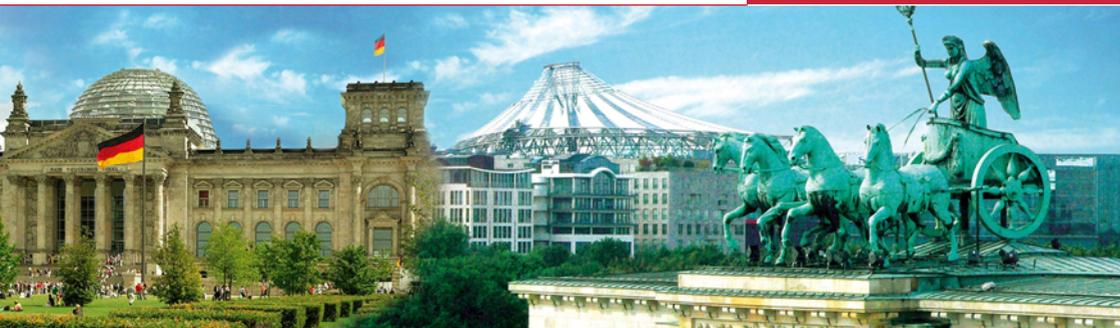




DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Die Einführung der E-Akte in der Kreisverwaltung



Schriften
des Deutschen
Landkreistages

Band 132
der Veröffentlichungen
des Vereins für Geschichte
der Deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber:

Deutscher Landkreistag
Berlin

Redaktion:

DLT-Pressestelle

Stand:

Juli 2017

ISSN 0503-9185

Vorwort



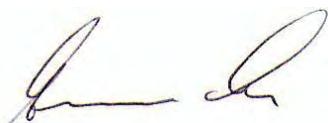
Die Digitalisierung betrifft immer weitere Bereiche in Gesellschaft und Wirtschaft und selbstverständlich auch die Verwaltung und damit die 294 Landkreise. Nachdem die Bundeskanzlerin bereits im September vergangenen Jahres im Rahmen der 100-Jahr-Feier des Deutschen Landkreistages davor gewarnt hatte, dass Deutschland im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung nicht zu einem Entwicklungsland werden dürfe, sind mit der verfassungsrechtlichen Absicherung eines Verbundes der Portale von Bund, Ländern und Kommunen sowie dem darauf basierenden – in diesen Tagen in Kraft tretenden – Onlinezugangsgesetz entscheidende Wegmarken für eine umfassende Digitalisierung der Verwaltung und Bund, Ländern und Kommunen gesetzt worden.

Das Onlinezugangsgesetz enthält die Verpflichtung, innerhalb von fünf Jahren alle Verwaltungsleistungen flächendeckend medienbruchfrei über Online-Verwaltungsportale anzubieten. Anders als die bisherigen Einzelregelungen, bspw. im Kfz-Zulassungsbereich oder bei der Digitalisierung des Asylrechts, besteht damit eine generelle Verpflichtung zur digitalen Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren. Real ergibt sich daraus die Notwendigkeit, die Fachverfahren auf Ebene der Kommunen durchgängig medienbruchfrei auszugestalten. Letztlich wird dies nicht ohne die Einführung elektronischer Akten in den Kreisverwaltungen umsetzbar sein. Nur so lässt sich die Anschlussfähigkeit an Portale sinnvoll bewältigen, nur so ist ein flächendeckender Austausch von Unterlagen innerhalb der Verwaltungen leistbar. Nur so können auch die sich ändernden Erwartungen der Mitarbeiterschaft an Ausstattung und Heimarbeit wie auch mobile Tätigkeiten erfüllt werden.

All dies ist für die Kreisverwaltungen kein Neuland. Viele Kreise haben sich bereits auf den Weg gemacht, haben über Dokumentenmanagementsysteme hinaus elektronische Aktenführungen zumindest in einzelnen Bereichen eingeführt und bieten bereits zahlreiche Online-Verwaltungsleistungen an. Andere beginnen derzeit mit dem Prozess und stehen vor der Frage, welche organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um Fachverfahren digital auszugestalten und als Grundlage dazu elektronische Akten einzuführen.

Die vorliegende Handreichung, die der Innovationsring des Deutschen Landkreistages angestoßen hat, möchte in diesem Sinne konkrete Hinweise für die Einführung der elektronischen Akten (E-Akte) in den Kreisverwaltungen geben. Dabei werden auch Fragestellungen des ersetzenden Scannens von Dokumenten, der Archivierung sowie der Authentifizierung angesprochen. Der inhaltliche Schwerpunkt liegt bei der Planung, Einrichtung und Umsetzung entsprechender Dokumentenmanagementsysteme und elektronischer Akten in Kreisverwaltungen. Das Dokument greift dabei in bewährter Form gute Praxiserfahrungen auf und gibt sinnvolle Hinweise von Praktikern für Praktiker.

Berlin, im Juli 2017



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages

Inhalt

I. Einleitung	3
II. Begriffsbestimmungen	3
III. Nutzen und Herausforderungen der E-Akte	3
1. Nutzen der E-Akte.....	3
2. Herausforderungen für die Kreisverwaltung	5
IV. Methodischer Ansatz zur Einführung der E-Akte in die Kreisverwaltung	5
1. Strategische Ausrichtung	5
a) Bestimmung der Ziele	6
b) Planung und Bereitstellung der Ressourcen	7
c) Realistische Zeitplanung.....	7
2. Organisatorisches Umfeld.....	7
a) Einbeziehung der maßgeblich Beteiligten	7
b) Einsatz erfahrener Projektleiter und -mitarbeiter	7
c) Berücksichtigung aller relevanter Faktoren	8
V. Umsetzung	8
1. Auswahl des Anbieters	8
2. Einbeziehung kommunalen und externen Sachverständes	9
3. Auswahl der Software	9
a) Basiskomponenten	9
b) Digitale Aktenführung.....	10
c) Digitaler Geschäftsgang.....	10
d) Suchmechanismen	11
e) Sonstige Anforderungen	11
4. Einführung der elektronischen Aktenführung.....	12
a) Einführung einer ordnungsgemäßen Aktenführung.....	12
b) Mitarbeiterakzeptanz.....	12
c) Verfahren der Einführung.....	12
d) Kontrolle (Usability-Checks und Qualitätssicherung).....	13
5. Der digitale Arbeitsplatz	14
7. Elektronische Archivierung, digitales Speichern und Löschen.....	16
VI. Identifizierung und Signatur	16
VII. Rechtlicher Rahmen	17
VIII. Weiterführende Hinweise	19

Handreichung des Deutschen Landkreistages zur Einführung der E-Akte in der Kreisverwaltung

I. Einleitung

Die Bundesregierung hat sich mit ihrem Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ das politische Ziel gesetzt, eine durchgängig elektronisch, d. h. medienbruchfrei arbeitende Verwaltung zu etablieren. Verschiedene Gesetzesvorhaben des Bundes wie z. B. das E-Government-Gesetz, aber auch das jüngst beschlossene Onlinezugangsgesetz (OZG) sollen die Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen diesem Ziel näher bringen. Die Einführung der elektronischen Aktenführung ist hierfür eine Grundvoraussetzung. Sie stellt den ersten Schritt auf dem Weg hin zu einer modernen, digitalen Verwaltung dar. Die vorliegende Handreichung soll Kreisverwaltungen ermutigen, ihre Verwaltung auf eine elektronische Aktenführung umzustellen und damit zugleich die Voraussetzungen für weitere digitale Anwendungen zu schaffen.

II. Begriffsbestimmungen

Die **elektronische Akte (E-Akte)** ist eine logische Zusammenfassung sachlich zusammengehöriger oder verfahrensgleicher Vorgänge und/oder Dokumente, die alle aktenrelevanten E-Mails, sonstigen elektronisch erstellten Unterlagen sowie gescannten Papierdokumente umfasst und so eine vollständige Information über die Geschäftsvorfälle eines Sachverhalts ermöglicht.¹

Die E-Akte ersetzt auf diese Weise die Aktenführung auf Papierbasis. Die E-Akte gliedert sich typischerweise in Akte, Vorgang und Dokument. Akte, Vorgang und Dokument werden **Schriftgutobjekte** genannt.

Die **Akte** gibt den formalen, inhaltlichen Rahmen der enthaltenen Vorgänge und Dokumente hierarchisch vor, von dem Vorgänge und Dokumente nicht abweichen dürfen. Sie wird mit **Metadaten** beschrieben, zum Beispiel Aktenzeichen, Aktentitel, Laufzeit usw.

Der **Vorgang** ist die kleinste Sammlung von zusammengehörenden Dokumenten aus der Bearbeitung eines Geschäftsvorfalles und ist in der Regel Teileinheit einer Akte.

Das **Dokument** umfasst papiergebundene oder elektronisch erstellte Objekte wie Fax, E-Mail, Datenbankauszüge und andere Dateien. Es bildet die kleinste logische Einheit eines Vorgangs und kann aus einem oder mehreren Einzelobjekten (Schriftstücke, zum Beispiel PDF- oder Office-Dateien, Bilder) bestehen.

Ziel der elektronischen Aktenführung ist ein medienbruchfreies Arbeiten. **Medienbruchfreiheit** bedeutet, dass die Verwaltungsleistung durchgängig auf elektronischem Weg erbracht wird.

