

Staatliche Archive Bayerns

Digitale Unterlagen

Nr. 3: Die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung bei den Landratsämtern in Bayern

Eine Handreichung

**Empfehlungen für die Behörden des Freistaates Bayern,
herausgegeben von der
Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns**

Version 1.0

München 2011

Diese Handreichung wurde im Auftrag der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns von der Arbeitsgruppe Archivierung digitaler Unterlagen der Verwaltung ausgearbeitet.

Mitglieder der Arbeitsgruppe:

Dr. Christoph Bachmann (Bayerisches Hauptstaatsarchiv);

Dr. Daniel Burger (Staatsarchiv Nürnberg);

Dr. Bernhard Grau (Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns) – Endredaktion;

Dr. Joachim Kemper (Staatsarchiv München, jetzt: Stadtarchiv Speyer);

Michael Kirstein (Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns);

Dr. Karl-Ernst Lupprian (Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns);

Mathias Schmidt (Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns).

Für Rat und Hinweise bedankt sich die Arbeitsgruppe bei:

Gerhard Fritsch (Bayerisches Staatsministerium des Innern);

Herbert Gruschka (Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband);

Günter Handl (Bayerisches Staatsministerium des Innern);

Michael Sturm (Bayerischer Landkreistag).

Anregungen, Vorschläge und Rückfragen richten Sie bitte schriftlich, telefonisch, über Fernkopie oder elektronische Post an die

Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns

Postfach 22 11 52, 80501 München

Tel.: (089) 28638-2482

Fax: (089) 28638-2615

E-Post: poststelle@gda.bayern.de

Internet: <http://www.gda.bayern.de>

© Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, München 2011

Satz und Gestaltung: Karin Hagendorn

ISBN 978-3-938831-29-8

Inhaltsübersicht

1. Die Einführung von Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystemen bei den Landratsämtern in Bayern
2. Grundsätze der elektronischen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung
3. Datenschutz, Geheimnisschutz
4. Die Vorbereitung der DMS-/VBS-Einführung: Analyse und Anpassung der Geschäftsabläufe
5. Einführungsstrategien
6. Schulungskonzept
7. Metadatenerfassung
8. Digitalisierung analoger Unterlagen
9. Datenaustausch
10. Elektronische Signatur
11. Langzeitspeicherung bei der Behörde
12. Aussonderung elektronischer Unterlagen
13. Anforderung von Unterlagen beim Archiv (Rückausleihe)
14. Literatur und Internet-Ressourcen (in Auswahl)

Zum Geleit

Ein Merkmal moderner Verwaltungstätigkeit ist der zunehmende Einsatz elektronischer Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssysteme bei Behörden, Gerichten und sonstigen öffentlichen Stellen. Die Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern (AGO) vom 12. Dezember 2000 sieht vor, dass Vorgänge künftig vorrangig mit Hilfe der IuK-Technik abgewickelt werden sollen. Dazu gehört auch, dass der Geschäftsgang, die Geschäftserledigung und die Aufbewahrung der Vorgänge elektronisch erfolgen.

Gemäß Bayerischem Archivgesetz beraten die staatlichen Archive die Behörden, Gerichte und sonstigen öffentlichen Stellen bei der Verwaltung und Sicherung der Unterlagen, auch der digitalen Unterlagen. Aus diesem Grund hat die Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns im Jahr 2001 die Schriftenreihe „Digitale Unterlagen“ begründet. Heft 1 widmet sich allgemein deren Entstehung, Pflege und Archivierung. Da die Aussonderung elektronischer Unterlagen bereits bei Einführung entsprechender IT-Verfahren bedacht werden sollte, widmet sich Heft 2 den „Metadaten für die Aussonderung und Archivierung digitaler Sachakten“.

Für die Landratsämter gelten spezifische Verhältnisse und Anforderungen. Diesen widmet sich der vorliegende Band. Er will als eine Handreichung für die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung dienen, die nach wie vor eine große Herausforderung darstellt. Die Staatlichen Archive Bayerns verstehen sich als Dienstleister für die Behörden und öffentlichen Stellen des Freistaates Bayern und wollen ihnen bei diesem schwierigen Schritt zur Seite stehen.

München, im Mai 2011

Dr. Margit Ksoll-Marcon
Leiterin der Generaldirektion

1. Die Einführung von Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystemen bei den Landratsämtern in Bayern

Die Pläne der einzelnen bayerischen Landratsämter, Dokumentenmanagement- bzw. Vorgangsbearbeitungssysteme (DMS/VBS) einzuführen, sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch sehr unterschiedlich weit fortgeschritten. Arbeiten einzelne Landratsämter in Teilbereichen bereits mit einem entsprechenden Produkt, so befinden sich andere Landratsämter noch in der Test- bzw. Auswahlphase. Die Umstellung auf ein DMS/VBS scheint freilich in einer Mehrzahl aller Landratsämter derzeit ein Thema zu sein.¹

In den bayerischen Landratsämtern werden nach derzeitigem Kenntnisstand die folgenden – z.T. relativ weit verbreiteten – DMS-/VBS-Produkte eingesetzt bzw. projektiert:

- komXwork (Firma LivingData);
- OS.5 ECM bzw. OS.6 ECM (Firma Optimal Systems);
- Codia d.3 (Firma codia Software);
- REGISAFE (Firma Hans Held);
- nscale 6 (Firma Ceyoniq);
- CC DMS (Firma CC e-gov).

Diese Anwendungen sind meist eng mit elektronischen Registratur- bzw. „Archiv“-Systemen verknüpft, die oft von anderen Anbietern stammen.

Im Echt- oder Testbetrieb werden DMS/VBS nach Angaben der Landratsämter² vor allem in den Bereichen KFZ-Zulassung, Führerschein, Abfallwirtschaft oder auch im Kassenwesen und Personalbereich³ eingesetzt. Dabei werden die Vorgänge häufig in Fachverfahren bearbeitet. Die von diesen erzeugten Dokumente werden im Nachgang über Schnittstellen strukturiert im DMS/VBS abgelegt. Vereinzelt wird auch in anderen Funktionsbereichen mit DMS/VBS gearbeitet bzw. deren Einführung geplant (angegeben werden z.B.: Pressestelle bzw. Foto- und Pressearchiv, Rechenzentrum,

¹ Die folgenden Angaben beruhen auf einer Umfrage der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns vom Dezember 2008 zur DMS-Einführung bei den bayerischen Landratsämtern. Für die Mitwirkung an dieser Erhebung sei den entsprechenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Landratsämtern herzlich gedankt.

² Die folgenden Anfragen referieren die Ergebnisse einer Umfrage, die im April 2009 durchgeführt wurde.

³ Es wird darauf hingewiesen, dass Personalakten nach den vom Bayerischen Staatsministerium des Innern herausgegebenen Richtlinien im DMS/VBS derzeit noch nicht geführt werden dürfen. Siehe das IMS vom 2.11.2009 (Gz.: I Z 7 – 0245.3-4) betreffend die „Einführung von Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystemen in der bayerischen Staatsverwaltung; rechtliche Anforderungen an die elektronische Führung von Verwaltungsakten“; Download unter: http://www.eldora.bybn.de/imperia/md/content/bybn/verwaltung/eldora/konzepte/rechtsverbindlichkeit_elektronische_aktenfuehrung_ims_02_11_2009.pdf (letzter Abruf: 9.2.2011).

Gesundheitsamt,⁴ Wasserrecht, Güterverkehr, Immissionsschutz, Ausländerbehörde). Manche Landratsämter haben einzelnen Abteilungen bzw. Sachgebieten die Einführung und Verwendung des DMS freigestellt.

Die bei einigen Landratsämtern derzeit laufenden Einführungsprojekte tragen im Regelfall der Tatsache Rechnung, dass die DMS-/VBS-Einführung nicht nur ein IT-Projekt, sondern mehr noch ein organisatorisches Projekt ist und entsprechende Herausforderungen zu bewältigen sind (Definition der Prozesse und Geschäftsabläufe; Schulungen; Erstellung von Dienstvereinbarungen/Dienstanweisungen usw.). Es wird im Allgemeinen anerkannt, dass durch eine umfassende Verwendung des Einheitsaktenplans für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter (EAPI) die Umstellung auf ein DMS/VBS erleichtert wird, da auch in den entsprechenden Systemen Akten und Vorgänge gebildet werden müssen.

Diejenigen Landratsämter, die ein DMS/VBS zum gegenwärtigen Zeitpunkt im Echt- oder Testbetrieb im Einsatz haben, geben mehrheitlich an, mit den entsprechenden Systemen zufrieden zu sein; es werden wenige Ausfälle der Systeme gemeldet, der Support durch die Firmen wird als zufriedenstellend bis sehr gut bezeichnet. Gleiches gilt im Allgemeinen für das Preisniveau der Anbieterfirmen. Mehrere der befragten Landratsämter geben dennoch an, bislang nicht über ausreichende Haushaltsmittel zu verfügen, um ein DMS/VBS in absehbarer Zeit einführen zu können.

Eine Aussonderung an eines der zuständigen staatlichen Archive hat über ein DMS bislang noch nicht stattgefunden, wird aber zu den in naher Zukunft zu bewältigenden Aufgaben der Landratsämter und der staatlichen Archivverwaltung gehören (vgl. Punkt 12 dieser Handreichung).

2. Grundsätze der elektronischen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung

Eine geordnete und transparente Aktenführung dient der Effizienz und der Qualität behördlichen Handelns. Gleichzeitig stellt sie ein Grunderfordernis für eine an rechtsstaatlichen Standards ausgerichtete Verwaltung dar. Auch die Verpflichtung der öffentlichen Verwaltung auf das Gemeinwohl macht eine Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns durch die Behörde selbst, aber auch durch externe Prüfungsinstanzen (z.B. Gerichte, Wirtschaftsprüfung) erforderlich. Eine geordnete Ablage erleichtert zugleich die erforderliche Gleichbehandlung der Bürger. Den Anforderungen an eine geregelte Schriftgutverwaltung ist daher beim Einsatz elektronischer Vorgangsbearbeitungssysteme große Aufmerksamkeit zu schenken.⁵

⁴ Analog zu den Personalakten ist auch bei Patientenakten von einer Führung im DMS/VBS derzeit abzuraten; vgl. Anm. 3.

