

Grundsatzpapier „Aktenrelevanz von Dokumenten“

Änderungshistorie und Status

erstellt am:	15.07.08	von:	Lars Bostelmann
zuletzt geändert am:	10.06.09	von:	Lars Bostelmann
Erster Abschluss AG ITVA am:	18.03.09		10.06.2009
An KoopA und UA AV März/April 2009:	Version 0.1.0	Zurückgestellt zur Stellungnahme	
Geändert am:	16.07.2009	von: AG ITVA	Auswertung Stellungnahmen KoopA und UA AV
Erneuter Abschluss AG ITVA am:	16.07.2009		
Beschluss KoopA ADV am:	17.09.2009	Beschluss UA AV am:	15.09.2009
Beschluss AK VI am	27.09.2009		
Version	1.0.0		

Die gemeinsame Arbeitsgruppe IT-gestützte Verwaltungsarbeit (im Folgenden AG ITVA) des Unterrausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation (UA AV) des Arbeitskreises VI (AK VI) der Innenministerkonferenz (IMK) sowie der Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung Bund/ Länder/ Kommunalen Bereich (KoopA ADV) legt dieses Grundsatzpapier auftragsgemäß zur Abstimmung in den Gremien vor.

Inhalt

Inhalt	1
Kernaussagen	2
Ausgangssituation und Zielsetzung	3
Herausforderung / Problembeschreibung	4
Begriff „Aktenrelevanz“	5
Handlungsempfehlungen für die Praxis.....	6
Beispiele.....	7

Kernaussagen

Ausgehend von einer Zusammenstellung und Analyse bereits vorliegender Definitionen und Annäherungen zum Begriff „Aktenrelevanz“ (aufgeführt in der beigefügten Anlage) wurde versucht, eine übergreifende, verständliche und praxisnahe Definition zu liefern.

Die Schwierigkeit hierbei lag im Wesentlichen in einer spärlichen Datenlage. Zwar ist allen Ansätzen – oberflächlich betrachtet - ein gewisses Maß an inhaltlicher Überschneidung inhärent, im Detail liegen sie aber z. T. dennoch weit auseinander.

Aus dem vorliegenden Datenmaterial wird folgender, auf den wesentlichen Kern reduzierter, zusammenfassender Grundsatz abgeleitet:

Dokumente sowie die zugehörigen entscheidungserheblichen Bearbeitungsschritte sind dann aktenrelevant, wenn sie zum späteren Nachweis der Vollständigkeit, zur Nachvollziehbarkeit und für die Transparenz des Verwaltungshandelns innerhalb der Verwaltung als auch gegenüber Dritten beweisfest vorzuhalten sind. Unter Beweisfestigkeit wird hierbei die langfristige, unveränderliche Les- und Nutzbarkeit verstanden.

Eine abschließende Definition des Begriffes und Benennung aller aktenrelevanten Dokumente und Bearbeitungsschritte ist nicht möglich. Die konkrete Ausgestaltung ist von der jeweiligen Aufgabenstellung und einzelnen Prozessen abhängig.

Um diesen Ansatz trotzdem für die Praxis fruchtbar zu machen, wurden zusätzlich Kriterien aufgestellt, die als Hilfe zur Abgrenzung aktenrelevanten gegenüber informellen also nicht-aktenrelevanten Verwaltungshandelns gedacht sind.

Ausgangssituation und Zielsetzung

Die heutige öffentliche Verwaltung ist zwar größtenteils noch von der traditionellen papierorientierten Sachbearbeitung geprägt, diese wird aber zunehmend durch elektronische Arbeitsweisen ergänzt oder gar abgelöst. In der Verwaltung existieren daher nicht mehr ausschließlich papiergebundene Vorgänge. Mit Einführung der modernen Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) etablieren sich daneben verstärkt elektronische Ablesesysteme. Neue Arbeitsformen (z. B. Projekt- und Teamarbeit, mobiles und webbasiertes Arbeiten, E-Mail-Kommunikation) stellen neuartige Anforderungen an die Dokumentenablage und den Zugriff auf Informationen.

