

Schriftgutverwaltung und elektronische Akten: Ein unterschätzter Erfolgsfaktor

Rainer Ullrich

1. Die Bedeutung der Schriftgutverwaltung für das Verwaltungshandeln – Ein kurzer Überblick

Die öffentliche Verwaltung, wie jede andere bürokratische Organisation, lebt von der Schriftlichkeit des Handelns. Daher wird der Schriftgutverwaltung traditionell ein hoher Stellenwert eingeräumt. Neben der Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit behördlicher Entscheidungsprozesse, die sich als wichtige Elemente aus der Rechtsstaatlichkeit allen Verwaltungshandelns ergeben, hängt die Qualität der Aufgabenerfüllung von Behörden neben dem Fachwissen der Mitarbeiter immer auch von den Informationen ab, die bei der Bearbeitung der Geschäftsvorfälle zur Verfügung stehen. Eine wesentliche Informationsquelle ist dabei das Behördenschriftgut. Die Aktenkundigkeit des Verwaltungshandelns hat von daher einen hohen Stellenwert.

Die bis zum Jahr 2000 gültige Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) I bestimmt in § 32 „Der Stand einer Sache muss jederzeit aus den Akten vollständig ersichtlich sein.“ Dies ist nicht allein ein formales Prinzip, sondern hat praktische Gründe.

Für das Aufbewahren von Schriftgut sind folgende Gründe entscheidend:

1. die Sicherung von Rechtsansprüchen durch das Aufbewahren von Verträgen, zahlungsbegründenden Unterlagen usw.,
2. die Sicherstellung rechtlicher Verpflichtungen, wie sie sich z.B. aus den gesetzlichen Aufbewahrungsfristen bzw. aus den Archivgesetzen ergeben,
3. die Dokumentation für den Nachweis des richtigen Handelns,
4. die Sicherstellung kontinuierlichen Verwaltungshandelns, insbesondere bei Wiederaufleben eines Geschäftsvorfalles bzw. Äußerungen von Behörden zu einem Sachverhalt bei Bearbeiterwechseln bzw. bei Zuständigkeitswechseln, um die Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns nach außen sicherzustellen,
5. die Sammlung und Aktualisierung eines aufgabenbezogenen Informationsbestandes,
6. die Nachvollziehbarkeit von Informations- und Entscheidungsprozessen. Dies ist nicht nur eine formale Notwendigkeit, sondern entspricht auch dem Rechtsstaatsgebot, das die Verursachung einer Verwaltungshandlung als zentrales Element vorsieht.
7. die Aktualisierung und Erhaltung des Fachwissens der Bearbeiter und der Führungskräfte.

Die 1984 vom Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragtem für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen „Empfehlungen für die Schriftgutverwaltung“ stellen fest: „Dem Bearbeiter steht bei der Bearbeitung von Geschäftsvorfällen nur eine begrenzte Zeit für die Auswertung von Informationen zur Verfügung.“¹

Ist die Menge der angebotenen Informationen zu groß, und sind diese inhaltlich unzureichend erschlossen, besteht die Gefahr, dass eine dem Geschäftsvorfall angemessene Informationsauswertung behindert wird. Somit kann durch ein Zuviel an Informationen ein Informationsdefizit entstehen. Die Schriftgutverwaltung muss der Gefahr der Informationsüberflutung durch verstärkte Ordnung des Schriftgutes und durch eingehende Inhaltserschließung sowie durch übersichtliche Aktenverzeichnisse begegnen.

Das für die Schriftgutverwaltung zuständige Personal sowie die für die Schriftgutverwaltung zuständigen Organisationsformen haben sich im Laufe der Zeit allerdings beträchtlich gewandelt. Hoffmann weist zu Recht darauf hin, dass die behördliche Schriftgutverwaltung vor dem Beginn der Büroreform durch eine scharfe organisatorische und personelle Trennung zwischen Schriftgutverwalten und Bearbeiten gekennzeichnet war. Die Registratoren waren ein in der Verwaltung geachteter Berufsstand, sie zählten innerhalb der dreigliedrigen Beamtenhierarchie zu den mittleren Beamten. Die Registratoren der obersten Reichsbehörden gehörten nach dem Besoldungsgesetz von 1909 der gleichen Gehaltsklasse an wie die so genannten Expedienten, die Entwürfe anzufertigen hatten und mit den heutigen Sachbearbeitern verglichen werden können.²

¹ Empfehlungen für die Schriftgutverwaltung. Herausgegeben vom Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und vom Bundesminister des Innern. O.O. 1984, S. 13.