III. Nutzen und Herausforderungen der E-Akte

1. Nutzen der E-Akte

Die Einführung der E-Akte erfüllt einen vielfältigen Nutzen für die Kreisverwaltung:

- Die elektronische Aktenführung ist Grundvoraussetzung für alle digitalen eGovernment-Angebote im Rahmen einer modernen digitalen Verwaltung.
- Die elektronische Aktenführung ermöglicht räumliche Einsparungen und eine optimierte Raumnutzung. Das papierlose Büro benötigt deutlich weniger Fläche und trägt daher

¹ Definition nach *Bundesministerium des Innern*, Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit, Baustein E-Akte, 2012, S. 1.

wesentlich zur Kostenminimierung bei. Beschäftigte in Telearbeit können sich zudem einen Arbeitsplatz teilen.

- Die elektronische Aktenführung ist Voraussetzung für ein medienbruchfreies, d. h. durchgängig elektronisches Arbeiten der Verwaltung.
- Ein medienbruchfreies Arbeiten wiederum erhöht die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns und insbesondere die rechtssichere und gesetzeskonforme Dokumentation der Entscheidungsprozesse.
- Die Implementierung eines elektronischen Dokumentenmanagementsystems (DMS) ermöglicht es der Verwaltung, jederzeit den aktuellen Verfahrensstand abzurufen, und erleichtert derart Auskunft und Beratung gegenüber dem Bürger. Letzterem kommt insbesondere bei Außenstellen, aber auch bei personellen Engpässen und in Vertretungssituationen eine besondere Bedeutung zu.
- Erfahrungen aus den Kreisverwaltungen zeigen zudem, dass die Einführung der elektronischen Aktenführung positive Auswirkungen auf die Widerspruchs- bzw. Einspruchshäufigkeit haben kann. Eine transparente und nachvollziehbare Aktenführung verbessert die Verständlichkeit der behördlichen Entscheidung und führt zu mehr Akzeptanz beim betroffenen Bürger.
- Die Einführung der E-Akte gibt den Anstoß für eine verwaltungsinterne Prozessoptimierung, kann eine effizientere Ressourcennutzung ermöglichen und derart als Anlass für eine umfassende Re-Organisation der Verwaltung genutzt werden.
- Die Einführung der E-Akte kann darüber hinaus politisch nutzbar gemacht werden. So können entsprechend modernisierte Kreisverwaltungen eine sogenannte Leuchtturmfunktion erfüllen.
- Je nach Situation vor Ort, kann der Einführung der E-Akte auch ein anlassbezogener Nutzen zukommen. So kann die Digitalisierung eine Neuorganisation der Kreisverwaltung, z.B. anlässlich eines Umzuges oder anlässlich von Gebietsreformen, begleiten. Entsprechendes gilt für die organisatorischen Herausforderungen im Zuge der neu entstandenen Integrationsaufgaben, aber auch allgemein z.B. für den anwachsenden Archivierungsdruck in den Kreisverwaltungen.
- Schließlich kommt der Einführung der E-Akte auch ein demografischer Nutzen zu. Im Kampf um Nachwuchsmitarbeiter erhöht die Digitalisierung die Attraktivität der Kreisverwaltung als Arbeitgeber. E-Government gestaltet die Kreisverwaltung moderner, offener und bürgernäher.
- Hinzu kommt, dass ein funktionierendes DMS Wissen vollständig und verlässlich speichert. Das erleichtert die Einarbeitung neuer Mitarbeiter, mit einem Personalwechsel geht Know-How nicht mehr verloren. Diesem Aspekt kommt insbesondere mit Blick auf den demografischen Wandel und die bevorstehende Pensionierungswelle eine große Bedeutung zu. Auf diese Weise ermöglicht es die Einführung der E-Akte, ein Informations- und Wissensmanagement zu etablieren, das Grundlage für ortsunabhängige, flexible und arbeitsteilige Verwaltungsarbeit ist.
- Nicht zuletzt kann die Einführung der elektronischen Aktenführung auch einen gesundheitlichen Nutzen für die verwaltungseigenen Mitarbeiter bringen. Erfahrungen aus den Kreisverwaltungen zeigen, dass eine Reduzierung der papierenen Aktenführung zu einem Rückgang allergischer Reaktionen (Stauballergie) führen kann.²

² Zu den gesundheitlichen Vor- und Nachteilen eines digitalen Arbeitsplatzes vgl. V.5.

Der Kreis Düren verzeichnet nach eigener Auskunft seit Einführung der E-Akte eine Reduzierung von Kosten für Verbrauchsmaterial und Hardware, eine optimierte Raumnutzung, eine Verbesserung der Raumgestaltung, eine Optimierung von Arbeitsprozessen, verbesserte Steuerungsmöglichkeiten sowie eine höhere Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit. Konkrete Einsparpotenziale können sich u.a. aus einer Reduzierung des Druckvolumens an den Arbeitsplätzen, einer Reduzierung des Verbrauchsmaterials, einer Senkung der Bearbeitungszeiten sowie durch Portoeinsparungen ergeben.

2. Herausforderungen für die Kreisverwaltung

Die Digitalisierung der Verwaltung verändert nicht nur die Art der Aktenführung, sondern führt zu einer umfassenden Neuorganisation der Verwaltung. Die Einführung der E-Akte ist daher nicht nur eine Herausforderung für die IT, sondern stellt die Verwaltung vor eine umfassende (Re-)Organisationsaufgabe. Die Einführung der E-Akte muss den kompletten Lebenszyklus der elektronischen Informationen berücksichtigen und den Bearbeitungszusammenhang vom Antrag oder ersten Entwurf über alle Beteiligungs- und Abstimmungsverfahren bis hin zur Langzeitspeicherung abbilden. Alle Prozesse (Zeichnungs-, Mitzeichnungs- u.a. Beteiligungsverfahren) müssen im Gesamtkontext der elektronischen Verwaltungsarbeit betrachtet werden, um medienbruchfrei und effizient ausgestaltet zu werden.³ Diese organisatorische Herausforderung ist bei der Personalausstattung, Finanzierung und Kontrolle der Implementierung der E-Akte in die Kreisverwaltungen entsprechend zu berücksichtigen.

Darüber hinaus müssen die (Kreis-)Verwaltungen E-Government-Kompetenzen aufbauen und neue Mitarbeiterrollen etablieren.⁴ Erforderlich sind zunächst Gestalter, welche mithilfe von Informationstechnik Verwaltung strategisch organisieren. Die Figur des Chief Information Officer (CIO) ist eine Ausprägung dieser Rollenbeschreibung. Entsprechende Personen müssen über Gestaltungs-, Management- und IT-Kompetenzen verfügen. Die Notwendigkeit, einen CIO auf Kreisebene zu installieren, ist abhängig von der Größe der jeweiligen Kreisverwaltung. IT-Koordinatoren wiederum steuern und koordinieren den Einsatz von Informationstechnik. Ihre Aufgabe besteht darin, die IT-Anforderungen adressatengerecht zu kommunizieren und den IT-Bereich oder entsprechende Anwendungen in die Fachabteilungen zu tragen. Hinzu treten Betreuungs- und Schulungsaufgaben. Die Fachaufgabenträger wiederum wenden die Technik in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich an und müssen für veränderte Arbeitsabläufe in digitalen Prozessen entsprechend geschult und angeleitet werden.

Diese E-Government-Kompetenzen können in der Verwaltung selbst aufgebaut werden oder von außen ein- bzw. zugekauft werden. Die Kreisverwaltungen sind hier sehr heterogen aufgestellt. Insbesondere die personelle Ausstattung für die Einführung der E-Akte differiert deutlich.

IV. Methodischer Ansatz zur Einführung der E-Akte in die Kreisverwaltung

1. Strategische Ausrichtung

Die Einführung der E-Akte in die Kreisverwaltung bedarf ob dieser vielfältigen Herausforderungen einer strategischen Ausrichtung. Festzulegen ist, ob zunächst nur Akten für einzelne Verwaltungsleistungen in die elektronische Aktenführung überführt werden (iteratives Verfahren) oder alle Akten im Rahmen einer einheitlichen strukturellen Strategie auf die elektronische Aktenführung umgestellt werden.

Die Erfahrungen aus den Kreisverwaltungen haben gezeigt, dass sich angesichts der Komplexität und Größe des Vorhabens ein iteratives Vorgehen empfiehlt. Die E-Akte wird dabei zeitlich gestreckt und jeweils zunächst für bestimmte Fachverfahren eingeführt.

³ Vgl. ebenso *Bundesregierung*, Digitale Verwaltung 2020; Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode, 2014, S. 26.

⁴ Dazu *IT-Planungsrat* (u. a.), Rollen und Kompetenzen für eine erfolgreiche öffentliche Verwaltung im digitalen Zeitalter, 2016, insbes. S. 8 ff.

Festzulegen bleibt auch, wie die digitale Aktenführung bei der Einführung ausgeprägt sein soll. So ist es denkbar, zunächst eine parallele Aktenführung einzuführen. In diesem Fall bleibt die papierbasierte Akte die maßgebliche Verfahrensakte. Dem steht eine vollständige Umstellung auf die digitale Aktenführung bei Verzicht auf die papierbasierte Akte gegenüber. Wie der Digitalisierungsprozess gestaltet wird, hängt von der Fachlichkeit und den konkreten Bedingungen der jeweiligen Kreisverwaltung ab, insbesondere von der Veränderungsfähigkeit und den zur Verfügung stehenden Projektressourcen.

