

# Standards in der Praxis: Erfahrungen bei der Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems in Sachsen\*

Andrea Wettmann

## Das Projekt<sup>1</sup>

Mit der Kenntnisnahme des im Jahre 2003 erarbeiteten Rahmenkonzepts und der Einrichtung eines Kompetenzzentrums IT-gestützte Vorgangsbearbeitung (CCV)<sup>2</sup> bekräftigte das sächsische Kabinett im Februar 2004 seinen politischen Willen, im Freistaat Sachsen die elektronische Akte einzuführen. Anders als in anderen Bundesländern<sup>3</sup> zielt das derzeit bis Juli 2007 terminierte Projekt zunächst jedoch nicht auf die flächendeckende Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung, sondern auf deren Pilotierung in ausgewählten

\* Bei der folgenden Darstellung handelt es sich um einen Bericht aus einem laufenden Projekt. Sie kann daher nur den zum Zeitpunkt der Tagung aktuellen Sach- und Diskussionsstand wiedergeben.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu ausführlicher meinen Beitrag: eGovernment um jeden Preis? Aktuelle Vorhaben zur Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung und der digitalen Signatur im Freistaat Sachsen, in: Rainer Hering/Udo Schäfer (Hg.), Digitales Verwalten – Digitales Archivieren. 8. Tagung des Arbeitskreises „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“ am 27. und 28. April 2004 im Staatsarchiv Hamburg (Veröffentlichungen aus dem Staatsarchiv der Freien und Hansestadt Hamburg Bd. 19), Hamburg 2004, S. 87-94 sowie zum jüngsten Stand Tobias Frick/Nicol Feske, Auf dem Weg zur digitalen Schriftgutverwaltung, in: Sächsisches Archivblatt 1 (2006), S. 3-5.

<sup>2</sup> Zur Projektorganisation vgl. Abb. 1.

<sup>3</sup> Vgl. zum Beispiel Bayern den Beitrag von Margit Ksoll-Marcon in diesem Band.

Behörden.<sup>4</sup> Die Erfahrungen des seit Ende 2003 im Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft laufenden Projekts werden in die Pilotierung einbezogen. Erst nach erfolgter Evaluierung der Ergebnisse wird das Kabinett über das weitere Vorgehen befinden. Andere konkurrierende Projekte zur Einführung der elektronischen Akte sollen während dieser Pilotierungsphase nicht durchgeführt werden.

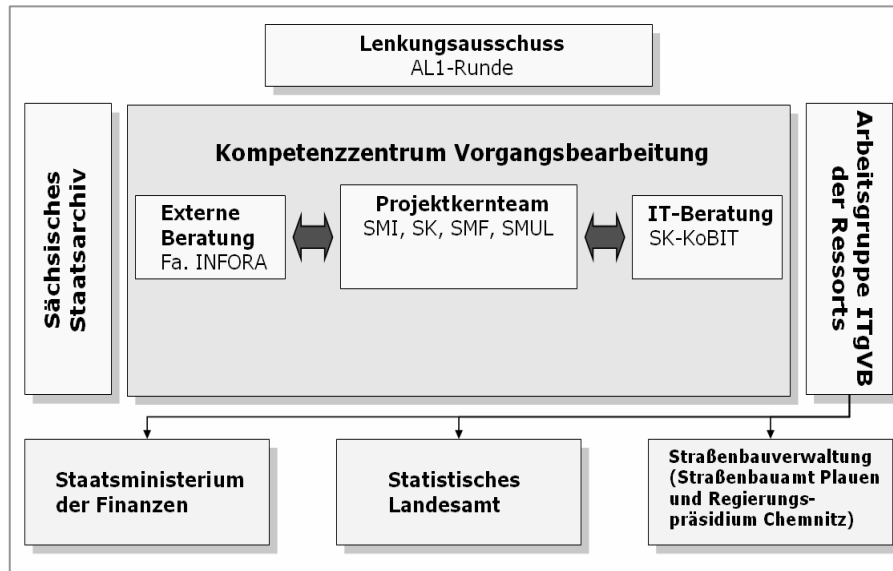


Abbildung 1: Projektorganisation „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“; Quelle: CCV

