

# *E-Akte 2015*

*Folgestudie von PwC und IMTB zur elektronischen Aktenführung in der Verwaltung – Einführungsstand, Ordnungsmäßigkeit und Handlungsempfehlungen.*





---

# *E-Akte 2015*

*Folgestudie von PwC und  
IMTB zur elektronischen  
Aktenführung in der  
Verwaltung – Einführungs-  
stand, Ordnungsmäßigkeit  
und Handlungs-  
empfehlungen.*



## **E-Akte 2015**

Herausgegeben von der PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft  
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und der IMTB Group GmbH

Ein Kooperationsprojekt von PwC und IMTB Group GmbH

Von Wigand Grabner, Ralph Naumann, Julia Nickenig, Magdalena Orth, Anita Martinovic,  
Leif Pülcher, Johannes Schwarz, Stephan Weber, Jan Wilkens und Dr. Wolfgang Zink

Januar 2015, 68 Seiten, 26 Abbildungen, Softcover

Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, Mikroverfilmung, die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Medien sind ohne Zustimmung der Herausgeber nicht gestattet.

Die Inhalte dieser Publikation sind zur Information unserer Mandanten bestimmt. Sie entsprechen dem Kenntnisstand der Autoren zum Zeitpunkt der Veröffentlichung. Für die Lösung einschlägiger Probleme greifen Sie bitte auf die in der Publikation angegebenen Quellen zurück oder wenden sich an die genannten Ansprechpartner. Meinungsbeiträge geben die Auffassung der einzelnen Autoren wieder. In den Grafiken kann es zu Rundungsdifferenzen kommen.

### **Danksagung**

Wir danken allen Teilnehmern unserer Onlinebefragung und insbesondere unseren Interviewpartnern aus dem Bundesministerium des Innern, dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport sowie dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB).

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	7
Abkürzungsverzeichnis .....	9
<b>A Zusammenfassung .....</b>	<b>11</b>
<b>B Ausgangssituation .....</b>	<b>13</b>
1 Ziel der Studie .....	13
2 Entwicklungen seit 2010 .....	13
<b>C Stand der elektronischen Aktenführung in der öffentlichen Verwaltung .....</b>	<b>15</b>
1 Teilnahme an der Umfrage und Basisdaten .....	15
2 Analyse der Umfrageergebnisse .....	16
2.1 Einsatz eines DMS bzw. einer Kollaborationsplattform (Einsatz von IT-Systemen zur Dokumentenverwaltung) .....	16
2.2 Welche Systeme werden für die elektronische Aktenführung eingesetzt? .....	20
2.3 Anpassung der Regelwerke im Zuge der Systemeinführung .....	23
2.4 Elektronische Aktenführung und ersetzendes Scannen .....	27
2.5 Nachvollziehbarkeit bei der langfristigen Speicherung elektronischer Akten .....	30
2.6 Umsetzung der Regelungen des EGovG des Bundes .....	32
2.7 Gleichstellung von elektronischen Rechnungen und Papierrechnungen .....	34
<b>D Interviews .....</b>	<b>37</b>
<b>E Bewertung der Studienergebnisse .....</b>	<b>39</b>
1 Wesentliche Erkenntnisse aus der Studie .....	39
2 Rechtlicher Rahmen des EGovG .....	40
2.1 Regelungen zum ersetzenden Scannen .....	40
2.2 Bewertung der Regelungen zum ersetzenden Scannen .....	41
2.3 Regelung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung .....	42
2.4 Bewertung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung .....	43
3 Praxishinweise .....	43
<b>F Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>45</b>
1 Handlungsfeld 1: Kriterien für eine ordnungsgemäße Aktenführung formulieren .....	45
1.1 Dimension Technik .....	46
1.2 Dimension Organisation .....	47
1.3 Dimension Mensch .....	48
1.4 Dimension Dokumentation .....	49
1.5 Orientierung am Lebenszyklus der Dokumente .....	50
2 Handlungsfeld 2: Prüfverfahren zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aktenführung entwickeln .....	51
2.1 Qualitätsebenen der Prüfung .....	52
2.2 Phasenmodell eines Prüfverfahrens .....	53
<b>G Fazit .....</b>	<b>56</b>

Anhang: Regelungen zur Revisionsicherheit in der Privatwirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung.....	57
1 Regelungen in der Privatwirtschaft .....	57
1.1 Handelsgesetzbuch (HGB) .....	57
1.2 Abgabenordnung (AO).....	58
1.3 Grundsätze ordnungsgemäßer DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS) .....	58
1.4 Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen (GDPdU).....	60
1.5 Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung beim Einsatz elektronischer Archivierungsverfahren des Fachausschusses für Informationstechnik (IDW RS FAIT 3) .....	60
1.6 Prüfkriterien für Dokumenten Management Lösungen (PK-DML) .....	61
1.7 Zivilprozessordnung (ZPO).....	61
1.8 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) .....	61
2 Regelungen für die öffentliche Verwaltung.....	62
2.1 Grundgesetz (GG).....	62
2.2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).....	62
2.3 E-Government-Gesetz des Bundes (EGovG).....	63
2.4 Signaturgesetz (SigG) und Signaturverordnung (SigV) .....	63
2.5 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) .....	64
2.6 Archivgesetze .....	64
2.7 Technische Richtlinie 03138 „Ersetzendes Scannen“ (TR-RESISCAN) .....	64
2.8 Technische Richtlinie 03125 Beweiswerterhaltung kryptographisch signierter Dokumente (TR-ESOR) .....	64
2.9 Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit.....	65
Ihre Ansprechpartner.....	66

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Verwaltungsebenen der teilnehmenden Behörden.....	15
Abb. 2	Einsatz von DMS bzw. Kollaborationsplattformen.....	16
Abb. 3	Einsatz von DMS bzw. Kollaborationsplattformen an Arbeitsplätzen .....	17
Abb. 4	Anteil der Arbeitsplätze in der Kommunalverwaltung, an denen ein DMS/eine Kollaborationsplattform eingesetzt wird.....	18
Abb. 5	Anteil der Arbeitsplätze in der Kommunalverwaltung, an denen kein DMS/keine Kollaborationsplattform eingesetzt wird.....	19
Abb. 6	Gründe gegen die Einführung von DMS/Kollaborationsplattformen.....	20
Abb. 7	Systeme, in denen elektronische Akten geführt werden.....	21
Abb. 8	Einsatz DOMEA-zertifizierter Produkte .....	22
Abb. 9	Die Schriftgutverwaltung wurde durch Anpassung der Regelwerke auf den IT-Einsatz ausgerichtet .....	23
Abb. 10	Anpassung der Registraturanweisung 2010 und 2014.....	24
Abb. 11	Anpassung der Geschäftszeichen 2010 und 2014 .....	25
Abb. 12	Durchführung einer Prozessanalyse/-optimierung und Ausrichtung der organisatorischen Abläufe auf den IT-Einsatz .....	26
Abb. 13	Die E-Akten enthalten alle aktenrelevanten Schriftstücke .....	27
Abb. 14	Die eingescannten aktenrelevanten Papierdokumente werden vernichtet, nachdem sie der E-Akte zugeordnet wurden .....	27
Abb. 15	Referenzen bei Entscheidungen zur Aufbewahrung bzw. Vernichtung von Papierdokumenten .....	28
Abb. 16	Führende Akte, wenn Papierdokumente nach dem Scannen nicht vernichtet werden .....	29
Abb. 17	Es gibt eine zentrale Instanz, die die Einhaltung der definierten Regeln überprüft .....	31
Abb. 18	Die elektronische Aktenführung wurde von einem Dritten begutachtet bzw. zertifiziert .....	31

Abb. 19	Es wurden Maßnahmen zur Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung definiert und schriftlich niedergelegt .....	32
Abb. 20	Orientierungspunkte, um sicherzustellen, dass die elektronischen Dokumente mit den Papierdokumenten bildlich und inhaltlich übereinstimmen.....	33
Abb. 21	Wie wird sichergestellt, dass die elektronischen Originalrechnungen für den geforderten Zeitraum aufbewahrt werden? .....	35
Abb. 22	Dimensionen für einen Kriterienkatalog .....	46
Abb. 23	Funktionen der elektronischen Aktenführung .....	50
Abb. 24	Qualitätsstufen der Revisionssicherheit .....	52
Abb. 25	Phasen des Prüfverfahrens.....	53
Abb. 26	Prüfgegenstände des Prüfverfahrens .....	53

---

## Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
CMIS	Content Management Interoperability Services
DMS	Dokumentenmanagementsystem
DOMEA	Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz)
GDPdU	Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen
GG	Grundgesetz
GoBS	Grundsätze ordnungsgemäßer DV-gestützter Buchführungssysteme
HGB	Handelsgesetzbuch
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V.
IDW RS FAIT 3	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung beim Einsatz elektronischer Archivierungsverfahren des Fachausschusses für Informationstechnik des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V.
IKS	internes Kontrollsystem
ITIL	IT Infrastructure Library
PK-DML	Prüfkriterien für Dokumenten Management Lösungen

SGB	Sozialgesetzbuch
SigG	Signaturgesetz
SigV	Signaturverordnung
TR-ESOR	Technische Richtlinie 03125 „Beweiswerterhaltung kryptographisch signierter Dokumente“
TR-RESISCAN	Technische Richtlinie 03138 „Ersetzendes Scannen“
TÜViT	TÜV Informationstechnik GmbH
UStG	Umsatzsteuergesetz
VBS	Vorgangsbearbeitungssystem
VOI	Verband für Organisations- und Informationssysteme e. V.
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZPO	Zivilprozessordnung

---

## A Zusammenfassung

Die elektronische Aktenführung steht schon seit circa zwei Jahrzehnten im Fokus der Diskussion über die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Dies ändert jedoch nichts an der Relevanz, da die Ziele unverändert sind. Elektronische Akten sollen die Effizienz der Verwaltungsarbeit erhöhen und das Verwaltungshandeln vollständig und nachvollziehbar dokumentieren.

Bereits 2010 erfragten PwC und IMTB in einer ersten Studie den Status quo der revisionssicheren Speicherung in der öffentlichen Verwaltung. Hierauf aufbauend beleuchtet die vorliegende Studie den aktuellen Stand der elektronischen Aktenführung unter folgenden Gesichtspunkten: Welche Fortschritte wurden in den letzten Jahren auf den verschiedenen Verwaltungsebenen gemacht? Was hat sich speziell vor dem Hintergrund neuer gesetzlicher Regelungen verändert?

Um diese Fragen zu klären, führten PwC und IMTB eine Onlinebefragung von Verwaltungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene durch. Die Antworten wurden statistisch ausgewertet, analysiert und bildeten die Basis für vertiefende Interviews mit Vertretern<sup>1</sup> aus Bund, Ländern und Kommunen. Anschließend wurden die quantitativen und qualitativen Resultate zusammenfassend bewertet und interpretiert. Auf Grundlage der Studienergebnisse, ihrer Analyse und der umfassenden Beratungserfahrung der Herausgeber wurden Handlungsempfehlungen formuliert, die den Mitarbeitern von Behörden helfen sollen, Unsicherheiten durch handhabbare Maßnahmen zu reduzieren.

Die hohe Rücklaufquote der Befragung beweist die Aktualität und Relevanz der vollständigen Einführung elektronischer Akten auf allen Verwaltungsebenen.