Der Kreis Bergstraße weist dementsprechend darauf hin, dass die Frage der Einführung einer Hybridakte und die Entscheidung, ob das Fachverfahren oder das DMS das führende System für die Bearbeitung ist, vom jeweiligen Fachthema abhängt. Die Erfahrung in der Praxis habe gezeigt, dass sich z.B. im Aufgabenbereich nach dem SGB II das Führen von Hybridakten nicht bewährt habe, im Aufgabenbereich des Bauamtes eine solche hybride Aktenführung hingegen erforderlich sei.

Unabhängig von den Besonderheiten der jeweiligen Fachverfahren kann auf folgende allgemeine strategische Aspekte hingewiesen werden:

a) Bestimmung der Ziele

Die Digitalisierung der Aktenführung setzt eine präzise Zielbestimmung voraus. Die von den Kreisverwaltungen gesteckten Digitalisierungsziele können den gesamten Lebenszyklus einer Akte oder auch nur Teile davon umfassen. Sie reichen von der Einführung eines DMS über eine elektronische Schriftgutverwaltung bis hin zu einer digitalen Archivierung des Schriftgutes. Auch die Einführung von Online-Anhörungsverfahren wird in einigen Kreisverwaltungen in den Blick genommen. Schließlich kann die Erstellung von und die Einbindung in Verwaltungsportale Ziel von E-Government-Maßnahmen in den Kreisen sein.

Die Kreisverwaltungen haben gute Erfahrungen damit gemacht, die E-Akte für folgende Fachverfahren einzuführen: Verfahren im Aufgabenbereich des Straßenverkehrsamtes einschließlich der Bereiche Verkehrsordnungswidrigkeiten, Zulassung und Fahrerlaubniserteilung, Verfahren im Bereich des Vollstreckungsrechts, die Einführung der E-Rechnung, Verfahren im Bereich des Versorgungsamtes, die Einführung der E-Personalakte, die elektronische Vergabe (E-Beschaffung) sowie Verfahren im Bereich von Elterngeld und Hilfe zur Pflege sowie im Bereich des Flüchtlingsmanagements und im Aufgabenbereich der Optionskommunen.

Der Kreis Düren und der Kreis Bergstraße sind Beispiele für Optionskommunen, welche den gesamten Aufgabenbereich des Jobcenters auf eine elektronische Aktenführung umgestellt haben. Es existieren keine Papierakten mehr, die digitale Akte ist unter Berücksichtigung von Zugriffsrechten an allen PC-Arbeitsplätzen verfügbar, ein Zugriff auf jede SGB II-Akte ist ortsunabhängig möglich, der Postausgang ist ebenfalls digitalisiert.

Denkbar ist es auch, bestimmte Verwaltungsleistungen wie z. B. die Kfz-Zulassung gemeinsam mit anderen Kommunen anzubieten und so Aufwand und Kosten zu minimieren.

Der Landkreis Osnabrück bietet die Kfz-Zulassung nicht nur im Kreishaus an, sondern auch bei kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie bei der kreisfreien Stadt Osnabrück im Rahmen von „Landkreis vor Ort“. Auch selbständige Zulassungsstellen im Kreisgebiet übernehmen für andere Kommunen des Landkreises Zulassungsaufgaben. Damit die Zulassungsstellen auf alle Zulassungsakten zugreifen können, ist ein zentraler digitaler Aktenschrank eingerichtet worden.

b) Planung und Bereitstellung der Ressourcen

Die Einführung der E-Akte und anderer E-Government-Projekte verändert die Arbeitskultur, Kommunikationsabläufe und Informationsflüsse in der Organisation. Sie müssen bewusst gestaltet werden und setzen daher eine sorgfältige Planung voraus. Die kreisinterne Planung hat sich dabei frühzeitig mit der Bereitstellung von Ressourcen auseinanderzusetzen. Neben der Frage der Finanzierung muss im Hinblick auf bereits vorhandene Ressourcen geklärt werden, welche Leistungen extern und neu vergeben werden müssen und welche von eigenen Ressourcen abgedeckt werden können. So kommt z. B. eine Kooperation mit dem jeweiligen kommunalen IT-Dienstleister ebenso in Betracht wie die Ausschreibung und Vergabe eines Auftrages an einen externen Dienstleister. Daneben ist frühzeitig ein Erfahrungsaustausch mit anderen Verwaltungen in den Blick zu nehmen, der sich gegebenenfalls in der Form der interkommunalen Zusammenarbeit verdichten,⁵ aber auch informell über einen Austausch in Fachforen erfolgen kann.

Eine Digitalisierungsstrategie hat schließlich auch die organisatorischen Veränderungen für die Zukunft mit einzubeziehen. So verändert z. B. die digitale Aktenführung das Aufgabenprofil der herkömmlichen Registratur. Aktenbezogene Aufgaben werden in größerem Umfang durch die fachlich zuständigen Sachbearbeiter übernommen. Die durch den Wegfall von Registraturaufgaben freigesetzten Kapazitäten können zur Qualitätssicherung oder zur Unterstützung der Sachbearbeitung genutzt werden. Weitreichende organisatorische Veränderungen mit großem Einsparungspotential betreffen zudem den Bereich der Poststelle, aber auch Kurierdienste und Außenstellen müssen im Rahmen einer Digitalisierungsstrategie neu bewertet werden.

c) Realistische Zeitplanung

Eine funktionierende Digitalisierungsstrategie muss schließlich eine realistische Zeitplanung beinhalten. Die kreiskommunalen Erfahrungen haben gezeigt, dass ein Metazeitplan von fünf Jahren für eine flächendeckende Einführung nicht hinreicht, sondern im Einzelfall auch mit Umsetzungszeiträumen von bis zu acht Jahren zu rechnen ist. Die Einführungsdauer ist insbesondere abhängig von der Größe eines Landratsamtes.

2. Organisatorisches Umfeld

a) Einbeziehung der maßgeblich Beteiligten

Eine sorgfältige Planung hat alle maßgeblich Beteiligten mit einzubeziehen. Dies sind neben der Leitungsebene jedenfalls die jeweilige Organisationsstelle, die IT-Stelle, die Fachstellen sowie der Personalrat. Gegebenenfalls vorhandene Rechenzentren und andere kommunale IT-Dienstleister sind ebenfalls frühzeitig in die Planungen mit einzubeziehen. Das gleiche gilt für den Datenschutz- sowie den IT-Sicherheitsbeauftragten, aber auch die Kreisarchivare.

Die Kreisverwaltungen haben gute Erfahrungen damit gemacht, interdisziplinäre Teams bzw. Arbeitsgruppen zu bilden, diese in Projektorganisationen arbeiten zu lassen und auch die betroffene Sachbearbeitung von Anfang an in den Umstellungsprozess einzubinden. Der Kreis Soest hat die Kompetenzen E-Government, Prozess- und IT-Wissen in einer Abteilung „IT und Organisation“ gebündelt. Hierdurch konnte die Effizienz (kurze Wege) der E-Government-Projekte sowohl in zeitlicher als auch qualitativer Ausprägung optimiert werden. Prozess- und IT-Wissen bedingen einander und sollten für anstehende E-Government-Projekte nicht getrennt betrachtet werden.

b) Einsatz erfahrener Projektleiter und -mitarbeiter

Eine erfolgreiche Einführung der E-Akte setzt den Einsatz erfahrener Projektleiter und -mitarbeiter voraus. Hierbei ist zwischen organisatorischen und technischen Aufgabenstellun-

⁵ Dazu ausführlich V.2.

gen zu differenzieren. Die Einführung der E-Akte modifiziert Arbeitsabläufe, es handelt sich daher vorrangig um eine organisatorische Aufgabe, die von entsprechend organisatorisch geschultem Personal begleitet werden muss. Parallel dazu muss für eine ausreichende IT-Kompetenz gesorgt werden. Die an der Planung beteiligten Mitarbeiter sind also entsprechend unterschiedlich ausgebildet. In der kreiskommunalen Praxis finden sich Mischsysteme und Trennungssysteme, d.h. eine mehr oder weniger starke Einbindung von IT-Spezialisten in die Organisationsplanung.⁶

c) Berücksichtigung aller relevanter Faktoren

Die strategische Planung hat schließlich alle relevanten Faktoren mit einzubeziehen. Diese umfassen neben der Organisation, der Personalplanung und der Finanzierung auch Fragen des Datenschutzes („privacy by design“), der IT-Sicherheit („security by design“) sowie der Vergabe von IT-Dienstleistungen und schließlich die Implementierung sogenannter Usability-Checks. Zudem sollten die Landkreise Fördermöglichkeiten im Vorfeld des Projektes prüfen. Hier kommen Fördermittel der Bundes- und Landesministerien, aber auch EU-Fördermittel für die Beschaffung technischer Systeme in Betracht. E-Government-Wettbewerbe und andere Digitalisierungsprogramme können gegebenenfalls als Förder-„Anker“ für die Einführung der E-Akte genutzt werden.

V. Umsetzung

1. Auswahl des Anbieters

Bei der Beschaffung von IT-Leistungen (Hard- und Softwarelieferungen sowie Beratungs- und Implementierungsleistungen) ist das Vergaberecht zu beachten. Dieses eröffnet verschiedene Möglichkeiten, sich einen Überblick über den Markt der IT-Dienstleistungen zu verschaffen. So bietet sich z. B. die Durchführung eines Bieterwettbewerbs an. Die bisherigen Erfahrungen in den Kreisverwaltungen haben gezeigt, dass – gegebenenfalls auch europaweite – Ausschreibungen eine Vielzahl von Angeboten generieren. Die Kreisverwaltung trifft hier also auf einen diversifizierten Markt, der den Landkreisen finanzielle und inhaltliche Verhandlungsspielräume eröffnet.

