



Mitteilung

über die Prüfung

Langzeitarchivierung von Schriftgut des
Bundes

hier: Vorbereitung durch die aktenführenden Stellen

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	4
1 Gegenstand, Umfang und Ziel der Prüfung	6
2 Ressortübergreifende Regelungen	9
3 Regelungen zum elektronischen Schriftgut	11
4 Ressortinterne Regelungen	14
5 Organisation	17
6 Aus- und Fortbildung	20
7 Registrierung	21
8 Aktenpläne	23
9 Aussonderung	25
10 DOMEA-Organisationskonzept und elektronisches Schriftgut	29
11 IT-Altverfahren / IT-Fachverfahren	32

Abkürzungsverzeichnis

BArchG	Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz)
BBB	Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik
BGBL	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMI	Bundesministerium des Innern
BVA	Bundesverwaltungsamt
DOMEA	Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung – Organisationskonzept und Erweiterungsmodule der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz)
IT	Informationstechnik
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
RegR	Registerrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien
SLA	Service Level Agreement – Vereinbarung über die einzuhaltenden Charakteristika einer Vertragsleistung wie Reaktionszeit, Umfang und Schnelligkeit der Bearbeitung

0 **Zusammenfassung**

Der Bundesrechnungshof hat querschnittlich die Vorbereitung der Langzeitarchivierung von Schriftgut des Bundes durch aktenführende Stellen geprüft und Folgendes festgestellt:

- 0.1 Die Bundesverwaltung gewährleistete nicht durchgängig ein nachvollziehbares und sachgerechtes Verwaltungshandeln, da die Regelungen zur papierbasierten und elektronischen Schriftgutverwaltung teilweise nicht ausreichten.

Die Schriftgutverwaltung sollte möglichst einheitlich und verbindlich geregelt werden. (Tzn. 2, 3 und 4)

- 0.2 Einige Behörden versäumten, die Verantwortlichkeiten und Aufgaben für die Schriftgutverwaltung zu konkretisieren. Auf mehrere Organisationseinheiten einer Behörde verteilte Verantwortlichkeiten für Registraturaufgaben waren unwirtschaftlich und unzweckmäßig.

Die Behörden sollten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Schriftgutverwaltung festlegen sowie standortunabhängig in einer Organisationseinheit bündeln. (Tz. 5)

- 0.3 Soweit es keine hauptamtlichen Registraturkräfte gab, waren die Schriftgutverwaltung kaum nachvollziehbar und eine gegenseitige Vertretung der Registraturkräfte erschwert. Eine hinreichende Aus- und Fortbildung der mit Schriftgut und Registraturaufgaben Beschäftigten war nicht durchgängig sichergestellt.

Die Behörden sollten prüfen, inwieweit der Einsatz hauptamtlicher Registraturkräfte erforderlich ist. Sie sollten die mit Schriftgut oder Registraturaufgaben betrauten Beschäftigten regelmäßig fortbilden. (Tz. 6)

- 0.4 Die Bundesbehörden, die Dokumente nicht oder nicht zeitnah erfassten, gefährdeten die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns und nahmen zu lange Durchlaufzeiten in Kauf. Einige Behörden verzichteten auf ein geeignetes Hilfsmittel zur Schriftgutverwaltung, da sie kein Registratursystem einsetzten.

Die Behörden sollten alle ein- und ausgehenden aktenrelevanten Schriftstücke zügig erfassen und ein geeignetes Registratursystem nutzen. (Tz. 7)

- 0.5 Mangelhafte, unzutreffende und zergliederte Aktenpläne erschwerten teilweise erheblich die Auffindbarkeit von Schriftgut.

Die Behörden sollten einen aktuellen, an den behördlichen Aufgaben ausgerichteten Gesamtktenplan nutzen. (Tz. 8)

- 0.6 Behörden handelten teilweise unwirtschaftlich, da sie Schriftgut weder systematisch noch zeitnah aussonderten. Behörden, die ihr Schriftgut nicht fortlaufend dem Bundesarchiv anboten oder unabgestimmt vernichteten, verstießen gegen das Bundesarchivgesetz.

Die Behörden sollten einen Aussonderungskatalog nutzen. Dem Bundesarchiv sind grundsätzlich sämtliche Unterlagen anzubieten, da ohne dessen schriftliche Zustimmung kein Schriftgut vernichtet werden darf. (Tz. 9)

- 0.7 Die Einführung von Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystemen in der Bundesverwaltung nach dem „Organisationskonzept zum Dokumentenmanagement und zur elektronischen Archivierung“ zeigte organisatorische Mängel. Mit der Aufbewahrung von elektronischem Schriftgut über lange Zeiträume als Teil dieser Systeme befassten sich die Behörden kaum. IT-Systeme wurden nicht dafür eingesetzt. Dabei böte die zügige Integration von IT-Systemen zur Langzeitarchivierung auf Basis schlüssiger Konzepte auch Möglichkeiten, Einsparungen zu realisieren.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, den Einsatz von Archivierungskomponenten zur Aufbewahrung von elektronischem Schriftgut künftig stärker in die Planungen einzubeziehen. (Tz. 10)

- 0.8 Modernisierungsmaßnahmen führen dazu, dass isolierte IT-Fachverfahren über Schnittstellen zum unmittelbaren und mit Rechtsfolgen verbundenen elektronischen Datenaustausch zwischen Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung geöffnet werden. Dabei ist die Frage, welche Daten zu Nachweiszwecken als Originalunterlagen aufbewahrt werden müssen, ebenso ungeklärt wie die Frage der revisionssicheren Aufbewahrung dieser Daten.

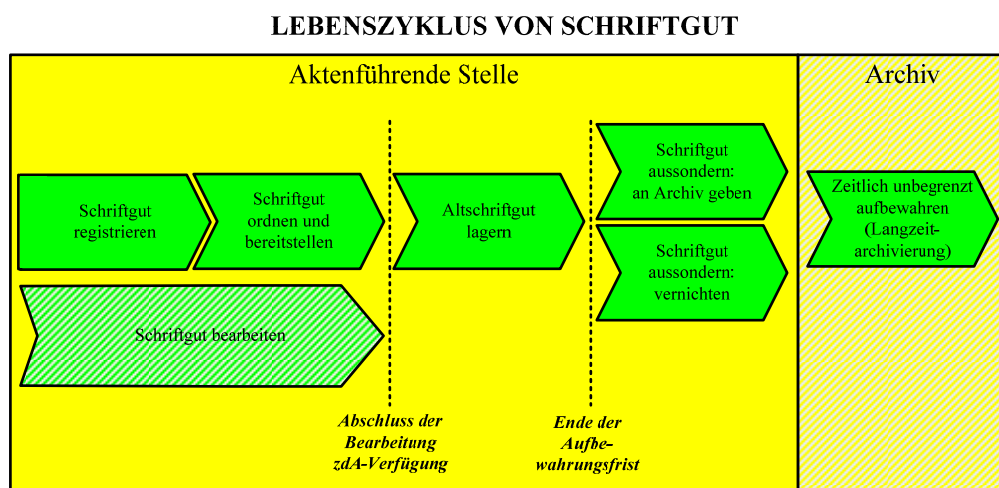
Elektronische Daten haben den Kriterien der Vollständigkeit, Integrität und Authentizität zu genügen. (Tz. 11)

1 Gegenstand, Umfang und Ziel der Prüfung

- 1.1 Das Grundgesetz bindet die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die vollziehende Gewalt sowie die Rechtsprechung an Gesetz und Recht.¹ Um die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns nachvollziehen zu können, muss der Bearbeitungsstand eines Verwaltungsvorgangs jederzeit aus elektronischen oder in Papierform geführten Akten ersichtlich sein.²

Nach dem „Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes“ (BArchG) ist das Archivgut des Bundes vom Bundesarchiv auf Dauer zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten. Die Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte des Bundes, die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und sonstige Stellen des Bundes haben alle Unterlagen, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben nicht mehr benötigen, dem Bundesarchiv oder ggf. einem Landesarchiv anzubieten.³

- 1.2 Alle bei der Erfüllung von Aufgaben des Bundes erstellten und empfangenen Dokumente sind gemäß „Registerrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien“ (RegR) Schriftgut, unabhängig von der Art des Informationsträgers und der Form der Aufzeichnung.⁴ Eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Behandlung von Schriftgut ist bestimmt durch Rechtsgrundlagen und Regelungen sowie Strategien, Ziele und organisatorische Rahmenbedingungen. Schriftgut durchläuft in der Regel folgenden Lebenszyklus:



Quelle: Eigene Darstellung

¹ Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz.
² Vgl. § 12 Abs. 2 GGO, Stand: November 2006.
³ Vgl. § 1 und § 2 Abs. 1 Satz 2 BArchG.
⁴ Vgl. § 3 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

Jedes aktenrelevante Dokument ist durch die aktenführende Stelle zu registrieren, geordnet in Akten aufzubewahren und bereitzustellen. Nach Abschluss der Bearbeitung und bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfrist soll das Altschriftgut in der aktenführenden Stelle oder ggf. in einem Zwischenarchiv des Bundesarchivs⁵ gelagert werden.

Nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist ist das Schriftgut dem Bundesarchiv anzubieten. Das Bundesarchiv entscheidet im Benehmen mit der anbietenden Stelle, ob den Unterlagen „bleibender Wert für die Erforschung oder das Verständnis der deutschen Geschichte, die Sicherung berechtigter Belange der Bürger oder die Bereitstellung von Informationen für Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechtsprechung zukommt.“⁶ Schriftgut mit bleibendem Wert geht in die Verfügungsgewalt des Bundesarchivs über;⁷ das übrige Schriftgut soll der Kassation⁸ zugeführt werden.

- 1.3 Bei der Querschnittsprüfung haben wir den Stand der Aufbewahrung papierbasierter und elektronischer Daten bis zur Abgabe an das Bundesarchiv oder Vernichtung in der Bundesverwaltung untersucht.

Der Umgang mit elektronischen Unterlagen wurde besonders thematisiert, weil

- die Originalität der Dokumente um ein Vielfaches schwieriger zu erkennen ist als bei Papierdokumenten,
- sich der Gehalt digitaler Dokumente oft nicht auf druckbare Informationen reduzieren lässt (z. B. bei multimedialen und interaktiven Inhalten),
- im Lauf der Jahre erforderliche Migrationen auf neue Formate kein exaktes Abbild der ursprünglichen Daten ergeben und die heute verwendeten Datenträger nicht dauerhaft lesbar bleiben⁹.

⁵ Die obersten Bundesbehörden können ihr Schriftgut nach Bearbeitungsabschluss und vor Ablauf der Aufbewahrungsfrist an die Zwischenarchive des Bundesarchivs geben, die das Schriftgut bis zum Ende der Aufbewahrungsfristen für die Behörden verwahren. Vgl. http://www.bundesarchiv.de/aufgaben_organisation/abteilungen/zwischenarchive/index.html; Stand: 18.04.2008.

⁶ Vgl. § 3 BArchG in der Fassung vom 05.09.2005.

⁷ Hinweise für die Schriftgutverwaltung betr. Festsetzen von Aufbewahrungsfristen für das Schriftgut der obersten Bundesbehörden gemäß § 19 RegR B 1a - 2042/22, November 2007, S. 1.