Für das Sächsische Staatsarchiv war mit genanntem Kabinettsbeschluss klar, dass die Berücksichtigung archivischer Anforderungen bei der Einführung der elektronischen Akte nur durch eine intensive und frühzeitige Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum sichergestellt werden kann. Diese Zusammenarbeit wurde jedoch nicht nur von archivischer Seite angestrebt. Vielmehr fordert auch der Gesetzgeber, dass das Staatsarchiv die anbieterpflichtigen Stellen bei der Verwaltung ihrer Unterlagen berät.<sup>5</sup> Und der Sächsische Rechnungshof hat dem Staatsarchiv in seinem Jahresbericht 2003 aufgetragen, einer unkontrollierten Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung entgegenzuwirken, um so nicht beherrschbare Folgekosten zu vermeiden, die spätestens bei der Archivierung der Unterlagen anfallen werden.<sup>6</sup> Es stellte sich jedoch die Frage – und sie stellt sich seit Beginn des Projekts immer wieder neu –, welche personellen Ressourcen durch das Staatsarchiv zur Verfügung gestellt werden können. Einen Mitarbeiter ständig in das Kompetenzzentrum zu entsenden, war nicht möglich. Die Mitwirkung des Staatsarchivs muss sich vielmehr darauf beschränken, das Kompetenzzentrum in Fragen der Schriftgutverwaltung und der Archivierung zu beraten (s. Abb. 1). Darüber hinaus sollen im Rahmen des Projekts in einer Behörde die Aussonderung elektronischer Akten pilotiert und

<sup>4</sup> Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Statistisches Landesamt, Regierungspräsidium Chemnitz und Straßenbauamt Plauen.

<sup>5</sup> Archivgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsArchivG) vom 17. Mai 1993, Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (SächsGVBl.), S. 449.

<sup>6</sup> Rechnungshof des Freistaates Sachsen: Jahresbericht 2003, unter <http://www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/rechnungshof/jb2003/jb2003.pdf> (Abruf am 14.6.2006).

ein Konzept für die Langzeitspeicherung und elektronische Archivierung der im VBS entstehenden Unterlagen erarbeitet werden.

Das Staatsarchiv verfolgt mit dieser Arbeit, die derzeit den Einsatz von ca. 25% einer Stelle in der Dienststelle Zentrale Aufgaben/Grundsatz<sup>7</sup> des höheren Dienstes erfordert, im Wesentlichen vier Ziele: die Qualität der Schriftgutverwaltung insgesamt zu verbessern, ein Vorgangsbearbeitungssystem einzuführen, das den Grundsätzen der Schriftgutverwaltung gerecht wird, ein rationelles Aussondungsverfahren zu entwickeln und die Voraussetzungen für die elektronische Archivierung zu schaffen.

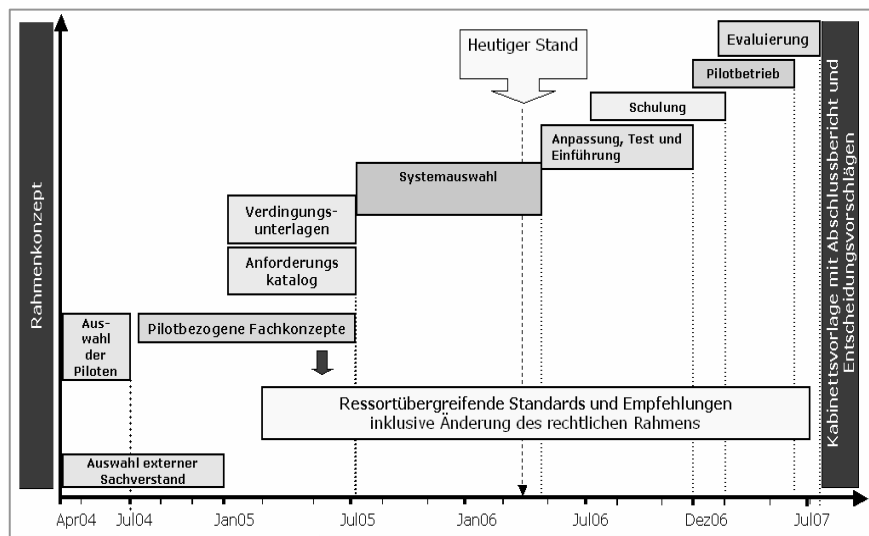


Abbildung 2: Projektablaufplan, Stand: April 2006; Quelle: CCV

Angesichts der knappen personellen Ressourcen kommt es darauf an, diejenigen Projektphasen auszuwählen (s. Abb. 2), in denen die o. g. Ziele effizient erreicht werden können. Die Planungen des Staatsarchivs sehen daher vor, sich auf die Definition der Anforderungen und die Systemauswahl, auf die Festlegung ressortübergreifender Standards und Empfehlungen sowie auf die Mitarbeit an einem Schulungskonzept zu konzentrieren.