² Heinz Hoffmann: Behördliche Schriftgutverwaltung. Ein Handbuch für das Ordnen, Registrieren, Aussondern und Archivieren von Akten von Behörden. 2. Aufl. München 2000, S. 25.

Eine der zentralen Forderungen aus der Zeit der Büroreform, nämlich auf eine Registratur völlig zu verzichten und die Verwaltung des Schriftgutes weitgehend dem Bearbeiter allein zu überlassen, konnte sich in der Folgezeit nicht durchsetzen. Erst mit der elektronischen Bearbeitung der Geschäftsvorfälle hat sich diese Veränderung faktisch vollzogen, ohne dass die Regelwerke bislang daraufhin angepasst worden wären und ohne dass die mit der Bearbeitung befassten Personen für die neuen Aufgaben sensibilisiert wären.

Wie problematisch die personelle und organisatorische Situation bis in die jüngste Gegenwart hinein eingeschätzt wurde, zeigt Hoffmanns Mahnung, wenn er ausführt: „Die Qualität der Schriftgutverwaltung hängt nicht so sehr von den Vorschriften ab, sondern richtet sich vor allem nach der Qualität des Personals der Schriftgutverwaltung, das – falls unfähig und ungeschult – die besten Vorschriften wirkungslos bleiben lässt. Aus diesem Grunde kommt der Sicherung und Verbesserung der Qualität der Schriftgutverwaltung besondere Bedeutung zu. [...] Die Klage über das schlechte Registraturpersonal zumindest im 20. Jahrhundert ist über Jahrzehnte hinweg verbreitet und besitzt sozusagen schon Tradition. Zum anderen muss auf eine fatale Beziehung zwischen der verbreiteten Einschätzung der Schriftgutverwaltung und dem Leistungsbild des Registraturpersonals hingewiesen werden. Wird Schriftgutverwaltern als zwar notwendige jedoch leicht erlernbare und deswegen von jedermann ohne weiteres beherrschbare Tätigkeit angesehen, [sind Probleme zu erwarten].“³

Diese Ausführungen Hoffmanns wären lediglich von historischem Interesse, würden sie nicht durch die heutige Situation dramatisch an Aktualität gewinnen: Durch die faktische Umgehung der Registratur bei der Bearbeitung elektronischer Dokumente gilt Hoffmanns Feststellung für alle Bearbeiterinnen und Bearbeiter.

2. Die Arbeit mit elektronischen Akten und die Veränderung der Büroprozesse

Bei den Versuchen zur Optimierung der Schriftgutverwaltung handelt es sich – aus heutiger Sicht – von der Büroreform bis zu den „Empfehlungen“ von 1984 nicht um tiefgreifende Veränderungen. Zentrales Medium der behördlichen Arbeit war und blieb das Papier, alle behördlichen Prozesse orientierten sich am Dokument und seinem Lauf durch die Hierarchien und Organisationen. Mit dem Aufkommen der modernen Bürokommunikation änderte sich die Dominanz des Papiers. Heute werden überwiegend elektronische Dokumente kommuniziert, auch diese entstehen nicht mehr wie in der traditionellen Büroorganisation arbeitsteilig, d.h. durch Diktat oder handschriftliche Vorgabe ausgeführt durch einen zentralen Schreibdienst in der Kanzlei. Die Dokumente entstehen beim Bearbeiter und werden von diesem dezentral über E-Mail kommuniziert.

