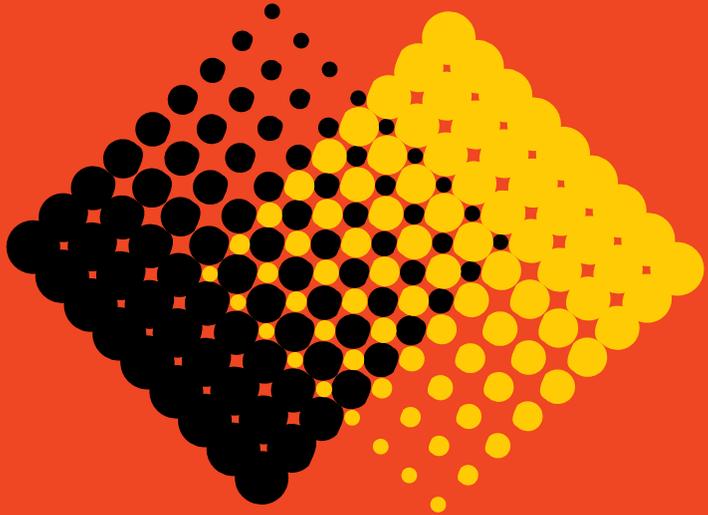


SANNWALD



Professionelle Aktenführung in der Kommunalverwaltung

Digitale und analoge Schriftgutverwaltung
nach dem Kommunalen Aktenplan 21

 | BOORBERG

Professionelle Aktenführung in der Kommunalverwaltung

Digitale und analoge Schriftgutverwaltung
nach dem Kommunalen Aktenplan 21

Dr. Wolfgang Sannwald

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-06099-9 E-ISBN 978-3-415-06105-7

E-Book-Umsetzung: Datagroup int. SRL, Timisoara

© 2017 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de | Druck und Bindung:
Laupp & Göbel GmbH, Robert-Bosch-Straße 42, 72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	7
Renaissance der Schriftgutverwaltung	7
1. Warum Schriftgut? – die Grundlagen	9
1.1 Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns	11
1.2 Verwaltungshandeln dank Akten	13
1.3 Prinzipien der Aktenführung	25
2. Geben Sie Ihrem Schriftgut ein Zuhause – die Akte	29
2.1 Geschichte der Aktenentwicklung	29
2.2 Gegenstand der Aktenbildung	31
2.3 Aktenarten	37
2.4 Aktenbildung	46
3. Alle Akten zählen – Aktenbestand	53
3.1 Registratur	53
3.2 Aktenverzeichnis	57
4. Wie Sie Ihren Aktenbestand ordnen – Aktenplan	61
4.1 Entwicklung des Aktenplans	61
4.2 Produktorientierter Aktenplan?	65
4.3 Der Kommunale Aktenplan 21	71
4.4 Versagen von reinen Suchstrategien	71
4.5 Zifferngerüst und Konkreszenz	79
4.6 Ableitungen	90
4.7 Aktenplanumstellung	100
5. Wie Sie Schriftgut loswerden – Aktenaussonderung	103
5.1 Bedeutung der Aktenaussonderung	103
5.2 Datenaussonderung aus Fachverfahren	110
5.3 Archivische Bewertung	114
Nachbemerkung	117

Einleitung

In der öffentlichen Verwaltung ist Aktenführung eine grundlegende Kulturtechnik, ähnlich wie Lesen, Schreiben und Rechnen für Jedermann und Jede(r)frau. Das Handbuch „Professionelle Aktenführung in der Kommunalverwaltung“ ist eine Anleitung für alle Beschäftigten in Gemeindeverwaltungen, Stadtverwaltungen und Landratsämtern, die mit Akten umgehen. Es soll ihnen ermöglichen, von den Vorteilen der Aktenführung in der Kommunalverwaltung zu profitieren. Und es enthält Regeln, die jede und jeder in der öffentlichen Verwaltung von Amts wegen wissen muss, um seine Akten rechtskonform führen zu können. Mit der Führung von Akten tragen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes erheblich zu grundlegenden Funktionen unseres demokratischen Staates bei. Ihre Akten ermöglichen es, dass Verwaltungen funktionieren, sich an Recht und Gesetz halten, Bürger gerecht und gleich behandeln.