⁸ Kassation ist im Archivwesen die datenschutzgerechte Vernichtung nicht als archivwürdig bewerteter Unterlagen.

⁹ Vgl. Joe Iraci „The Relative Stabilities of Optical Disc Formats“, RESTAURATOR, Number 2 2005 (für optische Speichermedien); Siegfried Dannehl „Haltbarkeit von Datenträgern“, speicherguide.de, 29.06.2006; <http://de.wikipedia.org/wiki/Langzeitarchivierung>; „Daten für die Ewigkeit“ c’t 16/2008, S. 116 ff.

Die systematische Aktenbildung und die vollständige Zuordnung aller Dokumente zu Vorgängen und Akten sollen sämtliche Geschäftsprozesse in den Behörden unterstützen, eine wirtschaftliche und sachgerechte Erfüllung von Fachaufgaben sowie eine ordnungsgemäße Langzeitarchivierung ermöglichen. Daher haben wir querschnittlich die Vorbereitung der Langzeitarchivierung durch die aktenführenden Stellen geprüft. Insbesondere haben wir die Schriftgutverwaltung in den Registraturen sowie auf der Bearbeiter- und Nutzerseite untersucht. Daneben haben wir erhoben, wie die Bundesverwaltung die Rechtsgrundlagen und Regelungen zur Schriftgutverwaltung umsetzt und ihre Schriftgutverwaltung organisiert. Die anschließende zeitlich unbegrenzte Aufbewahrung des Schriftguts (Langzeitarchivierung) durch die Archive war nicht Prüfungsgegenstand.

Unsere querschnittlichen Erkenntnisse basieren auf:

- örtlichen Erhebungen bei Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung (untersuchte Bundesbehörden),
- einer Fragebogenaktion aus dem Jahre 2007 zur „Langzeitaufbewahrung und Archivierung von elektronischen Daten“ in allen Geschäftsbereichen der Bundesverwaltung,¹⁰
- verwaltungsinternen und öffentlichen Quellen zu den Themen elektronische Schriftgutverwaltung, Dokumentenmanagement, Vorgangsbearbeitung, Archivierung und Langzeitarchivierung elektronischer Dokumente.

In den untersuchten Behörden war die Papierakte überwiegend führend. Die Mehrzahl der untersuchten Bundesbehörden nutzte für ausgewählte Aufgabenbereiche die elektronische Akte bzw. Vorgangsbearbeitungssysteme bzw. führte diese zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen ein.

1.4 Das Bundesministerium des Innern (BMI) hat zu dieser Querschnittsprüfungsmittteilung Stellung genommen. Es befürwortet u. a. die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes,

- zum geeigneten Zeitpunkt die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Ablauf- und Aufbauorganisation der Schriftgutverwaltung zu untersuchen,
- einen Gesamtaktenplan zu verwenden,
- eine zentrale Aktenführung grundsätzlich zu bevorzugen und

¹⁰ Bundesrechnungshof, Gz.: IV 3 - 2007 - 0701.

- die mit Schriftgutverwaltung oder Registraturaufgaben betrauten Beschäftigten regelmäßig fortzubilden.

Darüber hinaus teilt das BMI die Auffassung des Bundesrechnungshofes,

- dass die Aufsicht über die Geschäftsbereichsbehörden der Sicherstellung einer sachgemäßen und wirtschaftlichen Schriftgutverwaltung dient,
- dass ressortübergreifende Regelungen und deren Konkretisierung für eine einheitliche Schriftgutverwaltung sinnvoll sind,
- dass die fachlich zuständige Organisationseinheit zusammen mit der Schriftgutverwaltung den genauen Zeitpunkt der Schriftgutaussonderung festlegen soll und
- dass bei der Einführung eines elektronischen Dokumentenmanagement- und/oder Vorgangsbearbeitungssystems ein ganzheitliches Vorgehen erforderlich ist.

Das BMI hat im Übrigen mitgeteilt, dass es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass nimmt, seine Positionen zu verschiedenen Fragestellungen zu überdenken, soweit unterschiedliche Auffassungen bestehen.

2 Ressortübergreifende Regelungen

- 2.1 Die im Juli 2001 durch das Bundeskabinett beschlossene RegR regelt die Einzelheiten der Dokumenten- und Aktenverwaltung der Bundesministerien.¹¹ Den Bundesministerien und sonstigen obersten Bundesbehörden gab das Bundesarchiv ergänzende Hinweise zur RegR.¹² Für die nachgeordneten Stellen des Bundes gab es keine eigene „Richtlinie“; die RegR sollte eine „Leitlinie“ sein. Für die nachgeordneten Stellen des Bundes lag seit April 2005 ein Merkblatt des Bundesarchivs vor, das „die Zusammenarbeit zwischen den Bundesdienststellen und dem Bundesarchiv erläutern und Verständnis für archivarische Belange wecken“¹³ soll.

¹¹ Die Bundesverwaltung hatte im Jahre 2006 rund 480 000 Beschäftigte; davon waren rund 15 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bundesministerien beschäftigt (Ist-Besetzung zum 01.06.2006 gemäß Haushaltsplänen der obersten Bundesbehörden). Vgl. http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_122688/Internet/Content/Themen/Oeffentlicher_Dienst/Einzelseiten/Tarifrunde_202008/Besch_C3_A4ftigte.html; Stand: 09.04.2008.

¹² Merkblatt des Bundesarchivs für das Aussondern von Schriftgut in Papierform in Bundesministerien (obersten Bundesbehörden), Ergänzende Hinweise des Bundesarchivs zu den entsprechenden Bestimmungen der RegR – Neufassung –, Mai 2002, B 1a - 2025/6, S. 3.

¹³ Vgl. Merkblatt des Bundesarchivs „Die nichtministerielle Bundesverwaltung und das Bundesarchiv“, April 2004, S. 2.

Die Erstellung der RegR koordinierte das für Organisationsfragen zuständige Bundesministerium. Inwieweit weitergehende ressortübergreifende Bestimmungen zweckmäßig und wirtschaftlich wären, prüfte es nicht.

Die RegR galt nicht für die mittelbare Bundesverwaltung. Teilweise regelten neben dem BArchG besondere Gesetze¹⁴ die Schriftgutverwaltung einer Behörde der mittelbaren Bundesverwaltung. Zur Schriftgutverwaltung der „nichtministeriellen Bundesverwaltung“ gab das o. g. Merkblatt Anhaltspunkte.

- 2.2 Das zuständige Bundesministerium soll ressort- und ebenenübergreifend die Umsetzung verwaltungspolitischer Maßnahmen der Bundesregierung in den Behörden koordinieren und steuern. Es will Richtlinien und Arbeitshilfen zur Verwaltungsorganisation entwickeln, bestehende Bürokratie reduzieren sowie die Qualität neuer Regelungsvorhaben erhöhen.

Für bestimmte bundesstaatliche Aufgaben setzt der Bund ausgegliederte Verwaltungsträger ein. Diese sind selbstständig für ihren Bereich im gesamten Bundesgebiet zuständig und unterliegen der Aufsicht eines Ministeriums.¹⁵

- 2.3 Die ordnungsgemäße Schriftgutverwaltung ist Voraussetzung für eine effiziente und effektive Bereitstellung von Informationen und damit eine wesentliche Grundlage für eine wirtschaftliche Erfüllung von Fachaufgaben. Die Bundesverwaltung stellte ein nachvollziehbares und wirtschaftliches Verwaltungshandeln nicht ausreichend sicher, da die RegR für die *gesamte* unmittelbare Bundesverwaltung nicht verbindlich ist. Auch sonst fehlen rechtliche Vorgaben.

Ebenso mangelt es teilweise an rechtlichen Vorgaben für die Schriftgutverwaltung der mittelbaren Bundesverwaltung.

- 2.4 Das zuständige Bundesministerium sollte in Zusammenarbeit mit den Ressorts und dem Bundesarchiv die Schriftgutverwaltung für die *gesamte* unmittelbare Bundesverwaltung einheitlich und verbindlich regeln. Die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der bestehenden Regelungen zum Registrieren, Ordnen, Bereitstellen, Aufbewahren und Aussondern von Schriftgut sollten geprüft werden. Daneben sollte das zuständige Bundesministerium in Zusammenarbeit mit den

¹⁴ Z. B. regeln §§ 110a ff. Sozialgesetzbuch Viertes Buch die Aufbewahrung von Unterlagen der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung einschließlich der Alterssicherung der Landwirte sowie der sozialen Pflegeversicherung.

¹⁵ http://www.bund.de/nn_177680/DE/WuW/Behoerden/Bund/Bund-knoten.html__nnn=true, Stand: 11.11.2008.

Ressorts und dem Bundesarchiv untersuchen, inwieweit weitergehende Arbeitshilfen zweckmäßig sind.¹⁶

Die rechtsaufsichtführenden Behörden sollten untersuchen, inwieweit die beaufichtigten Behörden die gesetzlichen Vorgaben zur Schriftgutverwaltung einhalten. Auf dieser Grundlage sollten sie gemeinsam mit dem zuständigen Bundesministerium und dem Bundesarchiv prüfen, inwieweit über bestehende Gesetze¹⁷ hinausgehende rechtliche Grundlagen zweckmäßig sind.

3 Regelungen zum elektronischen Schriftgut

- 3.1 Nach der RegR gelten – soweit nichts anderes bestimmt ist – die Regelungen für die papierbezogene entsprechend für die elektronische Bearbeitung und Verwaltung von Schriftgut. Elektronisch empfangene, erstellte oder versandte aktenrelevante Dokumente waren bei papiergebundener Bearbeitung ausgedruckt zu den Akten zu nehmen. Im Februar 2007 bemängelte ein Teil der obersten Bundesbehörden, dass Regelungen für eine Hybrid-Aktenhaltung¹⁸ sowie für eine vollständige elektronische Akte in der RegR fehlten. Das zuständige Bundesministerium teilte uns mit, Änderungen der „Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien“ (GGO) und der RegR zur Führung von elektronischen Akten und Hybrid-Akten seien in Bearbeitung. Einen Termin, zu dem die Regelungen fertiggestellt sein sollten, nannte es nicht.

Die hausinternen Regelungen der untersuchten Behörden bezogen sich überwiegend auf Papierdokumente. Einzelne Behörden übernahmen Formulierungen für die Verwaltung elektronischen Schriftguts aus den allgemeinen Vorschriften von GGO und RegR; Detailregelungen fehlten weitgehend.¹⁹ Einige Behörden legten fest, wie mit elektronischen Eingängen umzugehen ist; der Umgang mit elektroni-

¹⁶ Z. B. ein Musteraktenplan für fachneutrale Aufgaben und Querschnittsaufgaben (z. B. für Haushalt, Innerer Dienst, Personalangelegenheiten).

¹⁷ Z. B. BArchG und für die jeweiligen Aufgabenbereiche gültigen Gesetze.