## Die Ausgangssituation

Welche Herausforderungen sich bei der Verfolgung der o. g. Ziele ergeben, macht eine Analyse der Ausgangssituation in der sächsischen Schriftgutverwaltung deutlich. Die DIN ISO 15489 Schriftgutverwaltung empfiehlt für eine solche Ist- bzw. Schwachstellenanalyse eine methodische Vorgehensweise in folgenden Schritten<sup>8</sup>: a) Vorermittlung (u. a. Analyse des bereits existieren-

<sup>7</sup> Zur Struktur des am 1.1.2005 gegründeten Sächsischen Staatsarchivs vgl. Jürgen Rainer Wolf, Das Sächsische Staatsarchiv: Neuformierung des Staatlichen Archivwesens in Sachsen, in: Der Archivar 59 (2006) H. 2, Sp. 154-159.

<sup>8</sup> Als Beispiel für die Schwachstellenanalyse der Schriftgutverwaltung einer kommunalen Verwaltung vgl. Ralf-Maria Guntermann, Archivische Anforderungen zur Einführung eines DMS im Kreis Lippe, in: Christoph Popp/Harald Stockert (Hg.), Digitale Archivierung – Wirtschaftlichkeit und pragmatische Lösungen – Beiträge der 9. Tagung des Arbeitskreises Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen, Mannheim 2005, S. 87-96.

den Schriftguts, des Regelungsumfelds und der entscheidenden Schwächen im Zusammenhang mit der Schriftgutverwaltung), b) Analyse der Geschäftsprozesse und c) Ermittlung der Anforderungen an das Schriftgut.<sup>9</sup> Entsprechende Untersuchungen sind in Sachsen bei der Erstellung des „Rahmenkonzepts zur Einführung von IT-gestützter Vorgangsbearbeitung für die sächsische Landesverwaltung“, das die Grundlage für o. g. Kabinettsbeschluss darstellte, und im Zuge der Erarbeitung pilotbezogener Fachkonzepte zwar in Ansätzen durchgeführt worden. Aus heutiger Sicht ist jedoch eindeutig zu konstatieren, dass eine intensive und umfassende Analyse die Projektarbeit deutlich erleichtert hätte.<sup>10</sup>

Orientiert man sich wiederum an der DIN ISO 15489, lassen sich die Schwachstellen der sächsischen Praxis – und diese ließen sich in anderen Verwaltungen sicher in ähnlicher wenn nicht in ausgeprägterer Form finden<sup>11</sup> – an der Untersuchung der für die Schriftgutverwaltung geltenden Grundsätze, Zielvorgaben und Verantwortlichkeiten, den Merkmalen des entstehenden Schriftgutes und der Aus- und Fortbildung beispielhaft verdeutlichen. Während die „allgemeinen und besonderen Gesetze sowie Vorschriften zur Regelung des bereichsspezifischen und allgemeinen Geschäftsumfelds“ im Sinne der DIN ISO in Sachsen existieren<sup>12</sup>, fehlen die dort geforderten verbindlichen Normen zum praktischen Verfahren und die freiwilligen „Codes of best Practice“ ebenso wie die freiwilligen Verhaltens- und Ethikgrundsätze zur Schriftgutverwaltung. Darüber hinaus mangelt es an der Umsetzung der in der DIN ISO formulierten Forderung, die Grundsätze der Schriftgutverwaltung auf höchster Ebene zu erlassen und zu unterstützen und sie auf allen Ebenen der Verwaltung bekannt zu machen und umzusetzen. Dies führt dazu, dass die Registraturordnung vielen Mitarbeitern nicht bekannt ist oder der Glaube vorherrscht, sie gelte nur für die Mitarbeiter der Registratur<sup>13</sup>. Den meisten leitenden Mitarbeitern ist ihre Verantwortung für die Durchführung der Grundsätze ebenso wenig präsent wie der Mehrzahl der Mitarbeiter die Verpflichtung zur Führung zutreffender und vollständiger Akten. Dies wiegt umso schwerer, als es in den Behörden an ausgebildeten Fachleuten im Bereich der Schriftgutverwaltung mangelt und bezüglich der Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter Verbesserungsbedarf besteht<sup>14</sup>.

Ganz konkret lassen sich die Probleme am Beispiel der Registraturordnung<sup>15</sup> und des landeseinheitlichen Aktenplans<sup>16</sup> verdeutlichen. In der derzeitigen Fassung der Registraturordnung, die in diesem Zusammenhang das zentrale

<sup>9</sup> DIN ISO 15489-1, Information und Dokumentation - Schriftgutverwaltung - Teil 1: Allgemeines, Berlin 2002, Teil 2: ISO/TR 15489-1 Richtlinien, Berlin 2004.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu unten den Abschnitt „Vorgehensweise des Staatsarchivs“.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Ullrich in diesem Band.