⁵ Siehe hierzu das in Anm. 3 angeführte IMS vom 2.11.2009. Hingewiesen sei ferner auf die im Jahr 2001 in englischer, 2002 auch in deutscher Sprache veröffentlichte internationale Norm zum Thema Schriftgutverwaltung (Records Management): ISO DIN 15489-1, Information und Dokumentation – Schriftgutverwaltung – Teil 1: Allgemeines; ISO / PTDR 15489-2, Information und Dokumentation – Schriftgutverwaltung – Teil 2: Richtlinien. Die beiden Papiere können entweder bei der Beuth Verlag GmbH in Berlin oder über den Internetauftritt des DIN bestellt werden: <http://www.din.de> (letzter Abruf:

Kernziel der behördlichen Schriftgutverwaltung ist es, Unterlagen, die einen in Bearbeitung befindlichen Sachverhalt betreffen, bei Bedarf rasch und unbürokratisch auffinden zu können. Die Notwendigkeit, Akten gezielt und vollständig zur Verfügung zu stellen, besteht auch nach Abschluss der Sachbearbeitung weiter fort. Nur so ist es möglich, die Gebote der Kontinuität, der Transparenz und der Nachprüfbarkeit staatlichen Verwaltungshandelns zu gewährleisten und Rechtsansprüche des Freistaats Bayern, des Landkreises, der Betroffenen oder Dritter beweiskräftig zu dokumentieren. Die bayerische Antikorruptionsrichtlinie legt in Absatz 3.1 fest: „Akten müssen die einzelnen Bearbeitungsschritte vollständig, nachvollziehbar und dauerhaft erkennen lassen. Vorgangsrelevante mündliche Erklärungen und Informationen sind schriftlich zu dokumentieren.“

Mindeststandards für die behördliche Schriftgutverwaltung werden in § 27 der Allgemeinen Geschäftsordnung (AGO) formuliert. Demnach sind staatliche Behörden und Einrichtungen verpflichtet, sachlich zusammengehörige Dokumente innerhalb der Akten vorgangsweise und innerhalb eines Vorgangs in zeitlicher Reihenfolge abzulegen. Vorgänge und Akten sind ihrerseits nach einem Aktenplan zu verwalten und aufzubewahren. Außerdem sollen für zusammenhängende Verwaltungsbereiche einheitliche Aktenpläne eingeführt werden.⁶

Für Landratsämter und Gemeinden steht mit dem „Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter“ ein solches Ordnungsinstrument zur Verfügung. Es wird von der Generaldirektion der Staatlichen Archive in Verbindung mit dem Bayerischen Landkreis-, dem Bayerischen Städte- und dem Bayerischen Gemeindetag herausgegeben, gepflegt und zur Verfügung gestellt.⁷

Auch wenn es den Landratsämtern grundsätzlich frei steht, eigene Aktenpläne zu verwenden, gibt es doch eine ganze Reihe von Gründen, die für die Verwendung des Einheitsaktenplanes sprechen:

- der Einheitsaktenplan hat in den Jahrzehnten seit 1950 seine Praxistauglichkeit unter Beweis gestellt;
- der Einheitsaktenplan wird von seinen Herausgebern kostenlos und bei Bedarf auch elektronisch zur Verfügung gestellt;
- der Einheitsaktenplan kann die Wirtschaftlichkeit der Schriftgutverwaltung verbessern, da der Verwaltungsaufwand für die Pflege und Aktualisierung eines eigenen Aktenplanes auf ein Minimum reduziert wird;

9.2.2011). Siehe ferner: Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, Digitale Unterlagen. Entstehung – Pflege – Archivierung. Empfehlungen für die Behörden des Freistaates Bayern (Digitale Unterlagen 1), München 2001 (elektronische Fassung: <http://www.gda.bayern.de/digital>, letzter Abruf: 24.2.2011).

⁶ Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern (AGO) vom 12. Dezember 2000 (GVBl 2000, 873). Beachte ferner Abschnitt 3 der Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Korruptionsbekämpfungsrichtlinie) vom 13. April 2004 (AllMBl 2004, 87). Kommentierte Ausgabe der AGO: Ludwig Wiedemann, Gerhard Fritsch, Allgemeine Geschäftsordnung (AGO). Organisationshandbuch mit Kommentar für die öffentliche Verwaltung in Bayern, Carl Link Kommunalverlag, Kronach (Loseblattausgabe).

⁷ Weiterführende Informationen finden sich auf der Homepage der Bayerischen Archivverwaltung: <http://www.gda.bayern.de/publikationen/eapl> (letzter Abruf (9.2.2011)).

- als Hilfsmittel stehen gedruckte Ausgaben und Kommentare zur Verfügung;⁸
- die Tatsache, dass viele Landratsämter und Gemeinden den Einheitsaktenplan und damit dieselben Aktenzeichen verwenden, vereinfacht die Kommunikation mit diesen Stellen;
- ein ergänzend angebotener Katalog der Aufbewahrungsfristen erleichtert die Aktenaussonderung und ermöglicht eine zeitnahe Entlastung der Registraturen und Vorgangsbearbeitungssysteme;⁹
- viele Anbieter von elektronischen Vorgangsbearbeitungssystemen bieten den bayerischen Einheitsaktenplan standardmäßig und ohne Aufpreis als Teil der Produktpalette an oder können diesen ohne übermäßigen Aufwand in ihrem System hinterlegen.

3. Datenschutz, Geheimnisschutz, Persönlichkeitsrechte der Mitarbeiter

Ihrer Natur nach beinhalten DMS-/VBS-Systeme regelmäßig datenschutzrechtlich sensible Daten. Die Einführung eines DMS setzt daher eine datenschutzrechtliche Freigabe nach Art. 26 des Bayerischen Datenschutzgesetzes voraus. Unabhängig davon fehlen für die Ablage bestimmter Arten von Unterlagen in einem DMS/VBS bis auf Weiteres die rechtlichen bzw. datenschutzrechtlichen Voraussetzungen. Wie das Bayerische Staatsministerium des Innern feststellt, dürfen daher bis zur rechtlichen Ermächtigung folgende Unterlagen nicht in einem DMS/VBS geführt werden:

- Personalakten;
- Ordnungswidrigkeitenverfahren (vgl. § 110 a OWiG);
- Elektronische Gerichtsakten (vgl. § 298 a ZPO, § 55 b VwGO);
- Verschlussachen der Geheimhaltungsstufen VS-Vertraulich, VS-Geheim, VS-Streng geheim.

Da DMS/VBS regelmäßig als technische Einrichtungen anzusehen sind, die eine Überwachung des Verhaltens beziehungsweise der Leistung der Mitarbeiter ermöglichen (Art. 75 a BayPVG), sind zudem die Mitwirkungsrechte der Personalvertretung berührt. Es empfiehlt sich daher, den Personalrat zum frühestmöglichen Zeitpunkt an der Einführung des Systems zu beteiligen und mit ihm eine entsprechende Dienstvereinbarung abzuschließen.

⁸ Zum Einheitsaktenplan sind die folgenden beiden Loseblattausgaben verfügbar: Rudolf Pröbstle, Horst Gehringer, Aktenplan für Registraturen der Gemeinden und Landratsämter, Carl Link Kommunalverlag, Kronach; Klemens Stadler – Alexander Stierwaldt – Richard Strunz, Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Heidelberg-München-Landsberg-Frechen-Hamburg.

⁹ Die aktuelle Fassung des Aufbewahrungsfristenverzeichnisses kann bei der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns bestellt werden: poststelle@gda.bayern.de.

4. Die Vorbereitung der DMS-/VBS-Einführung: Analyse und Anpassung der Geschäftsabläufe

Die flächendeckende Ausstattung der Landratsämter mit PC-Arbeitsplätzen und E-Mail-Systemen hat dazu geführt, dass Verwaltungsunterlagen zum Teil elektronisch gespeichert, zum Teil papierbasiert abgelegt, zum Teil aber auch in beiden Formen gleichzeitig vorrätig gehalten werden. Die elektronische Speicherung erfolgt dabei oft uneinheitlich, etwa in persönlichen oder gruppenbezogenen File-Ablagen, in separaten E-Mail-Accounts oder auf Kollaborationsplattformen. Wie die praktische Erfahrung lehrt, verstärkt dies die bei Landratsämtern ohnehin bevorzugten dezentralen Ablageformen und untergräbt die Aktenbildung nach einheitlichen Grundsätzen. Dies beeinträchtigt nicht nur die Transparenz der Aktenführung, sondern hat in aller Regel einen Mehraufwand für Sachbearbeitung und Schriftgutverwaltung zur Folge. Zudem wächst die Gefahr von Daten- und Informationsverlusten. In Verbindung damit sinkt das Vertrauen in die Registratur und in die Vollständigkeit der Akten.

Die Einführung von DMS-/VBS-Systemen ist geeignet, diesem Vertrauensverlust entgegenzuwirken. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass alle geschäftsrelevanten Posteingänge in das DMS/VBS überführt werden. Dezentral eingehende elektronische Post ist vom Sachbearbeiter selbst in das System zu überführen oder an die allgemeine Posteingangsstelle, ggf. auch an die zuständige Registratur weiterzuleiten und dort zu erfassen. Papierbasierte Eingänge sind zu scannen.¹⁰ Nach der Erfassung der Metadaten werden die Eingangsdokumente bereits vorhandenen Akten und Vorgängen zugeordnet; andernfalls werden neue Akten beziehungsweise Vorgänge angelegt. In Zusammenhang damit wird ein Aktenzeichen vergeben, der Eingang also einer bestimmten Position im Aktenplan zugeordnet. Anschließend kann der Eingang in den Geschäftsgang überführt werden. Werden im Rahmen der Sachbearbeitung geschäftsrelevante Daten und Dokumente außerhalb des DMS/VBS erzeugt, ist dafür Sorge zu tragen, dass diese ebenfalls dem elektronischen Vorgang bzw. Akt hinzugefügt werden.

Wie die Sachbearbeitung und Vorgangsbearbeitung selbst im Einzelnen ablaufen, ist im DMS/VBS möglichst behördeneinheitlich festzulegen. Es ist daher dringend zu empfehlen, vor dessen Einführung eine gründliche Analyse der behördeninternen Arbeitsabläufe (Geschäftsgang, Laufwege) vorzunehmen. Diese sollte neben der Aufbau- insbesondere auch die Ablauforganisation des Landratsamts zum Gegenstand haben. In diesem Zusammenhang sind auch bestehende Mitzeichnungserfordernisse und Unterschriftsbefugnisse kritisch zu überprüfen. Zu beachten ist dabei, dass sich im elektronischen Arbeitsumfeld Kenntnismnahmen und Mitzeichnungen in einer Weise abwickeln lassen, durch die der eigentliche Arbeitsprozess nicht unterbrochen wird. Grundsätzlich erlaubt es eine prozessorientierte Analyse der Ablauforganisation, Schwachstellen und Verbesserungspotentiale des herkömmlichen Verfahrens sowie Medienbrüche zu ermitteln und nach Möglichkeit zu beseitigen. Bei stets gleich ablaufenden Geschäftsprozessen erlauben DMS/VBS darüber hinaus

¹⁰ Es ist verbindlich zu regeln, welche Eingänge etwa wegen ihres Umfangs oder ihres Formats nicht gescannt und stattdessen im Original weitergeleitet werden sollen. Siehe hierzu auch Abschnitt 8.

eine automatisierte Abarbeitung der verschiedenen Arbeitsschritte (Prozessautomation, Workflow).