Renaissance der Schriftgutverwaltung

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts erfahren die Schriftgutverwaltung insgesamt und ihre Instrumente eine wahre Renaissance. Ein Hauptgrund für diese Renaissance liegt letztlich in der Forderung nach der Einführung elektronischer Akten (E-Akten) und dem Aufkommen von Dokumentenmanagementsystemen (DMS), die landauf, landab Einzug in die öffentlichen Verwaltungen halten. Dass es zu solch einer Renaissance der Schriftgutverwaltung kommen musste, wundert etwas. Denn der Grund, warum die öffentliche Verwaltung ihre Akten nach den Regeln der Schriftgutlehre anlegt und ablegt, ist nie entfallen oder erloschen. Die Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns scheint lediglich mancherorts aus der Übung gekommen zu sein. Jetzt, bei der Einführung elektronischer Akten in der öffentlichen Verwaltung, gewinnt das Thema neue Wucht. Wie müssen elektronische Akten gestaltet sein und verwaltet werden, damit sie den Erfordernissen der Rechtsstaatlichkeit genügen? Das vorliegende Handbuch berücksichtigt die Erfordernisse elektronischer Aktenführung durchgängig. Es sieht elektronische Akten zunächst als eine physische Ausprägung der Kulturtechnik Aktenführung neben anderen physischen Erscheinungsformen. Schriftguttechnisch handelt es sich bei elektronischen Akten tatsächlich um nichts Besonderes. Elektronische Akten genießen aber ihrerseits auch keine Ausnahmerechte im Rahmen der Aktenführung. Sie müssen mindestens dieselben Anforderungen an die Aktenführung erfüllen wie Papierakten, wenn sie an deren Stelle treten.

1. Warum Schriftgut? – die Grundlagen

Viele kennen die zentralen Prinzipien der Schriftgutverwaltung die bei uns gelten und verhalten sich dementsprechend. Etwa die Pflicht zur vollständigen Aktenführung und das Verbot, Akten willkürlich wegzuworfen. Die meisten kennen diese Prinzipien allerdings eher intuitiv als fundiert. Zunächst geht es mir deshalb darum, herzuleiten, woher diese Prinzipien stammen. Damit lässt sich deren Verbindlichkeit besser beurteilen. Wer einen raschen Zugang zur Praxis der Schriftgutlehre benötigt, kann [Kapitel 1](#) später nachlesen.

Die Inhalte der Schriftgutlehre haben sich im Verlauf mehrerer Jahrhunderte entwickelt. Sie haben von ihrem Entstehen her einen nicht nur verwaltungstechnischen, sondern auch rechtstechnischen Hintergrund. Während die Schriftgutlehre zur Zeit monarchischer und diktatorischer deutscher Regime vor allem für das Funktionieren der Verwaltung – und nebenbei bemerkt für die Wirtschaft – Bedeutung hatte, wandelte sie sich im Zeichen demokratischer deutscher Verfassungen zusätzlich zu einem Instrument, mit dessen Hilfe die Gebote von Verfassung und Rechtsstaat verwirklicht werden können. Viele Prinzipien der Schriftgutverwaltung sind heutzutage unmittelbare Instrumente zur Verwirklichung bestimmter Verfassungsprinzipien. Diese Dimension von Verwaltungshandeln kann nicht oft genug betont werden: Es geht zentral auch um rechtsstaatliches Handeln wie es unsere Verfassung gebietet, keineswegs nur um verwaltungstechnische Optimierungsprozesse. Jeder Amtsträger muss diese Grundsätze und die daraus für sein Verwaltungshandeln herrührenden Folgen kennen. Denn er hat generell die Pflicht, sich die notwendigen Fertigkeiten und Kenntnisse zur Führung seines Amtes zu verschaffen und zu erhalten.¹

Die Rechtsprechung hat die Pflicht zur Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns immer wieder bestätigt und in den vergangenen Jahrzehnten konkretisiert. Durch ihre Urteile haben die obersten Richter das ausgelegt, was aus der Verfassung über die Schriftgutverwaltung abgeleitet werden kann. Grundlegend sind ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1983 zur Entfernung und Vernichtung von Vermerken aus Ausländerakten² und des Bundesverwaltungsgerichts von 1988 zur Aufbewahrung von Unterlagen der Meldebehörde.³ Diesen Urteilen der obersten Gerichte folgten nachge-