Als ein wesentliches Ergebnis der Umfrage kann festgehalten werden, dass sehr viele Behörden aller Verwaltungsebenen bereits Dokumentenmanagementsysteme (DMS) bzw. Kollaborationsplattformen einsetzen oder deren Einführung planen. Allerdings werden die Systeme größtenteils nur in ausgewählten Organisationsbereichen oder im Pilotbetrieb verwendet, selten in der gesamten Behörde.

Führen Behörden elektronische Akten, nutzen sie hierfür meist ein DMS. Drei Viertel von ihnen verwenden DOMEA-zertifizierte Produkte. Im Vergleich zu 2010 bedeutet dies einen Anstieg – und das, obwohl der DOMEA-Standard vom „Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit“ abgelöst und die Zertifizierung eingestellt wurde. Als ein nicht unerheblicher Grund für das Festhalten an überholten Standards – und das ist eines der zentralen Ergebnisse der vorliegenden Studie – wird das Fehlen eines definierten Kriterienkatalogs für die ordnungsgemäße elektronische Aktenführung im „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“ (E-Government-Gesetz [EGovG]) eingeschätzt, sodass die konkrete Auslegung den Behörden selbst überlassen bleibt.

---

<sup>1</sup> Zur besseren Lesbarkeit des Textes wurde für Personenbezeichnungen das generische Maskulinum verwendet. Diese Form schließt alle Personen gleichermaßen ein.

Unsicherheiten über die konkrete Anwendung aufgrund fehlender handhabbarer Handlungsanweisungen offenbaren auch die Befragungsergebnisse sowohl zu den Grundsätzen als auch zur Umsetzung der elektronischen Aktenführung. Beispielsweise orientieren sich, gemessen an der Neuigkeit der Regelungen, bereits viele Verwaltungen beim ersetzenden Scannen von Dokumenten am EGovG und der „Technischen Richtlinie 03138 Ersetzendes Scannen“ (TR-RESISCAN), dennoch ist auch in diesem Bereich das DOMEA-Konzept weiterhin das am meisten verbreitete.

Als weiteres wichtiges Resultat der Studie lässt sich festhalten, dass es in vielen Behörden am Verständnis für die Anforderungen an die ordnungsgemäße Speicherung elektronischer Akten mangelt. So gibt die Mehrheit der befragten Behörden an, dass für das von ihnen eingesetzte DMS bzw. die Kollaborationsplattform eine Dokumentation besteht. Diese wird aber – das zeigen die Praxiserfahrungen der Herausgeber – häufig mit einer Herstellererklärung oder einem Zertifikat gleichgesetzt. Da dadurch die organisatorischen Vorgaben nicht vollständig dokumentiert werden, ist auch die Revisionsicherheit der Gesamtverfahren gefährdet. Woran es an dieser Stelle mangelt – das belegen die Befragungsergebnisse nachdrücklich – sind zentrale externe Prüfinstanzen zur Begutachtung bzw. Zertifizierung.

Auf Basis dieser Studienergebnisse haben PwC und IMTB zwei Handlungsfelder identifiziert, um die Behördenmitarbeiter dabei zu unterstützen, ihre Unsicherheit über die ordnungsgemäße elektronische Aktenführung durch handhabbare und möglichst standardisierte Normen und Handlungsschritte zu überwinden:

**1. Ableitung handhabbarer Kriterien für die ordnungsgemäße elektronische Aktenführung**

Vorgeschlagen wird eine umfassende operativ nutzbare Vorgabe hinsichtlich Art, Qualität und Handhabung für die ordnungsgemäße Aktenführung, die sich an Kriterienkatalogen der Privatwirtschaft orientiert und darüber hinaus spezifische Anforderungen der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt.

**2. Entwicklung eines Prüfverfahrens zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aktenführung**

Empfohlen wird, auf Basis des vorgeschlagenen Prüfkriterienkatalogs ein eigenständiges Prüfverfahren für die ordnungsgemäße Aktenführung zu entwickeln, das sich an Verfahren in der Wirtschaft orientiert.

---

## B Ausgangssituation

### 1 Ziel der Studie

Die Einführung der elektronischen Aktenführung spielt im Rahmen der E-Government-Vorhaben von Bund, Ländern und Kommunen eine zentrale Rolle. Elektronische Akten sollen die vollständige und nachvollziehbare Dokumentation des Verwaltungshandelns sicherstellen und die Effizienz der Verwaltung erhöhen. Damit einhergehend sollen Prozesse optimiert, Recherchezeiten reduziert sowie ein transparentes Informationsmanagement geschaffen werden. Zu diesem Zweck ist es nicht nur notwendig, alle aktenrelevanten Dokumente in der (elektronischen) Akte zu speichern, sondern darüber hinaus zu gewährleisten, dass die im DMS abgelegten Dokumente nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung gespeichert werden.

Die Ergebnisse der ersten Studie von PwC und IMTB aus dem Jahr 2010 zu der revisionssicheren Speicherung von Dokumenten in der öffentlichen Verwaltung zeigten, dass sowohl die Nutzung von DMS als auch das Interesse an dieser Thematik kontinuierlich zunehmen. Allerdings wurden zum damaligen Zeitpunkt vor allem fehlende rechtliche Grundlagen als wesentliches Hemmnis für die Einführung vollständig elektronischer Akten (E-Akten) identifiziert. Daher wurde die E-Akte häufig noch nicht oder lediglich zusätzlich zur Papierakte eingeführt. In der damaligen Studie wurden bereits Handlungsempfehlungen, beispielsweise wie eine „revisionssichere Akte“ auch bei bestehender Rechtslage umgesetzt werden könnte, ausgesprochen.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Befragungsergebnisse aus dem Jahr 2010 auch vor dem Hintergrund veränderter gesetzlicher Rahmenbedingungen zu aktualisieren. Zu diesem Zweck wurde untersucht, welche Trends sich bei der Einführung von DMS bzw. Kollaborationsplattformen auf den einzelnen Verwaltungsebenen abzeichnen. Zudem wurde analysiert, wie die öffentliche Verwaltung beabsichtigt, auf die neuen bzw. geplanten gesetzlichen Regelungen zu reagieren. Darauf aufbauend wurden Empfehlungen für eine konsequente elektronische Aktenführung formuliert.

### 2 Entwicklungen seit 2010

Seit Veröffentlichung der ersten Studie im Jahr 2010 wurden verschiedene regulatorische Rahmenbedingungen geändert. Prominentestes Beispiel ist das EGovG des Bundes, das am 1. August 2013 in Kraft getreten ist. Es enthält unter anderem die Grundsätze der elektronischen Aktenführung und Regelungen zum ersetzenden Scannen. Hierdurch wird die Bundesverwaltung weitgehend verpflichtet, die elektronische Akte bis 2020 als „führende“ und alleinige Akte einzuführen (§ 7 Abs. 2 EGovG).

Auch mehrere Bundesländer beschäftigen sich aktuell mit der Planung oder Erstellung eines E-Government-Gesetzes (z. B. Bayern, Saarland und Nordrhein-Westfalen), um die rechtliche Grundlage für die Einführung einer elektronischen Aktenführung zu schaffen. Eine Vorreiterrolle hat Sachsen übernommen: Das sächsische E-Government-Gesetz trat bereits am 9. August 2014 in Kraft. Der Freistaat war damit das erste Bundesland, das die Regelungen des EGovG auf Landesebene umsetzte.<sup>2</sup>

Wurden mit den E-Government-Gesetzen die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen? Diese Frage ist nicht grundsätzlich zu bejahen. Ein Blick in das EGovG des Bundes zeigt, weshalb: Dort bleibt an einigen Stellen völlig offen, wie die Verwaltungen die benannten Anforderungen konkret umsetzen sollen und wie die jeweiligen Umsetzungen nachgewiesen werden. Die bisherigen Erfahrungen mit den neuen rechtlichen Regeln zeigen, dass die aktuelle Gesetzeslage den Verwaltungen auf vielen Gebieten kaum praktikable Handlungsanweisungen bietet. Viele Fragen zur Umsetzung sind bisher ungeklärt.

Das liegt im Wesentlichen daran, dass die E-Government-Gesetze bisher lediglich einen Rechtsrahmen darstellen, der noch mit verbindlichen, handlungsorientierten Kriterien zu füllen ist. In Konsequenz besteht insbesondere auf Ebene der Länder und Kommunen noch ein hohes Maß an Unsicherheit bezüglich organisatorischer Rahmenbedingungen und der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung, sodass eine erste Orientierung eher an internen Festlegungen und/oder älteren Konzepten erfolgt.

Aus diesem Grund werden auch in der vorliegenden Studie Handlungsempfehlungen ausgesprochen, die die Behörden darin unterstützen sollen, Unklarheiten über die ordnungsgemäße elektronische Aktenführung mithilfe handhabbarer Kriterien und möglichst standardisierter Normen und Handlungsschritte zu beseitigen.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Schleswig-Holstein hatte bereits vor dem Inkrafttreten des EGovG auf Bundesebene eigene Regelungen in Form eines E-Government-Gesetzes geschaffen.

<sup>3</sup> Vgl. dazu ausführlich Kapitel F.

# C Stand der elektronischen Aktenführung in der öffentlichen Verwaltung

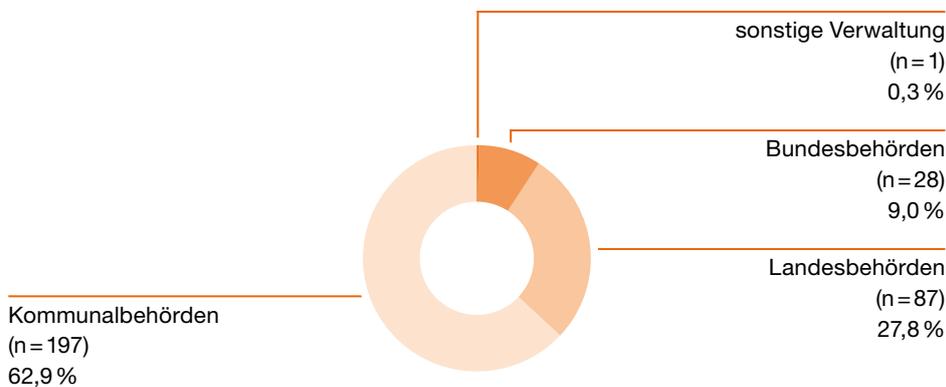
## 1 Teilnahme an der Umfrage und Basisdaten

Um über den aktuellen Stand der Einführung elektronischer Akten in der öffentlichen Verwaltung eine Aussage treffen zu können, wurden 712 Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen (Großstädte und Landkreise) gebeten, an einer elektronischen Umfrage teilzunehmen. Diese fand vom 30. Juni bis 15. August 2014 statt. 335 Behörden sind der Einladung gefolgt. Abzüglich der Fälle, in denen die Beantwortung abgebrochen wurde oder Bearbeitungsfehler vorlagen, konnten in der nachfolgenden Betrachtung die Angaben von 313 Behörden berücksichtigt werden. Die bereinigte Rücklaufquote beträgt demnach 44%.

Auf Bundesebene war der Rücklauf mit 34,6% am geringsten. Hier antworteten 28 der 81 angeschriebenen Behörden. In den Ländern war er dagegen deutlich höher: 87 der 157 angeschriebenen Behörden nahmen an der Studie teil, das entspricht einer Quote von 55,4%. Auf kommunaler Ebene antworteten bundesweit 197 von 474 Behörden, also 41,6%. Eine Behörde ließ sich keiner der drei Verwaltungsebenen zuordnen.

Die folgende Abbildung zeigt, wie sich die Teilnehmer der Studie prozentual auf die einzelnen Verwaltungsebenen verteilen.

