



Anforderungen an die ordnungsgemäße Aktenführung Eine Handreichung für Führungskräfte

Das Management von Aufzeichnungen ist der maßgebliche Support für den Kernprozess der Organisation. Die vorliegenden Ausführungen wurden zuletzt veröffentlicht in: Der Archivar 66 (2013) Seite 169 - 173.

1. Ausgangssituation und Auftrag des Staatsarchivs

Die öffentliche Verwaltung ist dem aus Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz hergeleiteten rechtstaatlichen Gebot der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns verpflichtet. Doch ist in vielen Bereichen auch der hamburgischen Verwaltung das Wissen um eine ordnungsgemäße Aktenführung verloren gegangen. Wo dieses Wissen noch vorhanden ist, konkurriert es mit der vermeintlich modernen Auffassung, die Einführung IT-gestützter Systeme mit ihren Suchfunktionen würde die bestehenden Probleme gleichsam „von allein“ beheben. Es wechseln jedoch lediglich die Medien, die Unsicherheiten bleiben dieselben: Wer nicht weiß, wie eine papierbasierte Akte zu führen ist, wird auch nicht wissen, wie eine elektronische Akte zu führen sein wird.

Nach Auffassung des Staatsarchivs liegt den bestehenden Unsicherheiten ein Missverständnis zu Grunde: Im Sprachgebrauch der Praxis wird die Akte als Auffangbecken für diejenigen Unterlagen verstanden, die für die Bearbeitung nicht mehr benötigt werden. Die Akte erscheint als Container, bestehend aus „zwei Pappdeckeln mit Papier dazwischen“. Insofern gelangen Aufzeichnungen, die von ihrer Beschaffenheit her nicht zwischen die Pappdeckel zu passen scheinen (z.B. Excel-Tabellen, Videoaufnahmen, großformatige Pläne) nicht in die Akte. In der Folge haben sich umfängliche Parallelsysteme entwickelt. So pflegt die einzelne Sachbearbeiterin, der einzelne Sachbearbeiter ein eigenes System, was – wie sich zeigen wird – den Anforderungen ebenfalls nicht gerecht wird und im Übrigen aus arbeitsökonomischer Sicht auch wenig sinnvoll erscheint.

Das Staatsarchiv hat den in § 1 Abs. 4 Hamburgisches Archivgesetz formulierten Auftrag, die Behörden und Ämtern bei – so der Wortlaut aus dem Jahre 1991 – „der Verwaltung ihrer Unterlagen“ zu beraten. Auch die vorliegenden Ausführungen sind eine Form der Beratung.

Der Umgang mit Akten wird in der Fachliteratur oft nicht interdisziplinär, sondern entweder nur aus rechtlicher oder nur aus organisatorischer Sicht betrachtet. So entstehen (scheinbare) Widersprüche, die in der Verwaltungspraxis die Unsicherheit vergrößern.

Die vorliegenden Ausführungen führen die verschiedenen Aspekte zusammen und bilden für die hamburgische Verwaltung einen eigenen Ansatz heraus. Dieser wurde in Vorträgen und in Veröffentlichungen zur Diskussion gestellt, weshalb er als „abgesichert“ gelten kann. Die stetige Fortentwicklung dieses Ansatzes entsprechend dem Stand von „Wissenschaft und Technik“ ist selbstverständlich.

Die nachstehenden Kriterien sind diejenigen, welche einer Akte, sei sie papierbasiert oder digital, Vertrauenswürdigkeit verleihen können. Die Vertrauenswürdigkeit hängt, auch wenn das in der Verwaltungspraxis oft so gesehen wird, nicht allein von der Vollständigkeit ab.

Die Ausführungen richten sich an Führungskräfte auf jeder Ebene. Sie sind für die Qualität der Aktenführung in ihrem jeweiligen Bereich verantwortlich, indem sie z.B. die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen, das Personal für Registraturen oder Projekten zur Einführung von IT-gestützten Systemen auswählen oder die Entscheidung treffen, welche Systeme in welcher Form einzuführen sind.