Wir haben es heute mit der paradoxen Situation zu tun, dass zwar die Papierakte de jure die führende, d.h. die rechtsverbindliche Akte ist, dass diese Akten jedoch in der Vielzahl der Fälle unvollständig sind. Da die elektronische Kommunikation zunimmt und die Kommunikation per E-Mail überwiegend von Bearbeitung zu Bearbeitung erfolgt, sind die traditionellen Erschließungs-, Eingangs- und Kenntnisnahmeprozesse, wie sie sich seit nunmehr hundert Jahren etabliert haben, obsolet geworden. Ein Großteil der Kommunikation, sowohl behördenintern als auch extern, findet heute über E-Mail statt. Kennzeichen dieser „E-Mail-Kultur“ ist, dass die Bearbeiterinnen und Bearbeiter

³ Hoffmann, Schriftgutverwaltung (wie Anm. 2), S. 461.

unmittelbar von ihren Kommunikationspartnern adressiert werden, die E-Mail also im persönlichen Postfach der Betroffenen landet. Damit sind die behördlichen Posteingangsprozesse faktisch außer Kraft gesetzt. Weder formale Kenntnisnahmen eines Eingangsempfängers noch die Zuordnung des eingehenden Schriftguts zu einer Akte durch die Registratur sind weiterhin möglich.

Die Neufassung der GGO im Jahre 2000 hat diesem Umstand bereits Rechnung getragen, nämlich dadurch, dass der Abteilungsleiter, der nach der alten GGO I der Eingangsempfänger war, nunmehr durch den Referatsleiter abgelöst wurde. Hier versucht die den Geschäftsgang bestimmende Norm einen Sachverhalt im Nachhinein zu legitimieren, der sich längst eingestellt hatte. Für die Aktenbildung und die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns hat dieser Umstand hingegen verheerende Folgen.

Papierakten sind heute in der Regel unvollständig. Nur noch diejenigen Dokumente, die tatsächlich auf dem konventionellen Postweg in eine Behörde gelangen, können mit den traditionellen Mitteln der Posteingangsverwaltung und Schriftgutverwaltung bearbeitet werden. Gängige Praxis dürfte heutzutage hingegen die Hybridakte sein. Dies bedeutet, dass Papiereingänge in der Papierakte landen, elektronische Eingänge hingegen in privat organisierten Verzeichnissen der jeweiligen Bearbeiterinnen und Bearbeiter abgelegt werden. Diese Verzeichnisse sind dadurch gekennzeichnet, dass sie sich in der Regel nicht am Aktenplan orientieren, sondern den jeweiligen subjektiven Ordnungskriterien des Bearbeiters unterliegen.

Damit ist faktisch das Prinzip der Behördenöffentlichkeit von Akten ausgehebelt, da zum einen die Rudimentpapierakte nicht mehr den vollständigen Sachverhalt widerspiegelt, zum anderen aber die elektronischen Teile der Akte sich dem allgemeinen Zugriff durch die individuellen Ablagekriterien des Bearbeiters entziehen. Wie sehr die klassische Aktenbildung bereits an Bedeutung verloren hat, lässt sich in der Praxis an zwei Tendenzen illustrieren:

1. Dem Zuwachs an Papierakten

In den meisten Registraturen hat sich der Anfall der Papierakten in den letzten Jahren deutlich vermindert. Dies ist ein wichtiges Indiz dafür, dass immer weniger Dokumente in die Papierakte gegeben werden, da der Bearbeiter selbstverständlich die elektronischen Dokumente nicht ausdruckt und über die Registratur der Papierakte zuführt. Für die Bearbeitung ist dies auch gar nicht erforderlich – zunächst jedenfalls –, da der Zugriff auf die elektronischen Informationen so lange gegeben ist, wie der Bearbeiter „sein“ Schriftgut verwaltet.