Zu beachten ist, dass viele Aufgaben der Landratsämter unter Zuhilfenahme von Fachverfahren erledigt werden. Um vollständige elektronische Akten führen zu können, bedarf es daher einer Schnittstelle zwischen den Fachverfahren und dem DMS/VBS. Da Fachverfahren mitunter ebenfalls Workflow-Eigenschaften umfassen, ist zudem zu prüfen, welche Arbeitsschritte zweckmäßiger mit dem jeweiligen Fachverfahren erledigt werden und welche mit dem DMS/VBS. Daraus ergeben sich die Anforderungen, die bei der Ausgestaltung der Schnittstelle zu beachten sind. Die in Nr. 2 dieser Handreichung beschriebenen Grundsätze der Aktenverwaltung sind dabei einzuhalten.

Angesichts der Komplexität von DMS-/VBS-Anwendungen ist dringend zu empfehlen, alle vom Einsatz betroffenen Organisationseinheiten und Funktionsbereiche am Einführungs- und Evaluationsprozess zu beteiligen. Hierzu zählen nicht nur die IT-Verantwortlichen und die inhaltlich zuständigen Fachabteilungen, sondern nicht zuletzt auch die für die Schriftgutverwaltung verantwortlichen Mitarbeiter in der Eingangsstelle/Kanzlei und der Registratur. Es steht außer Frage, dass eine frühzeitige Berücksichtigung der heterogenen Anforderungen und Sichtweisen die Praxisnähe erhöht und damit auch die Akzeptanz fördert.

5. Einführungsstrategien

Die optimal vorbereitete und durchgeführte Implementierung von DMS/VBS innerhalb einer Behörde ist ausschlaggebend für dessen Akzeptanz bei den Mitarbeitern, weshalb hierauf besonderer Wert zu legen ist. Zur Vorbereitung gehört daher die Erstellung eines Organisationskonzepts. Idealerweise sollte es in Grundzügen schon vor der Auswahl eines Produkts erstellt werden, da sich daraus die grundsätzlichen Anforderungen ableiten lassen. Gegebenenfalls könnte aber eine begrenzte praktische Evaluierung eines oder mehrerer marktgängiger Produkte dabei hilfreich sein.

Bei der Planung der Einführung des DMS/VBS stehen nach dem DOMEA-Konzept des Bundesministeriums des Innern prinzipiell drei Strategien zur Wahl:

- Organisationsbezogene Einführung: Hier werden einzelne Abteilungen oder Referate sowie die zugehörigen Registraturen in einem Zug mit der vollen Funktionalität des DMS/VBS ausgestattet. Bei der Auswahl der zuerst zu berücksichtigenden Organisationseinheiten ist auf die Bereitschaft der Mitarbeiter zu achten, an der DMS-/VBS-Einführung mitzuwirken. Idealerweise sind innerhalb der ausgewählten Organisationseinheiten bereits ausreichende EDV-Grundkenntnisse vorhanden, da so der Schulungsaufwand reduziert werden kann. Erfahrungsgemäß wird dadurch die Einführung erleichtert und die Akzeptanz in den übrigen Organisationseinheiten gefördert. Ein Nachteil der organisationsbezogenen Einführung kann darin bestehen, dass bei Erledigung von Aufgaben, an denen weitere, an der Umstellung zunächst nicht beteiligte Organisationseinheiten mitwirken, Medienbrüche auftreten, die im Rahmen der Sachbearbeitung einen erheblichen

Mehraufwand mit sich bringen können. Dies ist auch bei der Auswahl der zu beteiligenden Organisationseinheiten zu berücksichtigen.

- Für Behörden mit klar strukturierten Arbeitsabläufen bietet sich die prozessorientierte Einführung von DMS/VBS an. Dabei werden nach Umstellung der betroffenen Registraturen sämtliche an einem Verwaltungsprozess beteiligte Mitarbeiter in die elektronische Vorgangsbearbeitung einbezogen, so dass die Medienbruchproblematik vermieden oder doch erheblich reduziert werden kann. Durch die Einführung des VBS für weitere Verwaltungsprozesse kann über den Realisierungszeitraum der Umfang der papierbasiert geführten Akten schrittweise reduziert werden. Die prozessorientierte Einführung eignet sich besonders für Geschäftsprozesse, bei denen Anwender aus mehreren Organisationseinheiten regelmäßig strukturiert zusammenarbeiten.¹¹
- Komplette Umstellung der gesamten Behörde auf DMS/VBS, auch „Big Bang“-Szenario genannt. Dieses Szenario setzt ausreichende personelle Ressourcen (Räumlichkeiten, Trainer) sowie die erforderliche technische Ausstattung an allen Arbeitsplätzen voraus. Vorteile sind die schnellere Projektumsetzung und die Vermeidung von Medienübergängen. Dem stehen allerdings ein höherer Organisationsaufwand sowie das Risiko einer zeitweiligen Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit der Behörde gegenüber. Ohne Einschränkungen zu empfehlen ist die Komplettumstellung daher wohl nur für kleine Behörden mit überschaubarem Mitarbeiterstamm. Da eigenes Personal erfahrungsgemäß nur in begrenztem Umfang für die erforderliche Projektarbeit zur Verfügung steht, wäre andernfalls eine qualifizierte externe Unterstützung erforderlich.

Landratsämter zählen zu den größeren Behörden und verfügen dank der Breite der Aufgabenstellung über eine komplexe Binnenstruktur. Sie setzen sich im Regelfall aus einer Vielzahl von Abteilungen und Sachgebieten zusammen, deren Aufgabengebiete oft klar voneinander abgegrenzt sind. Die Arbeitsprozesse sind – je nach Aufgabebereich – oft sehr unterschiedlich strukturiert. Neben Geschäftsprozessen, die sehr gleichförmig abgewickelt werden (KFZ-Zulassung), stehen Arbeitsabläufe, die stärker von der individuellen Fallgestaltung abhängen (Baugenehmigungsverfahren). Daraus können sich unterschiedliche Anforderungen an die elektronische Vorgangsbearbeitung ergeben. Zu beachten ist ferner, dass die einzelnen Abteilungen der Landratsämter in unterschiedlichem Umfang mit elektronischen Fachverfahren ausgestattet sind, die Arbeitsprozesse automatisiert abarbeiten und durch ein VBS nicht vollwertig ersetzt werden können. In diesen Fällen gilt es, bestehende Fachverfahren durch eine Schnittstelle an das VBS anzubinden, um zu gewährleisten, dass die mit Hilfe der Fachanwendung erzeugten Produkte im VBS abgelegt werden können. Dabei ist dringend eine serviceorientierte lose Koppelung der Systeme zu empfehlen, so dass prinzipiell die einzelnen Anwendungen unabhängig voneinander lauffähig sind und Updates jederzeit aufgespielt werden können. Es sollten standardisierte Schnittstellen Verwendung finden.

Größe und Organisationsstruktur von Landratsämtern lassen eine flächendeckende DMS-/VBS-Einführung in einem Zug im Regelfall nicht zu. Die zu beobachtenden

¹¹ Die organisationsübergreifenden Arbeitsprozesse können gegebenenfalls auch über Fachverfahren abgewickelt werden; wichtig ist dabei aber, dass die Bearbeitungsschritte auch später transparent nachvollzogen werden können.

organisatorischen Rahmenbedingungen sprechen vielmehr für eine organisations- bzw. prozessorientierte Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen werden DMS/VBS bei Landratsämtern daher in der Tat meist organisations- bzw. aufgabenbezogen eingeführt. Dies verringert die Komplexität des Einführungsprozesses erheblich, provoziert aber die Gefahr, dass bei der Beschaffung die Anforderungen der übrigen, von der DMS-/VBS-Einführung zunächst nicht betroffenen Organisationseinheiten zu wenig Beachtung finden. Auf lange Sicht könnte es sich zudem als psychologischer Nachteil erweisen, wenn nur bestimmte Teile der Behörde in die Auswahl, die Beschaffung und die behördenspezifische Optimierung des DMS/VBS einbezogen werden. Um dies zu vermeiden, wird eine frühzeitige übergreifende Anforderungsanalyse empfohlen. Darüber hinaus sollten nach Möglichkeit Vertreter aller Organisationseinheiten am Beschaffungs- und Einführungsprozess beteiligt werden.

Angesichts der Komplexität einer DMS-/VBS-Einführung bedarf auch der Einführungsprozess selbst klarer organisatorischer Vorgaben. Diese sind in einem Projekt-auftrag festzuhalten, der die Zielsetzung definiert, Meilensteine und deren zeitliche Umsetzung festlegt sowie Zuständigkeitsfragen regelt. Die Umsetzung sollte von einem Leitungsgremium gesteuert werden. Die praktischen Arbeiten sind üblicherweise einem Projektteam zu übertragen, dem Mitarbeiter der verschiedenen, von der Einführung betroffenen Funktionsbereiche angehören. Diese Mitarbeiter sind frühzeitig in die DMS-/VBS-Anwendung einzuweisen und benötigen Zugriff auf ein Test-System, um die vereinbarten Umsetzungsszenarien erproben zu können. Die Ergebnisse der Projektarbeit sollten in einem Organisationshandbuch zusammengefasst werden, um Funktions- und Arbeitsweisen verbindlich festzulegen und allgemein zugänglich zu machen. Das Organisationshandbuch ist nicht als statisches Dokument zu verstehen, sondern auf der Grundlage der im Einführungsprozess gewonnenen Erkenntnisse laufend zu aktualisieren.¹²

Äußerst wichtig ist es, vor Start des Projekts eine nachhaltige Unterstützung durch die Behördenleitung, insbesondere durch den Landrat/die Landrätin, den Abteilungsleiter für zentrale Angelegenheiten sowie den Personalrat sicherzustellen. Die Einführung eines DMS/VBS und damit der verbindlichen elektronischen Akte ist für die meisten Mitarbeiter ein Paradigmenwechsel, der auf Widerstände stoßen kann. Dies sollte der Behördenleitung bewusst sein.