2. Grundlagen

2.1 Aufzeichnung „contra“ Information

Die *Arbeitsgruppe „Elektronische Verwaltungsakte“*¹ setzt voraus, dass neben den Primärinformationen (das ist z.B. der Inhalt eines Schreibens) zusätzliche Informationen vorhanden sein müssen, die die Einordnung der Primärinformation erlauben. Das *Oberverwaltungsgericht Greifswald* hat im Jahre 2000 die Beweislast zum finanziellen Nachteil der Verwaltung umgekehrt, weil die Informationen zu Kontext und Struktur fehlten. Diese Vorgehensweise entspricht dem Gedanken der *ISO 15489-1 Records Management*, wonach ein Record (= Aufzeichnung) aus der Primärinformation und den Sekundärinformationen zu Kontext und Struktur besteht.

Der Kontext wird in der Regel durch das Aktenzeichen gewährleistet, welches die Aufzeichnung in Beziehung zu anderen Aufzeichnungen in derselben Akte und – auch mit Hilfe des Aktenplanes, der den Ordnungsrahmen darstellt – in die Beziehung zu anderen Akten bringt. Auch die Bearbeitungshinweise, also vor allem die Verfügungen und Abzeichnungen, sind Kontextinformationen. Die Strukturinformationen beziehen sich auf den Aufbau der Aufzeichnungen. Sie machen zum Beispiel deutlich, dass eine Aufzeichnung aus einem Anschreiben und mehreren Anlagen besteht.

Anders als beispielsweise der Begriff „Schriftgut“, der stets nur Geschriebenes vor Augen führt, ist der Begriff „Aufzeichnung“ offen für alle Träger, Formate und Techniken. Excel-Tabellen, Videokonferenzen und Pläne geraten wieder in das Blickfeld. Zudem ist eine klare Abgrenzung zu Informationen in Wissensdokumenten möglich (vgl. 3.2). Diese werden oft wahllos mit zur Akte genommen, was diese unverhältnismäßig „aufbläht“, der Nachvollziehbarkeit kaum dient und letztlich erhebliche Raum- oder Speicherkosten verursachen kann.

2.2 Wesen und Funktionen der Akte

Aus der *Rechtsprechung* ergibt sich – abgeleitet aus dem Gebot der Transparenz und Nachvollziehbarkeit – die Forderung, dass eine Akte jederzeit den Stand der Sache abbilden muss. Die Pflicht, Akten zu führen – und damit das Verbot, Aufzeichnungen unabhängig vom Entstehungszusammenhang in einer individuell gestalteten Ablage unterzubringen – ergibt sich auch aus § 29 Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz. Danach haben Verfahrensbeteiligte ein Akteneinsichtsrecht, was im Umkehrschluss das Vorhandensein von Akten voraussetzt.

Entstehen bei der Wahrnehmung einer Verwaltungsaufgabe beispielsweise eine Videoaufzeichnung, eine Datenbank, ein großformatiger Plan, eine umfangreiche Excel-Tabelle und Schriftwechsel, so bilden alle diese Aufzeichnungen die Akte. Es gilt ausdrücklich nicht: Der Schriftwechsel kommt in die Akte und daneben gibt es noch einen Plan usw. Die Akte bildet also eine - künftig eher virtuelle - Verknüpfung der verschiedenen Aufzeichnungen. Diese Verknüpfung wird vor allem durch die Kontextinformation „Akten-zeichen“ gewährleistet. Dieses wird als Metadatum der Datenbank und der Excel-Tabelle beigegeben, auf der Verpackung der DVD oder des Videobandes, auf dem Plan und auf dem Schriftwechsel vermerkt. Die unterschiedlichen Stand- bzw. Speicherorte der verschiedenen Aktenteile können z.B. im Aktenverzeichnis nachgewiesen werden.