Der Kreis Bergstraße hat ein EU-Ausschreibungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb und Verhandlungsverfahren durchgeführt und nach eigener Auskunft erhebliche Wettbewerbseffekte erzielen können.

Die Auswahl des jeweiligen DMS ist eine weitreichende Entscheidung, welche das behördliche Arbeiten über Jahrzehnte hin determiniert und nicht ohne weiteres rückgängig gemacht oder verändert werden kann. Die Kreisverwaltung muss daher im Vorfeld der Ausschreibung ein besonderes Augenmerk auf die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses legen. Bei der Ausschreibung des DMS sollte u. a. darauf geachtet werden, dass dieses Schnittstellen zu den einzelnen Fachverfahren ermöglicht. Auch fortlaufende Serviceleistungen sollten in dem Dienstleistungsauftrag mit enthalten sein.

Der Burgenlandkreis hat gute Erfahrungen damit gemacht, bei der Vergabe von IT-Dienstleistungen nicht nur den Preis, sondern auch die Funktionsfähigkeit präzise im Leistungsverzeichnis zu bestimmen. Es wird empfohlen, alle Anwendungsgebiete und Schnittstellen abzufragen, um spätere kostenintensive Erweiterungen zu verhindern.

Kommunale Erfahrungen haben gezeigt, dass nicht nur bei der Beschaffung der IT-Dienstleistungen, sondern auch bei der Beschaffung von Hardware (Monitore, Scanner, Server) und bei der Ausschreibung eines externen Scan-Dienstleisters recht schnell hohe Auftragswerte erreicht werden, die im Einzelfall zu einer europaweiten Ausschreibung zwingen können.

⁶ Dazu bereits vorstehend IV.2.a).

Als in der Praxis sinnvoll hat es sich erwiesen, zunächst einen Gesamtauftrag zu vergeben, der die hausweite Einführung eines DMS einschließlich der Schnittstellen zu den Fachverfahren sowie gegebenenfalls Zusatzleistungen wie die Einrichtung eines Behördenportals umfasst. Dieser kann dann stufen- bzw. abschnittsweise genutzt werden.

2. Einbeziehung kommunalen und externen Sachverstandes

Die Erfahrungen in den Kreisverwaltungen zeigen den Nutzen einer frühzeitigen Einbeziehung (inter-)kommunalen Sachverstandes in die eigenen Reformüberlegungen. Eine Information über funktionierende DMS-Systeme in den Nachbarverwaltungen dient nicht nur der eigenen Entscheidungsfindung, sondern kann zugleich zu einer größeren kreisinternen Akzeptanz der anstehenden Veränderungen beitragen.⁷

Weiterhin sind die Möglichkeiten einer kreiskommunalen Kooperation in jedem Einzelfall auszuloten. Die Kooperationsmöglichkeiten reichen hier von einem informellen Erfahrungsaustausch über die Koordination in Arbeitsgemeinschaften bis hin zu institutionalisierten Kooperationsformen. Letztere können von öffentlich-rechtlichen Kooperationsvereinbarungen bis hin zur Gründung eines Rechtsträgers für die gemeinsame elektronische Aktenführung reichen. Gegenstand einer öffentlich-rechtlichen Kooperationsvereinbarung können z. B. die gemeinsame Vorbereitung und Einführung der elektronischen Aktenführung sowie die interkommunale Bündelung einzelner Prozessschritte der Aktenführung sein.

Die durch die digitale Aktenführung zu erwartenden organisatorischen und kulturellen Veränderungen lassen sich sinnvoll auch mit externen Leistungspartnern erörtern. So lässt sich zur Bereitstellung von Akten für Gerichte auch auf dort gebildeten Sachverstand zurückgreifen.

3. Auswahl der Software

Besonderes Augenmerk verdient naturgemäß die Auswahl der Software. Die jeweilige Software muss zur Verwaltung von Dokumenten und Akten geeignet sein. Systeme, die in diesem Bereich gebräuchlich sind, bieten oft Funktionalitäten über das Akten- und Dokumentenmanagement hinaus, z. B. zur Unterstützung der digitalen Sachbearbeitung und Kommunikation. Ein geeignetes System muss IT-Komponenten für die Bereiche Dokumentenmanagement, digitale Aktenführung, digitaler Geschäftsgang und Suchmechanismen bereitstellen.⁸ In der Praxis werden typischerweise mehrere der angegebenen Funktionskomplexe durch ein und dasselbe System unterstützt.

a) Basiskomponenten

Die IT-Komponente „Dokumentenmanagement“ unterstützt die Ablage, Bereitstellung, Bearbeitung und Übermittlung von digitalen Dokumenten, die bei der Leistungserbringung der Kreisverwaltung entgegengenommen oder erzeugt werden. Die Komponente muss Funktionen zur Umsetzung folgender Aufgaben enthalten:⁹

- Zentrale Ablage,
- Verwaltung und Bereitstellung von Dokumenten,
- Beschreibung digitaler Dokumente,
- Wiederauffinden abgelegter digitaler Dokumente,
- Gewährleistung der Integrität und Nutzbarkeit digitaler Dokumente über lange Zeiträume hinweg,

⁷ Vgl. dazu auch unter V.4.b).

⁸ Ausführlich dazu *Bundesministerium des Innern*, Wie kommunales E-Government dennoch gelingt. Ein Kochbuch für Praktiker, 2016, S. 74 ff.

⁹ Ausführlich dazu *Bundesministerium des Innern*, Wie kommunales E-Government dennoch gelingt. Ein Kochbuch für Praktiker, 2016, S. 74 ff.

- Gewährleistung des Datenschutzes – insbesondere der Vertraulichkeit – für digitale Dokumente,
- Unterstützung der digitalen Erstellung und Bearbeitung von Dokumenten,
- Unterstützung bei der digitalen Übermittlung von Dokumenten,
- dauerhafte Archivierung digitaler Dokumente.

IT-Systeme zum Dokumentenmanagement sind typischerweise als Client-Server-Anwendungen ausgelegt, die von unterschiedlichen Arbeitsplätzen aus auf eine Datenbasis zugreifen. Alternativ finden auch Online-Lösungen Anwendung.

b) Digitale Aktenführung

Die IT-Komponente „Digitale Aktenführung“ unterstützt die Verwaltung aktenrelevanter Dokumente in digitalen Akten, steuert also die elektronische Schriftgutverwaltung. Beim Einsatz in der Kommunalverwaltung muss sie gewährleisten, dass

- Verwaltungsvorgänge anhand der verwendeten digitalen Dokumente innerhalb der rechtlich vorgegebenen Zeiträume authentisch, unveränderlich, vollständig und nachvollziehbar dokumentiert werden;
- Anforderungen des Datenschutzes insbesondere im Hinblick auf Vertraulichkeit und Lösbarkeit erfüllt werden.

c) Digitaler Geschäftsgang

Die IT-Komponente „Digitaler Geschäftsgang“ unterstützt über sogenannte Workflows die Beschäftigten der Kreisverwaltung dabei, die in der Geschäftsordnung verbindlich geregelten Abläufe und Handlungsweisen in der digitalen Sachbearbeitung einzuhalten, beinhaltet also eine umfassende Vorgangssteuerung.¹⁰ Sie stellt insbesondere Funktionen bereit

- zur Posteingangs- und -ausgangsbearbeitung von digitalen Informationen,
- zur Umsetzung von Informationspflichten in der Verwaltungsstruktur,
- zum Anordnen und zur Dokumentation von Büroverfügungen,
- zur Abstimmung von Entscheidungen innerhalb der Behörde,
- zum Autorisieren von Dokumenten,
- zur digitalen Umsetzung von Formvorschriften,
- zur organisationsinternen und -externen Kommunikation,
- zur Dokumentation der Sachbearbeitung in Vermerken,
- zur Überwachung von Terminen und Aufgaben in der Sachbearbeitung (Wiedervorlage),
- zur statistischen Auswertung der Leistungserbringung.

Im Gegensatz zur Papierpost ist es meist nicht zwingend erforderlich, eine spezielle Organisationseinheit „Poststelle“ einzurichten. Vielmehr gilt es, den Ein- und Ausgang von elektronischen Dokumenten organisatorisch und technisch zu regeln. Es gilt dabei das sogenannte Multikanalprinzip, d. h. die Behörde muss den Zugang für papierbasierte Eingänge nach wie vor offen halten. Ergänzend dazu verpflichten einige E-Government-Gesetze die betroffenen Verwaltungsbehörden dazu, einen Zugang auch über eine De-Mail-Adresse zu eröffnen.¹¹

¹⁰ Ausführlich dazu *Bundesministerium des Innern*, Wie kommunales E-Government dennoch gelingt. Ein Kochbuch für Praktiker, 2016, S. 79 f.

¹¹ Zur Konzeption und Einführung einer elektronischen Posteingangs- und -ausgangsbearbeitung *Bundesministerium des Innern*, Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit. Baustein E-Poststelle, 2014, S. 5 ff.

d) Suchmechanismen

Ein entscheidendes Kriterium für die Alltagstauglichkeit der digitalen Aktenführung sind die Suchmechanismen, die wiederum präzise beschreibende Metainformationen zu den Akten voraussetzen. Akten müssen daher mindestens

- nach Verwaltungsleistung,
- nach allen Verfahrensbeteiligten,
- nach zeitlichen Eckdaten,
- nach räumlichen Informationen,
- nach Fachdaten (z. B. Katasterobjekte) und
- nach Bearbeitungsstatus

beschrieben und gefunden werden. Dies schließt geografische Suchfunktionen ein. Hier können Pflicht- und Auswahlfelder eine einheitliche Eingabe absichern.