¹² Aufbau und Inhalte eines Organisationshandbuchs lassen sich beispielhaft an dem Muster ablesen, das auf der Homepage des ELDORA-Einführungsprojekts der staatlichen Verwaltung veröffentlicht wurde:

http://www.eldora.bybn.de/imperia/md/content/bybn/verwaltung/eldora/konzepte/organisationshandbuch_stmwivt.pdf (letzter Abruf: 9.2.2011).

6. Schulungskonzept

DMS-/VBS-Systeme sind hochkomplexe Anwendungen. Eine erfolgreiche Implementierung setzt voraus, dass die Mitarbeiter frühzeitig über die geplante Einführung informiert, an der konkreten Ausgestaltung des Systems beteiligt und im Zuge der Einführung bedarfsbezogen geschult werden (modulares Schulungskonzept).¹³

In den Schulungen zum DMS/VBS sollen die Teilnehmer speziell die für die Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlichen Funktionalitäten erlernen. Es ist daher sinnvoll, verschiedene Schulungsmodule anzubieten:

- Mitarbeiter in der Schriftgutverwaltung (Registratoren) müssen in die Lage versetzt werden, Schriftstücke zu scannen, zu registrieren und in den Geschäftsgang einzuspeisen. Sie müssen in der Lage sein, Vorgänge und Akten zu bilden und den Aktenplan zu pflegen. Zu ihren Aufgaben gehört es ferner, abgeschlossene Vorgänge zum Akt zu verfügen und Vorgänge und Akten bedarfsbezogen zu recherchieren und für die neuerliche Bearbeitung bereitzustellen. Schriftgutverwalter überwachen den Aktenbestand und sorgen für eine zeitnahe Aussonderung der nicht mehr benötigten Unterlagen. Je nach Organisationskonzept sind Schriftgutverwalter auch für die Adressenverwaltung und die Vergabe der Berechtigungen zuständig.
- Sachbearbeiter müssen im Stande sein, Dokumente und Vorgänge zu bearbeiten, Erledigungen zu erstellen, Stellungnahmen einzuholen, Mitzeichnungen und Kenntnisnahmen zu verfügen und Schreiben zu versenden. Sollen dezentral eingehende Schreiben von den Sachbearbeitern registriert werden, müssen allerdings auch sie in der Lage sein, elektronische Eingänge den Vorgängen und Akten zuzuordnen, ggf. auch selbst Akten und Vorgänge anzulegen.
- Kenntnisse der Sachbearbeiter benötigen auch die leitenden Mitarbeiter. Eine ihrer Hauptaufgaben ist es jedoch, Schreiben zu prüfen, mit- und schlusszuzeichnen sowie Dokumente weiterzuleiten oder zu verfügen.
- Vorlagenverwalter müssen in die Lage versetzt werden, Vorlagen für Standarddokumente (Auslaufschreiben, Aktenvermerk) und Formulare zu erstellen, die über das DMS/VBS allen Mitarbeitern zur Verfügung gestellt werden müssen.
- Die Schulung von Projektteammitgliedern, Trainern und Leitbenutzern ist darauf angelegt, einen vertieften Überblick über das gesamte DMS/VBS zu erhalten, um das erworbene Wissen an die übrigen Benutzer weitergeben zu können.
- Fachadministratoren bedürfen einer umfassenden Schulung, die auch die Umsetzung behördenspezifischer Anpassungen (Benutzerverwaltung, Rechtemanagement, etc.) mit einschließt.

¹³ Siehe hierzu beispielhaft das Schulungskonzept für Behörden der Bayerischen Staatsverwaltung zur Einführung eines elektronischen Vorgangsbearbeitungssystems (VBS), Version 1.0 vom 15.6.2006, <http://www.eldora.bybn.de/imperia/md/content/bybn/verwaltung/eldora/konzepte/schulungskonzept.pdf> (letzter Abruf: 9.2.2011).

In Hinblick auf die Schulungsdauer sind pauschale Vorgaben schwer möglich. Sie ist nicht nur von den Vorkenntnissen des jeweiligen Mitarbeiters, sondern auch von seinen Funktionen abhängig zu machen. Für Standardanwender dürften ca. 2 1/2 Tage zu veranschlagen sein, wobei die Gruppen eine Teilnehmerzahl von 10 Personen nicht überschreiten sollten. Es ist darauf zu achten, dass die Schulung möglichst zeitnah zur tatsächlichen Umstellung auf DMS/VBS innerhalb der Behörde erfolgt, um den Lerneffekt optimal auszunutzen. Für die Schulung sind ausreichend vorkonfigurierte Clients zur Verfügung zu stellen, die auf die jeweiligen Bedürfnisse der zu Schulenden (Registrator, Poststelle, Sachbearbeiter, Abteilungsleiter usw.) abgestimmt sind.

Eine auf die speziellen Aufgabengebiete zugeschnittene Handreichung für die Schulungsteilnehmer, die von der einführenden Behörde zur Verfügung gestellt wird, kann die Nachhaltigkeit der Schulungen entscheidend verbessern. Sie dient als Nachschlagewerk für nachträglich auftauchende Fragen und soll den Anwendern die Wiederholung von Übungen ermöglichen. Ferner enthält die Schulungsunterlage allgemeine Informationen zum aktuellen Projekt, Tipps, Tricks sowie ein Glossar mit Erläuterung der wichtigsten Begriffe.

Handreichungen und Hilfen ersetzen allerdings nicht die hinreichende Betreuung der Anwender, auf die vor allem in der Einführungsphase großer Wert zu legen ist.

7. Metadatenerfassung

Metadaten sind „Informationen über Daten“.¹⁴ Im vorliegenden Fall beschreiben die Metadaten elektronische Unterlagen, die im Laufe der Vorgangsbearbeitung im DMS/VBS anfallen bzw. erzeugt werden. Metadaten sind dabei auf mehreren Ebenen vorhanden. Neben den Metainformationen zum einzelnen Dokument existieren auch solche zum zugehörigen Vorgang und zum Akt. Durch die Metadaten werden Dokumente, Vorgänge und Akten miteinander verklammert. Metadaten ermöglichen es, die benötigten Objekte aufzufinden und sie im Zusammenhang zu nutzen. Eine mangelhafte Erfassung der Metainformationen wird auf lange Sicht Probleme bei der Recherche, der Bereitstellung und der Interpretation der gespeicherten Dokumente hervorrufen. Erst mit einem Grundgerüst an Metadaten ist also eine effiziente Verwaltung und Nutzung der in einem DMS/VBS abgelegten Unterlagen möglich.

Zu den Kernanforderungen an die geordnete Aktenführung gehören gemäß AGO die Bildung von Akten und Vorgängen sowie die Ordnung der Akten nach einem Aktenplan. Dies setzt die Vergabe von Aktenzeichen voraus. Bei eingehenden Schreiben sind daneben zumindest der Betreff, das Dokumenten- und das Eingangsdatum sowie der Absender mit seinen Kontaktdaten zu erfassen. Wurde die Registrierung der Eingänge – wie bei Landratsämtern vielfach üblich – im Rahmen der Büroreformen

¹⁴ Siehe: Metadaten für die Aussonderung und Archivierung digitaler Sachakten. Empfehlungen für die Behörden des Freistaates Bayern, hrsg. von der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Digitale Unterlagen 2), München 2004. Auch als PDF im Internet unter <http://www.gda.bayern.de/digital> (letzter Abruf: 24.2.2011)

auf das unumgängliche Maß zurückgefahren und zugleich entschieden, dass die laufenden Akten in Sachbearbeiterablagen verwaltet werden, bringt die Einführung eines DMS/VBS also eine Rückkehr zu früher üblichen Registrierverfahren mit sich.

Erleichtert wird die Datenerfassung allerdings dadurch, dass Metadaten, die im DMS/VBS bereits vorhanden sind, bei der Zuordnung eines Eingangs zu einem bereits vorhandenen Vorgang oder Akt übernommen werden können. Erfüllen die Eingangsschreiben bestimmte Normanforderungen, können die benötigten Metainformationen unter Umständen vollautomatisch ausgelesen oder zumindest per Drag-and-Drop in das System übernommen werden.

Zusätzlich zu diesen Metadaten fallen im Laufe der Vorgangsbearbeitung weitere Metainformationen, die so genannten Protokollinformationen, an. Sie werden vom System automatisch erzeugt und gespeichert und ermöglichen es nachträglich, die Bearbeitungsabläufe zu rekonstruieren und die für die Erledigung verantwortlichen Mitarbeiter zu identifizieren. Die Protokollinformationen enthalten also unter anderem Angaben über die Dokumenterstellung, über Kenntnisnahmen, Mit- und Schlusszeichnungen sowie den Versand und die Schlussverfügung von Dokumenten. Sie erlauben eine Rekonstruktion der einzelnen Bearbeitungsschritte von der Erstellung einer Erledigung bis zum Versand der Reinschrift und der Verfügung zum Akt.

Im Rahmen der Langzeitspeicherung, der Aktenaussonderung und der Archivierung (siehe Kapitel 11 und 12) werden darüber hinaus technische Metadaten benötigt. Sie beinhalten unter anderem Angaben über das eingesetzte System, die zur Speicherung verwendeten Datenträger, die verwendeten Datenformate und bereits durchgeführte Migrationsschritte. Da sie in der Regel nicht vom System selbst erzeugt werden, sind alle technischen Abläufe und Maßnahmen zu dokumentieren, die das System und den damit verwalteten Datenbestand beeinflussen.