Diese Vorgehensweise scheint auf den ersten Blick mit hohem Aufwand verbunden, spart im Ergebnis aber mindestens langwieriges Suchen und Rechtfertigungsaufwand, sofern Aufzeichnungen nicht ermittelt werden können. Außerdem wäre in diesem Beispiel die Akte, würde sie z.B. die Videoaufzeichnung nicht nachweisen, schlicht nicht vollständig. Höchst-richterlich wurden aus dem Gebot der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns folgende Funktionen der Akten entwickelt:

Dokumentation

Anhand der Akte kann der Geschehensablauf nachvollzogen werden.

Sicherung

Die Akte dient als Grundlage u.a. für die parlamentarische Kontrolle und gerichtliche Überprüfung des Verwaltungshandelns.

Prävention

Die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns beugt rechtswidrigem Verhalten vor.

Hinzu kommt die eher organisatorisch geprägte Funktion der **Planung, Steuerung**

Mit Hilfe der Akte wird der Fachprozess gesteuert: So löst eine Aufzeichnung einen Prozess-Schritt aus, ein Prozess-Schritt löst eine Aufzeichnung aus usw. Wer bei Prozess-Schritt 3 eine verlässliche Entscheidung treffen will, muss den Stand der Sache kennen und wissen, welche Aufzeichnungen bei den Prozess-Schritten 1 und 2 angefallen sind. Der Grad, inwieweit die Akte diese Funktionen wirklich erfüllt, ist der Maßstab für die Vollständigkeit (vgl. 3.2).

3. Anforderungen an die Akte

3.1 Authentizität, Integrität, Benutzbarkeit und Zuverlässigkeit

Die *Arbeitsgruppe „Elektronische Verwaltungsakte“* wie u.a. auch die einschlägigen Normenwerke (*DIN ISO 15489-1, ISO 15489-1*) formulieren folgende Anforderungen, die eine Akte bis zum Ablauf ihrer Aufbewahrungsfrist² erfüllen muss:

Authentizität

Eine Akte, die vorgibt, eine behördliche Akte zu sein, ist auch eine behördliche Akte.

Integrität

Die Akte ist unverändert und nicht manipuliert. Eine Akte kann durchaus vollständig, aber nicht integer sein. Die Integrität kann angezweifelt werden, wenn z.B. ein unbefugter Zugang zu papierbasierten Registraturen oder ein unbefugter Zugriff auf IT-Systeme nicht ausgeschlossen werden kann. ELDORADO³ beispielsweise sichert die Integrität der Unterlagen durch seine Revisionsicherheit.

Benutzbarkeit (auch: Aktenverfügbarkeit, Beständigkeit)

Die Akten müssen nachgewiesen und auffindbar (vgl. 2.2) sein. Sie müssen dargestellt und verstanden werden können. Eine verschimmelte papierbasierte oder eine unsachgemäß migrierte und in der Folge nicht mehr lesbare digitale Akte ist nicht benutzbar.

Zuverlässigkeit

Eine Akte ist dann eine zuverlässige Grundlage, wenn

- die Akte wahrheitsgetreu und vollständig ist
- das System, welches die Akte hervorgebracht hat, zuverlässig ist.

Das System kann ein IT-Verfahren wie z.B. ELDORADO oder eine papierbasierte Registratur sein. Dieses System muss, um als zuverlässig zu gelten, folgende Anforderungen erfüllen:

- Es muss regelgeleitet sein. Für die hamburgische Verwaltung gilt inzwischen eine *Muster-Aktenordnung* als Mindeststandard, die von allen Behörden und Ämtern umzusetzen ist.
- Das System muss personenunabhängig sein. Personenunabhängig ist ein System dann, wenn es individuell geschaffen wird und die Organisation keinen Zugriff darauf hat. Die Behörde muss also wissen, dass sie etwas weiß

und was sie weiß. Datenschutzrechtliche Berechtigungskonzepte stehen diesem Gedanken nicht entgegen.