¹⁸ Eine Arbeitsgruppe des Arbeitskreises eGovernment der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder definierte die Hybrid-Aktenführung folgendermaßen: „Sowohl ein papierbasiertes wie ein elektronisches Vorgangsbearbeitungssystem wird genutzt; keine der beiden Ablageformen erfasst aber sämtliche Dokumente.“ Vgl. „Datenschutz bei Dokumentenmanagementsystemen – Orientierungshilfe“ von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in ihrer Sitzung am 16./17.03.2006 zustimmend zur Kenntnis genommen, <http://www.datenschutz-bayern.de/technik/orient/dokumentenmanagement.pdf>, Stand: 10.11.2008, S. 46.

¹⁹ Z. B. haben Behörden aus der GGO und der RegR übernommene Aussagen, wie „Elektronische Eingänge sind in der Regel elektronisch weiterzuleiten“ (Anlage 1 zu § 13 Abs. 2 GGO „Behandlung der Eingänge“) oder „die Regelungen gelten auch für die elektronische Bearbeitung und Verwaltung von Schriftgut“ (§ 1 Abs. 3 RegR) nicht näher erläutert.

schen Postausgängen war weitgehend offen. Eine Behörde regelte ausschließlich die Handhabung von E-Mails aus dem aufsichtführenden Bundesministerium. Eine weitere Behörde machte ihre eigene Aktenführung davon abhängig, in welcher Form²⁰ der Empfänger seine Akten führt. Dazu regelte sie: „Solange beim Adressaten nicht grundsätzlich die elektronische Aktenführung praktiziert wird, sind elektronisch übersandte Dokumente in Papierform zur Akte zu nehmen“. In einer anderen Behörde, in der die Vorgaben für papierbasierte auch für elektronische Dokumente galten, legten die Beschäftigten elektronische Postein- und -ausgänge in der Regel nach eigenem Ermessen ab. So bewahrten sie aktenrelevante elektronische Dokumente einerseits ausschließlich in elektronischer Form und andererseits als ausgedrucktes und zusätzlich als elektronisches Dokument auf. An mehrere Adressaten gleichzeitig gerichtete E-Mails wurden regelmäßig mehrfach gespeichert.

- 3.2 Die Bundesregierung sah im September 2006 die elektronische Akte „partiell als Wirklichkeit“; Papierakten und die zunehmenden elektronischen Vorgänge sollten effizient zusammengeführt werden. Die Bundesministerien sollen gemäß GGO die Voraussetzungen schaffen, um Informationen in elektronischer Form bereitzustellen, ressortübergreifend auszutauschen und zu nutzen. In den Arbeitsabläufen sind elektronische Verfahren soweit wie möglich einzusetzen. Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung müssen jederzeit aus den elektronischen oder in Papierform geführten Akten nachvollzogen werden können.²¹ Auch bei elektronischem Schriftgut sind die Vollständigkeit, Integrität, Authentizität und Lesbarkeit durch geeignete Maßnahmen zu gewährleisten.²² Alle Beschäftigten, die einen Arbeitsplatz-PC nutzten, verfügten in der Regel über eine persönlich zugeordnete E-Mail-Adresse, über die auch aktenrelevante Schriftstücke ausgetauscht werden können.
- 3.3 Der Bundesverwaltung fehlten geeignete Regelungen insbesondere zum Umgang mit elektronischen Ein- und Ausgängen, mit Hybrid-Akten und elektronischen Akten. Das zuständige Bundesministerium koordinierte die Überarbeitung der RegR zum Umgang mit elektronischen Dokumenten noch nicht ausreichend. Dies ist besonders vor dem Hintergrund der Forderung der Bundesregierung, Papierak-

²⁰ Papier oder elektronisch.

²¹ Vgl. § 5 Abs. 1 und § 12 Abs. 1 GGO.

²² Vgl. § 18 Satz 1 Abs. 2 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

ten und elektronische Vorgänge effizient zusammenzuführen, überwiegend fehlender oder unklarer behördeninterner Regelungen und der Ressort-Kritik geboten. Die lediglich analoge Anwendung der für die papiergebundene Schriftgutverwaltung geltenden Vorschriften ist nicht sachgerecht. Es entstehen Medienbrüche, weil diese Vorschriften die mit dem Einsatz von Informationstechnik (IT) und insbesondere mit E-Mail-Systemen verbundenen Vorteile eines schnellen und einfachen Datenaustausches nicht berücksichtigen.

Einige Behörden gewährleisteten die revisionssichere Aufbewahrung elektronischer Daten nicht durchgängig, da der Umgang mit diesen Daten ungeregelt war. Andere Behörden hielten geltende Regelungen nicht ein, weil deren Umsetzung in der Regel im Ermessen der Nutzer/innen lag, die Regelungen teilweise schwer verständlich oder ohne Kenntnisse der Aktenführung bei dem Adressaten nicht umsetzbar waren. Die Behörden nahmen in Kauf, dass aktenrelevante E-Mails unwiederbringlich gelöscht werden. Auch erhöht die benutzerbezogene Sicherung von E-Mails den Bedarf an Speicherkapazität unnötig. Die nahezu flächendeckend in der Bundesverwaltung zur Verfügung stehende Standard-IT²³ gewährleistete nicht ohne Weiteres die Vollständigkeit, Integrität, Authentizität und Lesbarkeit von Schriftgut.²⁴ So waren insbesondere die in den Behörden eingesetzten E-Mail-Systeme meist ungeeignet, E-Mails dauerhaft und revisionssicher aufzubewahren und eine ordnungsgemäße Aktenführung zu ersetzen.

- 3.4 Wir empfehlen dem zuständigen Bundesministerium, in Zusammenarbeit mit den Ressorts und dem Bundesarchiv kurzfristig die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der bestehenden Vorschriften zur elektronischen Schriftgutverwaltung zu prüfen und geeignete Regelungen zu erarbeiten. Die Bundesverwaltung sollte alsbald auch bei der Nutzung von E-Mails die Aktenmäßigkeit der Verwaltung und die ordnungsgemäße Aufbewahrung von Schriftgut mit zweckmäßigen und wirtschaftlichen Maßnahmen sicherstellen. Bestehende technische Defizite sind durch geeignete Regelungen im Umgang mit elektronischen Daten und mit Hybrid-Akten zu kompensieren.

²³ Arbeitsplätze sind in der Regel mit an lokale Netzwerke angeschlossenen APC und Programmen zur Bürokommunikation (mindestens Textverarbeitung, Tabellenkalkulation, E-Mail) ausgestattet.

²⁴ Während auch Laien Papiervorgänge bezüglich der im Text genannten Eigenschaften (Nachvollziehbarkeit etc.) zumindest einer ersten Plausibilitätsprüfung unterziehen können, ist dies bei elektronischen Unterlagen regelmäßig nur Fachleuten möglich.

Die Behörden sollten die ressortübergreifenden Regelungen in internen Anweisungen zum elektronischen Schriftgut konkretisieren. Insbesondere sollten die Behörden darauf achten, dass Anweisungen und Regelungen zur papiergebundenen und elektronischen Schriftgutverwaltung umsetzbar sind. Die Bundesbehörden sollten sicherstellen, dass alle aktenrelevanten elektronisch ausgetauschten Informationen zur Akte genommen und redundante Datenhaltungen vermieden werden.

4 Ressortinterne Regelungen

- 4.1 Ein Teil der untersuchten obersten Bundesbehörden erstellte Erlasse zur Schriftgutverwaltung für ihre Geschäftsbereichsbehörden. So teilte eine oberste Bundesbehörde ihren Geschäftsbereichsbehörden mit, die RegR sei „als Leitlinie für die nachgeordneten Stellen des Bundes verbindlich“. Eine andere oberste Bundesbehörde verpflichtete ihre Geschäftsbereichsbehörden, die Aktenpläne gemäß Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (IFG) im Internet zu veröffentlichen.²⁵ Weitere schriftliche Vorgaben zum Umgang mit Schriftgut machten die obersten Bundesbehörden ihren Geschäftsbereichen nicht. Ihnen war nicht bekannt, inwiefern ihre Geschäftsbereichsbehörden die Vorgaben der RegR einhielten sowie die Aufbewahrung und Archivierung ihres Schriftguts organisierten. Geschäftsbereichsbehörden veröffentlichten ungeachtet des o. g. Erlasses ihre Aktenpläne teilweise nicht im Internet.

Der überwiegende Teil der untersuchten Behörden regelte einzelne Bereiche der Schriftgutverwaltung in Haus-/Geschäftsordnungen und in Dienstanweisungen mit unterschiedlichen Schwerpunkten. So machten einige Behörden detaillierte Vorgaben²⁶ zur Schriftgutverwaltung und Aktenführung. Weitere Behörden gaben keine einheitlichen Regelungen vor; die Organisationseinheiten regelten die Schriftgutverwaltung nicht oder unabhängig voneinander; z. B. vergab eine Behörde Aktenzeichen nach verschiedenen Systemen und bewahrte Akten nach un-

²⁵ Nach dem IFG sind Organisations- und Aktenpläne allgemein zugänglich zu machen (nach Möglichkeit in elektronischer Form). Vgl. § 11 Abs. 2 und 3 IFG vom 05.09.2005 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I S. 2722).

²⁶ Hier waren z. B. die Aktenführung, der Aktenplan, die Registrierung, die Behandlung der Schriftstücke im Geschäftsgang, die Aufbewahrung und die Aussonderung von Schriftgut geregelt und Vorgaben zum Aktenplan sowie Verantwortlichkeiten innerhalb der Schriftgutverwaltung festgelegt.

terschiedlichen Ordnungssystemen auf. Auch verwalteten Behörden ihr Schriftgut teilweise in Bearbeiterablagen und Fallakten; zentrale Regelungen hierzu gab es nur vereinzelt.

- 4.2 Die Bundesministerien haben Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber ihrem nachgeordneten Geschäftsbereich wahrzunehmen.²⁷ Sie sollen u. a. durch geeignete Instrumente²⁸ eine rechtsfehlerfreie und einheitliche Rechtsanwendung sowie die Transparenz der Entscheidungs- und Verwaltungsabläufe sicherstellen.²⁹ Damit die aufsichtführende Behörde baldmöglichst über den Ist-Zustand der Aufgabenerfüllung einer nachgeordneten Einrichtung informiert ist,³⁰ muss diese ihre Entscheidungen, Grundlagen sowie Handlungsweisen „vollständig, zeitnah und wahrheitsgemäß“ dokumentieren.³¹

Geschäftsordnungen sollen grundlegende Regelungen zur Aufbau- und Ablauforganisation sowie zur Dienst- und Hausordnung darstellen.³² Die Behörden sollten Bestimmungen zur Schriftgutverwaltung in ihre Geschäftsordnungen aufnehmen.³³ Um die Schriftgutverwaltung einheitlich gestalten zu können,³⁴ sollen alle Bereiche in den Vorschriften zur Schriftgutverwaltung zentral geregelt werden. So

²⁷ § 3 Abs. 1 Satz 2 GGO, Beschluss des Bundeskabinetts vom 26.07.2000.

²⁸ Z. B. Zielvereinbarungen, Weisungen und Erlasse, Berichte, Dienstbesprechungen und Fortbildungsmaßnahmen.

²⁹ Vgl. BMI: Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich, Stand: 02.05.2008, S. 1 ff.