Die Registerstruktur digitaler Akten bedarf nicht der Komplexität und Differenziertheit von Papierakten. Die Auffindbarkeit von Dokumenten in der Datenbank ist abhängig von der Güte der Metadaten und der eingesetzten Suchmaschine. Es ist darauf zu achten, dass die Dokumente in den Akten im Volltext durchsuchbar sind. Bei der Ausschreibung der IT-Dienstleistungen ist darauf zu achten, dass diese Volltextsuchfunktionen enthalten.

Der Burgenlandkreis und der Kreis Bergstraße weisen darauf hin, dass präzise Metadaten notwendig sind, um eine effektive und schnelle Suche zu gewährleisten und Auswertungen durchführen zu können. Hierbei sei die Möglichkeit zu nutzen, Pflichtfelder und Auswahlfelder einzuführen. Der Kreis Soest hält dies insbesondere für die spätere Nutzerakzeptanz und somit für den Erfolg der Einführung der E-Akte für maßgeblich.

e) Sonstige Anforderungen

Neben den beschriebenen IT-Komponenten muss die eingeführte Software weitere Anforderungen erfüllen. Diese betreffen

- Gebrauchstauglichkeit und Bedienerfreundlichkeit (Usability),
- Funktionalität und Effizienz,
- Flexibilität und Änderbarkeit,
- Sicherheit in Bezug auf Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit und
- Transparenz.

Die Erfahrung in der Verwaltungspraxis zeigt, dass eine an das Windows-Betriebssystem angepasste Oberfläche, das „Windows Look and Feel“ die Gebrauchstauglichkeit und Bedienerfreundlichkeit deutlich erhöht und die Einarbeitung der Mitarbeiter erheblich erleichtert. Desweiteren ist darauf zu achten, dass Bedienungshandbücher in deutscher Sprache vorliegen. In der Praxis haben sich – ergänzend – auch Anleitungen in Form von Video Tutorials bewährt.

Neben den vorgenannten Anforderungen ist insbesondere auf der Erfordernis der Zuverlässigkeit im Sinne von Alltagstauglichkeit, Robustheit und Wiederherstellbarkeit des DMS hinzuweisen. Hier sind entsprechende Vereinbarungen mit dem jeweiligen IT-Dienstleister, sogenannte Service Level Agreements, zu treffen. Diese müssen jedenfalls Servicekosten, Reaktionszeiten und maximale Ausfallzeiten umfassen. Es bietet sich an, einen Telefonbereitschaftsdienst zu vereinbaren. Auch regelmäßige (kostenlose) Penetrationstests zur IT-

Sicherheit können Teil dieser Servicevereinbarungen sein. Die Rechner sollten zudem gespiegelt, d. h. Daten doppelt vorgehalten werden.

4. Einführung der elektronischen Aktenführung

a) Einführung einer ordnungsgemäßen Aktenführung

Die Verwaltung unterliegt dem Prinzip der Aktenmäßigkeit, welches sowohl bei der Bearbeitung auf Papierbasis als auch bei elektronischer Bearbeitung zu beachten ist. Eine elektronische Aktenführung setzt daher eine ordnungsgemäße Aktenführung voraus. Dies beginnt bei der Vergabe eines Aktenzeichens und endet bei der fortlaufenden Paginierung der vollständigen Akte. Die Erfahrungen in den Kreisverwaltungen haben gezeigt, dass die schriftliche, papierene Aktenführung nicht in jedem Einzelfall den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Aktenführung entspricht. Die Einführung der elektronischen Aktenführung geht also notwendig Hand in Hand mit einer (Re-)Organisation einer ordnungsgemäßen Aktenführung.

b) Mitarbeiterakzeptanz

Erst wenn auch die Sachbearbeiter die digitale Arbeitsweise als Gewinn erleben, werden sie bereit sein, die erheblichen Veränderungen in ihrer Arbeitsweise mitzutragen.

Erfahrungen aus den Kreisverwaltungen haben gezeigt, dass sich die Mitarbeiterakzeptanz deutlich erhöht, wenn die Sachbearbeiter in die Organisation der elektronischen Aktenführung eingebunden werden und Gelegenheit gegeben wird, funktionierende DMS-Systeme in Nachbarkreisen vor Ort zu besuchen und zu erleben.

Neben einem Erfahrungsaustausch mit Nachbarkommen kommen – im Rahmen der Erforderlichkeit – auch dienstrechtliche Instrumente in Betracht. So hat sich gezeigt, dass Dienstvereinbarungen unter Beteiligung des Personalrates den Akzeptanzprozess befördern können. Ergänzend kommt auch die Ausarbeitung entsprechender Dienstanweisungen in Betracht. Hierbei ist zu beachten, dass interne Regelungen zum Umgang mit dem jeweiligen elektronischen Aktenführungsinstrument möglichst präzise und verständlich formuliert werden.¹² Bereits bestehende Dienstanweisungen z. B. für den Umgang mit E-Mail oder anderen elektronischen Dokumenten sind gegebenenfalls anzupassen.

Die Akzeptanzbildung ist ein Prozess, der vom Dienstherrn begleitet werden muss. Ein gelungenes Akzeptanz-Management muss sich auch darüber Gedanken machen, wie der Kulturwechsel hin zur digitalen Akte für die Mitarbeiter möglichst schonend gestaltet werden kann.

c) Verfahren der Einführung

Aufgrund der Erfahrungen aus den Kreisverwaltungen zeigt sich, dass es regelmäßig nicht realistisch sein wird, die digitale Aktenführung in einem Zug in einer gesamten Kreisverwaltung einzuführen, ohne die Effektivität der Verwaltungsarbeit in Frage zu stellen. Aufgrund der organisatorischen und kulturellen Aufwände wird daher eine zentrale Implementierung der E-Akte für alle Fachverfahren die Ausnahme sein. Regelmäßig wird sich daher ein schrittweises, d. h. iteratives Vorgehen empfehlen. So ist es bei der Einführung der E-Akte in der Regel sinnvoll, zunächst mit einer Organisationseinheit im Rahmen eines Pilotprojektes zu starten. Für die Pilotphase bietet sich eine Organisationseinheit an, die von ihrer Arbeitsweise repräsentativ für die gesamte Verwaltung ist.

¹² Ein Praxisbeispiel einer Dienstvereinbarung zwischen Landratsamt und Personalrat zu Einführung und Einsatz eines DMS findet sich in *Bayerischer Landkreistag, Leitfaden zur Einführung und zum Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen*, 2017, S. 33.

Die kreiskommunalen Erfahrungen haben – entgegen häufiger Empfehlungen - gezeigt, dass sich eine parallele Aktenführung in papierener und elektronischer Form für die Pilotphase regelmäßig nicht anbietet. Der elektronische Geschäftsgang unterscheidet sich so weitgehend von der ursprünglichen analogen Form, dass ein Parallelbetrieb mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden ist.

Nach erfolgreichem Abschluss des Pilotprojektes wechselt die Organisationseinheit mit der E-Akte vom Pilot- in den Produktivbetrieb. Während in der Pilotphase die Papierakte die führende Akte darstellt, ist ab dem Zeitpunkt des Produktivbetriebs die E-Akte führend.

Abhängig von den jeweiligen Voraussetzungen in der Organisationseinheit hinsichtlich der Art der Akten und der vorhandenen Daten bestehen verschiedene Möglichkeiten, mit den bisherigen Akten in Papierform zu verfahren. Folgende Vorgehensweisen finden sich in den Kreisverwaltungen:

- Übernahme aller abgeschlossenen sowie laufenden Akten,
- Aufbewahrung der abgeschlossenen Akten in Papierform und Übernahme der laufenden Akten,
- Festlegung eines Stichtages, ab dem alle neuen Dokumente bzw. Vorgänge in die E-Akte übernommen werden.

Die Erfahrungen aus den Kreisverwaltungen zeigen, dass die Übernahme aller abgeschlossenen Vorgänge bereits aus Kostengründen die Ausnahme bleibt. Sie kommt nur dann in Betracht, wenn die Papieroriginale tatsächlich vernichtet werden sollen. Hier kann auch die Auslagerung von Aktenbeständen zu einem entsprechenden Dienstleister in Betracht gezogen werden. Denkbar ist es auch, die Verscannung der Alt-Akten auf einen externen Dienstleister zu übertragen. Der Normalfall wird allerdings die Festlegung eines Stichtages für den Wechsel von der Papierakte zur E-Akte als führendes System sein.