**Abb. 1 Verwaltungsebenen der teilnehmenden Behörden**



Im weiteren Verlauf der Datenanalyse werden an mehreren Stellen Vergleiche zu den Ergebnissen der Vorgängerstudie aus dem Jahr 2010 gezogen. Vergleiche über die Verwaltungsebenen hinweg sind dabei unter dem Vorbehalt zu betrachten, dass sich die Teilnehmer 2010 anders zusammensetzten. Bundes- und Landesbehörden waren in der Vorgängerstudie mit 16% bzw. 40,3% stärker vertreten, Kommunalbehörden mit 39,6% schwächer (in der Studie 2010 wurden ausschließlich Großstädte, nicht jedoch Landkreise befragt). Der Anteil der sonstigen Verwaltung betrug 2010 4,1%.

Fast alle befragten Verwaltungen beschäftigen mehr als 100 Mitarbeiter. In 31,7% der Fälle sind in den Behörden sogar mehr als 1.000 Beschäftigte tätig.

### Zusammenfassende Wertung der Rücklaufquoten und Basisdaten

Die hohe Rücklaufquote von 44% lässt darauf schließen, dass die elektronische Aktenführung für die öffentliche Verwaltung ein wichtiges und aktuelles Thema ist – nicht zuletzt aufgrund des EGovG des Bundes vom 25. Juli 2013, das für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Bundesbehörden gilt sowie für Landes- und Kommunalbehörden, wenn sie Bundesrecht ausüben. Zudem wurden in Sachsen und Schleswig-Holstein bereits landeseigene E-Government-Gesetze verabschiedet. Andere Länder bereiten entsprechende Gesetze vor.

Während die Beteiligung der Bundesbehörden 2014 kaum höher als 2010 war, deuten die (im Vergleich zu 2010) höheren Rücklaufquoten der Landes- und Kommunalbehörden darauf hin, dass das Thema in diesen Verwaltungsebenen an Bedeutung gewonnen hat.

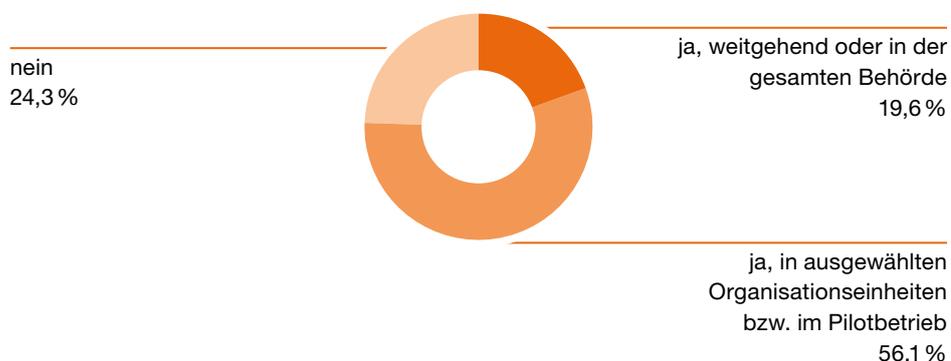
## 2 Analyse der Umfrageergebnisse

### 2.1 Einsatz eines DMS bzw. einer Kollaborationsplattform (Einsatz von IT-Systemen zur Dokumentenverwaltung)

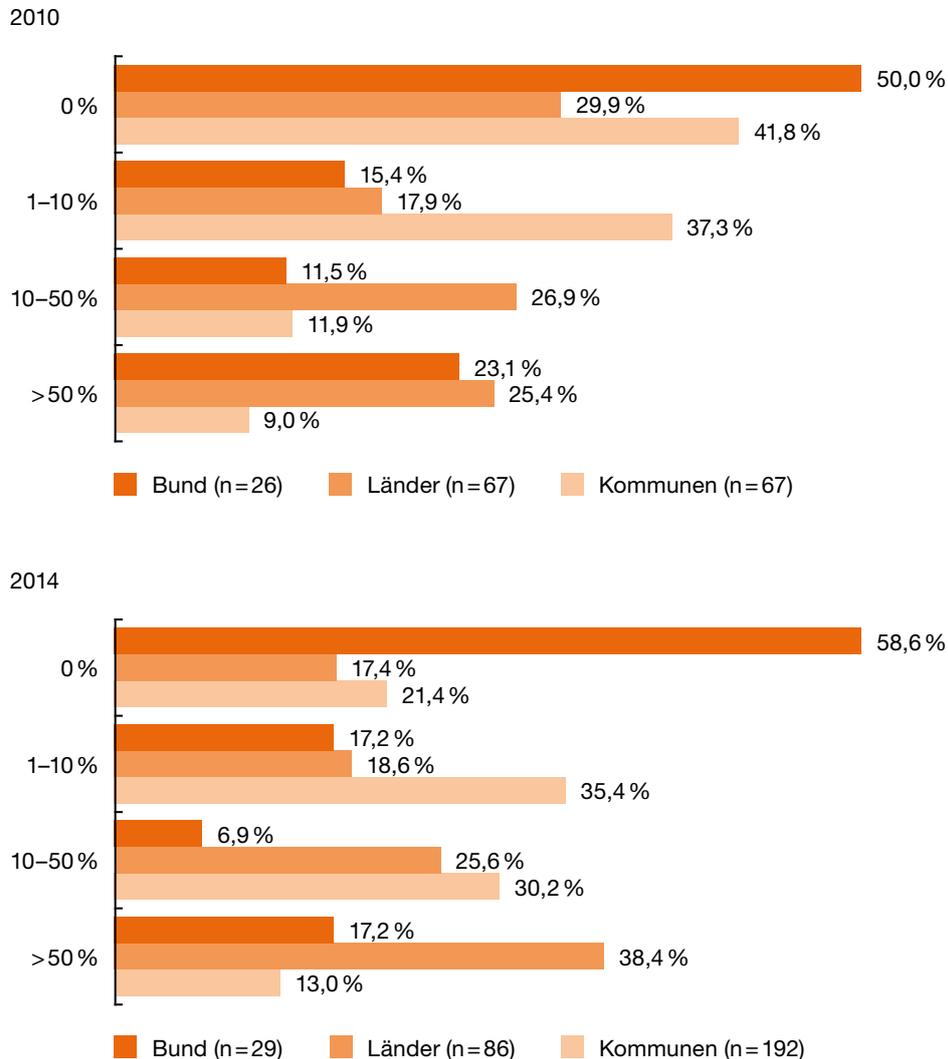
Etwa drei Viertel aller befragten Behörden (75,7%) setzen DMS oder Kollaborationsplattformen ein. Allerdings werden die Systeme nur von 19,6% der Befragten weitgehend oder in der gesamten Behörde genutzt. 24,3% geben an, kein DMS bzw. keine Kollaborationsplattform<sup>4</sup> zu verwenden.

**Abb. 2 Einsatz von DMS bzw. Kollaborationsplattformen**

n=301



<sup>4</sup> Eine Kollaborationsplattform ist eine elektronische Plattform für die (interne) Zusammenarbeit, das heißt für die Erstellung, Verwaltung und den Austausch von Informationen zwischen berechtigten Nutzern. Für die Verwaltung von Dokumenten bieten Kollaborationsplattformen meist ähnliche Funktionalitäten wie DMS. Daher wurden Kollaborationsplattformen und DMS bei der Betrachtung zusammengefasst.

**Abb. 3 Einsatz von DMS bzw. Kollaborationsplattformen an Arbeitsplätzen**

Betrachtet man den Anteil der Arbeitsplätze, an denen DMS bzw. Kollaborationsplattformen eingesetzt werden, zeigt sich, dass die Landesbehörden bei der Einführung am weitesten fortgeschritten sind. 38,4% geben an, dass ein DMS bzw. eine Kollaborationsplattform an mehr als der Hälfte der Arbeitsplätze verwendet wird. In den Bundesbehörden ist der Anteil mit 17,2% dagegen deutlich niedriger. Zudem geben 58,6% der Bundesbehörden an, DMS an keinem Arbeitsplatz zu nutzen. Weitere 17,2% setzen die Systeme an maximal 10% der Arbeitsplätze ein. Auch auf kommunaler Ebene werden DMS bzw. Kollaborationsplattformen eher selten verwendet. 56,8% der Kommunalverwaltungen nutzen die Systeme an weniger als 10% der Arbeitsplätze bzw. gar nicht. Keine Behörde setzt sie bislang an allen Arbeitsplätzen und nur 2,6% an mehr als drei Vierteln der Arbeitsplätze ein.

Im Vergleich zu 2010 ist der Anteil der Behörden, die ein DMS bzw. eine Kollaborationsplattform (zumindest teilweise) eingeführt haben, leicht gestiegen. 2010 hatten 65% aller Behörden, die kein DMS bzw. keine Kollaborationsplattform nutzten, angegeben, deren Einführung zu planen. Auf Bundesebene ist im Vergleich zu 2010 der Anteil der Behörden, die DMS bzw. Kollaborationsplattformen an mehr als der Hälfte der Arbeitsplätze einsetzen, hingegen leicht gesunken. Anders verhält es sich auf Landes- und Kommunalebene: Der Anteil der Landesbehörden, welche die Systeme an mehr als 50% der Arbeitsplätze einsetzen, ist von 25,4% im Jahr 2010 auf 38,4% im Jahr 2014 gestiegen, derjenige der Kommunalbehörden von 9% auf 13%. Zudem ist auf beiden Ebenen der Anteil derer zurückgegangen, die kein DMS bzw. keine Kollaborationsplattform nutzen.

**Abb. 4 Anteil der Arbeitsplätze in der Kommunalverwaltung, an denen ein DMS/ eine Kollaborationsplattform eingesetzt wird**



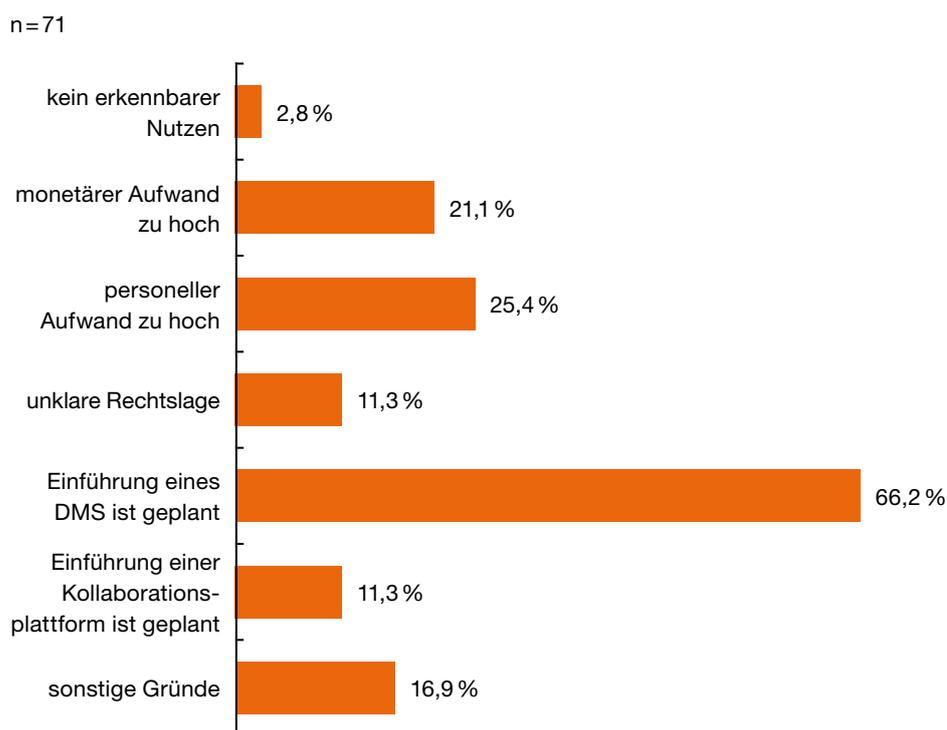
Ein bundesweiter Vergleich der kommunalen Nutzung von DMS bzw. Kollaborationsplattformen lässt deutliche Unterschiede in den einzelnen Bundesländern erkennen. So werden in den Gemeindeverwaltungen Sachsens die IT-Systeme zur Dokumentenverwaltung durchschnittlich an 30 bis 40% der Arbeitsplätze eingesetzt, in Brandenburg, Niedersachsen und Baden-Württemberg an gemittelt 20 bis 30%. In Hessen dagegen werden DMS bzw. Kollaborationsplattformen im Durchschnitt lediglich an 0 bis 10% der Arbeitsplätze verwendet. Zudem zeigt sich, dass in Thüringen und Nordrhein-Westfalen der Anteil der Behörden hoch ist, die bislang noch keine IT-Systeme zur Dokumentenverwaltung einsetzen. In Thüringen ist dies in 50% der Behörden der Fall, in Nordrhein-Westfalen in 38,9%.