³⁰ Der Haushaltsausschuss hat einem Fraktionsantrag einvernehmlich zugestimmt, den Bericht des Bundesrechnungshofes zur Fachaufsicht der Bundesministerien über die nachgeordneten Geschäftsbereiche zustimmend zur Kenntnis zu nehmen. Vgl. Kurzprotokoll der 42. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 25.04.2007 (Protokoll Nr. 16/42), S. 42/40 in Verbindung mit Antrag der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen von CDU/CSU und SPD, Haushaltsausschuss 16. Wahlperiode, Ausschussdrucksache 2868 vom 24.04.2007, 42. Sitzung des Haushaltsausschusses am 25.04.2007, Antrag zu TOP 4: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO zur Fachaufsicht der Bundesministerien über die nachgeordneten Geschäftsbereiche, S. 1 und Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zur Fachaufsicht der Bundesministerien über ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche, Gz.: VII 4 - 2003 - 0395 vom 28.11.2006, S. 23.

³¹ Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zur Fachaufsicht der Bundesministerien über ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche, Gz.: VII 4 - 2003 - 0395 vom 28.11.2006, S. 11.

³² Vgl. <http://www.olev.de/g.htm>; Stand: 28.04.2008.

³³ Vgl. Merkblatt des Bundesarchivs „Die nichtministerielle Bundesverwaltung und das Bundesarchiv“ von April 2005, S. 7.

³⁴ Vgl. BBB-Sonderdruck – Einführung in die Praxis; eine Darstellung des Bundesarchivs, 2. überarbeitete Auflage 2005, Hrsg.: BVA - BBB: Schriftgutverwaltung in den Bundesbehörden, S. 103 ff.

sind ggf. z. B. auch Besonderheiten von Bearbeiterablagen und Fallakten zu berücksichtigen.³⁵

4.3 Die untersuchten obersten Bundesbehörden stellten wegen fehlender Vorgaben und Kontrollen nicht sicher, dass ihre Geschäftsbereichsbehörden Schriftgut sachgemäß und wirtschaftlich verwalten. In der Folge ließen die nachgeordneten Behörden Vorgaben zur Schriftgutverwaltung unbeachtet. Die untersuchten Behörden nahmen teilweise eine unwirtschaftliche und nicht sachgerechte Schriftgutverwaltung hin, da voneinander abweichende oder unvollständige Regelungen zu einer uneinheitlichen Schriftgutverwaltung führten. Daneben waren grundlegende Bereiche der Schriftgutverwaltung überwiegend ungeregt.

4.4 Die Bundesverwaltung sollte ihr Schriftgut nach einheitlichen Grundsätzen regeln und verwalten. Zu diesem Zweck sollten die obersten Bundesbehörden ihren Geschäftsbereichsbehörden eindeutige Rahmenbedingungen zur Schriftgutverwaltung vorgeben – nach Möglichkeit unter Einbeziehung noch zu überarbeitender ressortübergreifender Regelungen. Kurzfristig sollten sie ihre Geschäftsbereichsbehörden mindestens zur Anwendung der aktuellen für die obersten Bundesbehörden geltenden Vorgaben verpflichten. Sie sollten prüfen, inwieweit ihre Geschäftsbereichsbehörden die ressortübergreifenden und -internen Vorgaben einhalten.

Im Rahmen der ressortübergreifenden und -internen Vorgaben sollten die Behörden für *alle* Bereiche der Schriftgutbearbeitung, -verwaltung und -archivierung eine zentrale Arbeitshilfe erarbeiten. In dieser sollten u. a. die relevanten Prozesse, die Aufgaben und Verantwortlichkeiten für Schriftgut, der Aktenplan, Aufbewahrungsfristen sowie das Aussonderungsverfahren für Dokumente unter Einbeziehung der rechtlichen Rahmenbedingungen erläutert werden. Das Regelwerk sollte sowohl Regelungen für die Schriftgutverwalter/innen³⁶ als auch für die Bearbeiter/innen von Schriftgut³⁷ enthalten. Auch sind ggf. der Umgang mit Fallakten sowie die Verwaltung von Akten in einer Bearbeiterablage gesondert zu regeln.

³⁵ Vgl. BBB-Sonderdruck – Einführung in die Praxis; eine Darstellung des Bundesarchivs, 2. überarbeitete Auflage 2005, Hrsg.: BVA - BBB: Schriftgutverwaltung in den Bundesbehörden, S. 103 ff. und 115.

³⁶ Registrator/en/innen und Bearbeiter/innen mit Schriftgutverwaltungsaufgaben.

³⁷ Alle Beschäftigten einer Behörde, die Schriftgut zur Erfüllung ihrer Aufgaben nutzen und erstellen.

5 Organisation

- 5.1 Einige der untersuchten Bundesbehörden bündelten die Leitung, Steuerung und Kontrolle der Registratur in einer Organisationseinheit. In anderen Behörden regelten einzelne Organisationseinheiten eigenständig, wer in welchem Umfang Schriftgut verwalten soll. In einer Behörde waren zwei organisatorisch gleichberechtigte Referate an zwei Standorten für die Schriftgutverwaltung zuständig. Eine andere Behörde stellte fest, dass durch die Aufteilung der Aufsicht über die Registraturen auf mehrere Organisationseinheiten die Einheitlichkeit der Schriftgutverwaltung vernachlässigt war und kurzfristige gegenseitige Vertretungen kaum möglich waren. Weitere Behörden verwalteten ihr Schriftgut teilweise oder ausschließlich in Bearbeiterregistraturen. Über das Ordnungs- und Aufbewahrungssystem für das Schriftgut entschieden die Bearbeiter/innen eigenständig. Schriftliche Regelungen zum Umgang und zur Kontrolle von Bearbeiterablagen gab es nur teilweise.

Ein großer Teil der untersuchten Behörden wurde in den letzten Jahren umorganisiert. In der Folge passte ein Teil der Behörden ihre Aktenführung neuen Aufgabenzuschnitten an, z. B. durch Umstellung der Aktenpläne und Aktenverzeichnisse. Die Auswirkungen auf die Ablauf- und Aufbauorganisation der Schriftgutverwaltung untersuchte keine Behörde. Einzelne Behörden analysierten ihre Registraturprozesse anlässlich der Einführung einer elektronischen Akte/eines Vorgangsbearbeitungssystems. In diesem Zusammenhang ermittelte z. B. eine Behörde im Frühjahr 2007, ihre Schriftgutverwaltung entspräche nur noch bedingt hausinternen Regelungen und würde in den Organisationseinheiten unterschiedlich gehandhabt. Diese Defizite wollte sie mit der Einführung der elektronischen Akte bzw. eines Vorgangsbearbeitungssystems im Jahre 2013 beheben. Wie diese Bundesbehörde einen einheitlichen Umgang mit Schriftgut und die Rechtskonformität der Aktenführung bis zum Jahre 2013 sicherstellen wollte, ließ sie offen.

Mehr als die Hälfte der untersuchten Behörden dokumentierte die Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen für das Schriftgut³⁸ nur teilweise bzw. nicht. Die Aufgaben der Registratur stellten die Behörden zum Teil im Intranet dar.

³⁸ Registraturkräfte, Bearbeiter/innen von Schriftgut und Bearbeiter/innen mit Schriftgutverwaltungsaufgaben.

- 5.2 Die Bundesbehörden haben die Einheitlichkeit ihrer Schriftgutverwaltung durch geeignete organisatorische Maßnahmen zu sichern.³⁹ Um die Schriftgutverwaltung einheitlich gestalten zu können,⁴⁰ sollte sie an einer Stelle gebündelt sein.⁴¹ Nur in begründeten Fällen soll von dieser Regel abgewichen werden.⁴² In größeren Dienststellen kann eine dezentrale Aktenführung in mehreren Registratursgruppen sinnvoll sein.⁴³ Da die Bearbeiterablage zu unzulänglicher Schriftgutverwaltung führen kann, sollte nur kurzfristig aufzubewahrendes und nicht einem Archiv anzubietendes Schriftgut ausnahmsweise beim Bearbeiter/bei der Bearbeiterin⁴⁴ gelagert werden.⁴⁵

Veränderungen des Aufgabenbestands, Probleme in der Aufgabenverteilung oder an Schnittstellen sowie die Einführung neuer IT-Systeme können eine Organisationsuntersuchung notwendig machen.⁴⁶ Die Behörden haben die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten für die Schriftgutverwaltung schriftlich zu dokumentieren und der gesamten Organisation bekannt zu machen.⁴⁷ Die Bundesverwaltung soll Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen auf der jeweiligen Bearbeitungsebene zusammenführen.⁴⁸

- 5.3 Behörden, welche die Leitung und Steuerung der Registraturaufgaben auf verschiedene Organisationseinheiten verteilen, organisieren ihre Schriftgutverwaltung unwirtschaftlich und unzweckmäßig. So sind z. B. gegenseitige Vertretungen

³⁹ Vgl. § 4 Abs. 2 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001 und Merkblatt des Bundesarchivs „Die nichtministerielle Bundesverwaltung und das Bundesarchiv“, April 2005, S. 9.

⁴⁰ Vgl. BBB-Sonderdruck – Einführung in die Praxis; eine Darstellung des Bundesarchivs, 2. überarbeitete Auflage 2005, Hrsg.: BVA - BBB: Schriftgutverwaltung in den Bundesbehörden, S. 103 ff.

⁴¹ Vgl. BBB-Sonderdruck – Einführung in die Praxis; eine Darstellung des Bundesarchivs, 2. überarbeitete Auflage 2005, Hrsg.: BVA - BBB: Schriftgutverwaltung in den Bundesbehörden, S. 103 ff.

⁴² Vgl. BBB-Sonderdruck – Einführung in die Praxis; eine Darstellung des Bundesarchivs, 2. überarbeitete Auflage 2005, Hrsg.: BVA - BBB: Schriftgutverwaltung in den Bundesbehörden, S. 110.

⁴³ Vgl. Merkblatt des Bundesarchivs „Die nichtministerielle Bundesverwaltung und das Bundesarchiv“, April 2005, S. 4.

⁴⁴ So sollte längerfristig aufzubewahrendes und dem Archiv anzubietendes Schriftgut beim/bei der Bearbeiter/in Mindestvoraussetzungen erfüllen. Z. B. sollte das Schriftgut verhältnismäßig einfach zu ordnen (z. B. Fallakten) und nicht zu umfangreich sein. Vgl. BBB-Sonderdruck – Einführung in die Praxis; eine Darstellung des Bundesarchivs, 2. überarbeitete Auflage 2005, Hrsg.: BVA - BBB: Schriftgutverwaltung in den Bundesbehörden, S. 103 ff.

⁴⁵ Merkblatt des Bundesarchivs „Die nichtministerielle Bundesverwaltung und das Bundesarchiv“, April 2005, S. 4.

⁴⁶ In Organisationsuntersuchungen sollen u. a. Aufgaben, Strukturen, Prozesse sowie der Personalbedarf analysiert werden. Vgl. Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung vom 31.07.2007, Hrsg.: BMI, S. 55.

⁴⁷ Vgl. DIN ISO 15489-1: 2002-12, S. 11.

⁴⁸ Vgl. § 4 Abs. 5 GGO, Beschluss des Bundeskabinetts vom 26.07.2000.

der mit Registraturaufgaben betrauten Beschäftigten bei Arbeitsspitzen oder Personalausfällen erschwert.