In der heutigen Verwaltung ist daher ein paralleles Nebeneinander von Papier und elektronischen Dokumenten¹ zu beobachten. Die elektronischen Dokumente verteilen sich wiederum auf E-Mail-Systemen, auf Fileservern und auf Vorgangsbearbeitungs- und Dokumentenmanagementsystemen. Die Folgen für die Organisation und die Schriftgutverwaltung wurden bei der Einführung der IuK in der Regel nicht ausreichend betrachtet. Insbesondere sind häufig keine ausreichenden organisatorischen und normativen Maßnahmen zum parallelen Umgang mit elektronischen und Papierdokumenten ergriffen worden. Erschwerend kommt hinzu, dass immer mehr Registraturen aufgelöst werden und die Veraktung den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung übertragen wird, denen oftmals die Grundlagen des Verwaltungshandelns und eine ordnungsgemäße Schriftgutverwaltung nicht (mehr) bekannt sind.

Für die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung ist die Grenze zwischen aktenrelevanten Dokumenten und nicht aktenrelevanten Informationen inzwischen verschwommen. Es wird unter diesen Bedingungen für sie dabei immer schwieriger, vollständige und somit den rechtlichen Anforderungen genügende Akten zu führen und zu pflegen.

Andererseits zwingen Dokumentenmanagementsysteme die Anwender verstärkt, Arbeitsschritte zu vollziehen und formale Bearbeitungsregeln einzuhalten (z. B. Zuordnung eines aktenrelevanten Schriftstücks zu einem Vorgang, Vergabe eines Geschäftszeichens), die ihnen wegen des

¹ Dokument wird im Folgenden nach der Definition des DOMEA®-Organisationskonzepts in der Version 2.1 benutzt: Demnach ist ein Dokument die kleinste logische Einheit eines Vorgangs. Konkret ein einzelnes Schriftstück, dieses kann sowohl papiergebunden als auch elektronisch erstellt und verwaltet sein, umfasst also auch Fax, E-Mail, Datenbank und andere Dateien. Der Begriff „Dokument“ entspricht somit nicht nur den ehemaligen Papierdokumenten, sondern kann daneben jede andere digitale Form von Informationen beinhalten. Ein Dokument kann aus einem (zum Beispiel ein Bild oder ein Datensatz) oder mehreren Einzelobjekten (zum Beispiel mehrere Bilder, eine Datei mit integrierten Bildern, Text und Tabellen, gemischte Inhalte aus mehreren Quellen) bestehen.

fehlenden organisatorischen Grundwissens und der fehlenden Übung nicht (mehr) geläufig sind. Dieses wird als Erschwernis und Verschlechterung gegenüber dem status quo angesehen und dem DMS-Produkt angelastet. Entsprechende Einführungsprojekte und Dokumentenmanagementsysteme werden folglich mit beachtlichen Akzeptanzproblemen konfrontiert.

Der KoopA ADV und der UA AV des AK VI der IMK haben deswegen der AG ITVA den Arbeitsauftrag erteilt, ein Grundsatzpapier zum Thema „Aktenrelevanz“ zu erarbeiten. Der Verwaltung soll eine praxisorientierte Hilfe zur Verfügung gestellt werden, zur Akte Gehörendes (Aktenrelevantes) zu identifizieren und von nicht entscheidungserheblichen Informationen zu unterscheiden.

Dieses Dokument richtet sich zwar insbesondere an Führungskräfte und Verantwortliche für die Umsetzung von Einführungs- und Umsetzungsprojekten der IT-gestützten Verwaltungsarbeit. **Die hier ausgeführten Überlegungen gelten aber sowohl für die elektronische als auch die papiergeführte Akte.**

Herausforderung / Problembeschreibung

In Literatur und Rechtsprechung wird das Thema „Aktenrelevanz“ kaum behandelt. Eine Kenntnis dieses Begriffes wird oftmals zu Grunde gelegt, ohne dass er vorab definiert worden wäre.

In der Verwaltungspraxis wird dieses zum Teil zwar versucht, es besteht aber eine sehr heterogene Bestimmung des Begriffs „Aktenrelevanz“. Dieses ist u.a. dem föderalen Aufbau und der Selbständigkeit von Bund, Ländern und Kommunen geschuldet. Angesichts der Vielzahl der öffentlichen Aufgaben und Verfahren, der unterschiedlichsten Dokumententypen und –arten, der vielfältigen Bearbeitungs- und Entscheidungsschritte sowie der mannigfaltigen Informationen ist eine Definition schwierig.