Um Metadaten mit Vorgangsbearbeitungssystemen anderer Anwender austauschen zu können, sind standardisierte Metadatensätze von zentraler Bedeutung. Als Orientierungshilfe für Behörden sind dabei das DOMEA-Konzept 2.1 (Erweiterungsmodul 5) sowie der Metadatenstandard XDOMEA 2.0 grundlegend.¹⁵

8. Digitalisierung analoger Unterlagen

Die Führung hybrider Akten, die sich sowohl aus analogen (Papier) als auch aus elektronischen Bestandteilen zusammensetzen, ist für einen reibungslosen Arbeitsablauf hinderlich und daher aus Wirtschaftlichkeitserwägungen zu vermeiden. Nach Einführung eines DMS/VBS ist es daher erforderlich, die in herkömmlicher papierbasierter Form entgegengenommenen Eingänge zu digitalisieren. Dazu müssen bei

¹⁵ Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) (Hrsg.): DOMEA-Konzept – Organisationskonzept 2.0. Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.0: Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten (Schriftenreihe der KBSt, Bd. 66), Berlin 2004. Der Datenaustausch-Standard XDOMEA 2.1, entwickelt vom Kooperationsausschuss ADV, wurde im Dezember 2008 verabschiedet und steht in seiner aktuellen Version unter <http://www.koopa.de/produkte/xdomea2.html> (letzter Abruf: 9.2.2011) zum Herunterladen zur Verfügung.

den Posteingangsstellen leistungsfähige Scanner mit der Fähigkeit zur Stapelverarbeitung bereitgestellt werden. Die Poststelle öffnet die eingehende Post, bereitet diese für das Scannen auf (Entnahme aus Heftern, Entfernung von Klammern, Einlegen von Trennblättern, ...) und sorgt für die Qualitätskontrolle. Im Anschluss werden die Eingänge ins Vorgangsbearbeitungssystem übernommen und auf dieselbe Weise registriert wie die elektronischen Zusendungen.

Wirtschaftlichkeitserwägungen legen es nahe, gescannte Papierdokumente möglichst zeitnah zur Digitalisierung zu vernichten. Aus rechtlichen wie organisatorischen Gründen erscheint es allerdings zwingend erforderlich, die Originaldokumente zumindest vorübergehend weiter aufzubewahren. Verbindliche Regelungen für die Dauer der Aufbewahrung von digitalisierten Papierunterlagen existieren allerdings kaum. Der Aufbewahrungszeitraum ist vielmehr von praktischen Erfordernissen wie von rechtlichen Anforderungen abhängig zu machen. Konkrete Handlungsvorschläge hierzu gibt ein Rundschreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 2. November 2009.¹⁶

Demzufolge sollen Original-Dokumente, die keinen Formvorschriften unterliegen, nach ihrer Digitalisierung „vorübergehend in einer Zwischenablage an zentraler Stelle gesammelt aufbewahrt werden“, „um eine kurzfristige nachträgliche Bearbeitung fehlerhaft oder unvollständig eingescannter Dokumente zu ermöglichen oder um wegen der Bedeutung des Dokuments eine längerfristige Aufbewahrung des Schriftstücks durch die Sachbearbeitung veranlassen zu können“. Empfohlen wird hierfür eine Aufbewahrungszeit von mindestens einem Monat. Die vorübergehende weitere Aufbewahrung setzt keine aktenförmige Ablage voraus. Vielmehr genügt eine rein chronologische Ablage in der Reihenfolge des Posteingangs.

Zum Vorgang gehörende Beweismittel unterliegen letztlich dem Prinzip der richterlichen Beweiswürdigung (§ 286 ZPO). Einige Behörden bewahren sie daher analog § 55 b Abs. 3 VwGO mindestens bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens auf. Im Einzelfall oder allgemein bei bestimmten Verwaltungsverfahren kann über den Abschluss des Verfahrens hinaus eine weitere Aufbewahrung „zur Nutzung in späteren Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren“ erforderlich sein. Über die Dauer der Aufbewahrung von Beweismitteln kann daher nur im Einzelfall entschieden werden. Als Beispiele für solche Beweismittel nennt das Innenministerium: Verträge und Niederschriften, Sachverständigengutachten, Zustellungsurkunden und Empfangsbekenntnisse, eidesstattliche Versicherungen, Zeugenaussagen und Vernehmungsprotokolle, Augenscheinsobjekte (Fotografien, Tonträger, Filme) sowie technische Aufzeichnungen (Fahrtenschreiber, Messberichte). Um ihre jederzeitige Auffindbarkeit zu gewährleisten, ist es erforderlich, diese Dokumente parallel zum elektronischen Vorgang in einem mit demselben Aktenzeichen gekennzeichneten Papiervorgang abzulegen, dessen Standort im DMS/VBS festzuhalten ist.

¹⁶ IMS vom 2.11.2009 (Gz.: I Z 7 – 0245.3-4) betreffend die „Einführung von Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystemen in der bayerischen Staatsverwaltung; rechtliche Anforderungen an die elektronische Führung von Verwaltungsakten“; Download unter: http://www.eldora.bybn.de/imperia/md/content/bybn/verwaltung/eldora/konzepte/rechtsverbindlichkeit_elektronische_aktenuuehrung_ims_02_11_2009.pdf (letzter Abruf: 9.2.2011). Siehe ferner: Alexander Roßnagel, Silke Jandt, Handlungsleitfaden zum Scannen von Papierdokumenten (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Dokumentation Nr. 571), <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=265708.html> (letzter Abruf: 9.2.2011).

Ähnlich wie bei Beweismitteln ist im Falle von Dokumenten zu verfahren, an denen Betroffene oder Dritte Eigentumsansprüche geltend machen könnten. Dabei handelt es sich im Regelfall um Urkunden und Unterlagen, die zum Nachweis eingereicht oder zum Zwecke der Beweisführung beschlagnahmt wurden. Das Innenministerium nennt als Beispiele für solche Unterlagen Ausweise, Pässe, Statusbescheinigungen, Originalurkunden (Abschlusszeugnisse, Testamente, Verträge, etc.), sichergestellte oder beschlagnahmte Unterlagen und Unterlagen von persönlich-privater Bedeutung. Diese Dokumente sind entweder unmittelbar nach dem Scannen zurückzugeben oder – wenn erforderlich – bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens zusätzlich in Originalform aufzubewahren und dann zurückzugeben. Zu diesem Zweck sind sie in einer Beiakte zu führen, deren Standort im DMS festzuhalten ist.

Bei Einführung eines DMS/VBS stellt sich regelmäßig auch die Frage, wie mit den Altakten umgegangen werden soll, die vor Realisierung der elektronischen Akte noch in Papierform angelegt worden sind. Sollen diese ebenfalls digitalisiert werden, spricht man von Retrokonversion bzw. -digitalisierung. In diesem Fall ist beim Scannen besonders darauf zu achten, dass tatsächlich alle vorgangsrelevanten sowie entscheidungserheblichen Informationen des Papierdokuments vollständig, lesbar und nachvollziehbar reproduziert werden. Im Anschluss müssen die Images mit einem Minimum an Metadaten im System erfasst werden (insbesondere Aktenzeichen, Aktentitel, Bandnummer, Laufzeit), um den Akt in das DMS/VBS einbinden, ihn wiederzufinden, wiederherstellen und gegebenenfalls elektronisch ergänzen zu können. In den Fällen, in denen das Prozessrisiko gering ist, können die eingescannten Papierakten anschließend dem zuständigen Archiv zur Übernahme angeboten werden. Es ist Sache des zuständigen Archivs darüber zu entscheiden, in welchem Medium die als archivwürdig klassifizierten Unterlagen übernommen werden sollen. Entscheidet sich das Archiv gegen die Übernahme der papierbasierten Unterlagen, können diese vernichtet werden.

Eine Retrodigitalisierung von Verwaltungsunterlagen ist im Regelfall äußerst kostspielig. Sie dürfte daher allenfalls für solche Aktenbestände in Frage kommen, die auf lange Sicht weiter aufbewahrt und häufig für die tägliche Arbeit herangezogen werden müssen. Neben der Retrodigitalisierung ganzer Aktengruppen sollte daher auch eine anlassbezogene Retrodigitalisierung geprüft werden. Dabei werden nur solche Vorgänge und Akten gescannt, die im Rahmen eines Bearbeitungsvorgangs erneut benötigt werden.

9. Datenaustausch

Das eGovernment entfaltet seine volle Wirkung nur dann, wenn die Kommunikation mit anderen Behörden, mit nichtstaatlichen Einrichtungen und – in letzter Konsequenz – auch mit dem Bürger ohne Medienbruch erfolgt. Um dies zu ermöglichen, bestimmt die Allgemeine Geschäftsordnung (AGO), dass Geschäftsgang, Vorgangsbearbeitung und Aufbewahrung der Vorgänge künftig vorrangig mit luK-

Technik abgewickelt werden sollen.¹⁷ Hierzu gehört es auch, dass Dokumente vorrangig in elektronischer Form versandt werden. Um außer einzelnen Dokumenten auch ganze Vorgänge und Akten austauschen zu können, bedarf es der Festlegung einheitlicher Schnittstellen sowie einheitlicher Austauschformate.

Die Grundsätze für den Datenaustausch zwischen den staatlichen Behörden, Gerichten und sonstigen Einrichtungen in Bayern sind in den Bayerischen IT-Standards (BayITS) definiert, die verschiedene Anforderungsprofile für die IuK in der Staatsverwaltung beschreiben. Sie legen die technische Basis für die strategiekonforme Umsetzung von IuK-Vorhaben fest und dienen der Schaffung einer einheitlichen IuK-Binnenstruktur.¹⁸

a) Datenaustausch zwischen Anwendern

Der Datenaustausch kann über folgende Verfahren geschehen: a) E-Mail (SMTP-Server) mit maximal 5 MB, b) http(s)-Up- und -Download, c) FTP-Up- und -Download, d) Verzeichnisfreigabe (File Share) innerhalb des Behördennetzes, e) Datenträgeraustausch über CD, DVD, USB-Stick, Speicherkarten oder externe Festplatten. Ausgetauscht werden können Dokumente, die mit den derzeit gängigen Standardanwendungen (MS-Word 2002/03 und Excel 2002/03, Power-Point 2002/03) bzw. in den zugelassenen Dateiformaten (HTML 4.0.1., ASCII, PDF 1.6, JPG, TIFF, GIF, PNG) erzeugt wurden. Die exakten Festlegungen sind im BayITS-02 festgehalten.¹⁹

b) Austausch von Dokumenten und Vorgängen zwischen DMS

Der standardisierte Datenaustausch soll gewährleisten, dass Daten, die zwischen Vorgangsbearbeitungssystemen ausgetauscht werden, ohne zusätzlichen Aufwand automatisiert übernommen werden können, wobei deren Inhalt, Struktur sowie innere Verknüpfung erhalten bleiben. Prinzipiell fußt ein derartiger Austausch auf dem Basisstandard XDOMEA, der vorsieht, dass die zur Interpretation der Primärinformationen erforderlichen Metadaten in Form einer standardisierten XML-Datei an andere Stellen zur weiteren Bearbeitung weitergegeben werden, um medienbruchfrei in deren Anwendungen importiert werden zu können. Diese Datensätze enthalten sowohl die Metadaten der zu übertragenden Informationsobjekte, die Informationsobjekte selbst sowie die Bearbeitungs- und Protokolldaten. Grundsätzlich wird die jeweils aktuelle Version übermittelt. Je nach Anforderungen an die Vertraulichkeit und Integrität sind die Daten verschlüsselt und signiert zu übertragen. Zum Austausch zugelassen sind Akten, Vorgänge und Dokumente, wobei ein Dokument aus einem mehrseitigen Schreiben nebst seinen Anlagen bestehen kann.