- Ein System muss nachgewiesen und kontrolliert sein. Der Nachweis kann durch ein Fachkonzept, eine Geschäftsordnungsbestimmung usw. erfolgen. „Kontrolle“ heißt in diesem Fall auch, dass die Organisation das System pflegt, mit Ressourcen versorgt und das Regelungsumfeld beachtet. Individuelle Systeme sind in aller Regel nicht nachgewiesen und neigen gelegentlich dazu, mit dem Regelungsumfeld zu kollidieren, weil z.B. personenbezogene Daten „irgendwo“ abgespeichert bzw. abgelegt und dort schlicht vergessen werden. Das Regelungsumfeld – hier vor allem: Hamburgisches Datenschutzgesetz und Hamburgisches Archivgesetz – verlangt die Festsetzung von Aufbewahrungsfristen, eine regelmäßige Aussonderung und damit auch Entlastung des Systems.

Die von der Finanzbehörde federführend vertretenen Systeme wie HIM⁴ und ELDORADO sind personenungebundene, nachgewiesene und kontrollierte Systeme. Die Einführung beider Systeme ist auch geeignet, die individuell gestalteten Systeme nach und nach abzuschaffen. Auch die papierbasierte Registratur in einer Behörde erfüllt diese Voraussetzungen. So genannte Sachbearbeiterregistraturen dagegen bewegen sich regelmäßig außerhalb der Anforderungen.

3.2 Wahrheitstreue und Vollständigkeit

Innerhalb der Akte müssen die Aufzeichnungen den Geschehensablauf wahrheitsgetreu wiedergeben. Insofern gelten die Anforderungen an die Akte auch für die einzelne Aufzeichnung. Ist die Aufzeichnung unverfälscht, so ist sie authentisch und integer. Wahrheitstreue wird auch dadurch gewährleistet, dass beispielsweise Vermerke zeitnah gefertigt werden, so dass Erinnerungslücken oder Erinnerungsverchiebungen ausgeschlossen sind.

Anders als das viele Beschäftigte der hamburgischen Verwaltung wünschen, kann die Frage der Aktenrelevanz (auch: Aktenwürdigkeit) nicht mit einem einfachen „ja“ oder „nein“ beantwortet werden. Insofern musste auch die Formulierung in der *Muster-Aktenordnung* unkonkret bleiben. So muss jeder Bereich den Begriff mit Blick auf die jeweiligen Aufgabenstellungen selbst konkretisieren. Hilfestellungen bieten dabei

- die im jeweiligen Bereich angewandten Fachgesetze, indem sie in die Akte aufzunehmende Aufzeichnungen direkt oder indirekt (z.B. durch Löschungsvorschriften) benennen
- die Grundsatzpapiere „Aktenrelevanz von Dokumenten“ und „E-Mails in elektronischen Akten“ des KoopA ADV (vgl. Abschnitt 5).

Es dürfte sich auch als hilfreich erweisen, die Akte begleitend zum Kernprozess (Fachaufgabe) zu betrachten (vgl. 2.2): Eine SMS, eine E-Mail oder eine Tabelle ist dann eine Aufzeichnung und damit aktenrelevant, wenn sie sich eindeutig einem Schritt innerhalb des Fachprozesses zuordnen lässt. Aktenrelevant sind auch diejenigen Aufzeichnungen, die als Grundlage für mehrere Prozess-Schritte, den gesamten Prozess oder mehrere Prozesse dienen (z.B. eine Datenbank mit „Kundendaten“). Wissensdokumente dagegen dienen in erster Linie der Hintergrundinformation, sind Prozess-Schritten oder Prozessen nicht eindeutig zuzuordnen und damit keine Aufzeichnungen.