1 In die Rechtsprechung ist dieses Prinzip deutlich eingegangen (Oberlandesgericht Koblenz vom 17.7.2002, 1 U 1588/01).

2 BVerfG, Urt. v. 06. 06. 1983 – 2 BvR 244, 310/83.

3 BVerwG, Urt. v. 16. 03. 1988, 1 B 153/87.

ordnete Instanzen, so das Oberverwaltungsgericht Greifswald am 22.12.2000. Dieses kehrte in seiner Rechtsprechung die Beweislast zuungunsten einer Verwaltung um, die ihre Akten nicht ordnungsgemäß führte.⁴

Die Richter des Bundesverfassungsgerichts konkretisierten die Gebote des Grundgesetzes im Hinblick auf das Schriftgutwesen der öffentlichen Hand. Dabei legten sie als Prinzipien die Artikel 1⁵, 3⁶, 19⁷ und 20⁸ des Grundgesetzes zugrunde. Sie formulierten zunächst eine prinzipielle Pflicht der Behörden zur Schriftlichkeit und zur Aktenführung: Behördenhandeln macht die Führung von Akten erforderlich, ohne dass dies ausdrücklich in einem Gesetz stehen muss. Den Grund für diese umfassende Pflicht sahen die Richter darin, dass die vollziehende Gewalt nur dank der schriftlichen Dokumentation der einzelnen Verwaltungsvorgänge in Akten eine fortlaufende Kenntnis aller für sie maßgeblichen Umstände erlangen könne. Die Akten stellen einerseits eine Dokumentation über das „bisherige sachbezogene Geschehen“ der einzelnen Verwaltungsvorgänge dar. Andererseits sind sie „mögliche Erkenntnisquellen für das zukünftig infrage kommende behördliche Handeln“. Mithilfe der Schriftlichkeit in Form von Akten können sich Verwaltungen objektiv verhalten⁹, ohne Rücksicht auf Personen. Was das Gericht mit „Unpersönlichkeit“ meinte, geht aus seinem Hinweis auf mögliche organisatorische Änderungen innerhalb einer Behörde hervor. Wenn aus organisatorischen Gründen oder wegen eines Zuständigkeitswechsels ein neuer Bediensteter mit der Bearbeitung einer spezifischen Sache betraut werde und kein eigenes Wissen über die Vorgeschichte des Falles habe, müsse er sich dieses Wissen mithilfe der Akte aneignen können.

Das Bundesverfassungsgericht urteilte weiter, dass die Aktenführung auch im Interesse des betroffenen Einzelnen liege. Dieser hat einen verfassungsrechtlich geschützten Anspruch auf angemessene Behandlung seiner Angelegenheit. Seinen Anspruch könne er nur mit Erfolg geltend machen, wenn alle rechtlich erheblichen Tatsachen vollständig erfasst werden. Die Erfassung der rechtlich erheblichen Tatsachen erfolgt in Aktenform. Der Anspruch des Betroffenen besteht dabei gegenüber den zuständigen Behörden und gegebenenfalls gegenüber den Gerichten.

4 2 L 38/99, NVwZ 2002, 104 ff.

5 GG Art 1 Abs. 3: Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

6 GG Art. 3 Abs. 1: Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

7 GG Art. 19 Abs. 4, Satz 1: Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.

8 GG Art. 20 Abs. 3: Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

9 Zusätzlich interpretierten sie § 20 des Ausländergesetzes. Die Richter des Bundesverwaltungsgerichts bezogen ihr Urteil zudem auf § 21 Abs. 2 Melderechtsrahmengesetz. Die Richter des Oberverwaltungsgerichts Greifswald bezogen sich in ihrem Urteil auf Artikel 19 Abs. 4 Grundgesetz. (Artikel 19 Abs. 4 Grundgesetz, §§ 133, 157, 276 Bürgerliches Gesetzbuch).

Die Richter des Bundesverwaltungsgerichts nannten 1988 vor allem drei Gründe für die Führung und Aufbewahrung von Akten: Diese seien die Grundlage für die kontinuierliche Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht über das Verwaltungshandeln. Sie seien gleichermaßen Grundlage für die parlamentarische Kontrolle des Verwaltungshandelns. Zum Zweiten wiesen sie auf ein Eigeninteresse der handelnden Behörde hin. Die Behörde ist nach dem Grundgesetz für die Vollziehung der Gesetze zuständig. Sie muss bei der Vollziehung der Gesetze verfassungskonform handeln. Dies sei nicht ohne eine Dokumentation der einzelnen Verwaltungsvorgänge denkbar. Nur durch das Führen von Akten könne die Behörde die Rechtmäßigkeit ihres Handelns sicherstellen und darlegen. Zum Dritten nannten die Richter des Bundesverwaltungsgerichts das Recht der Betroffenen auf Einsicht in die Unterlagen eines Verwaltungsverfahrens, das sie betrifft. Erst aufgrund der Akten sei der Betroffene in der Lage, eine umfassende Prüfung behördlichen Handelns vorzunehmen und damit tatsächlich wirksamen Rechtsschutz zu erlangen.