¹⁷ Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern (AGO) vom 12. Dezember 2000 (GVBI S. 873, zuletzt geändert mit Bekanntmachung vom 10. Juli 2006, GVBI S. 364). Siehe hierzu auch: Ludwig Wiedemann, Gerhard Fritsch, Allgemeine Geschäftsordnung (AGO). Organisationshandbuch mit Kommentar für die öffentliche Verwaltung in Bayern, Carl Link Kommunalverlag, Kronach (Loseblattausgabe).

¹⁸ Die IKT-Standards der bayerischen Staatsverwaltung sind auf der Homepage des IT-Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung abrufbar: <http://www.cio.bybn.de/intranet/cio/4/19809/index.htm?ref=/intranet/cio/4/19819/index.htm> (letzter Abruf: 9.2.2011).

¹⁹ Der BayITS-02 ist über den Link in der vorausgehenden Fußnote bzw. über die Datenbank „Bayern-Recht“ erreichbar: <http://connect.juris.bybn.de/jportal/?quelle=connect&linked=t&docId=VVBY-VVBY000006406&uid=bystin> (letzter Abruf: 9.2.2011).

Verfügt die empfangende Stelle selbst über kein DMS/VBS oder steht keine geeignete Schnittstelle zur Verfügung, können Vorgänge und Akten gegebenenfalls als PDF-Dokumente ausgetauscht werden. Andernfalls sind sie auszudrucken. Dabei ist sicherzustellen, dass die ausgedruckten Dokumente inhaltlich den elektronischen Unterlagen entsprechen. In rechtsförmlichen Verfahren kann es erforderlich sein, die Kopien amtlich zu beglaubigen.

10. Elektronische Signatur

Die elektronische Signatur dient der Authentifizierung elektronischer Dokumente. In der Regel wird zwischen einer einfachen, einer fortgeschrittenen und einer qualifizierten elektronischen Signatur unterschieden.

Unter *einfacher elektronischer Signatur* wird dabei eine Kennzeichnung verstanden, die unter Verzicht auf technische Sicherungsmechanismen angebracht wird. Sie reicht von der einfachen Benennung des Urhebers im Text über die Beifügung einer gescannten handschriftlichen Unterschrift bis zum Nachweis der Urheberschaft in den Metadaten. Fälschungssicherheit bietet die einfache elektronische Signatur nicht.

Die *fortgeschrittene elektronische Signatur* setzt voraus, dass die Person, die die digitale Signatur anbringt, über einen Signaturschlüssel verfügt, der ausschließlich ihr selbst zugeordnet ist und ihre Identifizierung ermöglicht. Die digitale Signatur muss zudem mit Mitteln erzeugt werden, die der Signaturschlüssel-Inhaber unter seiner alleinigen Kontrolle halten kann (Pin-Code + Signaturkarte). Außerdem wird gefordert, dass die digitale Signatur mit den Daten, auf die sie sich bezieht, so verknüpft wird, dass eine nachträgliche Änderung der Daten erkannt werden kann.

Rechtliche Beweiskraft, die der handschriftlichen Unterschrift gleichkommt, ist nur der *qualifizierten elektronischen Signatur* beizumessen.²⁰ Sie erfüllt die Anforderungen der fortgeschrittenen elektronischen Signatur, wird aber darüber hinaus mit einer sicheren Signaturerstellungseinheit erzeugt. Sie beruht auf einem zum Zeitpunkt ihrer Erzeugung gültigen qualifizierten Zertifikat, weist einen qualifizierten Zeitstempel auf und besitzt bis zu drei Jahre lang Gültigkeit. Das qualifizierte Zertifikat und die qualifizierten Zeitstempel werden von einem Zertifizierungsdiensteanbieter (Trust-Center) erteilt.

²⁰ Die Rahmenbedingungen für die Elektronische Signatur sind geregelt im Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (Signaturgesetz – SigG) vom 16. Mai 2001 (BGBl. I S. 876), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie vom 17. Juli 2009 (BGBl. I 2091) sowie die Verordnung zur elektronischen Signatur (Signaturverordnung – SigV) vom 16. November 2001, zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. November 2010 (BGBl. I 1542). Siehe http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/sigg_2001/gesamt.pdf (letzter Abruf: 9.2.2011). Siehe ferner: Handlungsleitfaden für die Einführung der elektronischen Signatur und Verschlüsselung in der Verwaltung, hrsg. vom KoopA ADV, Version 1.1, Dezember 2002, https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Egovernment/6_KoopA_pdf.pdf?__blob=publicationFile (letzter Abruf: 9.2.2011); Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Grundlagen der elektronischen Signatur, 2006, https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Elek-Signatur/esig_pdf (letzter Abruf: 9.2.2011).

Die fortgeschrittene und die qualifizierte elektronische Signatur erlauben es, den Unterzeichner eines Dokuments zuverlässig zu bestimmen und den Beweis zu führen, dass das signierte Dokument unverändert geblieben ist. Sie verhindern nicht, dass elektronische Dokumente von Dritten eingesehen werden können. Um dies auszuschließen, müssen die Dokumente zusätzlich auf zuverlässige Weise verschlüsselt werden.

Die Langzeitspeicherung qualifizierter elektronischer Signaturen ist anspruchsvoll und aufwendig. Die im Rahmen der mit öffentlichen Mitteln geförderten ArchiSig- bzw. ArchiSafe-Projekte entwickelte Lösung²¹ sieht folgendes Verfahren vor: Damit ein elektronisches Dokument seine rechtliche Beweiskraft nicht verliert, wenn die Gültigkeit des Zertifikats abläuft, ist es erforderlich, die Signatur zuvor zu erneuern. Dies geschieht durch Übersignieren, also durch Anbringung einer weiteren digitalen Signatur, die dann wieder bis zu drei Jahre gültig ist, ehe erneut übersigniert werden muss. Um den Aufwand zu minimieren, wird empfohlen, digital signierte Dokumente zusammenzufassen und gemeinsam überzusignieren. Dabei entstehen so genannte Hash-Bäume (hash-trees).²²

Aus der Tatsache, dass ein solches Verfahren in regelmäßigen Abständen zu wiederholen ist, wird klar, dass der Aufwand zum Erhalt digitaler Signaturen beträchtlich ist. Es ist daher zu empfehlen, die digitale Signatur lediglich in denjenigen Fällen überzusignieren, in denen rechtliche Anforderungen dies zwingend erforderlich machen. Ansonsten sollte lediglich protokolliert werden, dass die Integrität der digitalen Signatur zum Zeitpunkt des Eingangs geprüft wurde, wer Inhaber des Zertifikats war und von welchem Zertifizierungsdiensteanbieter es ausgestellt wurde.

Eine dauerhafte Speicherung der digitalen Signatur auch nach der Übergabe an das zuständige Archiv ist derzeit nicht geplant. Dies bedeutet, dass das Landratsamt in der Lage sein muss, die digitalen Signaturen gegebenenfalls vor der Abgabe an das Archiv aufzulösen.

11. Langzeitspeicherung bei der Behörde

Elektronische Unterlagen durchlaufen bei ihrer Entstehungsstelle im Regelfall drei „Lebensphasen“. Die erste Lebensphase entspricht dem Zeitraum, in dem sich das Dokument oder der Vorgang in der Bearbeitung befindet. Mit der „zdA“-Verfügung („zu den Akten“) beginnt als zweiter Lebensabschnitt eine Transferfrist, während der

²¹ Grundlegende Hinweise zu den Lösungsansätzen finden sich auf der Homepage des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik: http://www.cio.bund.de/DE/IT-Angebot/EfA-Dienste/ArchiSafe/archisafe_node.html (letzter Abruf: 9.2.2011). Die Internetauftritte der Projekte sind unter den beiden folgenden Internet-Adressen abrufbar: <http://www.archisig.de>; <http://www.archisafe.de/s/archisafe/index> (letzter Abruf: 9.2.2011).

²² Detaillierte Regelungen für die Langzeitspeicherung elektronisch signierter Daten und Dokumente bis zum Ablauf ihrer Aufbewahrungsfrist bietet die vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik herausgegebene Technische Richtlinie 03125: Vertrauenswürdige elektronische Langzeitspeicherung, Version 1.0 vom 31.7.2009. Sie ist abrufbar unter: https://www.bsi.bund.de/clin_183/Content-BSI/Publikationen/TechnischeRichtlinien/tr03125/index_htm.html

die Unterlagen noch im ursprünglichen Datenformat vorgehalten werden, um sie bei Bedarf mit allen Funktionalitäten für eine Fortsetzung des Bearbeitungsvorgangs nutzen zu können. Mit Ablauf der Transferfrist beginnt der dritte Abschnitt im Lebenszyklus der elektronischen Unterlagen, die Aufbewahrung bis zum Zeitpunkt der Aussonderung. Sie entspricht in etwa der Ablage von Papierakten in einer Altregistratur. Da Vorgänge und Akten zum Teil über beträchtliche Zeiträume aufbewahrt werden müssen, hat sich für diese Form der Vorhaltung in der elektronischen Umgebung der Begriff der Langzeitspeicherung eingebürgert. Sie hat sicherzustellen, dass elektronische Vorgänge und Akten bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfristen jederzeit vollständig und in benützbarer Form eingesehen, ausgewertet und bearbeitet werden können. Diese Anforderung umfasst nicht nur die Bereitstellung für die weitere Bearbeitung, sondern auch die Vorlage vor Gericht, die Auswertung im Rahmen der Rechnungsprüfung sowie die Einsichtnahme durch berechnigte Dritte.