<sup>12</sup> Gemeinsame Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatskanzlei, des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus, des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst, des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit, des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie und des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über die Verwaltung von Unterlagen (VwV Registraturordnung – VwVRegO) vom 2. Februar 2000, in: Sächsisches Amtsblatt Nr. 8, S. 158-160; Dienstordnung für die Behörden des Freistaates Sachsen (DienstO) vom 18. Mai 2005, in: Sächsisches Amtsblatt Nr. 23, S. 458-465.

<sup>13</sup> Nicht zuletzt aus diesem Grund erscheint der Begriff „Akten-“ oder „Schriftgutordnung“ geeigneter.

<sup>14</sup> Die Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen bietet immerhin ein Grund- und ein Aufbauseminar zur Schriftgutverwaltung an.

<sup>15</sup> Wie Anm. 12.

<sup>16</sup> Landeseinheitlicher Aktenplan, hrsg. vom Sächsischen Staatsministerium des Innern, Juni 1995.

Regelungsinstrument darstellt, sind die Grundsätze der Schriftgutverwaltung<sup>17</sup>, welche die Authentizität, Integrität, Zuverlässigkeit und Benutzbarkeit des Schriftgutes sicherstellen, nicht formuliert.<sup>18</sup> Auch die Dienstordnung<sup>19</sup>, die immerhin festlegt, dass bis zur Einführung einer elektronisch gestützten Vorgangsbearbeitung sicherzustellen ist, dass aktenrelevante elektronische Dokumente als Ausdruck zur Akte genommen werden, schließt diese Regelungslücke nicht. Auch fehlt es – nicht nur in Sachsen – an einer einheitlichen und klar definierten Terminologie, die eine Verständigung in Fragen der Schriftgutverwaltung erheblich erleichtern würde. Begriffsdefinitionen finden sich lediglich in der Erläuterung zum Aktenplan und weichen von dem ab, was zumindest in der einschlägigen Literatur zum Thema gebräuchlich ist.<sup>20</sup>

Auf ein gravierendes Problem weist auch die Tatsache hin, dass der Begriff der „Akte“ in der Registraturordnung nicht erscheint. In Sachsen wird bei der Verwaltung des Schriftgutes grundsätzlich auf die Zusammenführung der Vorgänge und Dokumente zu Akten verzichtet. Stattdessen werden direkt unterhalb des Aktenplanbetriffs Vorgänge gebildet. Dies führt einerseits dazu, dass sich der Aktenplan zu einem bloßen Aktenverzeichnis entwickelt. Statt einen stabilen, vorausschauend entwickelten Ordnungsrahmen für das Schriftgut zu bilden, ersetzt die unterste Gliederungsebene die fehlende Akte. Andererseits hat das Fehlen der Gliederungsstufe „Akte“ die „Atomisierung“ des Schriftgutes zur Folge – es entstehen kleinteilige Vorgänge, die oft nur aus wenigen Schriftstücken bestehen.<sup>21</sup> Der Aufwand bei der Benutzung, Verwaltung und Aussonderung dieser kleinen Schriftguteinheiten, die häufig nur aus einem oder sehr wenigen Schriftwechelpaaren bestehen, steigt dadurch erheblich an. Die Nutzung des Aktenplans, der 1995 im Wesentlichen aus Baden-Württemberg übernommen wurde, wird außerdem dadurch erschwert, dass er die Aufgaben der Verwaltung nicht bzw. nicht mehr adäquat abbildet.

## Vorgehensweise des Staatsarchivs

Die Tatsache, dass die Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems auch und vor allem eine organisatorische Herausforderung darstellt, gehört heute zu den Binsenweisheiten. Sollen die Mängel in der Verwaltung des Papierschriftgutes nicht in die elektronische Welt übertragen und damit die wirtschaftliche Nutzung des VBS in Frage gestellt werden, gilt es, die Qualität der Schriftgutverwaltung zu verbessern. Das Staatsarchiv ist hier vor allem als kompetenter Berater gefragt. Um Kräfte zu schonen und bei möglichst geringem Aufwand den größtmöglichen Effekt zu erzielen, konzentriert sich das Staatsarchiv auf die Mitwirkung bei der Definition von Standards und der Erarbeitung bzw. Novellierung der Regelungsinstrumente der Schriftgutverwaltung (s. Abb. 3).

<sup>17</sup> Zu den Grundsätzen der Schriftgutverwaltung vgl. DIN ISO 15489 (wie Anm. 9) und DOMEA-Konzept. Organisationskonzept 2.1 Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang (Schriftenreihe der KBSt Bd. 61), Berlin 2005.

<sup>18</sup> Anders die Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien (RegR), hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Berlin 2001.