Die beiden obersten Gerichte fällten ihre Urteile zwar noch vor der heutigen Dominanz der Informationstechnik. In ihren Urteilen werden jedoch Prinzipien der Schriftgutverwaltung deutlich, die unabhängig von deren physischer Form anwendbar sind. Es ist davon auszugehen, dass diese Prinzipien nach wie vor und generell gelten und somit auch auf elektronische Akten anzuwenden sind. Auf diesen generellen Anforderungscharakter der Prinzipien der Schriftgutverwaltung weisen auch weitere Urteile von Oberverwaltungsgerichten hin.¹⁰ Auch einzelne rechtliche Regelungen lassen darauf schließen, dass die von den obersten Gerichten aufgestellten Prinzipien unter dem Vorzeichen elektronischer Akten fortgelten. Die folgenden Ausführungen fügen sich ausnahmslos in den aufgezeigten rechtlichen Rahmen ein. In der Schriftgutlehre geht es zunächst darum, wie die rechtlichen Anforderungen in der Praxis verwirklicht werden können. Neben der Umsetzung rechtlicher Prinzipien geht es aber auch immer darum, inwiefern die Prinzipien der Schriftgutlehre der Verwaltung bei der Erledigung ihrer Aufgaben nützen.

1.1 Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns

Das zentrale Prinzip der Schriftgutverwaltung im öffentlichen Bereich ist das der „Aktenmäßigkeit“. Deren Grundlage ist die Verschriftlichung von Information. Durch das Aufschreiben wird die Information von den Gedächtnissen lebendiger Personen losgelöst, entpersönlicht. Sie wandert in Form einer Akte in das Speichergedächtnis der Gesellschaft, eine Registratur oder ein Archiv. Dort bleibt die Information zeitlos, dauerhaft und für

10 Oberverwaltungsgericht Greifswald 2000 (OVG Greifswald, Urt. v. 22.12.2000 – 2 L 38/99).

viele Menschen verfügbar. Gesetze und Rechtsprechung fordern diese „Aktenmäßigkeit“ des Verwaltungshandelns. Sie gilt generell für alle Behörden, ohne dass diese Pflicht ausdrücklich in Fachgesetzen ausgesprochen sein muss. Das Prinzip der Aktenmäßigkeit gilt für alle Staatsgewalten und für alle Unterlagen öffentlicher Verwaltungen, also auch für elektronische Dokumente. Die Aktenmäßigkeit ermöglicht es, personenunabhängig nachzuvollziehen, wie und warum eine Verwaltung in einer „Sache“ oder bei einem „Vorgang“ gehandelt hat. Das Prinzip der Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns bezieht sich einerseits auf jede einzelne Akte einer Verwaltung, andererseits auf die Gesamtheit aller Akten einer Verwaltung.

Im Hinblick auf die einzelne Akte bringt das Prinzip der Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns mit sich, dass alle Unterlagen zu einem Vorgang oder zu einem Sachthema zunächst vollständig in einem Container zusammengefasst werden. Die Container, in denen die Unterlagen in dieser Weise zusammengefasst werden, heißen „Akte“. Der Begriff „Akte“ lässt sich unabhängig von der physischen Form des Containers oder seiner Inhalte verwenden, also unabhängig davon, ob der Container ein Leitzordner ist und reale Papierblätter enthält oder ob er über ordnende Metadaten als virtuelle Klammer in einem Dokumentenmanagementsystem elektronische Dokumente zusammenfasst. In dem Container „Akte“ müssen die Unterlagen sodann so geordnet sein, dass sie den Entscheidungsprozess einer Verwaltung in seinem chronologischen Verlauf abbilden: welche Entscheidung traf die Behörde aufgrund welcher Information? Es muss möglich sein, anhand der Akte alle Argumente und Entscheidungsgründe, die die Bearbeitenden in der Behörde ihrer Entscheidung zugrunde gelegt haben, nachzuvollziehen. Dabei kommt es auch darauf an, wann welches Argument vorgebracht wurde und wie und wann es die Entscheidungsfindung beeinflusste.