2. Dem immer größer werdenden Speicherplatzbedarf der Bearbeiterinnen und Bearbeiter

In allen Behörden lässt sich beobachten, dass die den Bearbeiterinnen und Bearbeitern zugebilligten Speicherkapazitäten auf ihren Laufwerken immer weniger ausreichen. Dies ist ein sicherer Beleg für die Tatsache, dass immer mehr elektronische Dokumente abgelegt werden, wobei redundantes Speichern die Übersichtlichkeit erschwert. Dies ist auch nicht verwunderlich. Eine regelkonforme, nachvollziehbare und vollständige elektronische Ablage würde erfordern, dass alle Dokumente sich entweder in der Papierakte oder aber in der elektronischen Akte befinden. Die allermeisten Behörden verfügen derzeit aber über keine Systeme zur elektronischen Aktenverwaltung, der flächendeckende Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen (DMS) oder Vorgangsbearbeitungssystemen (VBS) ist heute noch die Ausnahme. Daher wird nach individuellen Kriterien „wild“ in E-Mailverzeichnissen oder in Verzeichnissen auf abteilungs-, referats- oder gar bearbeiterbezogenen Laufwerken abgelegt.

Diese Tatsachen haben inzwischen die Verwaltungsorganisatoren alarmiert. Dies wird bei der Veränderung der Regeln zur Eingangsbehandlung in der neuen GGO Eingangsbehandlung deutlich.

§ 17 der GGO I sah in Absatz 2 vor, dass der Eingangsempfänger, „wenn nichts anderes bestimmt wird, der zuständige Abteilungsleiter [ist,] der die Eingänge an etwaige Unterabteilungsleiter oder an die Referatsleiter weitergibt“. Den durch die GGO I eingeräumten Ermessensspielraum („Zur Beschleunigung des Geschäftsgangs empfiehlt es sich jedoch möglichst die Referatsleiter zu Eingangsempfängern zu bestellen“), hat man weithin nicht genutzt.

Neben einer Veränderung des Verwaltungsparadigmas von der Misstrauensorganisation zur Vertrauensorganisation ist für die Veränderung der Eingangsbehandlung in der neuen GGO nicht zuletzt auch die dramatische Veränderung des Kommunikationsverhaltens und des Dokumentenflusses entscheidend. Dies wird beispielsweise in § 12 der GGO deutlich, wenn in Absatz 1 der Vorrang der elektronischen Bearbeitung betont wird: „In den Arbeitsabläufen sind elektronische Verfahren so weit wie möglich zu nutzen.“

Für die Behandlung der Eingänge bestimmt § 13 in Absatz 2, dass Eingänge nach Anlage 1 zu behandeln und unmittelbar der Referatsleitung zuzuleiten sind, soweit nichts anderes bestimmt wird. Neben der Veränderung des grundsätzlichen Führungsparadigmas, wie es sich in § 11 Absatz 4 zeigt: „Jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter ist für die sach- und zeitgerechte sowie wirtschaftliche Bearbeitung der übertragenen Aufgaben selbst verantwortlich und soll in den Angelegenheiten des zugewiesenen Aufgabengebietes initiativ und eigenständig arbeiten“, ist die Veränderung des Kommunikationsverhaltens ein entscheidender Grund für die Veränderung der Eingangsbehandlung.

Hat die Neuregelung der Eingangsbehandlung den elektronischen Arbeitsweisen bereits Rechnung getragen, ist dies für die Organisation der Schriftgutverwaltung nicht der Fall. Noch die neue Registraturrechtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien aus dem Jahr 2000 bestimmt in § 6 faktisch den Vorrang der papiergebundenen Arbeit. „Das aus der Bearbeitung entstehende Schriftgut muss vollständig authentisch und übersichtlich sein. Aktenrelevante elektronisch empfangene, erstellte oder versandte Dokumente sind bei papiergebundener Arbeit auszudrucken.“ Eine Verpflichtung, so schnell wie möglich die elektronische Akte einzuführen, war wohl ressortübergreifend nicht durchsetzbar. Insofern spiegeln die Regelungen der GGO, die eine Konkretisierung der Ressorthoheit des Ministers nach Artikel 65 GG darstellen, immer nur den kleinsten gemeinsamen Nenner wider.