**Abb. 5 Anteil der Arbeitsplätze in der Kommunalverwaltung, an denen kein DMS/ keine Kollaborationsplattform eingesetzt wird**



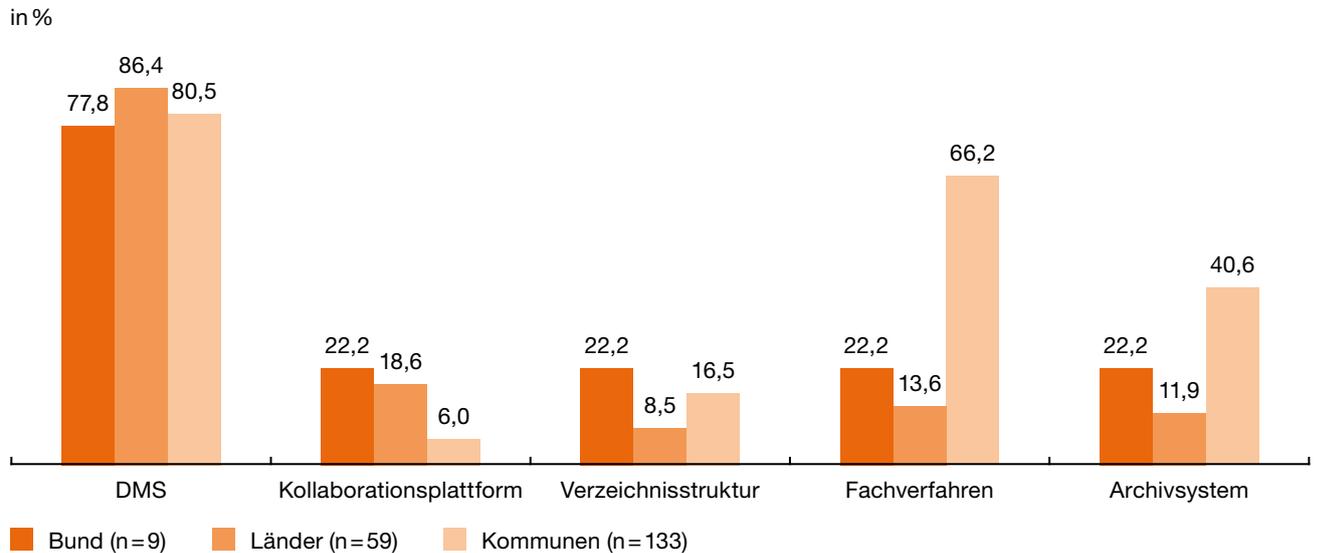
Zwei Drittel der befragten Verwaltungen, die noch keine Systeme zur elektronischen Dokumentenverwaltung nutzen, planen die Einführung eines DMS. Weitere 11,3% wollen eine Kollaborationsplattform einführen; hier ist mit 28,6% insbesondere der Anteil der Landesverwaltungen hoch. Gegen die Einführung sprechen aus Sicht der Behörden am häufigsten ein zu hoher personeller Aufwand (25,4%) sowie zu hohe Kosten (21,1%). Vereinzelt kommen auch andere Gründe zur Sprache, wie das Warten auf die Bereitstellung einer zentralen Lösung, der Vorrang anderer Projekte in der strategischen Ausrichtung oder ein fehlender Bedarf.

**Abb. 6 Gründe gegen die Einführung von DMS/Kollaborationsplattformen**



## 2.2 Welche Systeme werden für die elektronische Aktenführung eingesetzt?

Die meisten Verwaltungen, die elektronische Akten führen, nutzen hierfür ein DMS. In zwei Dritteln der Kommunen (66,2%) werden Fachverfahren zur elektronischen Aktenführung verwendet. Kollaborationsplattformen und Verzeichnisstrukturen werden eher selten für das Führen elektronischer Akten genutzt. Von den insgesamt 21 Behörden, die Kollaborationsplattformen eingeführt haben, setzen 47,6% zusätzlich ein DMS ein. Kollaborationsplattformen spielen im Vergleich zu DMS aktuell insgesamt eine untergeordnete Rolle: während insgesamt 82,2% der Behörden DMS nutzen, werden Kollaborationsplattformen lediglich in 10,4% der Behörden eingesetzt. Kommunen arbeiten deutlich seltener (6%) mit Kollaborationsplattformen als Länder (18,6%) und Bund (22,2%). Kollaborationsplattformen werden zudem eher selten ausschließlich für die elektronische Aktenführung eingesetzt. 47,6% der Behörden nutzen parallel zur Kollaborationsplattform ein DMS.

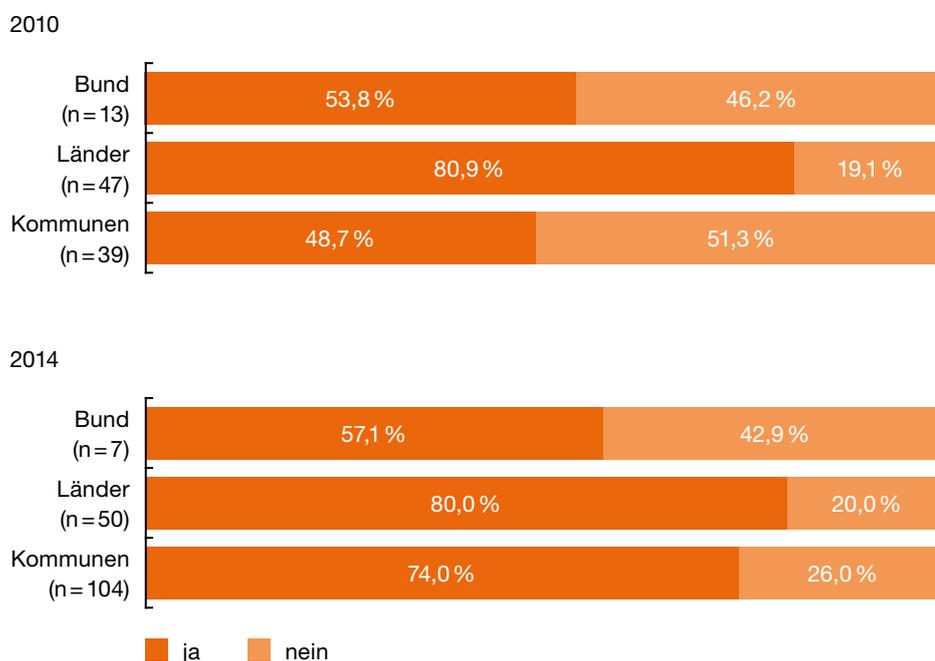
**Abb. 7 Systeme, in denen elektronische Akten geführt werden**

Von den Behörden, die ein DMS für ihre elektronischen Akten einsetzen, verwenden drei Viertel (75,2%) DOMEA-zertifizierte Produkte. In den Bundesbehörden ist der Anteil mit 57,1% deutlich kleiner als in den Landes- (80%) und Kommunalbehörden (74%). Angesichts der Tatsache, dass der DOMEA-Anforderungskatalog von der Bundesverwaltung vornehmlich für ihre eigenen Belange erstellt wurde, ist dieses Ergebnis überraschend.

Verwaltungen, die keine DOMEA-zertifizierten Produkte nutzen, begründen dies hauptsächlich damit, dass DOMEA zum Zeitpunkt der Einführung nicht bekannt war (31,4%), die DOMEA-zertifizierten Produkte zu komplex sind bzw. der DOMEA-Standard nicht mehr aktuell ist (jeweils 22,9%).

Im Vergleich zu 2010 zeigt sich, dass auf Bundes- und Landesebene der Anteil der Behörden, die DOMEA-zertifizierte Produkte verwenden, etwa gleich geblieben ist. In den Kommunalbehörden ist er hingegen gestiegen.

**Abb. 8 Einsatz DOMEA-zertifizierter Produkte**



### Zusammenfassende Wertung der Angaben zu den verwendeten Systemen

Die meisten Behörden (aller Verwaltungsebenen), die ihre Akten elektronisch führen, nutzen hierfür ein DMS. Kollaborationsplattformen werden deutlich weniger eingesetzt, wenngleich bereits circa 22 % der befragten Bundesbehörden sie nutzen.

Im Vergleich zu 2010 ist der Anteil der Behörden, die DOMEA-zertifizierte Produkte verwenden, gestiegen, obwohl die DOMEA-Zertifizierungsverfahren 2012 eingestellt wurden und der dem Zertifizierungsverfahren zugrunde liegende DOMEA-Anforderungskatalog aus dem Jahr 2008 stammt. Folglich finden aktuelle technologische und ergonomische Anforderungen darin keine Berücksichtigung (z. B. tief gehende Office- oder E-Mail-Integration, CMIS-Schnittstelle).

Eine Erklärung hierfür ist, dass sich nahezu alle wesentlichen DMS-Hersteller für die öffentliche Verwaltung in der Vergangenheit nach dem DOMEA-Konzept zertifizieren ließen und entsprechende Marktanteile besitzen. Die verstärkten Bemühungen der Kommunen um einen ganzheitlicheren Ansatz bei der DMS/VBS-Einführung führten dazu, dass sie nun vermehrt die DOMEA-zertifizierten Produkte der auch in der Bundes- und Landesverwaltung etablierten DMS-Hersteller nutzen. Kommunale Nischenanbieter scheinen daher zumindest in den Großstädten und Landkreisen zunehmend durch DOMEA-zertifizierte Anbieter ersetzt zu werden.