Die Konkretisierungen sollten wiederum transparent gemacht – also in Akten dokumentiert – werden, auch um eine einheitliche Vorgehensweise in dem jeweiligen Bereich sicherzustellen. In bestimmten Bereichen wie z.B. der Jugendhilfe ist es bereits üblich, die Aktenführung in Dienstvorschriften zu regeln.

Auf Grund des bisher Gesagten bleibt hier festzuhalten: Eine Akte ist vollständig, wenn die in ihr verknüpften Aufzeichnungen (Inhalt, Struktur, Kontext!) ausreichen, um die oben genannten Funktionen (Dokumentation, Sicherung, Prävention und Planung/Steuerung!) zu erfüllen.

4. Aufgabe der Führungskräfte

Die Führungsaufgabe besteht im Wesentlichen darin, die Bedeutung eines effizienten Managements von Aufzeichnungen für den Kernprozess zu erkennen und diese Erkenntnis im Verantwortungsbereich zu befördern. Daraus abgeleitet sollten Führungskräfte vor allem

- individuelle Systeme abstellen und die Einführung neuer Systeme befördern, die den Anforderungen entsprechen,
- in Registraturen oder verwandten Bereichen fachlich geeignetes Personal einsetzen bzw. die fachliche Qualifikation dieses Personals fördern,
- Regelwerke einfordern und deren Einhaltung überwachen,
- die Frage der Aktenrelevanz bereichsspezifisch klären und dokumentieren,
- den Sachbearbeitenden Zeit einräumen für die Aktenführung sowie
- die Vorbildfunktion wahrnehmen.

5. Quellen, die den vorliegenden Ausführungen zu Grunde liegen:

Rechtsprechung

- Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 06.06.1983 – 2 BVR 244, 310/83, abgedruckt in: NJW (1983) 28, S. 2135

- Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.03.1988 – 1B 153/87, abgedruckt in: NVwZ (1988) 7, S. 621-622
- Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Greifswald vom 22.12.2000 – 2 L 38/99, abgedruckt in: NVwZ (2002) 1, S. 104-107

Normen und Standards

- Muster-Aktenordnung für die Senatsämter und Fachbehörden vom 22.01.2008, Aktenordnung für die Bezirksämter vom 16.07.2008, abrufbar unter <http://www.hamburg.de/kulturbehoerde/schriftgutverwaltung/> (30.01.2013)
- DIN ISO 15489-1:2002-12 Schriftgutverwaltung
- ISO 15489-1:2001 Records Management
- ISO/TR 26122:2008 Information and Documentation – Work Process Analysis for Records
- The InterPARES Project (International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems): Experiental, Interactive and Dynamic Records, abrufbar unter <http://www.interpares.org> (30.01.2013)

Literatur

- Angelika Menne-Haritz: Schriftgut oder Dokumente – Was sind die Spuren automatisierter Verwaltungsarbeit? In: Archivalische Zeitschrift 79 (1996), S. 1- 36
- Irmgard Mummenthey, Jenny Kotte und Julia Brüdegam: Schriftgutverwaltung, Records Management und Records Preservation. In: Information, Wissenschaft und Praxis 60 (2009), S. 369 - 382
- Irmgard Mummenthey: Überlegungen zu Records Management in der hamburgischen Verwaltung. In: Standards und Normen im Alltag der Archive, 44. Rheinischer Archivtag, 10. - 11. Juni 2010 in Bonn-Bad Godesberg, Beiträge (Archivhefte 41), Bonn 2011, S. 27 - 37
- Marc Schaffroth: Was macht Unterlagen zu „Akten“? Konzeptionelle Grundlagen des vorgangorientierten Informationsmanagements. In: Studien und Quellen. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs 22 (1996), S. 357-389
- Wolf Steinbrecher, Martina Müll-Schnurr: Prozessorientierte Ablage. Dokumentenmanagement-Projekte zum Erfolg führen. Praktischer Leitfaden für die Gestaltung einer modernen Ablagestruktur, 1. Aufl. Wiesbaden 2008 (ähnlich: Wolf Steinbrecher: Produktorientierte Ablage. Optimierung des Dokumentenmanagements in der Kommunalverwaltung, Stuttgart 2007)
- Peter Toebak: Records Management. Ein Handbuch, Baden 2007
- Peter Toebak: Records Management. Gestaltung und Umsetzung, Baden 2010