Einige Behörden versäumten anlässlich geänderter organisatorischer Rahmenbedingungen und/oder organisatorischer Mängel zu prüfen, inwieweit eine Neuausrichtung ihrer Schriftgutverwaltung zweckmäßig wäre und Defizite kurzfristig behoben werden können.

Die Behörden, die Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen für die Schriftgutverwaltung⁴⁹ nicht definieren bzw. nicht abgrenzen, nehmen eine ineffektive Bearbeitung in Kauf. Ein Teil der Behörden gibt die Aufgaben der Schriftgutverwaltung nicht ausreichend innerhalb ihres Hauses bekannt.

- 5.4 Die Behörden sollten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Schriftgutverwaltung standortunabhängig in einer Organisationseinheit unter einer Leitung bündeln. Zu den Aufgaben der Organisationseinheit gehören die Steuerung, Festlegung, Fortschreibung und Kontrolle der Regelungen zur Schriftgutverwaltung.

In Behörden mit Mitarbeiterablage ist zu untersuchen, inwieweit diese gegenüber einer zentralen Registratur sachgerecht ist. Für Mitarbeiterablagen sollten die Behörden ggf. einheitliche Regelungen festlegen. Die Einhaltung der Regelungen zur Schriftgutverwaltung ist unabhängig von ihrer Organisationsform zu gewährleisten.

Wir empfehlen, die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Ablauf- und Aufbauorganisation der Schriftgutverwaltung in geeigneter Weise zu untersuchen, insbesondere bei Defiziten, organisatorischen Veränderungen und/oder der Einführung neuer IT-Systeme. In die Untersuchung sollten z. B. die Ablauforganisation, die Aufgabenteilung innerhalb der Registratur und zwischen Registratur und Schriftgutbearbeitung sowie der Aus- und Fortbildungsbedarf einbezogen werden.

Die Behörden sollten die Abläufe und Zuständigkeiten für das Registrieren, Bearbeiten, Bereitstellen, Aufbewahren und Aussondern ausreichend beschreiben und intern bekannt machen. Hier bieten sich z. B. eine eigene Visualisierung im Intranet der Behörde sowie die Darstellung der Schriftgutverwaltung und -bearbeitung in „Einführungsveranstaltungen“ an.

⁴⁹ Registraturkräfte, Mitarbeiter/innen von Schriftgut und Mitarbeiter/innen mit Schriftgutverwaltungsaufgaben.

6 Aus- und Fortbildung

- 6.1 Der überwiegende Teil der untersuchten Behörden setzte in den Schriftgutverwaltungen meist hauptamtliche Registraturkräfte ein. Eine Behörde beschäftigte keine Registraturkräfte.

Die meisten geprüften Behörden boten ihren mit Schriftgut oder Registraturaufgaben betrauten Beschäftigten kein regelmäßiges Aus- und Fortbildungsprogramm an. Eine Behörde wollte zusätzliche Schulungen zu den Geschäftsabläufen der Schriftgutverwaltung anbieten. In anderen Behörden sollten Mitarbeiter/innen neuen Beschäftigten den Aufbau einer Akte sowie die Registratur und Ablage erläutern. Weitere Behörden schulten neue Mitarbeiter/innen in sogenannten „Einführungsveranstaltungen“ in der Schriftgutverwaltung.

Das zuständige Bundesministerium wollte bis zum 3. Quartal 2009 eine Online-Hilfe zum Geschäftsgang auf Basis der GGO und RegR zusammen mit der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung veröffentlichen.

- 6.2 Das Schriftgut einer Behörde sollte durch hauptamtliche Registraturkräfte verwaltet werden.⁵⁰

Zum Umgang mit Schriftgut sollte ein ständiges Aus- und Fortbildungsprogramm eingerichtet werden, das alle für die Bearbeitung und Verwaltung von Schriftgut zuständigen Personen einbezieht.⁵¹

Das zuständige Bundesministerium will ressort- und ebenenübergreifend für einen Erfahrungs- und Wissensaustausch der Bundesverwaltung sorgen sowie die Qualität neuer Regelungen erhöhen. Das Bundesarchiv organisiert innerhalb seiner gesetzlichen Beratungsaufgaben⁵² u. a. auch Fortbildungsveranstaltungen zur Schriftgutverwaltung.⁵³

- 6.3 Eine nachvollziehbare und einheitliche Schriftgutverwaltung sind ohne hauptamtliche Registraturkräfte kaum möglich.

Die untersuchten Behörden achteten größtenteils nicht hinreichend auf eine Aus- und Fortbildung der mit Schriftgutverwaltung oder Registraturaufgaben betrauten

⁵⁰ Vgl. Merkblatt des Bundesarchivs „Die nichtministerielle Bundesverwaltung und das Bundesarchiv“, April 2005, S. 4.

⁵¹ Vgl. DIN ISO 15489-1: 2002-12, S. 25.

⁵² Vgl. § 2 Abs. 10 BArchG.

⁵³ Vgl. <http://www.bundesarchiv.de/service/behoerdenberatung/index.html>, Stand: 09.09.2008.

Beschäftigten. Eine mangelnde Qualifikation der Beschäftigten und fehlende Kenntnis der Regelungen im Bereich der Schriftgutverwaltung kann zu unwirtschaftlichem und nicht ordnungsgemäßigem Umgang mit Schriftgut führen.

Eine ressortübergreifende Koordinierung von Hilfestellungen für die Schriftgutverwaltung ist sinnvoll. Ob die geplante Online-Hilfe allein ausreicht, um eine zweckmäßige und wirtschaftliche Verwaltung von Schriftgut des Bundes sicherzustellen, muss sich erst erweisen.

- 6.4 Die Behörden sollten grundsätzlich prüfen, inwieweit Umfang und Inhalt ihres Schriftguts den Einsatz hauptamtlicher Registraturkräfte erfordern.

Wir empfehlen, die mit Schriftgut oder Registraturaufgaben betrauten Beschäftigten regelmäßig in der Schriftgutverwaltung fortzubilden. Speziell die Bearbeiter/innen von Schriftgut sollten mindestens in „Einführungsveranstaltungen“ auch in der Schriftgutverwaltung geschult werden, möglichst von eigenen Registraturkräften, da diese in der Regel einen praktischen Bezug zur Schriftgutverwaltung haben. Bei größeren Änderungen der Registraturaufbau- oder -ablauforganisation und/oder des Aktenplans sind alle an der Schriftgutverwaltung Beteiligten⁵⁴ in geeigneter Form zu informieren, z. B. über das Intranet oder ggf. durch Schulungen von sogenannten „Multiplikatoren“, die ihr Wissen im direkten Umfeld weitergeben können.

Neben der geplanten Online-Hilfe sollte das zuständige Bundesministerium ein Aus- und Fortbildungsprogramm zur Schriftgutverwaltung in Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv und der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung organisieren.

7 **Registrierung**

- 7.1 Der überwiegende Teil der untersuchten Behörden registrierte die eingehenden Schriftstücke grundsätzlich vor der Bearbeitung. Eine Behörde ordnete zwar die Erfassung von Schriftstücken durch die Registratur vor der Bearbeitung an; gemäß einer internen Analyse war die Registratur aber insbesondere bei elektronischen Eingängen nicht einheitlich eingebunden. Da die Registratur entweder nach dem Eingangsempfänger oder erst nach der Bearbeitung beteiligt wurde, sei der Eingangsnachweis „problematisch und aufwendig“ gewesen. Auch stellten einige

⁵⁴ Registraturkräfte, Bearbeiter/innen von Schriftgut und Bearbeiter/innen mit Registraturaufgaben.

Behörden ihren Bearbeiter/n/innen den Erfassungszeitpunkt frei. In einer Behörde registrierten die Bearbeiter/innen das Schriftgut nicht und gaben es auch nicht zu den Akten. In einer weiteren Behörde wurde das Schriftgut nur teilweise vor der Weitergabe an den/die Bearbeiter/in erfasst.

Mehr als die Hälfte der untersuchten Behörden registrierte ihr Schriftgut in einem zentralen IT-System. Teilweise setzten die Behörden verschiedene Registratursysteme in ihren Organisationseinheiten ein. Andere Behörden nutzten kein zentrales Registratursystem, z. B. erfasste die Registraturkraft einer Behörde ein- und ausgehende Schriftstücke manuell auf Karteikarten.

- 7.2 Nach der im Juli 2001 vom Bundeskabinett beschlossenen RegR sind elektronische oder in Papierform eingehende Schriftstücke⁵⁵ grundsätzlich vor der Bearbeitung zu registrieren.

Im Juli 2000 beschloss das Bundeskabinett, die Bundesministerien sollten elektronische Verfahren soweit wie möglich nutzen.⁵⁶ IT-Systeme sollen u. a. die Erfassung von Schriftgut unterstützen,⁵⁷ um die Herkunft und den Verbleib des Schriftguts zu jeder Zeit nachverfolgen zu können.⁵⁸ Ein IT-System⁵⁹ kann das Aktenverzeichnis ergänzen, alle aktenbezogenen sonstigen Hilfsmittel⁶⁰ einbeziehen, den Umgang mit Altakten integrieren, ein aktuelles Aktenverzeichnis zur Verfügung stellen⁶¹ und damit die Wiederauffindbarkeit von Schriftgut erleichtern.⁶² Nur kleine Aktenbestände rechtfertigen ein „Aktenverzeichnis alter Art – auch mithilfe der üblichen IT-gestützten Textverarbeitung“.⁶³

- 7.3 Die Bundesbehörden, die Dokumente nicht bzw. nicht zügig erfassen, missachten die RegR. Sie gefährden die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns und nehmen erhöhte Durchlaufzeiten in Kauf.

⁵⁵ Eingänge sind alle Dokumente, die den Bundesministerien elektronisch oder in Papierform zugeleitet werden. Vgl. § 13 Satz 1 GGO, Beschluss des Bundeskabinetts vom 26.07.2000.

⁵⁶ § 12 GGO, Beschluss des Bundeskabinetts vom 26.07.2000.

⁵⁷ Vgl. DIN ISO 15489-1: 2002-12, S. 13 f.

⁵⁸ Vgl. DIN ISO 15489-1: 2002-12, S. 19.

⁵⁹ Das Bundesarchiv spricht von „Aktendatei“. Eine Aktendatei ist ein „Aktenverzeichnis mit allen für das Schriftgutverwalten notwendigen Angaben der Akten einer aktenführenden Stelle in elektronischer Form.“ Vgl. § 3 RegR.

⁶⁰ Z. B. Aktenverbleibskartei, Fristenkalender.

⁶¹ Vgl. BBB-Sonderdruck – Einführung in die Praxis; eine Darstellung des Bundesarchivs, 2. überarbeitete Auflage 2005, Hrsg.: BVA - BBB: Schriftgutverwaltung in den Bundesbehörden, S. 60.

⁶² Vgl. DIN ISO 15489-1: 2002-12, S. 19.

⁶³ Vgl. BBB-Sonderdruck – Einführung in die Praxis; eine Darstellung des Bundesarchivs, 2. überarbeitete Auflage 2005, Hrsg.: BVA - BBB: Schriftgutverwaltung in den Bundesbehörden, S. 60.