<sup>19</sup> Wie Anm. 12.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu Heinz Hoffmann, Behördliche Schriftgutverwaltung. Ein Handbuch für das Ordnen, Registrieren, Aussondern und Archivieren von Akten der Behörden (Schriften des Bundesarchivs Bd. 43), Boppard am Rhein 1993, 2. Aufl. 2000.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu auch Thekla Kluttig, Akten, Vorgänge, Dokumente – Tendenzen in der behördlichen Schriftgutverwaltung, in: Der Archivar 53 (2000) H. 1, S. 22–26.

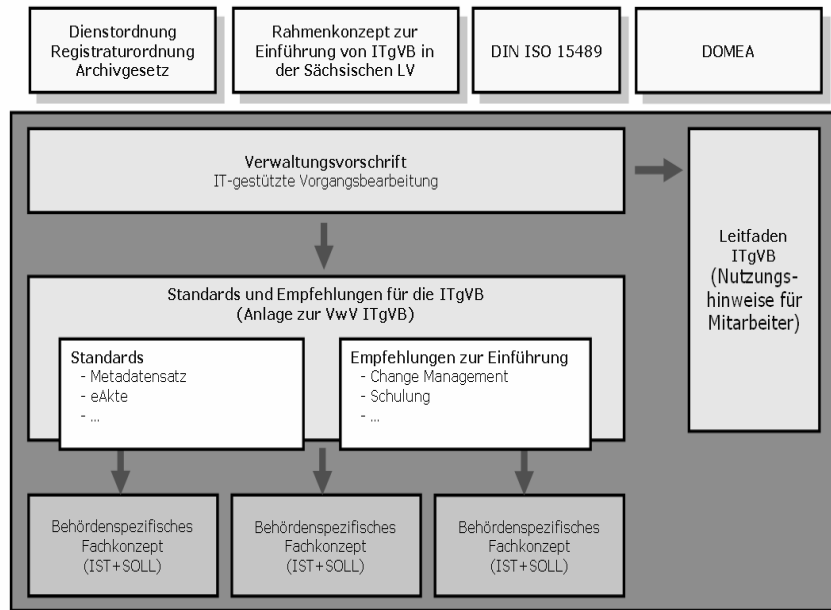


Abbildung 3: Standards und Empfehlungen; Quelle: CCV

Durch die Mitwirkung am DOMEA-Konzept 2.0<sup>22</sup> liegen hier bereits Grundlagen vor, die nun auch in der eigenen Verwaltung genutzt werden können. Was bedeutet es aber, allgemeine Standards in die konkrete Praxis umzusetzen und ihre Anwendbarkeit im behördlichen Arbeitsalltag zu gewährleisten?

Da eine komplette Umstellung der Schriftgutverwaltung und eine abschließende Überarbeitung oder Erstellung der erforderlichen Regelungsinstrumente bis zum geplanten Beginn der Pilotierung nicht zu leisten ist, müssen auch hier Prioritäten gesetzt werden. Es gilt daher in einem ersten Schritt, die bestehende – für die nicht-elektronische Schriftgutverwaltung geltende – Registraturordnung für die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung zu öffnen und – da angesichts des projektbedingt hohen Zeitdrucks eine vollständige Überarbeitung der VwV nicht möglich ist – so weit an die international und national geltenden Standards anzupassen, dass der angestrebte Umstieg auf die elektronische Akte erleichtert wird. Hierzu gehören die Anpassung der Terminologie an die im DOMEA-Konzept<sup>23</sup> bzw. in der Registraturrichtlinie Bund<sup>24</sup> verwendeten Begriffe und die klare Bezeichnung der Ziele der Schriftgutverwaltung und der Verantwortlichkeiten von Führungskräften, Bearbeitern und Registraturmitarbeitern ebenso wie die Festschreibung der elektronischen Unterstützung des Aussonderungsverfahrens und die Verpflichtung zur Beteiligung des Staatsarchivs bei der Einführung von Dokumentenmanagement- bzw. Vorgangsbearbeitungssystemen.

Darauf aufbauend sind die für die Pilotierung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung geltenden Regeln zu schaffen. Nach jetzigem Stand der Planungen wird dies eine Verwaltungsvorschrift sein, die – in Form einer Registratur- oder besser Schriftgutordnung für die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung – in knapper Form die zentralen Anforderungen an eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche

<sup>22</sup> Hier insbesondere am DOMEA-Konzept – Organisationskonzept 2.0 – Erweiterungsmodul Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten, Oktober 2004 (Schriftenreihe der KBSSt Bd. 66).

<sup>23</sup> Wie Anm. 17.