In Absatz 4 von § 6 wird, was die Organisation der Schriftgutverwaltung bei elektronischer Arbeit angeht, keine detaillierte Regelung empfohlen. Dort heißt es: „Bei elektronischer Vorgangsbearbeitung ist sicherzustellen, dass die Dokumente, der Laufweg und die Aufzeichnungen aus der Bearbeitung (z. B. Geschäftsgangvermerke, Verfügungen, Aktenvermerke, Zeichnungen, Mitzeichnungen, Kenntnisnahmen) in Protokoll- und Bearbeitungsinformationen nachgewiesen und der elektronischen Akte zugeordnet werden.“ Wer diese Aufgabe erfüllen soll, regelt die Registraturrechtlinie nicht.

Das Verwaltungshandeln ist weitgehend nur noch auf Laufwerken der Bearbeiterinnen und Bearbeiter bzw. in ihren E-Mail-Verzeichnissen nachvollziehbar. Angesichts der Tatsache, dass eine ausgedruckte E-Mail-Korrespondenz mit historisierenden Bearbeitungsvermerken den Anforderungen einer rechtssicheren und revisionsfesten Nachvollziehbarkeit von Entscheidungsprozessen nicht entspricht, muss festgestellt werden, dass die Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns heute in sehr vielen Behörden akut gefährdet ist.

Bis zur flächendeckenden Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen werden daher lückenhafte Akten entstehen, die für einen Zeitraum von inzwischen mehr als zehn Jahren das Verwaltungshandeln nicht mehr vollständig abbilden. Für die Archive bedeutet dies, dass in der Zukunft rudimentäre Papierakten (sie enthalten in der Regel papiergebundene Eingänge bzw. wenige Dokumente, die noch auf dem Papierwege abgestimmt werden und daher in Papierform mit den entsprechenden historisierenden Informationen vorliegen) an die Archive abgegeben werden. Die wesentlich wichtigeren elektronischen Informationen und auf elektronischem Wege per E-Mail abgestimmten Dokumente und Entscheidungsprozesse werden nicht mehr dokumentiert und verbleiben beim Bearbeiter bzw. der Bearbeiterin.

Die Folgen nicht nur für die Überlieferung, sondern auch für die Arbeit der Behörden sind dramatisch: Die Rekonstruktion von Entscheidungsprozessen wird nur unvollständig möglich sein. Parallel dazu verlieren Aktenplan, Geschäftszeichen und klassische Aktenbildungsregeln faktisch an Bedeutung. Wo überhaupt systematisch elektronisch abgelegt wird, vollzieht sich das „Registrieren“ weitgehend am Arbeitsplatz des Bearbeiters, ohne dass dieser für die Fragen der Schriftgutverwaltung sensibilisiert oder gar ausgebildet würde. Die von den Büroreformern erwünschte Registrierung durch den Bearbeiter wäre heute zwingend und wünschenswert, vollzieht sich aber nicht.

3. Die Schwierigkeiten bei der Einführung der elektronischen Akte

Die oben geschilderte Praxis hat nun zur Folge, dass die Einführung von Dokumentenmanagement- oder Vorgangsbearbeitungssystemen sich vielfach schwierig gestaltet. Über Jahre hinweg haben sich die informellen, zwar nicht regelkonformen, aber bequemen Verhaltensweisen eingespielt. Mit der Einführung der elektronischen Akte sollen die Integrität bzw. die Vollständigkeit von Akten überhaupt wieder hergestellt werden. Dies erfordert ein völlig neues Verhalten der Bearbeitung, ohne dass die verantwortlichen Bearbeiterinnen und Bearbeiter hierfür ausreichend sensibilisiert oder gar ausgebildet sind. Entgegen mancher Vermutung werden der Aktenplan und die Ablage von elektronischen Dokumenten in Akten keineswegs überflüssig. Auch die elektronische Akte ist eine Zusammenfassung aufgabenbezogener und zusammengehöriger Schriftstücke. Um diese nun aber nachvollziehbar und aufgabenbezogen abzulegen, ist der Aktenplan ein unentbehrliches Hilfsmittel. Gerade hier liegt aber eine entscheidende Schwachstelle der Einführung der elektronischen Akte. Die Bearbeitung ist im Umgang mit dem Aktenplan nicht qualifiziert.