Die Behörden, die Metainformationen der Papierdokumente nicht in einem Registratursystem nachweisen, verzichten auf ein wesentliches Hilfsmittel, um jedes Schriftstück eindeutig zuzuordnen, dessen Verbleib nachvollziehen und der Bearbeiterin/dem Bearbeiter termingerecht zur Verfügung stellen zu können.

- 7.4 Die Behörden sollten alle ein- und ausgehenden aktenrelevanten Schriftstücke zügig gemäß aktuellem Aktenplan erfassen.

Wir empfehlen, auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeits- und Anforderungsanalyse ein Registratursystem auszuwählen, in dem die Metadaten aller Dokumente auch bei papierbasierter Aktenführung erfasst und so deren Herkunft sowie Verbleib nachvollzogen werden können. Das zuständige Bundesministerium sollte prüfen, inwieweit es für solche Registratursysteme behördenübergreifende Mindestanforderungen definieren kann.

8 Aktenpläne

- 8.1 Ein Teil der untersuchten Behörden überarbeitete Aktenpläne in Projektgruppen, da sie festgestellt hatten, dass ihre jahrzehntealten Aktenpläne unübersichtlich und unverständlich waren sowie teilweise nicht mehr die aktuellen Aufgaben abbildeten. Andere Behörden ließen Abschnitte ihrer bis zu 40 Jahre alten Aktenpläne sowie der Aktenpläne von Vorgängerbehörden ungenutzt, weil sie nicht mehr die aktuellen Aufgaben der Behörden abbildeten. Eine Änderung der Aktenpläne erwogen sie nicht.

Ein Großteil der untersuchten Behörden nutzte Gesamtaktenpläne. Andere Behörden setzten Teilaktenpläne ein. Beispielsweise gab es in einer Behörde zehn Teilaktenpläne, deren Aktenzeichen jeweils nach voneinander abweichenden Systemen festgelegt waren.

Einige der untersuchten Behörden veröffentlichten ihre Aktenpläne nicht in elektronischer Form.

- 8.2 Jede Behörde hat einen nach ihren Aufgaben gegliederten und nach einem einfachen Kennzeichnungssystem angelegten Aktenplan als einheitlichen Ordnungsrahmen für die Sachakten anzuwenden.⁶⁴ Ein zutreffender Aktenplan kann das Aussonderungsverfahren vereinfachen, da das Bundesarchiv auf dessen Grundlage einen Großteil der zu kassierenden Unterlagen „im Idealfall bereits in der Be-

⁶⁴ Vgl. § 12 Abs. 1 und 2 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

hörde“⁶⁵ zur Vernichtung freigeben kann. Der Aktenplan sollte fortgeschrieben werden, wenn sich die Aufgaben der Behörde ändern oder die Übersicht über die Sachakten verbessert werden könnte.⁶⁶ Die RegR empfiehlt, ggf. eine Projektgruppe zur Überarbeitung des Aktenplans einzusetzen.⁶⁷ Das Bundesarchiv hat eine „Checkliste für das Neuerstellen oder Überarbeiten von Aktenplänen“⁶⁸ veröffentlicht.

Die Behörden sollten einen Gesamtktenplan wegen dessen „Unempfindlichkeit gegenüber Organisationsveränderungen“⁶⁹ nutzen.⁷⁰ Im Gegensatz zu Teilaktenplänen gilt ein Gesamtktenplan für die gesamte Behörde. Er muss sämtliche Aufgaben⁷¹ der Behörde umfassen und für das gesamte Schriftgut angewendet werden können – unabhängig davon, ob das Schriftgut in Registraturen oder bei der/bei dem Bearbeiter/in verwaltet wird.⁷²

Nach dem IFG sind Organisations- und Aktenpläne allgemein zugänglich zu machen – nach Möglichkeit in elektronischer Form.⁷³

8.3 Die mangelhaften Aktenpläne erschwerten einzelnen Behörden insbesondere die Auffindbarkeit und Aussonderung von Schriftgut erheblich.

Auch die unterschiedlichen Ordnungssysteme in Teilaktenplänen beeinträchtigen die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandels und eine möglichst einfache Anpassung der Aktenpläne an Struktur- und Aufgabenverschiebungen.

Darüber hinaus beachtete ein Teil der untersuchten Behörden das IFG nicht, da diese auf eine Veröffentlichung ihrer Organisations- und Aktenpläne im Internet verzichteten.

⁶⁵ Newsletter Nr. 2 des Bundesarchivs, Bundesarchiv Behördenberatung – Elektronische Akten Workshoprückschau – Thema: Aktenplan – Checkliste, Mai 2007, S. 2.

⁶⁶ Vgl. Anlage 2 Nr. 6 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

⁶⁷ Vgl. § 12 Abs. 1 und 2 sowie Anlage 2 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

⁶⁸ Newsletter Nr. 2 des Bundesarchivs, Bundesarchiv Behördenberatung – Elektronische Akten Workshoprückschau – Thema: Aktenplan – Checkliste, Mai 2007, S. 2.

⁶⁹ Vgl. BBB-Sonderdruck – Einführung in die Praxis; eine Darstellung des Bundesarchivs, 2. überarbeitete Auflage 2005, Hrsg.: BVA - BBB: Schriftgutverwaltung in den Bundesbehörden, S. 26.

⁷⁰ Vgl. Anlage 2 Nr. 1 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

⁷¹ § 3 und § 12 Abs. 1 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

⁷² Vgl. BBB-Sonderdruck – Einführung in die Praxis; eine Darstellung des Bundesarchivs, 2. überarbeitete Auflage 2005, Hrsg.: BVA - BBB: Schriftgutverwaltung in den Bundesbehörden, S. 26.

⁷³ § 11 Abs. 2 und 3 IFG vom 05.09.2005 (BGBl. I S. 2722).

- 8.4 Die Behörden sollten regelmäßig ihre Aktenpläne auf Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit prüfen sowie den Umgang mit dem Aktenplan und dessen Fortschreibung schriftlich und verbindlich festlegen. Sie sollten u. a. Anlass und Vorgehen zu Änderungen des Aktenplans regeln. Daneben sollten sie Ansprechpartner/innen in den fachlich zuständigen Organisationseinheiten und den Registraturen bestimmen. Sofern der Aktenplan nicht (mehr) den aktuellen Anforderungen entspricht, sollte ihn eine Projektgruppe überarbeiten; die Checkliste des Bundesarchivs „für das Neuerstellen oder Überarbeiten von Aktenplänen“ kann dazu hilfreich sein.

Wir empfehlen, einen an den behördlichen Aufgaben ausgerichteten, soweit wie möglich von Organisationsveränderungen unabhängigen Gesamtktenplan zu nutzen; Teilaktenpläne sollten vermieden werden.

Die Aktenpläne sind gemäß IFG – nach Möglichkeit in elektronischer Form – allgemein zugänglich zu machen.

9 Aussonderung

- 9.1 Nicht alle der untersuchten Behörden setzten Aufbewahrungsfristen fest. Für fast die Hälfte des elektronischen Schriftguts beachteten die Behörden keine Aufbewahrungsfristen oder legten diese ggf. selbst fest. Der überwiegende Teil der Behörden entschied nach eigenem Ermessen und anlassbezogen, wann Schriftgut dem Bundesarchiv angeboten werden soll; im Wesentlichen hing der Aussonderungszeitpunkt vom Umfang des Aktenbestandes ab. Keine untersuchte Behörde nutzte einen Aussonderungskatalog.

Der überwiegende Teil der untersuchten Behörden lagerte Altschriftgut bis zur Abgabe an das Bundes- bzw. Zwischenarchiv dezentral entweder zusammen mit den „aktiven“ Akten in einer Registratur oder in dezentralen „Abteilungs- bzw. Referatsregistraturen“ bei den Bearbeiter/n/innen. Ein kleinerer Teil der Behörden sammelte Altschriftgut in gesonderten Registraturräumen. Die untersuchten Bundesministerien gaben ihr Altschriftgut nicht unmittelbar nach Abschluss der Bearbeitung an das Zwischenarchiv. Ein Bundesministerium legte den Abgabezeitpunkt an das Bundesarchiv schriftlich fest. In anderen Behörden schlugen die Registraturkräfte den Bearbeiter/n/innen die Termine zur Abgabe von Schriftgut an

das Bundes-/Zwischenarchiv vor. In weiteren Behörden bewerteten die Bearbeiter/innen in Zusammenarbeit mit den Registraturbeschäftigten die Archivwürdigkeit von papierbasiertem und elektronischem Schriftgut.

Im Wesentlichen gaben die untersuchten Bundesministerien ihr Schriftgut über das Zwischenarchiv vollständig an das Bundesarchiv ab; andere Behörden boten ihr Schriftgut dem Bundesarchiv nicht oder nur vereinzelt an. Teilweise hatten Behörden keinen Kontakt zum Bundesarchiv. Eine Behörde lagerte (Papier-)Akten seit dem Jahre 1960 vollständig in eigenen Räumlichkeiten. Der überwiegende Teil der untersuchten Stellen bot dem Bundesarchiv elektronisches Schriftgut nicht an. Teilweise vernichteten Behörden Schriftgut ohne schriftliche Zustimmung des Bundesarchivs.

- 9.2 Nicht mehr unmittelbar benötigtes Schriftgut ist der Registratur mit einer Schlussverfügung zuzuleiten. Mit der Schlussverfügung „zu den Akten“ wird der Vorgang abgeschlossen; die Schließung der Akte ist durch einen weiteren Hinweis zu verfügen.⁷⁴ Die fachlich zuständige Organisationseinheit sollte Aufbewahrungsfristen, die nicht durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften festgelegt sind, in der Regel zusammen mit der Schriftgutverwaltung schriftlich⁷⁵ festlegen^{76, 77} und in einem Aussonderungskatalog oder unmittelbar im Aktenverzeichnis darstellen.⁷⁸ Ein Aussonderungskatalog soll vor allem nachweisen, welche Aufbewahrungsfristen einschließlich Fristbegründung sowie Abweichungen zum Regelfall (z. B. besonderer Fristbeginn) festgelegt sind und bei welchem Schriftgut das Bundesarchiv der Vernichtung zugestimmt hat.⁷⁹ Nach Abschluss der Bearbeitung ist das Schriftgut innerhalb der Aufbewahrungsfristen für einen Bearbeitungs-

⁷⁴ Vgl. Anlage 1 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

⁷⁵ Unter den Aspekten „Bearbeitungsinteresse“ und „Wirtschaftlichkeit“. Vgl. Anlage 5 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

⁷⁶ Hinweise für die Schriftgutverwaltung betr. Festsetzen von Aufbewahrungsfristen für das Schriftgut der obersten Bundesbehörden gemäß § 19 RegR B 1a - 2042/22, November 2007, S. 1 und vgl. Merkblatt des Bundesarchivs „Die nichtministerielle Bundesverwaltung und das Bundesarchiv“, April 2005, S. 4.

⁷⁷ Im November 2007 gab das Bundesarchiv den obersten Bundesbehörden Orientierungswerte für Aufbewahrungsfristen von Schriftgut. Vgl. Anlage zu den Hinweisen für die Schriftgutverwaltung betr. Festsetzen von Aufbewahrungsfristen für das Schriftgut der obersten Bundesbehörden gemäß § 19 RegR B 1a - 2042/22, November 2007, S. 1.