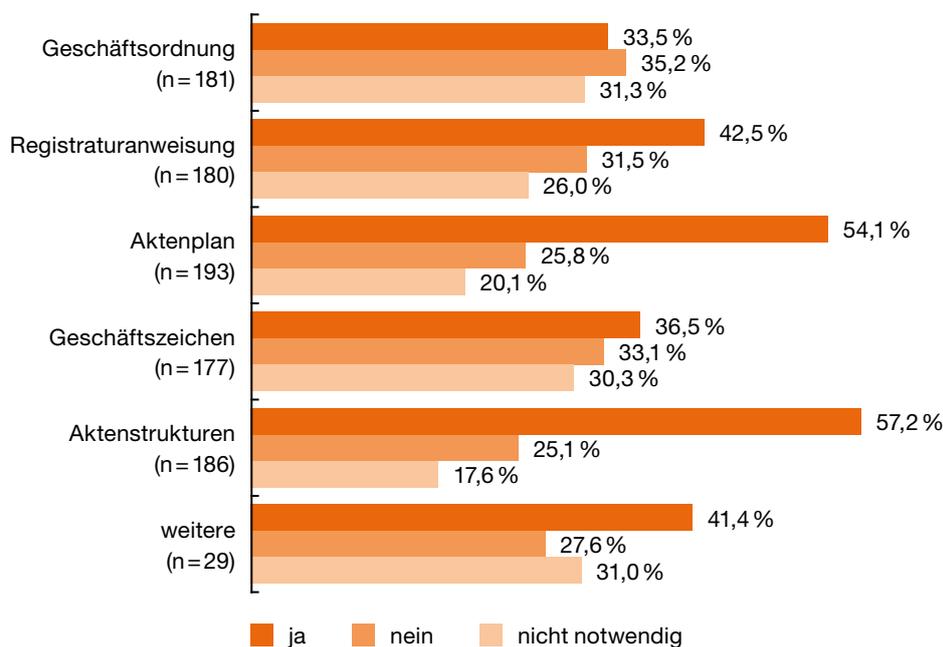
## 2.3 Anpassung der Regelwerke im Zuge der Systemeinführung

Um Systeme für die elektronische Dokumentenverwaltung erfolgreich einzuführen und einheitlich einsetzen zu können, ist es erforderlich, die Schriftgutverwaltung auf den IT-Einsatz auszurichten.

Die Frage nach der Anpassung von Regelwerken an den IT-Einsatz ergab, dass Aktenstrukturen und Aktenpläne in mehr als der Hälfte der Behörden angepasst wurden. 57,2% der Behörden gaben an, ihre Aktenstruktur angepasst zu haben, 54,1% der Behörden nahmen Veränderungen an den Aktenplänen vor.

Am seltensten wurden Geschäftszeichen (36,6%) sowie Geschäftsordnungen (33,5%) angepasst. Bei allen Regelwerken gaben stets mehr als ein Viertel der Behörden an, dass sie Anpassungen als nicht notwendig erachten. Einzelne Behörden haben zudem die Schriftgutverwaltung durch Anpassung bzw. Erstellung folgender Dokumentationen auf den IT-Einsatz ausgerichtet: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Dienstanweisungen und Vereinbarungen, Erlasse, Vorlagen, Definition von Ablagestrukturen und -regeln sowie Aufbewahrungsfristen und -regeln.

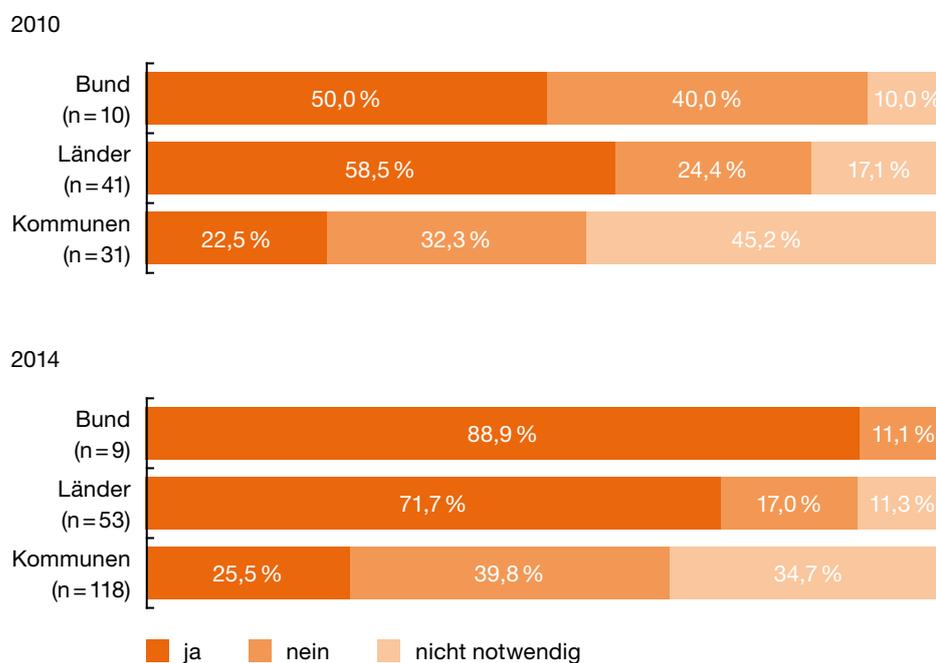
**Abb. 9 Die Schriftgutverwaltung wurde durch Anpassung der Regelwerke auf den IT-Einsatz ausgerichtet**



Bei einem Vergleich der Verwaltungsebenen wird deutlich, dass – mit Ausnahme der Aktenpläne – der Bund am häufigsten Anpassungen vorgenommen hat, und zwar bei allen Regelwerken. Die Kommunen taten dies deutlich seltener. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass sehr viele Kommunen noch am Anfang der E-Akten-Einführung stehen und somit über geringere Erfahrungswerte verfügen. Die Anpassung organisatorischer Regelwerke sowie die Standardisierung der Schriftgutverwaltung, die wesentliche Elemente einer erfolgreichen DMS-Einführung sind, spielen daher bislang eine geringere Rolle.

Die Umfrageergebnisse zeigen, dass 88,9% der Bundesbehörden und 71,7% der Landesbehörden ihre Registratur-Anweisungen überarbeitet haben. In den Kommunen ist der Anteil mit 25,5% deutlich niedriger.

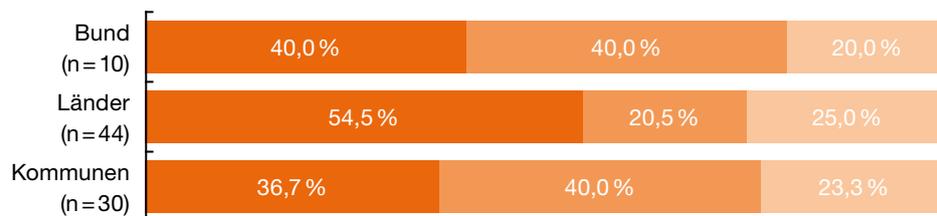
**Abb. 10 Anpassung der Registraturanweisung 2010 und 2014**



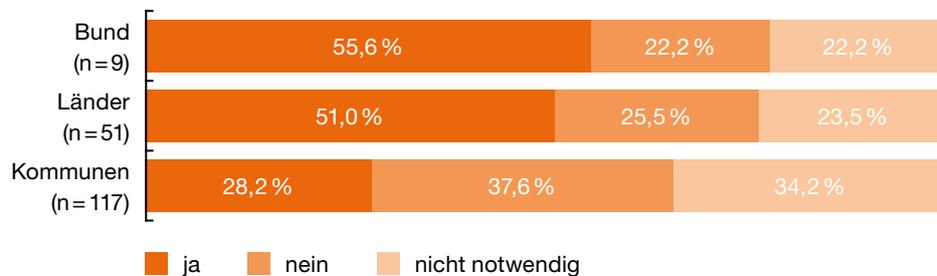
Etwas weniger groß sind die Unterschiede bei den Geschäftszeichen. Hier haben 55,6% der Bundesbehörden, 51% der Landesbehörden und 28,2% der Kommunalbehörden Anpassungen vorgenommen.

**Abb. 11 Anpassung der Geschäftszeichen 2010 und 2014**

2010



2014



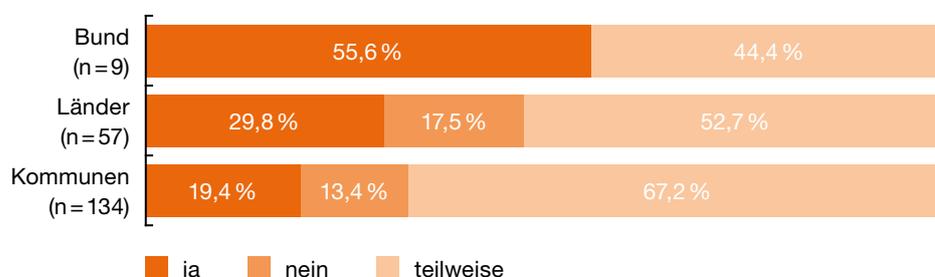
Die Vorgängerstudie zeigte, dass vor allem die Landesverwaltungen ihre Schriftgutverwaltung angepasst hatten. 2014 wurden sie von den Bundesbehörden diesbezüglich überholt. Während der Bund also im Hinblick auf den Einführungsgrad von DMS bzw. Kollaborationsplattformen keine Fortschritte aufweist, scheint er sich intensiver mit den organisatorischen Rahmenbedingungen auseinandergesetzt zu haben. Die Kommunalverwaltungen haben zwar insgesamt häufiger ihre Regelwerke angepasst als 2010, jedoch haben nach wie vor viele eine solche Notwendigkeit offenbar nicht erkannt oder umgesetzt.

Auch bei Prozessanalysen und -optimierungen sowie der Ausrichtung der organisatorischen Abläufe auf den IT-Einsatz zeigt sich, dass der Bund weiter ist als die Länder und Kommunen. Alle Bundesbehörden gaben an, dass sie eine Prozessanalyse/-optimierung – zumindest teilweise – durchgeführt haben und die organisatorischen Abläufe auf den IT-Einsatz ausgerichtet wurden. Dies entspricht auch den Vorgaben des EGovG. Demnach sollen Bundesbehörden „Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden, vor Einführung der informationstechnischen Systeme unter Nutzung gängiger Methoden dokumentieren, analysieren und optimieren“.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> § 9 Abs. 1 EGovG.

Auf Landes- und Kommunalebene ist dies in 17,5% bzw. 13,4% der Verwaltungen bislang nicht geschehen.

**Abb. 12 Durchführung einer Prozessanalyse/-optimierung und Ausrichtung der organisatorischen Abläufe auf den IT-Einsatz**



Wie 2010 sind es auch 2014 die Bundesbehörden, die den größten Wert auf eine vollständige Prozessanalyse und Ausrichtung der organisatorischen Abläufe auf den IT-Einsatz legen. Auf Landes- und Kommunalebene ist der Anteil der Behörden, in denen die Prozesse vollständig analysiert und optimiert wurden, eher gering.

#### *Zusammenfassende Wertung der Angaben zur Anpassung der Regelwerke im Zuge der DMS-Einführung*

Es zeigt sich, dass die Einführung elektronischer Akten (ähnlich wie 2010) eher selten als ganzheitliches Projekt verstanden wird. Das Hauptaugenmerk gilt häufig technischen Fragen. Die Fokussierung auf IT-Themen steht jedoch einer erfolgreichen verwaltungsweiten Einführung elektronischer Akten im Wege; entscheidend ist vielmehr, die organisatorischen Rahmenbedingungen detailliert zu klären. Die Umsetzung organisatorischer Anforderungen kann daher auch als Indikator für den Reifegrad der Einführung einer elektronischen Aktenverwaltung dienen.

Auf Bundesebene stagniert zwar der Anteil der Behörden, die DMS bzw. Kollaborationsplattformen einsetzen. In denjenigen Behörden, die diese Systeme nutzen, spricht die umfassende Standardisierung der Schriftgutverwaltung jedoch für einen hohen Reifegrad. In den Ländern und – noch stärker – in den Kommunen nutzen mehr Behörden als 2010 IT-Systeme zur elektronischen Aktenverwaltung, wengleich die organisatorischen Rahmenbedingungen häufig noch nicht angepasst wurden und folglich noch Optimierungspotenzial besteht.