Im Idealfall kann die im Pilotprojekt entwickelte Lösung ohne oder lediglich mit geringem Anpassungsaufwand auf andere Organisationseinheiten übertragen werden. Die Einführung in den Produktivbetrieb muss von klaren Anweisungen für all diejenigen Mitarbeiter begleitet werden, die durch die Neuorganisation in ihrem Arbeitsablauf betroffen sind. Regelmäßige und nicht nur einmalige Schulungen der Mitarbeiter haben sich in der Praxis als sinnvoll erwiesen.

d) Kontrolle (Usability-Checks und Qualitätssicherung)

Die Einführung der elektronischen Aktenführung muss von Usability-Checks begleitet werden. Diese sind verwaltungsintern durchzuführen, müssen aber auch den (künftigen) Nutzer mit einbeziehen. Es bietet sich an, den Usability-Check vor einer Flächenschulung einzuführen, da so die Ergebnisse des Checks in die Schulungskonzeption einfließen können. Darüber hinaus ist der Veränderungsprozess in der Verwaltung mit Maßnahmen der Qualitätssicherung zu begleiten. Die Qualität einer kreiskommunalen Verwaltungsleistung ist insbesondere in Bezug auf Leistungs- und Servicequalität zu kontrollieren.¹³

Die Leistungsqualität beschreibt, in welchem Maß das Ergebnis der kreiskommunalen Leistung die Anforderungen der jeweiligen Verwaltungskunden erfüllt, insbesondere im Hinblick auf die Erfüllung des jeweiligen Anliegens, auf Rechtskonformität und auf Nachvollziehbarkeit. Hier sind insbesondere folgende Aspekte zu beachten:

- Systematische Ablage aller digitalen Akten nach Aktenplan,
- eindeutige Zuordnung der Verwaltungsleistung,

¹³ Ausführlich dazu *Bundesministerium des Innern*, Wie kommunales E-Government dennoch gelingt. Ein Kochbuch für Praktiker, 2016, S. 147 f.

- Qualität der Metadaten gewährleistet Recherche auch in großen Aktenbeständen und
- vollständige und nachvollziehbare Dokumentation der jeweiligen Verwaltungsleistung.

Die Servicequalität beschreibt, in welchem Maß die Art und Weise des Verwaltungshandelns den Anforderungen der jeweiligen Anspruchsgruppen genügt, insbesondere im Hinblick auf den Aufwand zur Inanspruchnahme der Leistung, auf Selbstbestimmtheit der Bearbeitung sowie auf Gewährleistung der Schutzziele Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit. Hier sind insbesondere folgende Aspekte zu beachten:

- Einhaltung der Vorgaben der Geschäftsordnung und weiterer verwaltungsinterner Regelwerke,
- Ermittlung und Dokumentation der Schutzbedarfe der digitalen Akten,
- Regelung des Umgangs mit papierbasierten Altakten und
- Auswertung der Praxiserfahrungen in Bezug auf Leistungsfähigkeit und Alltagstauglichkeit der IT-Systeme.

5. Der digitale Arbeitsplatz

Die Einführung der elektronischen Aktenführung muss neben den vorgenannten organisatorischen und technischen Fragestellungen auch den Faktor Mensch hinreichend berücksichtigen. Die Einführung eines digitalen Arbeitsplatzes verändert das gewohnte Arbeitsumfeld und muss im Mitarbeiterkreis entsprechend kommuniziert werden. Hier kann auf verschiedene Vorteile hingewiesen werden. So wurde der gesundheitliche Nutzen eines papierlosen Büros bereits unter III. am Beispiel der Stauballergie hervorgehoben. Aber auch Telearbeitsmodelle für die Arbeit vom heimischen Arbeitsplatz aus lassen sich sehr viel leichter verwirklichen. Hier kann die Digitalisierung des verwaltungsinternen Work Flows zu einer besseren Vereinbarkeit von beruflicher und privater Lebenswelt beitragen. Für Außendienstmitarbeiter können mobile digitale Arbeitsplätze eingerichtet werden.

Nicht unerwähnt soll an dieser Stelle bleiben, dass der digitale Arbeitsplatz auch gesundheitliche Gefahren birgt. Zu den bekannten gesundheitlichen Auswirkungen der Bildschirmarbeit kann sich ein verstärkter Bewegungsmangel gesellen, wenn der Gang z. B. zum Aktenschrank oder zur Poststelle und Registratur entfällt. Hier kann mit entsprechender Aufklärung vorgebeugt werden.

Erfahrungen aus den Kreisverwaltungen zeigen, dass eine digitale Aktenführung die Ausstattung der Arbeitsplätze mit je zwei Bildschirmen erfordert. Auf diese Weise kann im Fachverfahren gearbeitet und gleichzeitig Dokumenteneinsicht genommen werden. Eine reine Bildschirmteilung bzw. das Öffnen mehrerer Fenster hat sich als nicht praktikabel erwiesen. Entsprechende Anschaffungskosten müssen in die verwaltungsinterne Kostenplanung aufgenommen werden.

Der Landkreis Osnabrück plant, in den nächsten Jahren alle Büroarbeitsplätze mit ergonomischen Möbeln auszustatten. So ermöglichen es ein elektrisch höhenverstellbarer Schreibtisch und großzügige Beinfreiheit, sowohl im Sitzen als auch im Stehen zu arbeiten. Zudem kann die Schreibtischhöhe individuell an die Körpergröße angepasst werden.

6. Einführung von Scan-Verfahren

Ein weiteres zentrales Handlungsfeld im Bereich der elektronischen Aktenführung ist das Scannen von Papierdokumenten. Beim Scannen von Papierdokumenten müssen neben der Ausstattung mit geeigneter Technik verschiedene organisatorische Fragen geklärt werden.¹⁴ Zentral ist hier die Festlegung einer Scan-Strategie. In der Praxis der Kreisverwaltungen finden sich hier verschiedene Modelle:

¹⁴ Vgl. dazu auch *Bayerischer Landkreistag*, Leitfaden zur Einführung und zum Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen, 2017, S. 11 ff.

- Zentrale Scan-Strategie: Gescannt wird in der Poststelle,
- Dezentrale Scan-Strategie: Gescannt wird im Fachbereich,
- Lokale Scan-Strategie: Gescannt wird durch den Sachbearbeiter,
- Externe Scan-Strategie: Gescannt wird durch einen externen Dienstleister.

Unterschieden kann weiterhin danach, ob bereits bei Dokumenteneingang, während der Bearbeitungsphase oder erst nach Abschluss der Vorgänge gescannt wird. Die Verwaltungen in den Kreisen haben gute Erfahrungen mit dem Modell des Eingangs-Scans gemacht, da auf diese Weise frühzeitig erkennbar ist, welche Eingänge vorhanden sind.¹⁵ Ob zentral, dezentral, lokal oder extern gescannt wird, hängt von den jeweiligen Organisationsstrukturen ab. Hier spielt auch Art und Umfang von Publikumsverkehr eine Rolle. Zu beachten bleibt, dass das Scannen mit einem hohen Zeitaufwand verbunden ist und auf lokaler Ebene, d. h. beim Sachbearbeiter, ggfs. zu viele Ressourcen bindet.

Die Frage, ob zentral, dezentral oder lokal gescannt wird, hängt neben der Organisationsstruktur vor allen Dingen auch von der Art und Häufigkeit des Publikumsverkehrs ab. Sowohl der Schwarzwald-Baar-Kreis als auch der Landkreis Osnabrück haben Erfahrungen mit einer Mischlösung sammeln können. An publikumsintensiven Arbeitsplätzen wie z. B. in der Zulassungsstelle werden Dokumente unmittelbar am Arbeitsplatz der Sachbearbeitung digitalisiert. In Bereichen mit einer besonderen Schnittstelle zwischen Fachverfahren und Dokumentenmanagementsystem werden im Fachdienst an einer zentralen Stelle die Posteingänge gescannt. Zentral eingehende Dokumente mit erhöhtem Schutzbedarf sowie Dokumentenarten mit einem hohen Volumen (z. B. Rechnungen) werden aus Wirtschaftlichkeitsgründen in einer neu eingerichteten ePoststelle digitalisiert.

Aus den Kreisverwaltungen wird berichtet, dass sich für die Trennung einzelner Schriftstücke (z. B. bei einem Stapel Rechnungen) Barcodes als eindeutige Trenn-Hinweise für den Scanner etabliert haben. Unterschiedliche Barcodes, z. B. je Fachamt, ordnen dem jeweiligen Dokument bereits vor dem Scannen einen entsprechenden Adressaten zu.

Der Rhein-Neckar-Kreis und der Kreis Soest haben gute Erfahrungen mit der Einführung von Barcodes gemacht. Diese können z. B. als Aufkleber auf der ersten Seite eines Dokuments angebracht werden. Gerade bei Rechnungen birgt dies jedoch die Gefahr, dass der Scanner mit den Barcodes, die sich bereits auf den Rechnungen befinden, durcheinander komme. In diesem Fall würden sich Trennblätter empfehlen, die ebenfalls mit einem entsprechenden Barcode versehen sind.

Wegen der näheren Ausgestaltung des Scanverfahrens wird auf die vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) entwickelte Technische Richtlinie zum ersetzenden Scannen (TR-RESISCAN)¹⁶ verwiesen. Sie richtet sich auch an die Kreisverwaltungen und benennt sicherheitsrelevante Maßnahmen, die beim ersetzenden Scannen zu gewährleisten sind.

Auf Initiative des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald gründete sich im Rahmen des Nationalen IT-Gipfels ein Runder Tisch „Rechtskonforme E-Akte“. Dort wurde in zwei Arbeitsgruppen unter der Leitung von VITAKO (Bundesarbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V.) und KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) in Abstimmung mit dem BSI eine Leitlinie zur praxisgerechten Umsetzung der TR RESISCAN entwickelt. Ziel dieser Leitlinie ist es, die teilweise sehr abstrakte und stark auf die Verhältnisse bei Bundesbehörden ausgerichtete Richtlinie des BSI praktikabler zu

¹⁵ Vgl. dazu auch *Bayerischer Landkreistag*, Leitfaden zur Einführung und zum Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen, 2017, S. 13.