Um den Registraturprozess nun aber nicht dadurch zu verkomplizieren, dass ein dezentral eingegangenes Dokument beim Bearbeiter von diesem zunächst der Registratur zugeleitet wird, diese das Dokument dann einer elektronischen Akte zuordnet und diese Akte dann zusammen mit dem Eingang wieder in den Postkorb der Bearbeiter legt, um diesen zeitraubenden Prozess also zu verkürzen, ist es unabdingbar, dass die Bearbeiter ihre Akten selber bilden können.

Hierzu ist eine grundsätzliche Sensibilisierung in Fragen der Schriftgutverwaltung und Aktenbildung sowie eine gründliche Kenntnis des Aktenplans vonnöten. Hieran mangelt es aber häufig. Der Aktenplan ist über viele Jahre hinweg für den Bearbeiter ein Buch mit sieben Siegeln gewesen. Die derzeit in den Behörden verwendeten Aktenpläne sind häufig völlig veraltet. Die Entwicklung der Fachaufgaben ist im Aktenplan nicht hinreichend reflektiert, weist keine angemessene Gliederungstiefe auf, die Bezeichnung der Bezugseinheiten ist nicht sprechend, die Bezugseinheiten sind nicht so gegliedert, dass

sie mit dem tatsächlichen Aktenanfall korrespondieren usw. Solange Registratoren für die Aktenbildung verantwortlich waren, ist dieser Umstand nicht ins Gewicht gefallen, da die Registraturen sich mit individuellen Systemen (z.B. freie Ableitungen) beholfen haben, um den sachsystematischen Mangel des eigentlichen Ordnungsinstrumentes Aktenplan auszugleichen. Dieser so gebildete Aktenbestand ist für Dritte, also auch für die fachlich zuständigen Bearbeiterinnen und Bearbeiter, nicht handhabbar. Daher müssen vor Einführung eines DMS oder eines VBS die Aktenpläne aktualisiert und in aller Regel einer gründlichen Revision unterzogen werden.

Neben der mangelnden Handhabung des Aktenplanes ist die Eingabe von Metadaten ein weiteres organisatorisches Problem bei der Einführung der elektronischen Akte. Sollen nämlich Dokumente elektronisch recherchierbar werden, müssen sie mit den entsprechenden Metadaten im System nachgewiesen werden. Wer nun aber soll diese Metadaten im System hinterlegen? Neben den Bearbeitern kommen hierfür die Registratoren in Betracht, deren Aufgabenprofil sich aber in den nächsten Jahren dramatisch verändern wird. In jedem Falle aber kostet die Eingabe von Metadaten, ohne die eine elektronische Veraktung nicht sinnvoll ist, viel Zeit. Falls die Metadateneingabe nicht vom Bearbeiter vorgenommen wird, sondern von einer zentralen Stelle, beispielsweise der Registratur, ist auf die Qualitätssicherung dieser Metadateneingabe durch die Bearbeitung zu achten.

Die bedarfsgerechte Eingabe von Metadaten ist ein Schlüsselfaktor zum Erfolg, d.h. so viele Metadaten wie nötig, so wenige wie möglich, da die Metadateneingabe in aller Regel immer noch zeitaufwendig ist. Das Einscannen von Papierdokumenten sowie die manuelle Eingabe von Metadaten wird im Übrigen an Bedeutung verlieren, erstens, weil die elektronische Kommunikation zunimmt und immer weniger aktenrelevante Schriftstücke in Papierform eingehen und zweitens, da durch die zunehmende elektronische Kommunikation und die entsprechenden Schnittstellen von DMS und VBS die Metadatenübernahme zum Teil elektronisch erfolgt und von den Bearbeitern nur noch qualitätsgesichert werden muss.

Systeme zur IT-Unterstützung der Vorgangsbearbeitung oder zur Führung der elektronischen Akte, d.h. also Vorgangsbearbeitungssysteme oder Dokumentenmanagementsysteme, sind außerordentlich komplex. Ihre Bedienung ist kompliziert, und die Bearbeiter sind in besonderer Weise unter Druck gesetzt, da sie sich außerhalb des Systems nicht mehr bewegen können und sämtliche Bearbeitungsprozesse innerhalb des DMS oder VBS erfolgen müssen. Hiermit ist ein Umgehen des Systems nahezu unmöglich. Unergonomische Oberflächen oder eine mangelhaft geplante Einführung der Systeme verhindern oder erschweren in der ersten Zeit häufig die Akzeptanz.