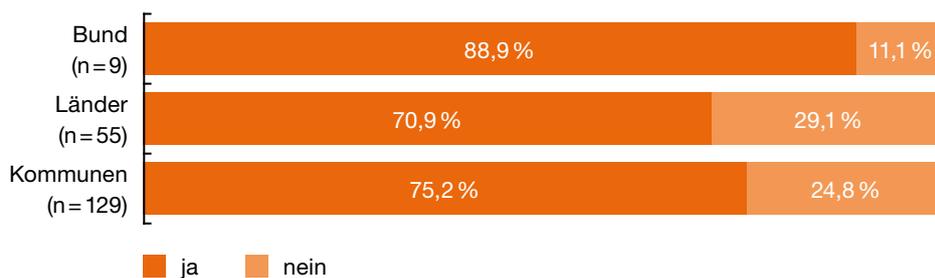
Die Anpassung der Rahmenbedingungen erfordert auch die Einbindung der Organisationsreferate. Dabei zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre, dass insbesondere mangelnde organisatorische Festlegungen (Standardisierung der Ablagesystematik, Optimierung und Ausrichtung der Prozesse auf die IT-Nutzung, Verbindlichkeit der Nutzung z. B. im Rahmen einer Dienst-anweisung etc.) mittelfristig dazu führen können, dass die Einführung eines DMS scheitert.

Es ist zu befürchten, dass aufgrund der mangelnden Berücksichtigung organisatorischer Aspekte weiterhin zahlreiche DMS-Projekte scheitern bzw. die DMS-Einführung auf einzelne Bereiche einer Behörde begrenzt bleibt.

## 2.4 Elektronische Aktenführung und ersetzendes Scannen

In knapp drei Vierteln (74,6%) aller Verwaltungen, die elektronische Akten eingeführt haben, enthalten diese alle aktenrelevanten Schriftstücke mit Ausnahme nicht scanfähiger Dokumente. Die Unterschiede zwischen den Verwaltungsebenen sind eher gering. In den Bundesverwaltungen ist der Anteil der Behörden, in denen die Akten vollständig sind, mit 88,9% etwas höher als in den Landes- und Kommunalverwaltungen mit 70,9% bzw. 75,2%.

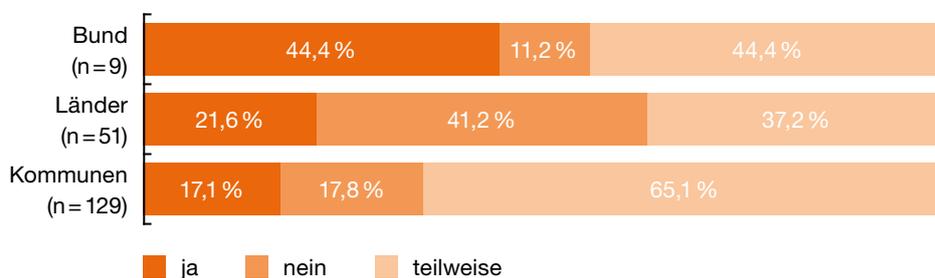
**Abb. 13 Die E-Akten enthalten alle aktenrelevanten Schriftstücke**



In Behörden, in denen die elektronischen Akten nicht alle aktenrelevanten Schriftstücke enthalten, sind besonders häufig Verschluss- und Personalsachen (71,1%) sowie Urkunden und Verträge (63,2%) nicht Bestandteil der Akten. Ein Vergleich zwischen 2010 und 2014 zeigt, dass es diesbezüglich fast keine Veränderungen gibt.

Das EGovG sieht vor, dass Behörden, „soweit sie Akten elektronisch führen, an Stelle von Papierdokumenten deren elektronische Wiedergabe in der elektronischen Akte aufbewahren“.<sup>6</sup> Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass derzeit nur 19,5% der Behörden Papierdokumente vernichten, nachdem sie sie gescannt und die Scans der elektronischen Akte zugeordnet haben. In weiteren 56,8% der Fälle findet eine teilweise Vernichtung der Papierdokumente statt. Auf Landesebene ist der Anteil der Verwaltungen, die Papierdokumente nicht vernichten, mit 41,2% deutlich höher als auf Kommunal- (17,8%) und Bundesebene (11,2%).

**Abb. 14 Die eingescannten aktenrelevanten Papierdokumente werden vernichtet, nachdem sie der E-Akte zugeordnet wurden**



<sup>6</sup> § 7 Abs. 1 EGovG.

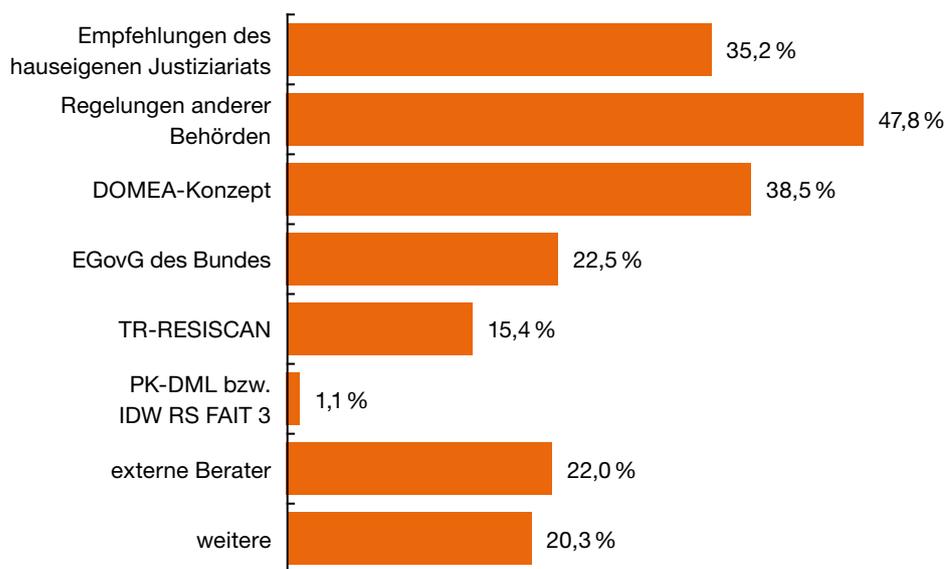
Bei der Entscheidung, wie mit Papierschriftstücken nach dem Scanvorgang umgegangen wird, orientieren sich 47,8% der befragten Verwaltungen an den Regelungen anderer Behörden. Auffällig ist, dass sich noch 38,5% der Behörden am DOMEA-Konzept orientieren, das inzwischen vom „Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit“<sup>7</sup> abgelöst wurde. 22,5% der Behörden richten sich nach dem EGovG.

Die 2013 veröffentlichte TR-RESISCAN spielt bereits in 15,4% der Behörden eine Rolle. Sie hat das Ziel, „Anwendern in Justiz, Verwaltung, Wirtschaft und Gesundheitswesen als Handlungsleitfaden und Entscheidungshilfe zu dienen, wenn es darum geht, Papierdokumente nicht nur einzuscannen, sondern nach Erstellung des Scanproduktes auch zu vernichten“.<sup>8</sup>

Einzelne Behörden gaben an, dass sie sich bei der Entscheidung zur Vernichtung von Papierdokumenten am Bundes- oder Landesdatenschutzgesetz, an den Anforderungen des Datenschutzbeauftragten, Empfehlungen des hauseigenen Archivs bzw. der Registratur, Maßgaben von Oberverwaltungsgerichten oder Berichten von ressortübergreifenden Arbeitsgruppen orientieren.

**Abb. 15 Referenzen bei Entscheidungen zur Aufbewahrung bzw. Vernichtung von Papierdokumenten**

n = 182



<sup>7</sup> [http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E\\_Government/orgkonzept\\_everwaltung/orgkonzept\\_everwaltung\\_node.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E_Government/orgkonzept_everwaltung/orgkonzept_everwaltung_node.html).

<sup>8</sup> TR-RESISCAN, S. 6.

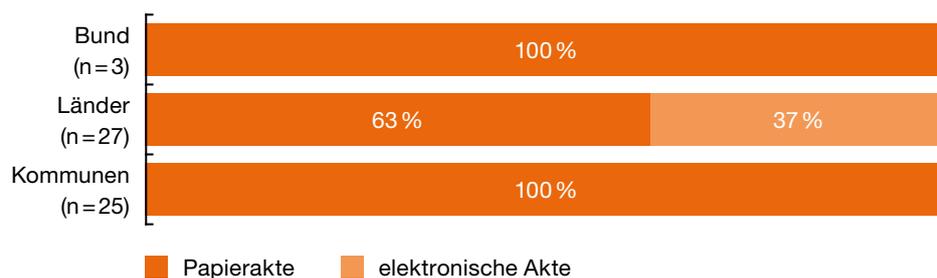
Die Vielzahl der genannten Referenzen und das Festhalten vieler Behörden am DOMEA-Konzept zeigen, dass weiterhin ein hohes Maß an Unsicherheit über die Voraussetzungen des ersetzenden Scannens besteht.

Die Verwaltungen, die Papierdokumente vollständig oder teilweise vernichten, wurden zudem gefragt, ob sie aus Sicherheitsgründen Fristen für die Aufbewahrung von Dokumenten gesetzt haben. In etwa der Hälfte der Behörden bestehen keine Fristen. Sind Fristen definiert, variieren sie stark: Die Spanne reicht von einer Woche bis zu fünf Jahren. In den meisten Fällen beträgt die Aufbewahrungsfrist jedoch ein bis sechs Monate. Mehrere Behörden gaben des Weiteren an, dass sich die Fristen je nach Rechtsgebiet, Fachverfahren oder Aufgabengebiet unterscheiden oder sich an den gesetzlichen Fristen, der Rechtslage oder den Aufbewahrungsfristen der Archivordnung orientieren. Einige Verwaltungen äußerten zudem, dass Unklarheiten bezüglich der Fristen bestehen, weil ihr Bundesland noch kein E-Government-Gesetz verabschiedet hat und Fristen nicht im VwVfG geregelt sind.

87,3% der Behörden, die angaben, Dokumente teilweise zu vernichten, bewahren Dokumente mit urkundlichem Charakter parallel zur elektronischen Akte in Papierform auf. 72,5% treffen darüber hinaus Entscheidungen im Einzelfall nach Risikoabwägung. Weiterhin gaben die befragten Behörden an, Rechnungen, Dokumente mit historischem Charakter, Dokumente anderer Organisationseinheiten und Dokumente, die aufgrund rechtlicher Vorschriften in Papierform aufzubewahren sind, nicht zu vernichten. In knapp drei Vierteln der Behörden (73,8%) werden die nicht vernichteten Originaldokumente nach dem Scanvorgang in Papierakten aufbewahrt, in 18,5% der Behörden in Sammelablagen.

In den meisten Verwaltungen, in denen Dokumente nach dem Scannen nicht vernichtet werden, ist weiterhin die Papierakte die führende Akte. Im Bund und in den Kommunen ist dies in allen Behörden der Fall, auf Landesebene in 63%. Durch die parallele Aktenführung gehen wesentliche Effizienzvorteile, die die Einführung einer elektronischen Akte bringen soll, verloren.

