). Bei E-Akten betrifft die Lesbarkeit die Frage der Dateiformate und der verwendeten Speichertechnologien.

nen nicht wieder hergestellt werden können, d. h. es muss möglich sein, gespeicherte Daten in IT-Systemen unkenntlich zu machen.

3 Organisatorische Voraussetzungen ordnungsgemäßer Aktenführung

Eine ordnungsgemäße Aktenführung erfordert klare Vorgaben. Hierzu gehören Dienstweisungen zur Aktenführung und einheitliche organisatorische Standards wie z. B. Aktenrahmenpläne.

Aktenrelevante Dokumente sollen nicht außerhalb des führenden Aktensystems in nicht revisionssicheren Systemen gespeichert werden (z. B. in Netzlaufwerken, E-Mail-Systemen oder Share Points), da sonst die Gebote der Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Integrität nicht gewährleistet werden können. Bei Speicherung in revisionssicheren Systemen, wie z. B. Fachverfahren, sollten diese möglichst in eine elektronische Fachakte eingebunden werden, um eine Zersplitterung der Aktenführung zu vermeiden.

Ein Nebeneinander von elektronischer Akte und Papierakte ist grundsätzlich zu vermeiden. Unsicherheiten über den Ablageort bestimmter Dokumente gefährden die Einhaltung der Gebote Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit.

Die Beschäftigten sind umfassend über die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung sowie die Benutzung eines Dokumentenmanagementsystems zu schulen.

4 Voraussetzungen für die Einführung der E-Akte

Für die Einführung von E-Akten gilt das Gebot der Wirtschaftlichkeit (§ 7 Abs. 2 LHO). Kosten und Nutzen müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Vor und während der Einführung sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Nach Einführung muss eine abschließende Erfolgskontrolle stattfinden.

Vor Einführung der E-Akte sind die Geschäftsprozesse aufgabenkritisch zu untersuchen und zu optimieren. Die Besonderheiten elektronischer Arbeitsabläufe sind bei der Prozessgestaltung zu berücksichtigen.

Die Einführung von E-Akten soll im Rahmen einer angemessenen Projektorganisation erfolgen. Ein wirksames Prozessmanagement ist entscheidend für eine erfolgreiche Einführung.

Bei der Umstellung auf die E-Akte ist der jeweils erreichte Umsetzungsgrad zu erheben. Die noch zu treffenden Maßnahmen, die Art und Weise der Durchführung und der jeweilige Umsetzungszeitraum sind festzulegen.

Es soll ein landeseinheitliches Dokumentenmanagementsystem eingesetzt werden. Die normierte Übertragung von Dokumenten aus anderen IT-Systemen und der Datenaustausch zwischen verschiedenen Dokumentenmanagementsystemen ist sicherzustellen. Dafür sollten offene und diskriminierungsfreie Standards landesweit verbindlich festgelegt werden.

Dem Landesrechnungshof und anderen dazu befugten Behörden muss es ermöglicht werden, E-Akten vor Ort zu prüfen oder den elektronischen Aktenbestand in sein System zu übernehmen. Dies ist bereits vor Einführung der E-Akte im Rahmen der Planung zu berücksichtigen.

gez. Dr. Schweisfurth

gez. Dr. Hempel

gez. Arenskrieger

gez. Scheeren