Die Dauer der Aufbewahrung wird zum Teil durch rechtliche Vorgaben bestimmt (VV zu Art. 71 BayHO, Bayer. Beamtenengesetz etc.). In den übrigen Fällen ist sie von den Erfordernissen der Sachbearbeitung abhängig zu machen. Die Generaldirektion der Staatlichen Archive gibt ein Aufbewahrungsfristenverzeichnis heraus, das die rechtlichen Vorgaben zusammenfasst und in den übrigen Fällen Fristempfehlungen ausspricht.²³

In der Praxis sind Aufbewahrungsfristen von sehr unterschiedlicher Dauer zu beachten. Für die Datenhaltung bei den Landratsämtern ist dabei von Bedeutung, dass elektronische Unterlagen zum Teil über sehr lange Zeiträume hinweg les- und nutzbar vorgehalten werden müssen. Beispiele sind:

- Personalakten = 5 Jahre nach dem Tod des Beamten;
- Haushaltsplan = 30 Jahre;
- Ausländerakten = 10 Jahre;
- Baugenehmigungsakten = mindestens 20 Jahre beim Landratsamt;
- KFZ-Zulassungen = 3 Jahre nach Abmeldung.

Infolge des raschen technologischen Wandels stellt die langfristige Speicherung elektronischer Unterlagen eine große Herausforderung dar. Genügte es bei klassischen Papiermedien für eine sachgerechte Lagerung zu sorgen, muss bei elektronischen Medien beachtet werden, dass sie ohne technische Hilfsmittel nicht nutzbar sind. Eine dauerhafte Benutzbarkeit ist nur solange gewährleistet, als das Anwendungssystem aus kompatibler Hard- und Software besteht und die IT-Produkte von ihren Herstellerfirmen noch unterstützt werden. Darüber hinaus müssen Primär- und Metadaten in einer Form vorliegen, die von den eingesetzten Systemen korrekt interpretiert werden kann.

Die Langzeitspeicherung setzt daher voraus, dass Hard- und Software laufend auf dem neuesten Stand gehalten werden, wobei die elektronischen Metainformationen und Primärdokumente jeweils in die neue Systemumgebung überführt werden (Migration). In der Praxis wird die Migration der Daten insbesondere dann relevant, wenn

²³ Siehe hierzu Anm. 4.

Hardware, Betriebssystem und/oder Anwendungssoftware des Ursprungssystems nicht mehr den handelsüblichen Standards bzw. den gestellten Anforderungen entsprechen und daher erneuert werden müssen.

Die Datenmigration schließt mit ein, dass Metadaten und Primärdokumente gegebenenfalls in neue Formate überführt werden müssen. Dies kann nach bislang vorliegenden Erkenntnissen einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand und erhebliche Kosten mit sich bringen. Um Aufwand und Kosten zu minimieren, empfiehlt es sich daher, die auf lange Sicht zu speichernden elektronischen Unterlagen frühzeitig in Standardformate zu überführen, die eine längerfristige Les- und Benützbarkeit unabhängig von der eingesetzten Hard- und Software gewährleisten.²⁴

Langzeitspeicherung bedeutet aber auch, dass die Daten gegen Manipulation und Verlust geschützt werden müssen. Eine redundante Datensicherung auf Datenträgern unterschiedlichen Typs zählt daher zu den Mindeststandards für den Einsatz elektronischer Vorgangsbearbeitungssysteme bei den Landratsämtern. Durch technische und organisatorische Vorkehrungen ist sicherzustellen, dass Daten keinesfalls von Unberechtigten eingesehen oder nachträglich geändert werden können.

Da behördliches Schriftgut nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen dem zuständigen Archiv anzubieten ist, müssen die elektronischen Unterlagen bis zur Aussonderung verfügbar und lesbar gehalten werden, so dass sie zum Zeitpunkt der Abgabe auf einem aktuellen System genutzt und aus diesem exportiert werden können.

12. Aussonderung elektronischer Unterlagen

Nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen sind die Unterlagen auszusondern, das heißt zunächst dem zuständigen staatlichen Archiv zur Übernahme anzubieten. Das Archiv führt daraufhin eine Bewertung durch, prüft also, welche Unterlagen zu rechtlichen, wissenschaftlichen, familien- und heimatkundlichen Zwecken dauerhaft aufbewahrt werden sollen. Unterlagen, deren Archivwürdigkeit bejaht wurde, sind an das Archiv abzugeben. Zu diesem Zweck muss das DMS/VBS über eine Aussonderungsschnittstelle verfügen, die eine regelmäßige, an den Fristen orientierte Anbietung und

²⁴ Hilfestellung bei der Auswahl geeigneter Dateiformate bietet die vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik herausgegebene Technische Richtlinie zur vertrauenswürdigen elektronischen Langzeitspeicherung (BSI TR-03125) und zwar speziell die Anlage F: Formate und Protokolle (hier S. 38–47): https://www.bsi.bund.de/cln_156/ContentBSI/Publikationen/TechnischeRichtlinien/tr03125/index_htm.html. Weitere Hinweise auf die Archivfähigkeit gängiger Dateiformate bieten unter anderem die folgenden Internet-Ressourcen: Bernward Helfer und Karl-Ernst Lupprian, Dateiformate. Eigenschaften und Eignung für die Archivierung elektronischer Unterlagen. Eine Handreichung für Archivarinnen und Archivare, Wiesbaden-München 2004, <http://www.gda.bayern.de/digital/> (letzter Abruf: 24.2.2011); Koordinationsstelle für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen (KOST): Katalog archivischer Dateiformate (KaD): <http://www.kost-ceco.ch/wiki/whelp/KaD/> (letzter Abruf am 9.2.2011); Ulrike Gutzmann, Ulrich Kamp, Christian Keitel, Antje Scheiding, Praktische Lösungsansätze zur Archivierung digitaler Unterlagen: „Langzeitarchivierung“ und dauerhafte Sicherung der Überlieferung, 2007, http://www.wirtschaftsarchive.de/arbeitskreise/fachliche-arbeitskreise/-elektronische-archivierung/Bericht_PraktischeLsungsanstzezurArchivierungdigitalerUnterlagen.pdf/-view (letzter Abruf am 9.2.2011).

Übergabe ermöglicht. Unterlagen, deren Archivwürdigkeit verneint wurde, sind unter Beachtung der Datenschutzbestimmungen zu vernichten, das heißt zu löschen (s.u.), sobald das Archiv den Empfang der archivwürdigen Unterlagen bestätigt hat.²⁵ Die Aussonderung dient dazu, den Aufwand der aktenführenden Stellen für die Speicherung und Verwaltung ihrer elektronischen Unterlagen möglichst gering zu halten.

Das Aussonderungsverfahren wird durch das Bayerische Archivgesetz sowie die Aussonderungsbekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung geregelt.²⁶ Das dort definierte Verfahren gilt auch für elektronische Unterlagen aus DMS-/VBS-Systemen. Macht die technische Umgebung Abweichungen erforderlich, ist sinngemäß zu verfahren.

Das Aussonderungsverfahren vollzieht sich im Regelfall in vier Schritten (vierstufiges Aussonderungsverfahren):

- 1.) Anbietung: Das Landratsamt zeigt dem zuständigen staatlichen Archiv in Form eines elektronischen Aussonderungsverzeichnisses an, welche Akten / Vorgänge ausgesondert werden sollen. Die Form des Aussonderungsverzeichnisses regelt die Aussonderungsbekanntmachung. Die Übersendung des Verzeichnisses erfolgt in elektronischer Form. Enthält es personenbezogene oder geheimhaltungsbedürftige Daten, so muss die Übermittlung auf einem sicheren Übertragungsweg erfolgen.
- 2.) Bewertung: Das zuständige staatliche Archiv entscheidet, welche der angebotenen Akten / Vorgänge sich für eine dauernde Aufbewahrung im Archiv eignen. Es kennzeichnet diese in der dafür eingerichteten Spalte des Aussonderungsverzeichnisses mit den Buchstaben „A“ (= archivwürdig) oder „V“ (= kann aus Sicht des Archivs vernichtet werden). Das Bewertungsverzeichnis wird dem Landratsamt in elektronischer Form und gegebenenfalls auf einem sicheren Übertragungsweg zurückgesandt. Die abgebende Stelle übernimmt die Bewertungsmerkmale in ihr Vorgangsbearbeitungssystem.
- 3.) Vorbereitung der Abgabe: Das Landratsamt bereitet die als archivwürdig gekennzeichneten Akten für die Übergabe an das Archiv auf. Dazu werden die Primär- sowie die für ihre Interpretation erforderlichen Metadaten in der vereinbarten Form und Struktur exportiert und zu einem Aussonderungspaket formiert. Akten und Aktenbestandteile, die nur in analoger Form vorliegen (Papierdokumente und andere nichtelektronischen Medien), werden in der Reihenfolge der Aktenzeichen geordnet und verpackt.
- 4.) Übergabe: Das Landratsamt übergibt dem zuständigen staatlichen Archiv die archivwürdigen Unterlagen. Die Übergabe wird dem Archiv mit einem Abgabeverzeichnis, das die tatsächlich übergebenen Unterlagen auflistet, angezeigt. Nach Vereinbarung des Übertragungswegs wird das Aussonderungspaket dem Archiv

²⁵ Unter Löschung wird im vorliegenden Fall die restlose Entfernung der Primärdokumente aus dem System verstanden. Metadaten sind bis auf einen Rumpfdatensatz, der dem Verbleibsnachweis dient ebenfalls zu löschen.

²⁶ Bayerisches Archivgesetz vom 22. Dezember 1989 (BayRS 2241-1-WFK; GVBI S. 710; geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 1999, GVBI S. 521); Aussonderungsbekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. November 1991 (Nr. B III 3 – 481 – 17; AllMBI S. 884; geändert durch Bekanntmachung vom 6. November 2001, StAnz Nr. 46)

zugeleitet. Das Archiv bestätigt den Empfang, die Vollständigkeit und die Integrität der Daten.

Unter bestimmten Voraussetzungen können die Verfahrensschritte eins und zwei entfallen (zweistufiges Aussonderungsverfahren). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das Archiv die angebotenen Akten/Vorgänge grundsätzlich vollständig übernimmt oder in einer Archivierungsvereinbarung vorab festgelegt wurde, welche Akten / Vorgänge übernommen werden und welche vernichtet werden können.

Das Landratsamt darf die ausgesonderten Unterlagen im DMS/VBS erst löschen, nachdem das zuständige staatliche Archiv den korrekten Eingang der archivwürdigen Unterlagen bestätigt hat.²⁷ Die Löschung hat unter Berücksichtigung der Datenschutzbestimmungen zu erfolgen. Bei der Löschung ist daher sicherzustellen, dass Unbefugte keinen Einblick in die Daten erhalten und keine Kopien angefertigt werden können. Die Daten können erst dann als gelöscht betrachtet werden, wenn eine Wiederherstellung nicht mehr möglich ist. Speichermedien, die aus Sicherheitsgründen nur einfach zu beschreiben sind (sog. WORM – „write once, read multiple“, aber auch Festplattensysteme wie CAS – „content addressed storage“), sind deshalb physisch zu vernichten. Art und Umfang der Daten sowie Anlass und Zeitpunkt der Vernichtung sind in geeigneter Weise zu dokumentieren.