<sup>24</sup> Wie Anm. 18.

elektronische Schriftgutverwaltung definiert. Als Anlage zu dieser Verwaltungsvorschrift werden Standards und Empfehlungen erarbeitet, die Vorgaben zur Umsetzung der Verwaltungsvorschrift enthalten und die Grundlage für die pilotbezogenen Fachkonzepte und die Schulungsunterlagen darstellen. Auch hier zeigt sich der Vorteil der Pilotierungsphase vor dem landesweiten Roll-out: können doch in diesem Zusammenhang auch die Regeln selbst auf ihre Praxistauglichkeit getestet werden.

Folgende Beispiele für die konkreten Fragen, die sich bei der Umsetzung der allgemeinen Standards stellen, seien hier genannt:

#### 1. Sicherung der Vollständigkeit der Akten und der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns

Die Vollständigkeit der Akten und die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns gehören zu den wesentlichen Voraussetzungen für die vom Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Aktenmäßigkeit der Verwaltung. Die Anforderung der Aktenmäßigkeit endet dabei keineswegs mit dem Abschluss der Bearbeitung, sondern gilt für die aktenführende Stelle vom Anlegen einer Akte bis zur Aussonderung, d. h. vom ersten Eingang bis zur Abgabe der archivwürdigen Akte an das zuständige Archiv bzw. bis zur Vernichtung der nicht-archivwürdigen Akte.

Das DOMEA-Konzept und der DOMEA-Anforderungskatalog sehen daher u. a. vor, dass Änderungen von Dokumenten im Laufweg durch Anlegen einer neuen Version zu protokollieren und die Vorgänge und Dokumente stets vollständig auszuordern sind. Dies setzt wiederum voraus, dass alle Versionen eines Dokuments zum Zeitpunkt der Auslagerung in die elektronische Altregistratur (also in den Langzeitspeicher) in ein archivfähiges Format konvertiert werden. Jedoch sind nicht nur die Primärinformationen, sondern auch die Metadaten einschließlich der Prozess- und Bearbeitungsinformationen zu konvertieren. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die elektronische Akte bereits während der geltenden Aufbewahrungsfrist nicht mehr vollständig lesbar und das Verwaltungshandeln damit nicht mehr nachvollziehbar wäre.

Selbst bei den DOMEA-zertifizierten Vorgangsbearbeitungssystemen ist dies nach Erfahrungen des Sächsischen Staatsarchivs jedoch nicht von vornherein sichergestellt, sondern ist bei der Konfiguration des Systems entsprechend zu beachten. Der aktenführenden Stelle, die ein solches System einführt, muss in diesem Zusammenhang klar sein, dass es sich dabei nicht in erster Linie um eine archivische Anforderung handelt, sondern sich die Notwendigkeit der rechtzeitigen und vollständigen Konvertierung der Primär- und Metadaten aus dem genannten Grundsatz der Aktenmäßigkeit ableitet.

#### 2. Ordnen und Registrieren

Dass die Merkmale (oder Metadaten) von Dokumenten, Vorgängen, Akten und Aktenbeständen aufzuzeichnen oder – so weit möglich – automatisiert zu erfassen sind, damit eine Weiterbearbeitung im Vorgangsbearbeitungssystem erfolgen kann, ist selbstverständlich. Betont werden muss hingegen, dass auch das Ordnen des Schriftgutes, also das Zusammenfügen oder Trennen von Schriftgut zu Akten und zu Aktenbeständen, eine zentrale Rolle für die Übersichtlichkeit des Aktenbestandes und die Zugriffsgeschwindigkeit des Systems spielt. Nur so kann sichergestellt werden, dass alle zu einem Geschäftsvorfall anfallenden Schriftstücke übersichtlich, vollständig und aktuell für die Bearbeitung zur Verfügung stehen.