Orientierungshilfen

- Bericht der Arbeitsgruppe „Elektronische Verwaltungsakte“ der Konferenz der Präsidentin des Bundesverwal-

tungsgerichts sowie der Präsidentinnen und der Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe der Länder: „Anforderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Führung elektronischer Verwaltungsakten – eine Orientierungshilfe“ (Stand: 18.02.2011), in: JurPC Web-Dok. 66/2011, Abs. 1-73, abrufbar unter: <http://www.jurpc.de/aufsatz/20110066.htm> (30.01.2013)

- KoopA ADV, Arbeitsgruppe IT-gestützte Verwaltungsarbeit, Grundsatzpapier „Aktenrelevanz von Dokumenten“, abrufbar unter http://www.bundesarchiv.de/imperia/md/content/abteilungen/abt/bbea/grundsatzpapier_aktenrelevanz_von_dokumenten_version_1.0.pdf (30.01.2013)
- KoopA ADV, Arbeitsgruppe IT-gestützte Verwaltungsarbeit, Grundsatzpapier „E-Mails in elektronischen Akten“, abrufbar unter http://www.bundesarchiv.de/imperia/md/content/abteilungen/abt/bbea/grundsatzpapier_emails_in_elektronischen_akten_version_1.pdf (30.01.2013)
- Staatsarchiv Hamburg, Informationspapiere u.a. zu Aktenverzeichnis, Aktenplan und Aufbewahrungsfristen, abrufbar unter: <http://www.hamburg.de/kulturbehoerde/schriftgutverwaltung/> (30.01.2013)

-
- ¹ Die kursiv gedruckten Bezeichnungen weisen auf die Quellen in Abschnitt 5 hin.
 - ² Für Sach- oder Geschäftsakten ergeben sich die Aufbewahrungsfristen in der Regel aus den Aktenordnungen der Behörden. In einigen Fällen sehen Fachgesetze bestimmte Fristen (vgl. z.B. § 91 HmbBG) vor oder wurden Fristen bereits in Verwaltungsvorschriften (z.B. für Bauaufsichtsakten) fest-gesetzt.
 - ³ ELDORADO = Elektronische Dokumentenverwaltung für Registraturen auf der Basis von teradoc©.
 - ⁴ HIM = Hamburger Informationsmanagement, elektronischer Entscheidungsworkflow.
 - ⁵ „Aktenwürdig ist Schriftgut, das erforderlich und geeignet ist, die getroffenen Entscheidungen sowie den maßgeblichen Entscheidungsprozess einschließlich der beteiligten Stellen jederzeit nachvollziehbar und überprüfbar zu machen“ (Abschnitt 1.2.3 der Muster-Aktenordnung).
 - ⁶ Vgl. auch Jahresbericht 2011 des Rechnungshofes der Freien und Hansestadt Hamburg, Rn. 179 (hier: Vorgabe einheitlicher Standards für die Aktenführung), abrufbar unter <http://www.hamburg.de/contentblob/2780204/data/jahresbericht-2011.pdf> (30.01.2013).
 - ⁷ Ist eine Überwindung eines Medienbruches (Beispiel: SMS und noch papierbasierte Registratur) nicht möglich, dann müssen die wesentlichen Primär- und Sekundärinformationen (also u.a.: Inhalt der SMS, Absender, Zeit) in einen Vermerk übertragen werden.

Kulturbehörde - Staatsarchiv
Kattunbleiche 19
22041 Hamburg
Tel: 040 428 31-3143
Fax: 040 428 23-3201
www.hamburg.de/staatsarchiv



Hamburg | Kulturbehörde