13. Anforderung von Unterlagen beim Archiv (Rückausleihe)

Unterlagen, die vom Archiv übernommen wurden, sind kein Registraturgut mehr, sondern Archivgut. Ihre Benützung orientiert sich fortan primär an den archivgesetzlichen Bestimmungen. Soweit keine Datenschutz-, Löschungs- und Geheimhaltungsbestimmungen entgegenstehen, behalten die abgebenden Stellen allerdings das Recht, bei Bedarf jederzeit wieder auf die von ihnen ausgesonderten Unterlagen zuzugreifen. Dieses Recht schließt eine Rückgabe der Unterlagen an die abgebende Stelle ein. Einschränkungen sind allein hinsichtlich der Nutzungsqualität zu erwarten, da es auf Dauer nicht möglich sein wird, elektronische Unterlagen in ihrer ursprünglichen Ausprägung und damit in ihrem vollen Funktionsumfang zu erhalten. Unterlagen, die einmal archiviert wurden, haben grundsätzlich als abgeschlossen zu gelten und sollten daher nicht weitergeführt werden. Abweichungen von diesem Grundsatz bedürfen der Vereinbarung.

²⁷ Um Fehler und Probleme auszuschließen dürfen auch die als nicht archivwürdig eingestuftten Unterlagen erst dann gelöscht werden, wenn das Archiv hierzu die Freigabe erteilt hat!

14. Literatur und Internet-Ressourcen (in Auswahl)

a) Schriftgutverwaltung allgemein

- Ludwig Wiedemann, Gerhard Fritsch: Allgemeine Geschäftsordnung (AGO). Organisationshandbuch mit Kommentar für die öffentliche Verwaltung in Bayern, Carl Link Kommunalverlag, Kronach (Loseblattausgabe).
- Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter (EAPI), fortgeschriebene Fassung 2007 (Stand: 1. Juli 2007), zu bestellen unter <http://www.gda.bayern.de/publikationen/eapl/> (letzter Abruf: 9.2.2011).
- Rudolf Pröbstle, Horst Gehringer: Aktenplan für Registraturen der Gemeinden und Landratsämter, Carl Link Kommunalverlag, Kronach.
- Klemens Stadler, Alexander Stierwaldt, Richard Strunz: Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Heidelberg/München/Landsberg/Frechen/ Hamburg.
- ISO DIN 15489-1, Information und Dokumentation – Schriftgutverwaltung – Teil 1: Allgemeines, Berlin 2002.
- ISO / PTDR 15489-2, Information und Dokumentation – Schriftgutverwaltung – Teil 2: Richtlinien, Berlin 2002.
- Heinz Hoffmann, Behördliche Schriftgutverwaltung. Ein Handbuch für das Ordnen, Registrieren, Aussondern und Archivieren von Akten der Behörden (= Schriften des Bundesarchivs, Bd. 43), 2. Auflage, München 2000.
- Heinz Hoffmann, Schriftgutverwaltung des Bundes – Einführung in die Praxis. Eine Darstellung des Bundesarchivs (= BBB-Sonderdruck), 2. Aufl., 2005. Download und zu bestellen unter: http://www.bva.bund.de/cln_101/nn_372850/DE/Veroeffentlichungen/Verwaltungsmodernisierung/Verwaltungsmodernisierung-node.html?__nnn=true (letzter Abruf: 9.2.2011).
- Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien (RegR), Berlin 2001 (elektronische Version: http://www.verwaltung-innovativ.de/nn_684264/SharedDocs/Publikationen/-Bestellservice/moderner__staat__registraturrichtlinie.html (letzter Aufruf 9.2.2011)).
- Empfehlungen zur Schriftgutverwaltung. Hrsg. vom Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und vom Bundesministerium des Innern, 2. Aufl., Hanau 1989. (103 S.)

b) Elektronische Aktenführung

- Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, Digitale Unterlagen. Entstehung – Pflege – Archivierung. Empfehlungen für die Behörden des Freistaates

- Bayern (Digitale Unterlagen 1), München 2001 (elektronische Fassung: <http://www.gda.bayern.de/digital>, letzter Abruf: 24.2.2011).
- Arbeitsgruppe IT-gestützte Verwaltungsarbeit: Grundsatzpapier „Aktenrelevanz von Dokumenten“, Version 1.0.0, 2009, http://www.eldora.bybn.de/imperia/md/content/bybn/verwaltung/eldora/konzepte/grundsatzpapier_aktenrelevanz_von_dokumenten.pdf (letzter Abruf: 9.2.2011).
 - Arbeitsgruppe IT-gestützte Verwaltungsarbeit: Grundsatzpapier „E-Mails in elektronischen Akten, Version 1.0.0, 2009, http://www.eldora.bybn.de/imperia/md/content/bybn/verwaltung/eldora/konzepte/grundsatzpapier_emails_in_elektronischen_akten.pdf (letzter Abruf: 9.2.2011).
 - Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) (Hrsg.): DOMEA-Konzept – Organisationskonzept 2.1, http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_110/nn_1006118/SharedDocs/Publikationen/DE/domea_konzept_organisationskonzept_2_1.html (letzter Abruf: 9.2.2011).
 - Kooperationsausschuss ADV (KoopA ADV), xdomea 2.1.0, Stand: 18.09.2009, <http://www.koopa.de/produkte/xdomea2.html> (letzter Abruf: 9.2.2011).
 - E-Government-Handbuch (= BSI-Schriftenreihe zur IT-Sicherheit, Band 11), Köln 2006, 4 Bde.; elektronische Fassung: https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/EGovernment/EGovernmentHandbuch/egovernmenthandbuch_node.html (letzter Abruf: 9.2.2011).
 - Handlungsleitfaden für die Einführung der elektronischen Signatur und Verschlüsselung in der Verwaltung, hrsg. vom KoopA ADV, Version 1.1, Dezember 2002, https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Egovernment/6_KoopA_pdf.pdf?__blob=publicationFile (letzter Abruf: 9.2.2011).
 - Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Grundlagen der elektronischen Signatur, 2006, https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/ElekSignatur/esig_pdf (letzter Abruf: 9.2.2011).
 - Alexander Roßnagel, Silke Jandt, Handlungsleitfaden zum Scannen von Papierdokumenten (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Dokumentation Nr. 571), Berlin 2008, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=265708.html> (letzter Abruf: 9.2.2011).

c) Langzeitspeicherung, Aussonderung, Archivierung

- Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, Metadaten für die Aussonderung und Archivierung digitaler Sachakten. Empfehlungen für die Behörden des Freistaates Bayern (Digitale Unterlagen 2), München 2004 (elektronische Fassung: <http://www.gda.bayern.de/digital>, letzter Abruf: 24.2.2011).
- Bernward Helfer und Karl-Ernst Lupprian, Dateiformate. Eigenschaften und Eignung für die Archivierung elektronischer Unterlagen. Eine Handreichung für Archivarinnen und Archivare, Wiesbaden-München 2004, <http://www.gda.bayern.de/digital> (letzter Abruf: 24.2.2011).

- Koordinationsstelle für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen (KOST), Katalog archivischer Dateiformate (KaD): <http://www.kost-ceco.ch/wiki/whelp/KaD/> (letzter Abruf am 9.2.2011).
- Ulrike Gutzmann, Ulrich Kamp, Christian Keitel, Antje Scheiding, Praktische Lösungsansätze zur Archivierung digitaler Unterlagen: „Langzeitarchivierung“ und dauerhafte Sicherung der Überlieferung, 2007, http://www.wirtschaftsarchive.de/arbeitskreise/fachliche-arbeitskreise/elektronische-archivierung/Bericht_-_PraktischeLsuungsanstzezurArchivierungdigitalerUnterlagen.pdf/view (letzter Abruf am 9.2.2011).
- Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) (Hrsg.): DOMEA-Konzept – Organisationskonzept 2.0. Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.0: Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten (Schriftenreihe der KBSt, Bd. 66), Berlin 2004 (elektronische Fassung: http://www.verwaltung-innovativ.de/nn_685148/DE/Organisation/domea__konzept/domea__konzept__node.html?__nnn=true (letzter Abruf: 9.2.2011).
- Leitfaden Aussonderung digitaler Unterlagen und deren Archivierung im Bundesarchiv, Bearb.: Kathrin Schroeder u.a. Koblenz 2009.
- nestor-Handbuch: Eine kleine Enzyklopädie der digitalen Langzeitarchivierung, Version 2.3, herausgegeben von: Heike Neuroth, Achim Oßwald, Regine Schefel, Stefan Strathmann, Karsten Huth, 2010, <http://nestor.sub.uni-goettingen.de/handbuch/> (letzter Abruf: 9.2.2011).
- nestor-Kriterien – Kriterienkatalog vertrauenswürdige digitale Langzeitarchive Version II / hrsg. von der nestor-Arbeitsgruppe Vertrauenswürdige Archive – Zertifizierung (= nestor-materialien 8), Frankfurt am Main 2008, <http://www.langzeitarchivierung.de/publikationen/expertisen/expertisen.htm#nestor-materialien8> (letzter Abruf: 9.2.2011).
- Revisionssichere Speicherung von Dokumenten in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse und Handlungsempfehlungen zur Sicherstellung einer revisionsicheren elektronischen Aktenführung, hrsg. von PricewaterhouseCoopers und IMTB Consulting, Hechingen 2010; elektronische Fassung: <http://www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/studie-revisionssichere-speicherung-von-dokumenten-in-der-oeffentlichen-verwaltung.jhtml> (letzter Abruf: 9.2.2011).
- Wege ins Archiv – Ein Leitfaden für die Informationsübernahme in das digitale Langzeitarchiv / hrsg. von der nestor-Arbeitsgruppe Standards für Metadaten, Transfer von Objekten in digitale Langzeitarchive und Objektzugriff (= nestor-materialien 10), Frankfurt am Main 2008, <http://www.langzeitarchivierung.de/publikationen/expertisen/expertisen.htm#nestor-materialien10> (letzter Abruf: 9.2.2011).
- Technische Richtlinie 03125: Vertrauenswürdige elektronische Langzeitspeicherung, herausgegeben vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Version 1.0, 31.7.2009: https://www.bsi.bund.de/ContentBSI/Publikationen/TechnischeRichtlinien/tr03125/index_htm.html (letzter Abruf: 9.2.2011).