Der Aktenplan, der hierarchisch nach Aufgaben gegliedert und vorausschauend angelegt ist, stellt daher auch in der elektronischen Schriftgutverwaltung das wichtigste Instrument für die Ordnung des Schriftgutes dar.<sup>25</sup> Da in der Regel der jeweilige Zusammenhang, zu dem das Schriftgut angefallen ist, für die Suche nach einem Vorgang entscheidend ist, liefern Volltextrecherchen über den gesamten Aktenbestand meist ein unbefriedigendes Ergebnis und belasten das Vorgangsbearbeitungssystem bei umfangreichen Aktenbeständen erheblich. Die Pflege von Schlagwortkatalogen bedeutet wiederum einen meist nicht zu bewältigenden Aufwand. Demgegenüber bietet ein guter Aktenplan einen stabilen und dem tatsächlichen Schriftgutaufkommen angemessenen Ordnungsrahmen für das Schriftgut einer Behörde. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass der Aktenplan die Aufgaben einer aktenführenden Stelle zutreffend und in einer angemessenen Gliederungstiefe widerspiegelt. Daher sollte eine kritische Betrachtung des Aktenplans im Rahmen der Ist-Analyse und ggf. eine Aktenplanrevision stets am Beginn der Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems stehen.<sup>26</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch der Frage nach einer sinnvollen Syntax des Geschäftszeichens Aufmerksamkeit zu widmen. Das Geschäftszeichen, das ein eindeutiges Identifikationsmerkmal der Akte darstellt, setzt sich nach dem DOMEA-Konzept bzw. der Registraturrichtlinie des Bundes aus der Kurzbezeichnung der aktenführenden Organisationseinheit, dem Aktenplan-kennzeichen (gegebenenfalls erweitert um ein Ableitungskennzeichen) und der laufenden Nummer der Akte zusammen.<sup>27</sup> Vor dem Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems sind unbedingt entsprechende verbindliche Bildungsregeln festzusetzen. In Sachsen hat man sich entschieden, im Rahmen der Pilotierung grundsätzlich den genannten Regelungen des Bundes zu folgen, das Geschäftszeichen aber durch eine Dienststellennummer zu erweitern und darüber hinaus festzulegen, dass die Aktennummer nicht innerhalb einer Aktenplanposition, sondern innerhalb des Mandanten fortlaufend vergeben wird. Das Geschäftszeichen stellt damit tatsächlich ein eindeutiges Kennzeichen der Akte dar, wodurch sowohl der Aktenaustausch zwischen den Behörden vereinfacht als auch verhindert wird, dass im Falle einer Umstrukturierung innerhalb der Behörde alte und neue Aktenzeichen vorgehalten oder Akten einzeln auf andere Organisationseinheiten „umgetragen“ werden müssen.

Diese Festlegung spiegelt bereits wider, dass für die Pilotierung vorgesehen ist, das Schriftgut künftig in Form von Akten, Vorgängen und Dokumenten zu verwalten. Unterhalb der Betreffseinheit des Aktenplans sollen also Akten mit eigenem Aktentitel gebildet werden (s. Abbildung 4), der den Inhalt kurz und zutreffend beschreibt, aber nicht mit der Bezeichnung der Betreffseinheit identisch sein sollte.<sup>28</sup> Dies ist von den im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens getesteten Vorgangsbearbeitungssystemen auch so vorgesehen, muss jedoch vor der Pilotierung entsprechend geschult und umgesetzt werden.

<sup>25</sup> Vgl. hierzu auch DOMEA-Konzept (wie Anm. 17), S. 111ff.

<sup>26</sup> Vgl. zum Aktenplan allgemein Hoffmann (wie Anm. 20), S. 199ff. und zur Aktenplanrevision DOMEA-Konzept. Erweiterungsmodul zum DOMEA-Organisationskonzept 2.1, Projektleitfaden zur Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung (Schriftenreihe der KBSt Bd. 80), Berlin 2005, S. 38ff.

<sup>27</sup> Vgl. DOMEA-Konzept (wie Anm. 22), S. 153.

<sup>28</sup> Vgl. DOMEA-Aussonderungskonzept (wie Anm. 22), S. 13.



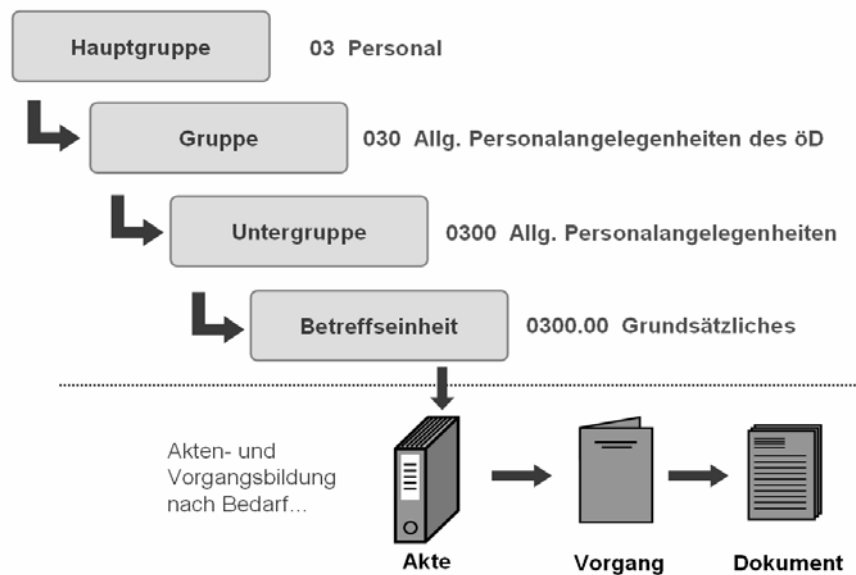


Abbildung 4: Aktenbildung unterhalb der Betreffseinheit des Aktenplans, Quelle: CCV/Infora