Trotz aller Verschiedenheit im Detail konnten aber gleich lautende oder sinngemäße Teile aufgefunden werden². Auf diesem gemeinsamen Kern fußt die erarbeitete und im folgenden Absatz aufgeführte Begriffsbestimmung.

² Diese sind im Detail in der Anlage aufgeführt.

Begriff „Aktenrelevanz“

Bisher gibt es keine allgemeingültige, (regierungs)amtliche Definition des Begriffes. Allen bisherigen Ansätzen liegen die folgenden wesentlichen Überlegungen zu Grunde:

- Für die Abwicklung von Verwaltungsverfahren gilt der **Grundsatz der „Nichtförmlichkeit des Verfahrens“** (§ 10 VwVfG, § 9 SGB X). Danach können Geschäftsvorfälle und Verfahrenshandlungen formfrei abgewickelt werden, soweit Rechtsvorschriften keine besondere Form (insbesondere Schriftform) vorschreiben.
- Der **Grundsatz der Aktenmäßigkeit** verpflichtet die öffentliche Verwaltung, Akten zu führen und darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. Dieser Grundsatz leitet sich aus dem in Art. 19 Abs. 4 und Art. 20 Abs. 3 GG fixiertem Rechtsstaatsprinzip, dem Amtsermittlungsgrundsatz (vgl. § 24 VwVfG) und dem Anspruch auf Akteneinsicht (beispielhaft § 29 VwVfG und den entsprechenden Regelungen der Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern) ab.
- Alle bedeutsamen Geschäftsvorfälle sind mit ihren entscheidungserheblichen Dokumenten sowie Bearbeitungsschritten zur **Beweissicherung und Beweisführung** in mit eigenen Akten-/ Geschäftszeichen versehenen Akten bzw. Vorgängen zu dokumentieren und unveränderlich aufzubewahren (vgl. z.B. § 99 VwGO).
- Soweit sich die Bedeutsamkeit der Dokumente nicht bereits unmittelbar aus einzuhaltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergibt, beurteilt sich die **Bedeutsamkeit** (Relevanz) der in den Akten und Vorgängen vorgehaltenen Dokumente insbesondere nach den folgenden Kriterien:
 - Eingriffe in Rechte Dritter
 - Prozessrisiko
 - Haushalterische bzw. finanziell wirksame Maßnahmen
 - Nachweis der ausgeübten und tradierten Verwaltungspraxis
 - Dokumentation und Rechtfertigung des Handelns der Beschäftigten gegenüber Vorgesetzten und Dritten

Daraus wird folgender Grundsatz abgeleitet:

Dokumente sowie die zugehörigen entscheidungserheblichen Bearbeitungsschritte sind dann aktenrelevant, wenn sie zum späteren Nachweis der Vollständigkeit, zur Nachvollziehbarkeit und für die Transparenz des Verwaltungshandelns innerhalb der Verwaltung als auch gegenüber Dritten beweisfest vorzuhalten sind. Unter Beweisfestigkeit wird hierbei die langfristige, unveränderliche Les- und Nutzbarkeit verstanden.

Handlungsempfehlungen für die Praxis

Zur Umsetzung der oben getroffenen Begriffsbestimmung empfiehlt die AG ITVA die folgenden Leitlinien:

- Aktenrelevante Dokumente sind in Akten oder Vorgängen zu führen, die mit eigenen, nach einer sachlichen Ordnung (Aktenplan) strukturierten Akten- bzw. Geschäftszeichen versehen werden. Sie sind bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfristen recherchierbar und lesbar vorzuhalten und spätestens zu diesem Zeitpunkt dem zuständigen Archiv zur Übernahme anzubieten. Nur dann ist eine vollständige, rechtssichere Rekonstruktion aktueller oder abgeschlossener Geschäftsvorfälle möglich.
- Die Verantwortung für die Aktenführung liegt bei der für die Aufgabenerledigung federführenden Stelle.
- Sämtliche wesentlichen, das Verfahren, die Sachverhaltsermittlung und die Entscheidungsfindung betreffende Fakten, Ereignisse und Überlegungen sind zu dokumentieren.
- Mündliche Informationen (insbesondere Besprechungen, Telefongespräche, mündliche Auskünfte), die für die Bearbeitung bedeutsam sein können, sind schriftlich oder elektronisch zu dokumentieren.
- Inhaltliche Veränderungen an den aktenrelevanten Dokumenten müssen ersichtlich sein, die Änderung und den Urheber erkennen lassen.
- Die den Bearbeitungszusammenhang und die Entscheidungsfindung beeinflussenden Informationen und Prozessschritte (z. B. Sicht- und Geschäftsgangsvermerke, Mitzeichnungen, Billigungen) müssen nachvollziehbar sein.
- Der chronologische Ablauf der Bearbeitung des Geschäftsvorfalles muss ersichtlich sein. Die einzelnen Dokumente und Bearbeitungsinformationen sind deshalb innerhalb der Akte bzw. des Vorgangs in zeitlicher Reihenfolge abzulegen.
- Als Ausfluss des Remonstrationsrechts und der Beratungspflicht gegenüber Vorgesetzten sind Bedenken der Beschäftigten hinsichtlich der Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnungen in die Akte aufzunehmen. Dieses gilt auch für den umgekehrten Fall, wenn Mit- oder Schlusszeichnungen begründet abgelehnt werden.

Werden aktenrelevante Dokumente elektronisch abgelegt, müssen die hierfür geeigneten Systeme die Umsetzung der aufgeführten Empfehlungen gewährleisten und durch organisatorische Regelungen unterstützt werden. Fileserver und E-Mail-Systeme erfüllen diese Anforderungen (derzeitig) nicht.

Beispiele

Zur besseren Veranschaulichung und praxisrelevanten Umsetzung der hier vorgeschlagenen Definition erfolgt nachfolgend eine kriterienbezogene tabellarische Gegenüberstellung aktenrelevanter und nicht aktenrelevanter Dokumente.

Die Beispiele sind nicht abschließend. Sie sollen vor allem das Spektrum möglicher Fallgestaltungen aufzeigen. Eine **Entscheidung**, ob einzelne Dokumente und Bearbeitungsschritte aktenrelevant sind, ist **im Einzelfall in Abhängigkeit vom konkreten Geschäftsvorfall und den Einzelumständen des Verfahrens** zu treffen.

Im Folgenden werden nur die Fälle betrachtet, in denen eine förmliche Vorgabe für die Aktenführung (Kabinettvorlagen, Gesetzgebungsverfahren, förmliche Verwaltungsverfahren, interne Dienstanweisungen) fehlt; in der Regel sind dieses nicht-strukturierte Prozesse.

	Aktenrelevant	Nicht aktenrelevant
Aufgabenzusammenhang (warum ist es entstanden)	<ul style="list-style-type: none"> • Erteilung bzw. Entgegennahme eines dienstlichen Arbeitsauftrages • Anfragen und Auskünfte 	<ul style="list-style-type: none"> • Kein Aufgabenbezug (wenn lediglich informell / persönlich; z. B. kollegiale Verabredung zum Mittagessen, Werbung) • Anfragen und Auskünfte zu allgemein zugänglichen Informationen
Sachzusammenhang (was ist entstanden)	<ul style="list-style-type: none"> • Entwürfe, wenn sie das Stadium Mitzeichnung / Abzeichnung erreicht haben und in den Geschäftsgang gegeben werden („geschäftsförmlich“). • Dokumentation einer Entscheidung 	<ul style="list-style-type: none"> • Erster persönlicher Entwurf, der noch keinen geschäftsförmlichen Status erlangt hat.
Bearbeitungszusammenhang (wie ist es entstanden, wer war beteiligt)	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentation des Entscheidungsprozesses • Dokumentation des Entstehungsprozesses (auch aus Arbeits- und Projektgruppen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Individuelle, informelle und kollegiale Ab- und Rücksprachen, die nicht entscheidungsrelevant sind. • Terminkoordination