¹⁶ Abrufbar unter <https://www.bsi.bund.de/DE/Publikationen/TechnischeRichtlinien/tr03138/index.htm.html>.

machen und die Umsetzung und Anwendung im kommunalen Umfeld zu vereinfachen. Organisations- und Informationsexperten der Landkreise, Städte und Gemeinden sowie der kommunalen IT-Dienstleister haben mit der KGSt eine Vielzahl kommunaltypischer Dokumentenarten analysiert und exemplarisch deren Schutzbedarf festgestellt. Zudem engagierte sich der Deutsche Landkreistag bei der Entwicklung einer sogenannten Musterverfahrensbeschreibung, einer von Praktikern erarbeitete Vorlage, die jetzt von allen Kommunen als Praxisleitfaden für die Erstellung von Verfahrensbeschreibungen für das ersetzende Scannen Verwendung findet.

Die Leitlinie zum ersetzenden Scannen von Dokumenten in Kommunen bietet die Grundlagen, um Papieroriginale rechtskonform in elektronische Dokumente zu übertragen, ohne dass die Originaldokumente selbst weiterhin aufbewahrt werden müssen. Sie ist abrufbar unter <http://bit.ly/2tw1aLm>

7. Elektronische Archivierung, digitales Speichern und Löschen

Im Umgang mit dem entstehenden elektronischen Schriftgut gilt es, die gesetzlichen Vorgaben zur Langzeitsicherung und Archivierung zu berücksichtigen. Die Archivgesetze der Länder fordern in diesem Zusammenhang die potentiell unbegrenzte Speicherung aller archivwürdigen Unterlagen, unabhängig von ihrem Format. Dabei müssen die Daten nicht nur gespeichert, sondern auch interpretierbar und verkehrsfähig gehalten werden. Daher gilt es seitens der Kreisverwaltungen, Umsetzungskonzepte für die Aufbewahrung, Aussonderung und Archivierung zu entwickeln.¹⁷ Zentral ist hierbei die Festlegung des Speicherorts. Eine Datenspiegelung nach dem Stand der Technik ist zu empfehlen.

Für die Aussonderung von elektronischem Schriftgut an die Archive sind im Gegensatz zur Aussonderung von Papierakten zusätzliche Faktoren zu beachten, wie z. B. die abzugebenden Formate und die Sicherstellung der Integrität und Authentizität der Daten über die Zeit sowie technische Lösungen für die Speicherung und Erhaltung des digitalen Materials. Insofern muss ein Prozess definiert werden, der das Aussonderungsverfahren mit allen seinen Parametern berücksichtigt und sicherstellt, dass dem Archiv alle elektronischen Daten angeboten werden. Hier müssen sowohl die Fachämter also auch das Archiv und die zuständige IT-Fachabteilung einbezogen werden.

Ein zentral für alle Ämter eingeführtes DMS kann den Workflow für den Aussonderungsprozess unterstützen und wird der Anforderung an einen zentralen Speicherort für das elektronische Archivgut gerecht. Ein Fristen- und Bewertungskatalog kann mit dem Aktenplan des DMS verbunden werden, sodass Bewertungsinformationen direkt im System hinterlegt werden können und die Aussonderung teilweise oder vollständig automatisiert über das DMS erfolgen kann.¹⁸

Schließlich muss von dem jeweiligen DMS elektronisch abgedeckt sein, dass Löschrufen realisiert werden.

VI. Identifizierung und Signatur

Bürger und Behörde müssen sicher kommunizieren können. Die E-Government-Gesetze des Bundes und des Länder verpflichten die betroffenen Behörden dazu, hierfür ab dem 1.1.2020 geeignete Verschlüsselungsverfahren zur Verfügung stellen.

Ein durchgängig elektronisches Verwaltungsverfahren setzt nicht nur die Möglichkeit zur sicheren elektronischen Kommunikation voraus, sondern umfasst auch eine elektronische Identifizierung. Die betroffenen Verwaltungsbehörden sind daher ab dem 1.1.2020 verpflichtet, in elektronischen Verwaltungsverfahren, in denen sie die Identität einer Person auf

¹⁷ Dazu *Ifib consult*, Projekt „Handlungskonzept Archivierung“. Aussonderung und Archivierung von elektronischem Schriftgut – Handlungsleitfaden für die Kommunen, 2016, S. 1 ff. sowie *Bundesministerium des Innern*, Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit. Baustein E-Langzeitspeicherung, 2014.

¹⁸ *Stolpmann/Kahley/Böye*, Digitales speichern, Kommune21, Heft 1 (2017), S. 28 f.

Grund einer Rechtsvorschrift festzustellen haben oder aus anderen Gründen eine Identifizierung für notwendig erachten, einen elektronischen Identitätsnachweis mittels neuem Personalausweis (nPA) oder elektronischem Aufenthaltstitel anzubieten.

Zur Identifizierung der Nutzer von Verwaltungsleistungen kommt auch die Einrichtung von Service- bzw. Nutzerkonten in Betracht. Ein Nutzerkonto ist eine zentrale Identifizierungskomponente, die eine staatliche Stelle anderen Behörden zur einmaligen oder dauerhaften Identifizierung der Nutzer zu Zwecken der Inanspruchnahme von Leistungen der öffentlichen Verwaltung bereitstellt.

Die Verpflichtung zur Eröffnung eines sicheren Zugangs ist auch dann erfüllt, wenn eine Behörde ein elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) oder andere spezielle Verfahren (wie z. B. Elster für die Finanzverwaltung) oder Portallösungen einrichtet, über welche elektronische Dokumente übermittelt werden können.

Um in der Behörde Schriftformerfordernisse elektronisch erfüllen zu können, muss das DMS schließlich entsprechend den unionsrechtlichen Vorgaben der eIDAS-Verordnung (und ergänzend des Signaturgesetzes sowie der Signaturverordnung) verschiedene Signaturerfordernisse erfüllen. Diese betreffen Funktionen zur Erzeugung und Prüfung qualifizierter, fortgeschrittener und einfacher elektronischer Signaturen. Diese Vorgaben sind bei der Planung und Einrichtung elektronischer Poststellen zu beachten. In denjenigen Bereichen, in denen ein unterschwelliger Schutz (sogenanntes niedriges Vertrauensniveau) genügt, haben die kommunalen Erfahrungen gezeigt, dass möglichst einfache Anforderungen wie die Angabe einer eMail-Adresse am besten zur Nutzerakzeptanz beitragen.

VII. Rechtlicher Rahmen

Eine elektronische Aktenführung ist ebenso wie die papierene Variante zunächst an die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aktenführung gebunden. Dies sind im Einzelnen:

- *Gebot der Aktenmäßigkeit*, d. h. die Behörden sind verpflichtet, Akten zu führen,
- *Gebot der Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit*, d. h. alle wesentlichen Verfahrenshandlungen sind vollständig und nachvollziehbar abzubilden,
- *Gebot wahrheitsgetreuer Aktenführung*, d. h. alle wesentlichen Verfahrenshandlungen sind wahrheitsgemäß aktenkundig zu machen,
- *Gebot der Aktenauthenzität und -integrität*, d. h. Akteile dürfen nicht nachträglich entfernt oder verfälscht werden.

Neben diesen allgemeinen rechtsstaatlichen Bindungen wird die elektronische Aktenführung in den Kreisverwaltungen insbesondere durch die E-Government-Gesetze des Bundes und der Länder geprägt, wenn auch deren rechtliche Bindungswirkung für die Kreisverwaltungen keinesfalls umfassend ist.¹⁹ So gilt das E-Government-Gesetz des Bundes (EGovG) zwar auch für die Kreisverwaltungen, soweit sie Bundesrecht ausführen. § 6 EGovG über die elektronische Aktenführung verpflichtet allerdings lediglich die Behörden des Bundes, ihre Akten elektronisch zu führen, und hat damit insoweit keine bindende Wirkung für die Kreisverwaltungen.

Die E-Government-Gesetze der Länder sind regelmäßig auf die Behörden des Landes einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände und damit auch auf die Kreisverwaltungen anwendbar. Sie berechtigen die Kreisverwaltungen dazu, ihre Akten elektronisch zu führen. Auch wenn in den landesgesetzlichen Regelungen keine ausdrückliche Verpflichtung zur Umstellung auf elektronische Aktenführung enthalten ist, enthalten sie doch einen erheblichen politischen Druck auf die Landkreise, ihre Aktenführung entsprechend umzustellen. Dieser Druck wird sich in Zukunft durch weitere Gesetzesvorhaben auf Bundes- und Lan-

¹⁹ Die Gründe hierfür liegen aus Sicht des Bundes im Aufgabenübertragungsverbot und aus Sicht der Länder in möglicher Konnexitätsrelevanz begründet.

desebene erhöhen. Das jüngst beschlossene Onlinezugangsgesetz des Bundes (OZG), welches Bund, Länder und Kommunen verpflichtet, innerhalb von fünf Jahren Verwaltungsdienstleistungen digital über Behördenportale anzubieten und diese an ein zentrales Behördenportal auf Bundesebene anzubinden, ist hierfür ein prominentes Beispiel.