### 3. Ausschließlich elektronische Speicherung von Behördenschriftgut

Jedes Projekt zur Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung stößt früher oder später auf die Frage, wie mit eingehenden Papierdokumenten zu verfahren ist. Während die Beweiskraft elektronischer Dokumente bzw. der Papiausdrucke elektronischer Dokumente in der Literatur schon seit langem zwar mitunter kontrovers, aber immerhin umfangreich erörtert wird,<sup>29</sup> sucht man nach konkreten Aussagen darüber, in welchen Fällen eingehende Papierdokumente aufbewahrt werden müssen oder vernichtet werden können, vergebens. Die Literatur spiegelt damit die Rechtslage wider: Grundsätzlich ist das Verwaltungsverfahren nicht formgebunden; liegt ein Schriftformerfordernis vor, kann dem durch ein elektronisches Dokument mit qualifizierter elektronischer Signatur genügt werden.<sup>30</sup> Eine Ausnahme besteht lediglich dann, wenn die elektronische Form ausdrücklich ausgeschlossen oder eine strengere Form als die Schriftform bestimmt ist. Der Umgang mit den eingehenden Papierdokumenten, die eingescannt und elektronisch weiterbearbeitet werden, ist jedoch nur im Justizkommunikationsgesetz ausdrücklich geregelt. In § 298a Abs. 2 heißt es: „In Papierform eingereichte Schriftstücke und sonstige Unterlagen sollen zur Ersetzung der Urschrift in ein elektronisches Dokument übertragen werden. Die Unterlagen sind, sofern sie in Papierform weiter benötigt werden, bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens aufzubewahren.“<sup>31</sup> Welche Unterlagen werden jedoch in Papierform weiter benötigt?

Legt man den Urkundsbegriff der Zivilprozessordnung zugrunde, handelt es sich im Sinne von § 416 ZPO bei jeder Gedankenerklärung, die vom Aussteller

<sup>29</sup> Vgl. z. B. Thomas Deutsch, Die Beweiskraft elektronischer Dokumente, in: JurPC Web-Dok 188/2000, Abs. 1-72 (Abruf am 7.4.2005).

<sup>30</sup> Vgl. hierzu mit dem Verweis auf die Rechtsquellen Heribert Schmitz, Die Regelung der elektronischen Kommunikation im Verwaltungsverfahrensgesetz, in: Die öffentliche Verwaltung 58 (2005) H. 21, S. 885-893.

<sup>31</sup> Gesetz über die Kommunikationsformen in der Justiz (Justizkommunikationsgesetz – JKoMG) vom 22. März 2005, Bundesgesetzblatt Jg. 2005, Teil I Nr. 18, 837-858.

unterschieden oder mittels notariell beglaubigten Handzeichens unterzeichnet wurde, um eine Privaturkunde. Eingehende handunterzeichnete Bürgerschriften könnten demnach eingescannt und elektronisch weiterbearbeitet werden. Der Beweiswert eines Papierdokuments geht bei der Übertragung in die elektronische Form jedoch grundsätzlich nicht auf das elektronische Dokument über. Das elektronische Dokument stellt als Kopie nur ein Augenscheinsobjekt dar, das der freien richterlichen Beweiswürdigung unterliegt. Im Rahmen eines Projekts ist daher eindeutig festzulegen, wie mit den eingehenden Papierdokumenten zu verfahren ist; dem zuständigen Bearbeiter kann diese Entscheidung nicht überlassen bleiben.<sup>32</sup>

An den genannten Beispielen soll deutlich werden, dass die organisatorischen Regelungen, die im Rahmen eines Pilotprojekts wie dem sächsischen zu treffen sind, auch archivische Belange massiv berühren. Der Aufwand, der mit der Beratung des Kompetenzzentrums und der Mitarbeit an den Standards und Empfehlungen verbunden ist, erscheint daher gerechtfertigt. Mit diesen Standards sind gleichzeitig die Grundlagen für die Inhalte des zu erarbeitenden Schulungskonzepts gelegt. Neuland wird das Staatsarchiv hingegen mit der Pilotierung der Aussonderung betreten, die derzeit für Mitte 2007 vorgesehen ist. Das zu erarbeitende Konzept zur Langzeitspeicherung und elektronischen Archivierung soll schließlich die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die archivwürdigen elektronischen Akten auch künftig erhalten und genutzt werden können.

<sup>32</sup> Im Sächsischen Staatsministerium des Innern wird derzeit in Zusammenarbeit mit dem Staatsarchiv ein Positionspapier erarbeitet.