⁷⁸ Vgl. § 19 Abs. 1 und Anlage 5 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

⁷⁹ Vgl. Merkblatt des Bundesarchivs für das Aussondern von Schriftgut in Papierform in Bundesministerien (obersten Bundesbehörden), Ergänzende Hinweise des Bundesarchivs zu den entsprechenden Bestimmungen der RegR – Neufassung –, Mai 2002, S. 4.

zugriff bereitzuhalten. Bei papierbasiertem Schriftgut bezieht sich die Aufbewahrungsfrist auf den Schriftgutbehälter; bei elektronisch gespeichertem Schriftgut auf die Akte.⁸⁰ Bis zum Fristablauf bleibt das Schriftgut in der Verfügungsgewalt der abgebenden Stellen.⁸¹

Die Behörden haben sicherzustellen, dass auch auf älteres Schriftgut ohne Schwierigkeiten zurückgegriffen werden kann.⁸² Im Juli 2001 beschloss das Bundeskabinett, die Bundesbehörden sollten nicht mehr laufend benötigtes Schriftgut in Papierform in einer zentralen Altregistratur⁸³ verwalten. Eine zentrale, möglichst für die gesamte Behörde zuständige Altregistratur ist empfehlenswert, da

- jüngerer Schriftgut besonders rasch bereitgestellt werden kann,
- das Aussonderungsverfahren einheitlich und wirtschaftlich wird,
- auch bei Wechsel des Registraturpersonals Altschriftgut leicht und sicher bereitgestellt werden kann,
- feste Ansprechpartner/innen für das Zwischenarchiv die Ausleihe und den sicheren Umgang mit den Akten erleichtern und
- die Altregistratur eine vergleichsweise günstige Raumausnutzung gestattet.

Ausgesondertes, noch aufzubewahrendes Schriftgut einer Bearbeiterablage ist ebenfalls in einer zentralen Altregistratur zu bündeln.⁸⁴ Altschriftgut von Bundesministerien sollte entweder unmittelbar an das Zwischenarchiv des Bundesarchivs abgegeben⁸⁵ oder in einer Altregistratur aufbewahrt werden.⁸⁶ Ist eine Behörde in mehreren räumlich entfernten Gebäuden untergebracht, ist die Einrich-

⁸⁰ Vgl. Anlage 5 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

⁸¹ Hinweise für die Schriftgutverwaltung betr. Festsetzen von Aufbewahrungsfristen für das Schriftgut der obersten Bundesbehörden gemäß § 19 RegR B 1a - 2042/22, November 2007, S. 1.

⁸² Vgl. Merkblatt des Bundesarchivs „Die nichtministerielle Bundesverwaltung und das Bundesarchiv“, April 2005, S. 9.

⁸³ In der Altregistratur wird Schriftgut zurückgelegt, auf das nicht mehr oder nur gelegentlich zurückgegriffen wird. Vgl. Schriftenreihe der KBSt, Band 61 „DOMEA-Konzept, Organisationskonzept 2.1, Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang“, November 2005, S. 112.

⁸⁴ Vgl. BBB-Sonderdruck – Einführung in die Praxis; eine Darstellung des Bundesarchivs, 2. überarbeitete Auflage 2005, Hrsg.: BVA - BBB: Schriftgutverwaltung in den Bundesbehörden, S. 103 ff.

⁸⁵ § 20 Abs. 1 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

⁸⁶ Vgl. Schriftenreihe der KBSt, Band 61 „DOMEA-Konzept, Organisationskonzept 2.1, Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang“, November 2005, S. 114.

tung einer zentralen Altregistratur besonders zu prüfen.⁸⁷ Eine Altregistratur ist entbehrlich, wenn das Archiv auf eine Übernahme der Unterlagen verzichtet hat, die Unterlagen nicht längerfristig für behördliche Zwecke aufbewahrt werden müssen oder Altschriftgut in nur geringem Umfang anfällt.⁸⁸

Sofern das Bundesarchiv nicht schriftlich auf eine Übernahme der Akten nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist verzichtet hat, sind dem zuständigen Archiv die für die Verwaltungsarbeit nicht mehr benötigten Unterlagen fortlaufend schriftlich anzubieten.⁸⁹ Elektronisch gespeichertes Schriftgut ist dem Bundesarchiv ebenfalls nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist anzubieten und ggf. vollständig zu übergeben. Über die Form der Abgabe entscheidet das Bundesarchiv im Benehmen mit der abgebenden Stelle.⁹⁰

Mit schriftlicher Zustimmung des Bundesarchivs können die Bundesbehörden Schriftgut nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist in der Behörde vernichten.^{91, 92}

- 9.3 Einige Behörden versäumten, eindeutig festzulegen, ab welchem Zeitpunkt Schriftgut zu Altschriftgut wird, ab wann dieses dem Zwischenarchiv gegeben bzw. dem Bundesarchiv angeboten oder vernichtet werden kann. Sie handelten teilweise unwirtschaftlich, da sie Aufbewahrungsfristen entgegen der Forderung der RegR nicht systematisch in einem Aussonderungskatalog festlegten.

Ungeachtet der Forderung der RegR nach zentralen Altregistraturen lagerten die Bundesbehörden ihr Altschriftgut teilweise dezentral, ohne die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit einer dezentralen Altregistratur ausreichend nachzuweisen.

Die Behörden, die Altschriftgut nicht zeitnah aussondern, benötigen zusätzliche Lagerkapazitäten. Einzelne Behörden verstießen gegen das BArchG, da sie ihr Schriftgut nicht fortlaufend dem Bundesarchiv anboten oder sogar ohne seine Zustimmung vernichteten. Auch akzeptieren Behörden mit der unabgestimmten

⁸⁷ Vgl. Merkblatt des Bundesarchivs für das Aussondern von Schriftgut in Papierform in Bundesministerien (obersten Bundesbehörden), Ergänzende Hinweise des Bundesarchivs zu den entsprechenden Bestimmungen der RegR – Neufassung –, Mai 2002, S. 3.

⁸⁸ Vgl. BBB-Sonderdruck – Einführung in die Praxis; eine Darstellung des Bundesarchivs, 2. überarbeitete Auflage 2005, Hrsg.: BVA - BBB: Schriftgutverwaltung in den Bundesbehörden, S. 91.

⁸⁹ Vgl. Merkblatt des Bundesarchivs „Die nichtministerielle Bundesverwaltung und das Bundesarchiv“, April 2005, S. 4.

⁹⁰ Vgl. § 21 Satz 1 Abs. 1 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

⁹¹ Dabei haben die Behörden sicherzustellen, dass das Schriftgut nicht unbefugt zur Kenntnis genommen oder missbräuchlich verwendet werden kann. Vgl. § 22 Abs. 1 und 2 RegR, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

⁹² Vgl. Merkblatt des Bundesarchivs „Die nichtministerielle Bundesverwaltung und das Bundesarchiv“, April 2005, S. 4.

Vernichtung von Schriftgut den unwiederbringlichen Verlust von Schriftgut mit bleibendem Wert.

- 9.4 Die Behörden sollten schriftlich regeln, wer zu welchem Zeitpunkt festlegt, dass Unterlagen zu Altschriftgut werden, und zu welchem Zeitpunkt Altschriftgut an das Zwischen- bzw. Bundesarchiv zu geben ist. Das zuständige Bundesministerium sollte prüfen, inwieweit hierzu ressortübergreifende Regelungen in die zu überarbeitende RegR aufgenommen werden sollten. Die Bundesbehörden sollten einen Aussonderungskatalog nutzen.

Für umfangreiches, längerfristig aufzubewahrendes, nicht unmittelbar an das Zwischenarchiv abzugebendes Altschriftgut, auf das das Bundesarchiv nicht schriftlich verzichtet hat, empfehlen wir, die Einrichtung einer zentralen Altregistratur zu prüfen. Hierbei ist ggf. festzulegen, inwieweit bei Bearbeiter/n/innen gelagertes Altschriftgut in eine Altregistratur gegeben wird.

Sofern das Bundesarchiv nicht schriftlich verzichtet hat, sind ihm sämtliche Unterlagen einer Behörde alsbald fortlaufend anzubieten. Ohne schriftliche Zustimmung des Bundesarchivs dürfen die Bundesbehörden kein Schriftgut vernichten.

10 DOMEA-Organisationskonzept und elektronisches Schriftgut

- 10.1 Behörden führten DOMEA-Systeme meist bei aufwendigen Projekten mit externer Unterstützung ein. Regelmäßig blieben Fragen der Aussonderung und Archivierung elektronischer Daten unbeantwortet.⁹³ Als Grund für die geringe Beachtung der Langzeitaufbewahrung gab ein Teil der Behörden an, dass

- sich wegen der kurzen Einsatzdauer ihrer DOMEA-Systeme die Frage einer Aussonderung und Archivierung elektronischer Daten noch nicht stelle,
- sie wegen der kurzen Innovationszyklen von Hard- und Software ohnehin gezwungen seien, die Daten regelmäßig auf aktuelle Systeme und Formate zu migrieren; dies laufe dem mittel- bis langfristig ausgerichteten Einsatz von Archivierungskomponenten zuwider,

⁹³ Die im Verlauf dieser (IT-)Projekte häufig aufgetretenen Mängel, z. B. mangelhaftes Projektmanagement und mangelnde Unterstützung durch die Behördenleitung, fehlende Ressourcen, unzureichend definierte fachliche Anforderungen mit der Folge umfangreichen Änderungsbedarfs im Projektverlauf und lückenhafte Dokumentation, waren nicht Gegenstand unserer Prüfung.

- elektronische Daten dauerhaft im aktiven Datenbestand gehalten würden, was eine Auseinandersetzung mit dem Thema Aussonderung und Archivierung entbehrlich mache,
- Fristen zur Aussonderung der elektronischen Daten noch nicht festgelegt seien und elektronische Daten erst zum Zeitpunkt der Andienung an das Bundesarchiv in eine archivierungsfähige Form gebracht werden müssten.

Eine elektronische Altregistratur im Sinne der DOMEA-Konzepte haben wir in keiner der geprüften Stellen vorgefunden. Selbst Behörden, bei denen die langfristige Aufbewahrung von Akten ein wesentlicher Teil ihrer Aufgabe ist, haben erst geraume Zeit nach Einführung der elektronischen Akte mit der Konzeption IT-gestützter Aufbewahrungssysteme begonnen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, die vor der Einführung von DOMEA-Systemen durchgeführt wurden, ergaben überwiegend negative Kapitalwerte. Im Einzelfall konnten jedoch Einsparungen dadurch erreicht werden, dass umfangreiche Papieraktenbestände, deren Bearbeitung abgeschlossen war, eingescannt und in DOMEA-Systeme überführt wurden; in der Folge konnten Lagerflächen aufgegeben und Ausgaben dementsprechend reduziert werden.