Mit dem Begriff Akte verbindet sich also bereits eine Vorstellung von deren Inhalt, Vollständigkeit und innerer Gliederung. Damit Akten gut funktionieren, müssen sie zudem stets aktuell gehalten werden. Das Prinzip heißt: „Der Stand einer Sache muss jederzeit aus den Akten vollständig ersichtlich sein.“ Die Sachbearbeitung muss also Dokumente zu einem Vorgang oder zu einem Sachthema unmittelbar bei oder nach ihrer Bearbeitung in die Akte aufnehmen.

Der Begriff „Aktenmäßigkeit“ bezieht sich zunächst auf die Akte als Container und dessen Inhalt. Unter dem Begriff „Aktenmäßigkeit“ werden aber auch Aussagen zu allen Akten einer Verwaltung getroffen. Man kann sich in diesem Fall ein geschlossenes Containerlager vorstellen, in dem alle Akten-Container einer Verwaltung stehen. Dieses Containerlager ist dann die „Registratur“ oder das Dokumentenmanagementsystem (DMS) einer Verwaltung. Sowohl die Registratur wie auch das Dokumentenmanagementsystem müssen alle Akten der Verwaltung in einem Lagerbestand zusammenfassen. Dazu benötigt die Lagerverwaltung ein Verzeichnis der eingestellten Contai-

ner. Das Verzeichnis muss die Lagerverwaltung so aktuell führen, dass die Lagerverwaltung zu jedem Zeitpunkt nachweisen kann, welche Container gerade in dem Lager stehen und an welchem Ort sich der einzelne Container gerade befindet. Registratur und Dokumentenmanagementsystem sind Aktenlager und Lagerverwaltung von Akten gleichzeitig. Sie sorgen dafür, dass jede einzelne Akte systematisch abgelegt und gefunden werden kann. Alle Akten einer Verwaltung müssen in dem Aktenlager vorhanden sein, nachgewiesen und nutzbar sein. Nur ein Überblick über den gesamten Aktenbestand einer Verwaltung garantiert, dass bei Bedarf alle maßgeblichen Akten zu einem Thema oder Vorgang zuverlässig auffindbar sind. Eine Verwaltung, die keinen Überblick über ihren gesamten Aktenbestand hat, befindet sich in keiner guten Situation. Wie will sie auf der Basis ihrer Unkenntnis beispielsweise gegenüber einem Gericht darlegen, dass sie nun alle relevanten Akten vorgelegt hat?

DIN ISO 15489-1 Aktenführung.

Die DIN ISO 15489-1 von 2009 schreibt als Ziel der Aktenführung bei öffentlichen Einrichtungen und privaten Unternehmen fest, dass der Stand einer Sache jederzeit aus den Akten ersichtlich sein muss. Unterlagen dürfen nicht verloren gehen oder gefälscht werden. Unterlagen versteht die Norm als medienunabhängig. Auf der Basis definierter Verantwortlichkeiten und Begriffe gestattet die DIN ISO die Einrichtung eines Qualitätsmanagements in der Schriftgutverwaltung. Aufgrund ihrer strukturierten Darstellung stellt sie eine Hilfe bei der Einführung von elektronischen Systemen dar, die ihrerseits den Prinzipien der Schriftgutverwaltung zu folgen haben. Abschnitt 7 umfasst die Anforderungen an die Schriftgutverwaltung. Im Detail finden sich Verfahren und die Steuerung der Schriftgutverwaltung auf der operativen Ebene in Kapitel 9. Da die DIN ISO 15489-1 auf anglo-amerikanische Diskussionen und Begriffen aufbaut, kam es bei der Übersetzung ins Deutsche immer wieder zu definatorischen Schwierigkeiten. Leitbegriffe der DIN sind Aktenführung, Schriftgutverwaltung und Records Management. Die DIN enthält Regeln für transparente, nachvollziehbare Verwaltungs- oder Geschäftsvorgänge. Durch die Vollständigkeit, Transparenz und Authentizität von Schriftgut werden die Voraussetzungen geschaffen, um die Aktivitäten von Politik und Verwaltung überprüfen zu können und Korruption zu erschweren.

1.2 Verwaltungshandeln dank Akten

Dass Verwaltungen aktenmäßig arbeiten müssen, ist also kein Selbstzweck. Die Pflicht zur Aktenführung von Verwaltungen besteht generell. Gerichte werten sie als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips, da nur eine geordnete