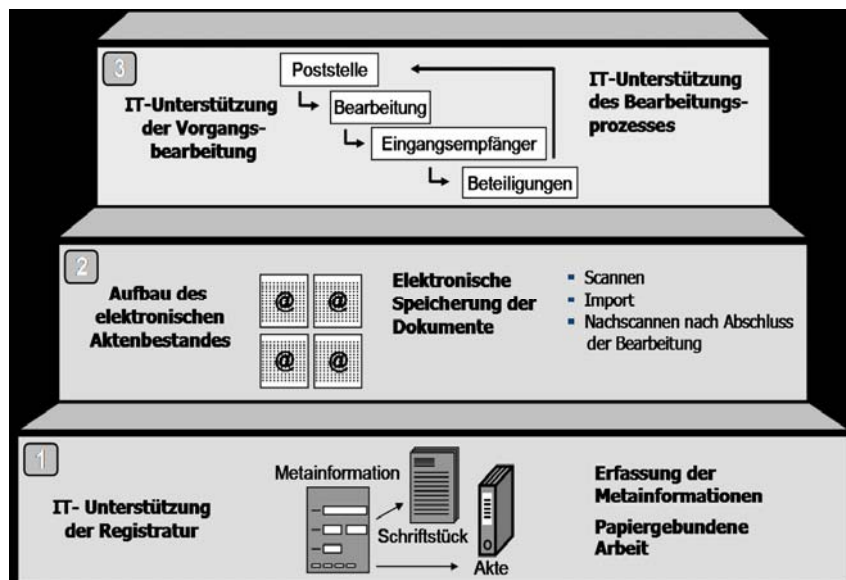
Dennoch ist die ausschließliche und vollständige Ablage aller bearbeitungsrelevanten Dokumente in einem VBS oder DMS unverzichtbar, oder anders ausgedrückt: Die elektronische Akte muss vollständig und verbindlich sein. Papierakten oder Teile von Papierakten werden nur in ganz bestimmten Ausnahmefällen überhaupt geführt (z.B. Baupläne und komplexe Dokumentstrukturen, die zur täglichen Bearbeitung nicht benötigt werden, und deren Einscannen einen unverhältnismäßig hohen Aufwand darstellen würde).

Alle aktenrelevanten Papierdokumente werden eingescannt und ausschließlich in der elektronischen Akte verwaltet. So früh wie möglich sollen Dokumente in einen Aktenkontext gebracht werden. Jede eingehende E-Mail ist nach den Regelwerken wie ein Posteingang zu behandeln und entweder den Beteiligten vorzulegen oder aber einer Akte zuzuordnen. Außerhalb der elektronischen Akte existieren keine aktenrelevanten Ablagesysteme. Diese elektronische Akte wird

in der Regel von Bearbeitern geführt. Diese sind darauf nicht vorbereitet und müssen in Fragen der Schriftgut- bzw. Aktenverwaltung sensibilisiert und qualifiziert werden. Eine weitere wichtige Voraussetzung besteht in der Anpassung der Regelwerke an die Bedürfnisse der elektronischen Arbeit. Hier haben die Neufassungen vieler Geschäftsordnungen und Registraturanweisungen in den letzten Jahren sowohl im Bund als auch im Land viel geleistet. Allerdings bleibt auch hier noch einiges zu tun, und viele Regelwerke sind bis heute nicht wirklich konsequent. Die Registraturanweisung des Bundes beispielsweise hat sich nicht dazu durchringen können, das oben geschilderte Procedere der Aktenbildung beim Bearbeiter als Regelfall zu formulieren. Die Registraturorganisation als solche wird nicht reflektiert und daher wird viel Optimierungspotenzial nicht genutzt. Die elektronische Akte wird nur dann erfolgreich eingeführt werden, wenn außerhalb des Aktenkontextes keine elektronischen Dokumente mehr auf Laufwerken oder in persönlichen Verzeichnissen der Bearbeiter zugelassen werden. In der Regel stichtagsbezogen muss die elektronische Akte als vollständige und verbindliche Akte definiert werden.