- 10.2 Die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) hat mit Blick auf die zunehmende Verbreitung von Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystemen ein „Organisationskonzept zum Dokumentenmanagement und zur elektronischen Archivierung“ (DOMEA) mit Empfehlungen für die Bundesverwaltung erstellt.⁹⁴ Sogenannte Erweiterungsmodule, die sich mit der Aussonderung und Archivierung von elektronischen Akten in den Bundesbehörden befassen, ergänzen dieses Konzept.^{95, 96} Die Erweiterungsmodule gehen auf die Besonderheiten der Aufbewahrung elektronischen Schriftguts ein und beschreiben, in welcher organisatorisch-technischen Weise die Daten für eine ggf. dauerhafte Langzeitarchivierung gespeichert und vorbereitet werden sollen.

⁹⁴ Schriftenreihe der KBSt, Band 61 „DOMEA-Konzept, Organisationskonzept 2.1, Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang“, November 2005.

⁹⁵ Schriftenreihe der KBSt, Band 66 „Erweiterungsmodul zum DOMEA-Organisationskonzept 2.0, Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten“, Oktober 2004.

⁹⁶ Schriftenreihe der KBSt, Band 67 „Erweiterungsmodul zum DOMEA-Organisationskonzept 2.0, Technische Aspekte der Archivierung elektronischer Akten“, Oktober 2004.

- 10.3 Ursache der Mängel bei der Langzeitaufbewahrung elektronischer Akten war meist das fehlende ganzheitliche Vorgehen, in das fachliche, technische und organisatorische Anforderungen einbezogen werden müssen.

Der Umfang der schon heute revisionssicher aufzubewahrenden elektronischen Daten steigt kontinuierlich, weil fast alle Verwaltungsprozesse mit IT unterstützt werden. Gleichzeitig sind Rahmenbedingungen – mit Ausnahme von DOMEA – noch immer überwiegend an einer papiergebunden arbeitenden Verwaltung ausgerichtet (vgl. vorherige Textziffern). Demgemäß deklariert die Verwaltung Papierakten als „verbindlich“ oder „führend“; fast folgerichtig bleibt die Langzeitaufbewahrung von elektronischem Schriftgut mithilfe von Archivierungskomponenten unbeachtet. Bei elektronischem Schriftgut, das dauerhaft einen aktiven Status behält, nimmt die Verwaltung enorme Datenmengen in Kauf; diese führen zu einer unwirtschaftlichen Nutzung von IT-Ressourcen und erschweren eine Problemlösung. Professionelles Projektmanagement sollte bei der Einführung von DOMEA-Systemen den vollständigen Lebenszyklus elektronischen Schriftguts⁹⁷ und seine Aussonderung und Langzeitaufbewahrung betrachten.⁹⁸ Auch bei erst kurzer Einsatzdauer der Systeme und kurzen Innovationszyklen sollte die Frage geklärt sein, wie Archivierungskomponenten zweckmäßig und wirtschaftlich in DOMEA-Systeme zu integrieren sind. Sind Aufbewahrungsfristen unbekannt und kann eine Pflicht zur dauerhaften Speicherung bestehen, sollte eher die Notwendigkeit von Archivierungskomponenten geprüft als deren Zweckmäßigkeit in Frage gestellt werden.

Insgesamt messen die Behörden der abschließenden Phase im Lebenszyklus elektronischen Schriftguts trotz vorhandener DOMEA-Systeme noch kein ausreichendes Gewicht bei. Die Bedeutung von Archivierungskomponenten haben bislang

⁹⁷ Lebenszyklus bezieht sich hier auf den Zeitraum, währenddessen die fachliche Verantwortung für elektronisches Schriftgut bei den aktenführenden Stellen liegt. Dieser Zeitraum endet, wenn elektronisches Schriftgut endgültig vernichtet (gelöscht) oder an das Bundesarchiv zu dessen fachlicher Verantwortung übergeben worden ist.

⁹⁸ Dazu gehören u. a.: das organisatorische und technische Verfahren, wie elektronische Unterlagen dem Bundesarchiv anzubieten sind, die technische Umsetzung eines Bewertungskataloges für elektronische Unterlagen, die fachlichen Anforderungen sowie die organisatorische und technische Umsetzung, elektronisches Schriftgut endgültig zu vernichten oder dem Bundesarchiv zu übergeben (Löschkonzept, Übergabekonzept), die Speichermedienorganisation (Speicherkonzept) zur effizienten Vernichtung und Übergabe elektronischer Unterlagen. [Vgl. Schriftenreihe der KBSt, Band 66 „Erweiterungsmodul zum DOMEA-Organisationskonzept 2.0, Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten“, Oktober 2004.].

nur wenige Behörden erkannt und bei ihren Maßnahmen konsequent berücksichtigt; damit könnten abschließend bearbeitete (z. d. A.-verfügte) Vorgänge bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfrist revisionssicher und wirtschaftlich in elektronischen Altregistraturen aufbewahrt und die Aktenmäßigkeit der Verwaltung sichergestellt werden.

- 10.4 Wir empfehlen der Bundesverwaltung, den Einsatz von Archivierungskomponenten zur Aufbewahrung von elektronischem Schriftgut künftig stärker in ihre Planungen einzubeziehen. Insbesondere sollte geprüft werden, wie Archivierungskomponenten bei der Einführung von DOMEA-Systemen oder als Folgemaßnahmen einzuführen sind, um eine dauerhaft revisionssichere Aufbewahrung zu ermöglichen und ggf. auch wirtschaftliche Vorteile zu erschließen.

11 IT-Altverfahren / IT-Fachverfahren

- 11.1 Bei der Schaffung von Kommunikationsschnittstellen zwischen externen Benutzern (Bürgern oder Wirtschaft) und den seit Jahren eingesetzten IT-Altverfahren wurde den Aspekten einer revisionssicheren Datenaufbewahrung nicht immer hinreichend Rechnung getragen.

So wurden Daten, die von Antragstellern über das Internet an Bundesbehörden übermittelt wurden, nicht in ihrem Originalformat gespeichert, sondern systemtechnisch verändert, um sie IT-gestützt weiter verarbeiten zu können. Erst im weiteren Verlauf der Bearbeitung wurde die veränderte Datei in einem archivierungsfähigen Format gespeichert. Darüber hinaus wurden fehlerhaft elektronisch übermittelte Anträge unprotokolliert abgewiesen und die Fachbereiche hierüber nicht informiert.

Bei unseren Erhebungen stellten wir fest, dass zwischen Behörden und IT-Dienstleistungszentren sogenannte Service Level Agreements (SLA) vorlagen. Diese enthielten jedoch weder Vereinbarungen zu fachlichen Aspekten der Aufbewahrung, den Zugriffsrechten sowie der Verfügbarkeit der elektronischen Daten noch zu sonstigen behörden- oder datenspezifisch zu beachtenden Anforderungen. Dafür erforderliche Konzepte, die sowohl die Zugriffsberechtigungen der Mitarbeiter/innen der Fachseite als auch der IT-Dienstleistungszentren festlegten (Zugriffskonzepte), waren ebenso wenig vorhanden wie systembezogene Berechtigungskonzepte oder Speicherkonzepte mit entsprechendem Inhalt.

- 11.2 In der Bundesverwaltung wird eine Vielzahl großrechnerbasierter IT-Verfahren aus der 7. bis 8. Dekade des vorigen Jahrhunderts betrieben, die seitdem stetig weiterentwickelt wurden (sog. IT-Altverfahren). Waren diese IT-Altverfahren überwiegend für die Verarbeitung von Massendaten konzipiert, kam später durch den vermehrten Einsatz moderner IT-Verfahren der Bürokommunikation die Anforderung hinzu, beide Systemwelten miteinander zu verbinden, um Synergieeffekte zu nutzen und die Wirtschaftlichkeit der IT zu verbessern. Mit der Möglichkeit, IT-Verfahren der Bundesverwaltung über das Internet für Bürger und Wirtschaft zum Austausch von Daten zugänglich zu machen, ließen sich die Wirtschaftlichkeit und Bürgerfreundlichkeit weiter verbessern.

Die Einrichtung von IT-Dienstleistungszentren in verschiedenen Ressorts der Bundesverwaltung führt zu einer zunehmenden Trennung von fachlicher Verantwortung und informationstechnischer Verarbeitung der Daten. Um die Zusammenarbeit der daran beteiligten Seiten zu regeln, müssen SLA vereinbart werden. Die SLA müssen auch Festlegungen über die Aufbewahrung elektronischer Daten enthalten.

- 11.3 Im DOMEA-Organisationskonzept weist die KBSt darauf hin, dass behördliche Unterlagen auch in elektronischer Form den Kriterien der Vollständigkeit, Integrität und Authentizität genügen und elektronische Daten sicher, unveränderbar, vollständig, ordnungsgemäß reproduzierbar und datenbankgestützt recherchierbar verwaltet werden müssen.⁹⁹ Diese Grundsätze, die auch für Daten, die durch die Verarbeitung in IT-Altverfahren erzeugt und gespeichert werden, entsprechend gelten, hielten die Bundesbehörden nicht vollständig ein.

Durch die zum Teil unterbliebene Speicherung von Original-Antragsdaten zu Beginn eines Bearbeitungsprozesses wird der Grundsatz der nachweislich unveränderten Aufbewahrung durchbrochen. Die Frage, ob und inwieweit die Speicherung konvertierter Antragsdaten deren rechtlichen Status verändert, war ungeklärt. Mangels hinreichenden Zugriffsschutzes¹⁰⁰ war nicht ausgeschlossen, dass Nicht-Berechtigte auf (konvertierte) Originaldaten zugreifen und diese verändern konnten. Dies hätten Berechtigungs-, Zugriffs- und Speicherkonzepte und deren anschließende Umsetzung verhindern können.

⁹⁹ Vgl. Schriftenreihe der KBSt, Band 67 „Erweiterungsmodul zum DOMEA-Organisationskonzept 2.0, Technische Aspekte der Archivierung elektronischer Akten“, Textziffer 5 ff., Oktober 2004.

¹⁰⁰ Im Sinne einer revisionssicheren Aufbewahrung.

Darüber hinaus werden Daten von IT-Dienstleistungszentren vielfach ohne besondere fachliche Anforderungen an Integrität, Vertraulichkeit oder Aufbewahrungsdauer gespeichert. Enthalten SLA keine Aussagen zur Aufbewahrung, den Zugriffsrechten sowie der Verfügbarkeit der elektronischen Daten, werden die Fachbereiche ihrer Rolle als Alleinverantwortliche für die Verarbeitung und Speicherung der im Verfahren anfallenden Daten nicht im vollen Umfang gerecht.

- 11.4 Elektronische Daten haben den Kriterien der Vollständigkeit, Integrität und Authentizität zu genügen, insbesondere dann, wenn sie im Wege des elektronischen Datenaustausches von Externen übermittelt werden. Sämtliche Systemein- und -ausgänge müssen protokolliert und Fehlerprotokolle sollten ausgewertet werden.

Diese Daten sollten während des gesamten Verarbeitungsprozesses, also auch während der Aufbewahrungsfrist, sicher, unveränderbar, vollständig, ordnungsgemäß reproduzierbar und datenbankgestützt recherchierbar verwaltet werden.

Soweit Behörden IT-Aufgaben an IT-Dienstleister vergeben, sollten SLA auch Regelungen zu Aufbewahrung und Zugriff der elektronischen Daten enthalten.