**Abb. 16 Führende Akte, wenn Papierdokumente nach dem Scannen nicht vernichtet werden**



### *Zusammenfassende Wertung der Angaben zur elektronischen Aktenführung und zum ersetzenden Scannen*

Die Ergebnisse zeigen, dass auf allen Verwaltungsebenen weiterhin Unsicherheit darüber besteht, ob und wann Papierdokumente nach dem Scannen vernichtet werden können. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass die Behörden bei Entscheidungen über die Vernichtung oder Aufbewahrung von Papierdokumenten viele verschiedene Quellen zurate ziehen und Aufbewahrungsfristen stark schwanken.

Das eher allgemein gefasste EGovG regelt bezüglich des ersetzenden Scannens, dass Papierdokumente nach dem Scannen zu vernichten oder zurückzugeben sind, wenn es keine rechtlichen oder qualitätssichernden Gründe für die Aufbewahrung gibt.

Die TR-RESISCAN bietet konkretere Handlungsanweisungen zum ersetzenden Scannen, die jedoch rein empfehlenden Charakter haben. Folglich fehlen den Behörden verbindliche Rechtsgrundlagen, auf die sie ihr Verwaltungshandeln stützen können und die ihnen Rechtssicherheit bieten. Dies gilt insbesondere für Landes- und Kommunalbehörden, da sich das EGovG vornehmlich an Bundesbehörden richtet und bisher nur in Schleswig-Holstein und Sachsen landeseigene E-Government-Gesetze verabschiedet wurden.

## 2.5 Nachvollziehbarkeit bei der langfristigen Speicherung elektronischer Akten

78,9% der befragten Behörden gaben an, dass für das von ihnen eingesetzte DMS bzw. die Kollaborationsplattform in der jeweils vorgenommenen Anpassung eine Dokumentation existiert. 64,4% sagen, dass die Dokumentation kontinuierlich gepflegt wird. Es ist jedoch zu vermuten, dass die meisten Behörden unter dem Begriff „Dokumentation“ die allgemeine Dokumentation des jeweiligen DMS-Verfahrens verstanden haben (Benutzerhandbuch des Systemherstellers). Eine individualisierte, vollständige, an hausinterne Spezifika und Umsetzungen angepasste Dokumentation liegt – dies bestätigen die Praxiserfahrungen von PwC und IMTB – in deutlich weniger als 78,9% der Behörden vor.

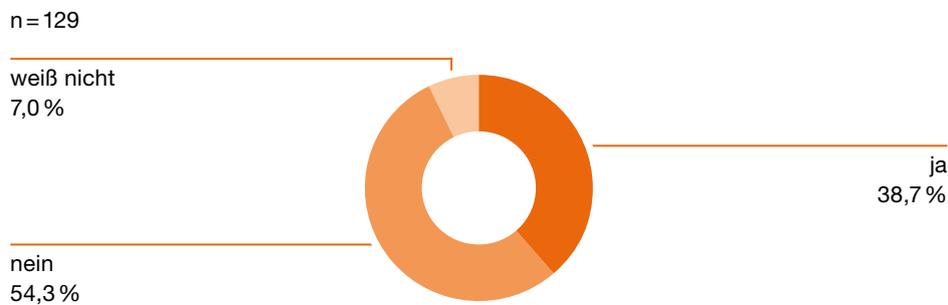
Eine Herstellererklärung oder ein Zertifikat für das verwendete DMS bzw. die verwendete Kollaborationsplattform, das die Revisionsicherheit des IT-Systems bestätigt, ist in 57,6% der Behörden vorhanden. Die Unterschiede zwischen den Verwaltungsebenen sind diesbezüglich gering.

36,1% aller Behörden gaben an, dass eine vollständige Dokumentation organisatorischer Vorgaben zur Nutzung des Systems entlang des gesamten Dokumentenlebenszyklus vorliegt. Dies ist auf Bundesebene in 100% der Verwaltungen der Fall, auf Landesebene dagegen nur in 59,3% und auf Kommunalebene in 23,7%.

Da eine Herstellererklärung bzw. ein Zertifikat allein die Revisionsicherheit des Gesamtverfahrens nicht sicherstellen kann, ist es notwendig, die organisatorischen Vorgaben vollständig zu dokumentieren, um eine ordnungsgemäße Langzeit-speicherung elektronischer Akten zu gewährleisten. Dass jedoch in der Mehrheit der Verwaltungen diese Dokumentation nicht stattfindet, zeigt, dass es den Behörden an Verständnis für die Anforderungen an die ordnungsgemäße Speicherung elektronischer Akten mangelt.

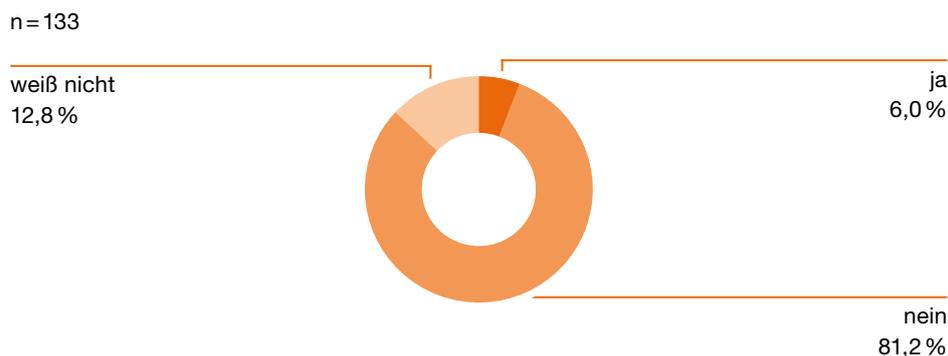
Die Frage, ob es hausintern jeweils eine zentrale Instanz gibt, welche die Einhaltung der definierten Regeln überprüft, wurde von 87,5% der Bundesbehörden, 44,4% der Landesbehörden und 32,2% der Kommunalbehörden bejaht. Zentrale Instanzen werden dagegen auf allen Verwaltungsebenen häufig eingesetzt, um organisatorische Vorgaben bzw. Dokumentationen bei Bedarf anzupassen.

**Abb. 17 Es gibt eine zentrale Instanz, die die Einhaltung der definierten Regeln überprüft**



Begutachtungen bzw. Zertifizierungen/Testierungen der elektronischen Aktenhaltung durch einen Dritten, wie in der Industrie üblich, finden bislang kaum statt.

**Abb. 18 Die elektronische Aktenführung wurde von einem Dritten begutachtet bzw. zertifiziert**



Bei allen Fragen zur Langzeitspeicherung zeigen sich nur geringfügige Unterschiede zu 2010.

### Zusammenfassende Wertung der Angaben zur Langzeitspeicherung von elektronischen Akten

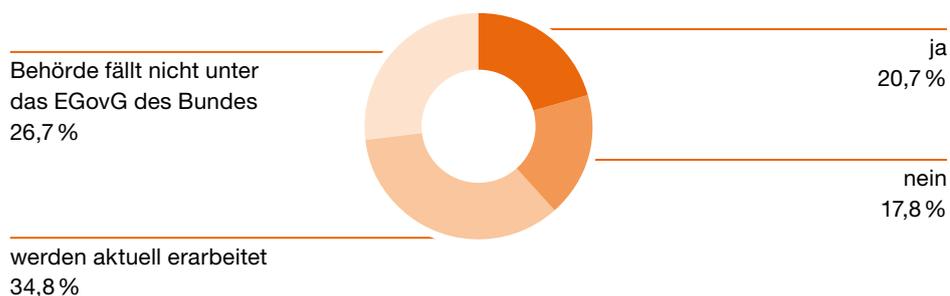
Die Langzeitspeicherung elektronischer Akten hat seit der Vorgängerstudie aus dem Jahr 2010 auf keiner der drei Verwaltungsebenen an Bedeutung gewonnen. Dies gilt trotz neuer gesetzlicher Regelungen. Ein wesentlicher Grund liegt vermutlich darin, dass die aktuelle Gesetzgebung nicht regelt, wie bei der revisionssicheren Speicherung konkret zu verfahren ist. So schreibt § 6 EGovG lediglich vor, dass die „Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung“ einzuhalten sind. Konkrete Ausführungen dieses nicht gesetzlich normierten Grundsatzes fehlen jedoch. Folglich bestehen weiterhin keine Kriterien, an denen sich die Verwaltungen orientieren können, um diesen Grundsatz zu erfüllen.

## 2.6 Umsetzung der Regelungen des EGovG des Bundes

Im EGovG wird verlangt, dass, sofern eine Akte elektronisch geführt wird, „durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherzustellen ist, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung eingehalten werden“.<sup>9</sup> Obwohl der Gesetzgeber diese Maßnahmen bislang nicht näher definiert hat, gaben mehr als die Hälfte der befragten Behörden an, diese Maßnahmen entweder bereits getroffen zu haben oder sie derzeit zu erarbeiten. 17,8 % der Behörden gaben jedoch an, sich noch nicht mit solchen Maßnahmen beschäftigt zu haben.

**Abb. 19 Es wurden Maßnahmen zur Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung definiert und schriftlich niedergelegt**

n = 135

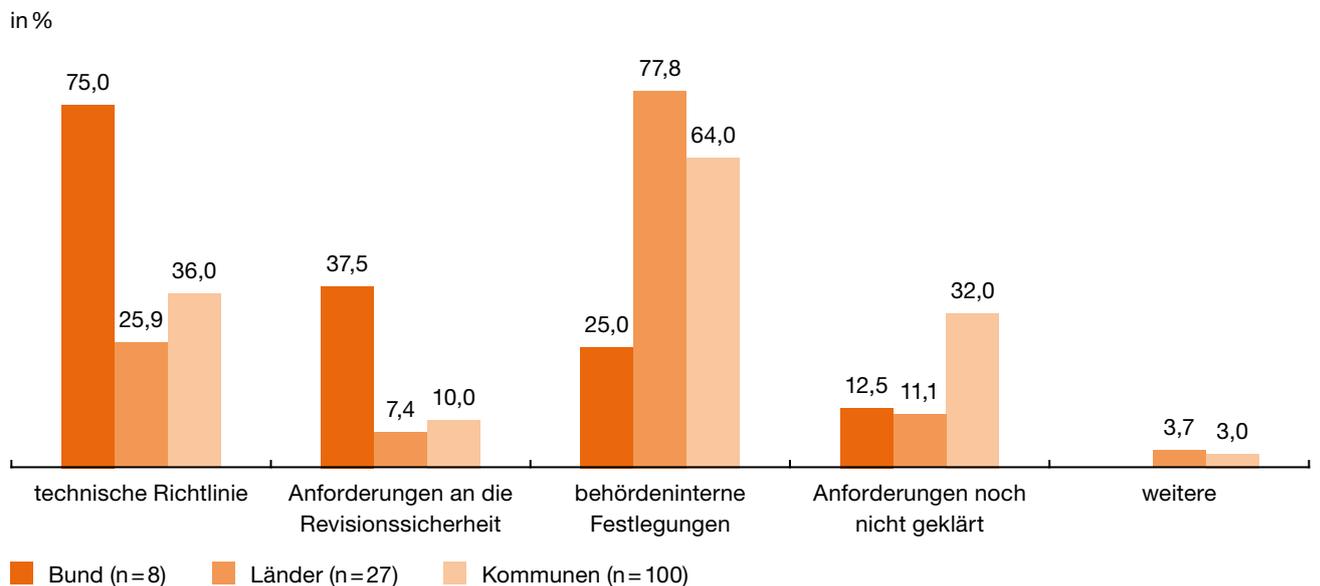


<sup>9</sup> § 6 EGovG.