Ergänzend zu den E-Government-Gesetzen des Bundes und der Länder enthalten das – bereits unter VI. erwähnte – Signaturgesetz einschließlich der Signaturverordnung, das Personalausweisgesetz sowie das De-Mail-Gesetz Einzelregelungen zur Identifizierung und Verschlüsselung in der elektronischen Kommunikation zwischen Kreisverwaltung und Bürger bzw. Unternehmen. Hinzu kommen einzelne Regelungen in den Verwaltungsverfahren- und -zustellungsgesetzen des Bundes und der Länder über Schriftformersatz, automatisierte Verwaltungsakte, Modifikationen des Untersuchungsgrundsatzes und Zustellungsvoraussetzungen. Hinzuweisen ist schließlich auf das jüngst beschlossene Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten (E-Justice-Gesetz), welches mittelbar auch Auswirkungen auf die Abwicklung von elektronischer Kommunikation in Verwaltungsangelegenheiten haben wird.

Neben den genannten Regelungen enthalten eine Vielzahl weiterer auch auf die Landkreise anwendbarer Spezialgesetze Vorschriften über die elektronische Tätigkeit der Verwaltungen. Beispielhaft zu nennen sind hier das Vergaberecht und das Aufenthaltsrecht sowie die verschiedenen datenschutzrechtlichen Regelungen des Bundes und der Länder.

Den unionsrechtlichen Rahmen für E-Government bilden im Wesentlichen die eIDAS-VO²⁰, die Dienstleistungs-Richtlinie²¹ sowie die INSPIRE-Richtlinie²². Datenschutzrechtliche Aspekte regeln insbesondere die Datenschutz-Grundverordnung²³ sowie die Network and Information Security (NIS) – Richtlinie²⁴.

²⁰ Verordnung (EU) 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.7. 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG.

²¹ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 12.12.2006.

²² Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) vom 14.3.2007.

²³ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

²⁴ Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.7.2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union.

VIII. Weiterführende Hinweise

- *Bayerischer Landkreistag*, Leitfaden zur Einführung und zum Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen, 2017, abrufbar unter
www.bay-landkreistag.de/Landkreistag/BayerischerInnovationsring/Veroeffentlichungen/OrganisationeGovernment.aspx.
- *Bundesregierung*, Digitale Verwaltung 2020. Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode, 2014, abrufbar unter
www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/regierungsprogramm-digitale-verwaltung-2020.html?nn=3315468.
- *Bundesministerium des Innern*, Wie kommunales E-Government dennoch gelingt. Ein Kochbuch für Praktiker, 2016, abrufbar unter
www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Pressemitteilungen/2016/09/e-government-kochbuch.pdf.
- *Bundesministerium des Innern*, Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit. Baustein E-Akte, 2012, abrufbar unter
www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Organisation/e_vorgangsbearbeitung.pdf.
- *Bundesministerium des Innern*, Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit. Baustein E-Langzeitspeicherung, 2014, abrufbar unter
www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Organisation/e_langzeitspeicherung.pdf.
- *Bundesministerium des Innern*, Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit. Baustein E-Poststelle, 2014, abrufbar unter
www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Organisation/e_poststelle.pdf.
- *Bundesministerium des Innern*, Minikommentar zum Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, 2013, abrufbar unter
www.bmi.bund.de/DE/Themen/IT-Netzpolitik/E-Government/E-Government-Gesetz/e-government-gesetz_node.html.
- *Fraunhofer FOKUS*, Digitale Dokumente nachhaltig zugreifbar machen, 2015, abrufbar unter
www.fokus.fraunhofer.de/de/dps/eakte.
- *Fraunhofer FOKUS*, Schaufenster E-Akte. Lösungen im Vergleich, 2015, abrufbar unter
www.fokus.fraunhofer.de/de/dps/eakte.

- *Ifib consult*, Projekt „Handlungskonzept Archivierung“. Aussonderung und Archivierung von elektronischem Schriftgut – Handlungsleitfaden für die Kommunen, 2016, abrufbar unter

www.ifib.de/publikationsdateien/Handlungsleitfaden_LZA-BHV_final.pdf.

- *IT-Planungsrat*, Rollen und Kompetenzen für eine erfolgreiche öffentliche Verwaltung im digitalen Zeitalter, 2017, abrufbar unter

<http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/ITPlanungsrat/E-Kompetenz-2HandreichungRollen.html>.

- *IT-Planungsrat*, Leitfaden IT-Personal für die öffentliche Verwaltung gewinnen, binden und entwickeln, 2017, abrufbar unter

http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Projekte/E-Gov-Kompetenz_Leitfaden_IT-Personal_2017_DOWNLOAD.html.

- *Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald/KGSt/VITAKO (Hrsg.)*, Leitlinie zum ersetzenden Scannen nach TR RESISCAN, 2017, abrufbar unter

<http://www.breisgau-hochschwarzwald.de/pb/Breisgau-Hochschwarzwald.Lde/Start/Service+ +Verwaltung/E-Akte.html>

und

<http://bit.ly/2tw1aLm>.

- *Landkreis Dahme-Spreewald (Hrsg.)*, Modellprojekt zur Einführung der E-Rechnung in der Kommunalverwaltung im Landkreis Dahme-Spreewald. Erfahrungsbericht und Umsetzungsleitfaden, 2017, abrufbar unter

www.pd-g.de/fileadmin/Daten/Referenzen/170221_Erfahrungsbericht_E-Rechnung_LDS.pdf.

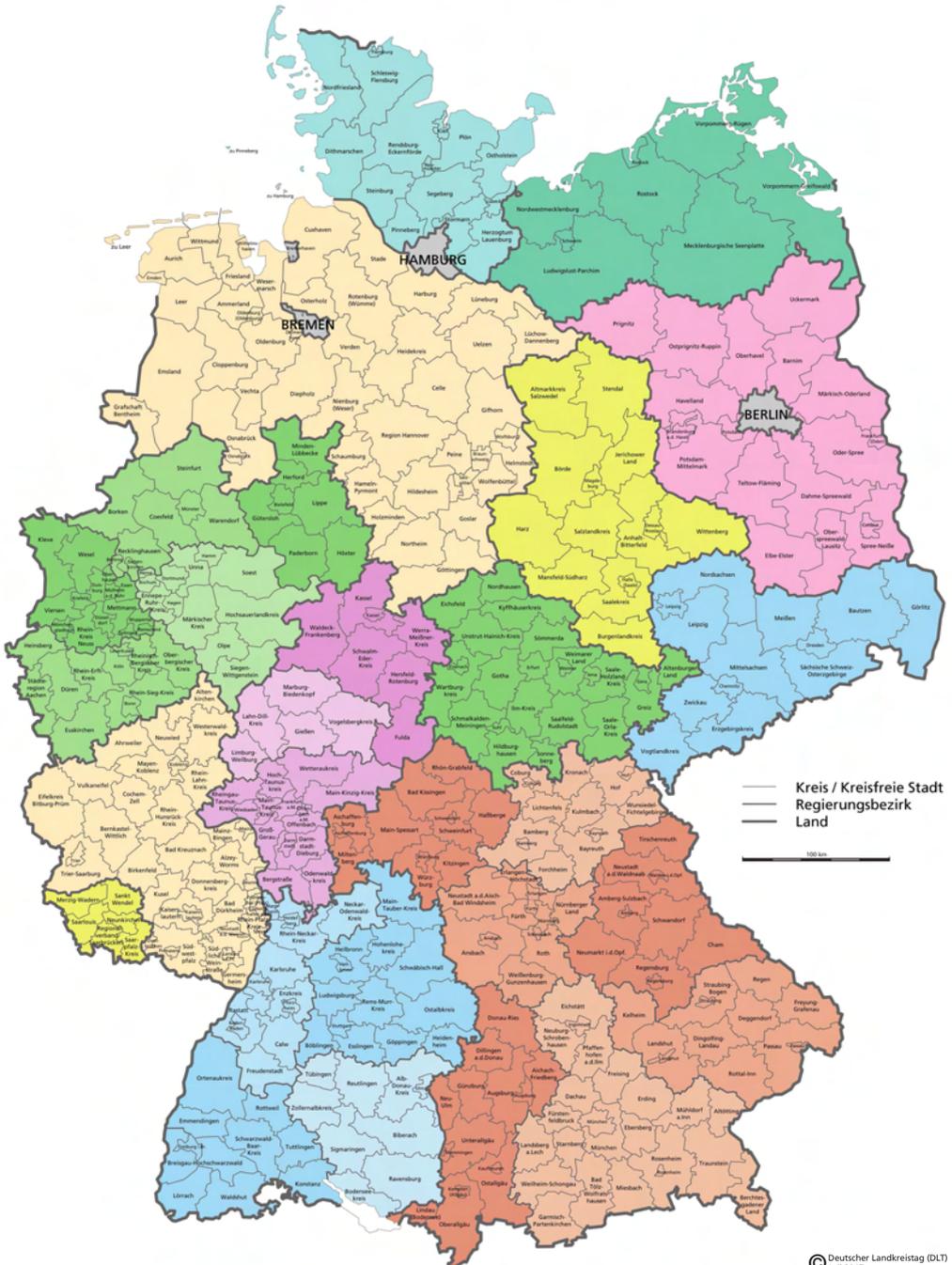
- *Stolpmann/Kahleyß/Böye*, Digitales speichern, Kommune21 Heft 1 (2017), S. 28 f.
- *VITAKO*, Einführung der E-Akte. Warum die elektronische Aktenführung nicht geht und die Erde eine Scheibe ist, 2014, abrufbar unter

http://www.vitako.de/Themen%20Dokumente/Vitako-Handreichung_E-Akte.pdf.

Die deutschen Landkreise

Verwaltungsgrenzen

(Stand: 1.11.2016)





DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 97-3 09

Fax 0 30/59 00 97-4 00

www.landkreistag.de

info@landkreistag.de