4. Die elektronische Akte und die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung

Nach dem DOMEA-Konzept folgt auf den Aufbau des elektronischen Aktenbestandes notwendig die IT-Unterstützung der Vorgangsbearbeitung, d.h. die vollständige Abwicklung der Geschäftsprozesse innerhalb eines Vorgangsbearbeitungssystems. Vorgangsbearbeitungssysteme und die vollständige elektronische Arbeit stellen sich hingegen als äußerst komplex dar, deren Einführung entsprechend geplant und begleitet werden muss. Viele Behörden scheuen diesen Aufwand. Die Folge ist, dass die Einführung elektronischer Akten damit auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben wird. Anders ausgedrückt: Da die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung zu komplex ist, konserviert man den derzeitigen, nicht gesetzeskonformen Hybridzustand. Aus der Beratungspraxis hingegen lässt sich feststellen, dass für die Vollständigkeit ausschließlich die frühzeitige elektronische Veraktung entscheidend ist, nicht hingegen die elektronische Vorgangsbearbeitung.



Anders ausgedrückt: Die Komplexität der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung darf nicht verhindern, dass flächendeckend elektronische Akten eingeführt

werden, notfalls auch ohne dass man die Stufe drei der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung nach dem DOMEA-Konzept bereits realisieren möchte. Auch wenn sich der Nutzen eines Vorgangsbearbeitungssystems erst in der Stufe drei des DOMEA-Konzeptes vollständig ergibt, ist die Einführung der elektronischen Akte ein so wesentlicher Fortschritt gegenüber dem Hybridenchaos von heute, dass die elektronische Akte unverzichtbar ist.

In diesem Zusammenhang möchte ich auf die besondere Bedeutung der Archive hinweisen. Wie wir in vielen Projekten feststellen konnten, ist das Wissen über geschäftsordnungskonforme Verwaltungsprozesse bei der Bearbeitung sehr schlecht. Ebenso mangelhaft sind die Kenntnisse im Hinblick auf die Schriftgutverwaltung. Die Bedeutung des Registrierens und die Methoden und Techniken der Schriftgutverwaltung sind den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht bekannt. Dazu kommt ein dramatischer Kompetenzverlust in den Registraturen selbst. Die erfahrenen Registratoren werden zunehmend pensioniert, und die nachfolgenden Registraturkräfte sind häufig in Organisationen des „multifunktionalen Assistenzdienstes“ aufgegangen, d.h. stehen nicht mehr exklusiv für registrierende Tätigkeiten zur Verfügung. Von hier wird eine Schulung und Sensibilisierung der Bearbeitung in Fragen der Schriftgutverwaltung nicht zu erreichen sein.

Die Archive sind häufig in Ländern und Kommunen die einzigen Institutionen, die über fundierte, behördenübergreifende Kenntnisse im Bereich der Schriftgutverwaltung verfügen und dieses auch weitergeben können.

Aber auch hier bleiben noch Aufgaben. Eine systematische Darstellung des Umgangs mit elektronischen Akten, wie sie Hoffmann in seinem Grundlagenwerk über die papiergebundene Schriftgutverwaltung vorgelegt hat, existiert bislang noch nicht.

Grundsätzlich neue Verfahrensweisen wie die Organisation der Schriftgutverwaltung in Zeiten der elektronischen Akte, das Vermeiden von redundanten Ablagen, die Abbildung von Sachzusammenhängen außerhalb des Vorgangskontextes sind Fragen, die sich mit zunehmendem Einsatz von DMS oder VBS immer dringlicher stellen und die heute zu einem großen Teil noch nicht beantwortet sind. Auch wenn die elektronische Akte flächendeckend eingeführt ist, bleibt noch viel zu tun.