Auf Bundesebene gaben 75 % der Behörden an, technisch-organisatorische Maßnahmen eindeutig definiert und schriftlich niedergelegt zu haben. In den übrigen Bundesbehörden werden aktuell Maßnahmen erarbeitet. 37 % der befragten Landesverwaltungen und 26,3 % der Kommunalverwaltungen erklärten, nicht unter das EGovG zu fallen. Auf Landesebene ist jedoch der Anteil der Behörden, die bereits Maßnahmen entwickelt haben, deutlich höher als auf Ebene der Kommunen. Fast ein Viertel der Kommunen (24,2%) gab an, dass bei ihnen Maßnahmen weder existieren noch aktuell erarbeitet werden. Dementsprechend ist auf Kommunalebene auch mit 41,8% der Anteil der Befragten, die nicht wissen, ob in ihrer Behörde die Akten nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung aufbewahrt werden, vergleichsweise hoch. Auf Landesebene beträgt dieser Anteil 29,6%.

Hinsichtlich des Scannens und Vernichtens der originalen Papierdokumente fordert das EGovG von den Bundesbehörden, nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die elektronischen Dokumente mit den Papierdokumenten bildlich und inhaltlich übereinstimmen, wenn sie lesbar gemacht werden.<sup>10</sup> Diese orientieren sich dabei am häufigsten an der TR-RESISCAN, die hierfür technische Anleitungen beinhaltet. In den Landes- und Kommunalverwaltungen spielt die TR-RESISCAN eine eher untergeordnete Rolle. Stattdessen orientiert sich die Mehrheit an behördeninternen Festlegungen. Auf Kommunalebene ist mit 32% auch der Anteil der Behörden hoch, in denen die Anforderungen noch nicht geklärt sind.

**Abb. 20 Orientierungspunkte, um sicherzustellen, dass die elektronischen Dokumente mit den Papierdokumenten bildlich und inhaltlich übereinstimmen**



<sup>10</sup> Vgl. § 7 EGovG.

41,2% der Befragten gaben an, Dokumente mit hohem Schutzbedarf (bezüglich Integrität, Vertraulichkeit oder Verfügbarkeit) nicht ersetzend zu scannen. Weitere 38,2% setzen darauf, den Zugang zu den entsprechenden Räumlichkeiten zu beschränken und ihre Mitarbeiter zur sorgfältigen Handhabung der Dokumente zu verpflichten. Nur wenige nutzen das Vieraugenprinzip oder qualifizierte elektronische Signaturen und Zeitstempel.

### *Zusammenfassende Wertung der Angaben zu den Regelungen des EGovG des Bundes*

Die vom EGovG geforderten Maßnahmen zur Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung wurden oftmals noch nicht vollständig umgesetzt. Viele Befragte wissen daher nicht, ob in ihrer Behörde diese Grundsätze eingehalten werden. Dies gilt insbesondere für viele Landes- und Kommunalverwaltungen. Die Bundesbehörden haben zwar Maßnahmen schriftlich formuliert, aber auch ihnen mangelt es an eindeutigen Kriterien, da das EGovG den Grundsatz ordnungsgemäßer Aktenführung nicht normiert. Folglich ist davon auszugehen, dass die getroffenen Maßnahmen individuell definiert werden und somit in den einzelnen Behörden variieren.

Da die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung im EGovG nicht genauer definiert sind, bleibt das bereits in der Vergangenheit bestehende Unsicherheitsgefühl auch bei der Umsetzung des EGovG bestehen. Diese Feststellung gilt nicht nur für die Bundesverwaltung, sondern, da die Länder (mit Ausnahme Sachsens und Schleswig-Holsteins) noch keine eigenen E-Government-Gesetze verabschiedet haben, auch für die Landes- und Kommunalbehörden. Zudem erarbeiten aktuell nur einige weitere Bundesländer analoge rechtliche Grundlagen im Bereich E-Government, so dass in diesen Ländern in absehbarer Zeit keine rechtliche Legitimierung für die elektronische Aktenhaltung geschaffen wird.

## 2.7 Gleichstellung von elektronischen Rechnungen und Papierrechnungen

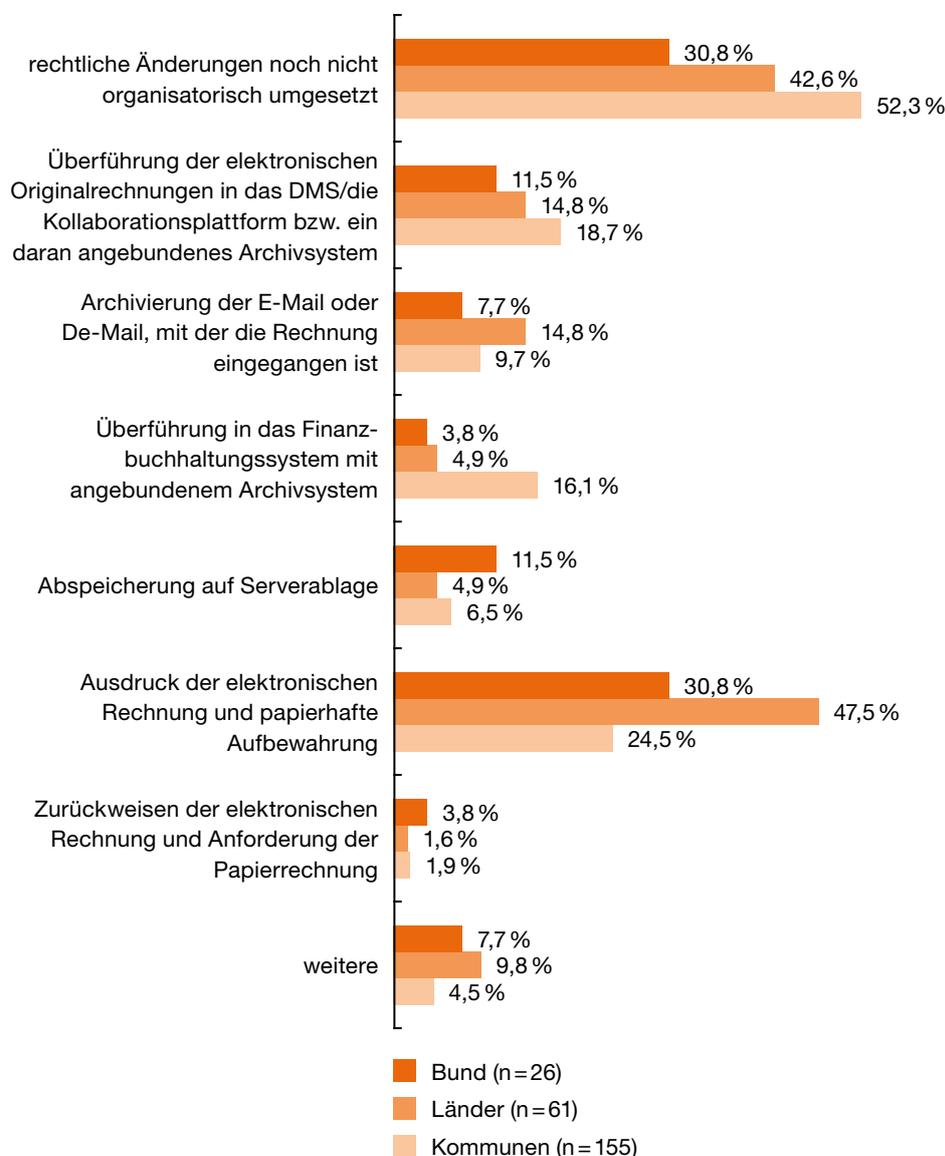
Neben der Einführung gesetzlicher Regelungen zur elektronischen Aktenführung wurden am 1. November 2011<sup>11</sup> auch § 14 Abs. 1 und 3 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) geändert. Die geänderten Absätze legen fest, dass Rechnungen, die zum Beispiel per E-Mail oder De-Mail übertragen werden, mit Papierrechnungen umsatzsteuerlich gleichzustellen sind. Dabei sind die elektronisch übermittelten Rechnungen als Originaldokumente zu betrachten, die entsprechend den Aufbewahrungsfristen ordnungsgemäß aufzubewahren sind.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Vgl. BGBl. I, S. 2131.

<sup>12</sup> Auf die Schwierigkeiten bei der Auslegung der Änderungen reagierte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit einem elfseitigen Rundschreiben vom 2. Juli 2012 (IV D 2 – S 7287-a/09/10004:003).

In knapp der Hälfte der Behörden (47,3%) sind bislang keine Maßnahmen ergriffen worden, die die Aufbewahrung der elektronischen Originalrechnung für den gesamten Aufbewahrungszeitraum sicherstellen. Im Bund ist dabei der Anteil der Behörden, die die Änderung noch nicht umgesetzt haben, mit 30,8% geringer als in den Landes- (42,6%) und Kommunalverwaltungen (52,3%). Viele Behörden drucken die elektronischen Rechnungen im Widerspruch zu den rechtlichen Vorgaben noch aus und bewahren sie in Papierform auf. Dass elektronische Rechnungen zurückgewiesen und stattdessen Papierrechnungen angefordert werden, geschieht allerdings nur in insgesamt 2% der Behörden. Lediglich 17% überführen die elektronische Originalrechnung in ein DMS oder eine Kollaborationsplattform bzw. in ein an das Finanzbuchhaltungssystem angebundenes Archivsystem.

**Abb. 21 Wie wird sichergestellt, dass die elektronischen Originalrechnungen für den geforderten Zeitraum aufbewahrt werden?**



### *Zusammenfassende Wertung der Angaben zur Gleichstellung von elektronischen Rechnungen und Papierrechnungen*

Auch bei der Gleichstellung elektronischer Rechnungen und Papierrechnungen zeigt sich, dass viele Behörden die neuen rechtlichen Vorschriften noch nicht umgesetzt haben. Der Anteil der Behörden, die elektronische Rechnungen ausdrucken und in Papierform lediglich die Rechnungskopie aufbewahren, ist deutlich höher als der Anteil der Behörden, die die elektronischen Originalrechnungen in ein DMS oder eine Kollaborationsplattform überführen.

Somit ist festzustellen, dass einige Verwaltungen beim Umgang mit elektronischen Rechnungen gegen geltendes Recht verstoßen, anstatt von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, die elektronische Rechnung zurückzuweisen und eine Papierrechnung anzufordern. Derartige Rechtsverstöße erhöhen unter Umständen das Prozessrisiko.

---

## D Interviews

Um die Ergebnisse der Umfrage zu vertiefen, wurden qualitative Interviews mit Vertretern des Bundesministeriums des Innern (BMI), des niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport sowie des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB) geführt.

Die Interviews bestätigen, dass der Einführung der elektronischen Akte (E-Akte) in der öffentlichen Verwaltung eine hohe Bedeutung beigemessen wird. Knappe Haushaltsmittel, die demografische Entwicklung sowie das veränderte Kommunikationsverhalten erfordern diesen Modernisierungsschritt mit zunehmender Dringlichkeit. Durch die Verringerung nicht wertschöpfender Tätigkeiten (z. B. Minimierung der Recherchezeiten, übergreifender Zugriff auf Informationen) können nach Ansicht des DStGB Kapazitäten freigesetzt werden, die für zukunftsweisende, analysegetriebene Themen benötigt werden (z. B. Open Big Data und Open Data).

Dennoch befinden sich viele Einführungsprojekte nach wie vor im Status der Pilotierung. Bisher haben nur wenige Behörden die Einführung der E-Akte von den Pilotreferaten auf das gesamte Haus ausgeweitet. Grund ist nach Ansicht der Interviewten häufig die fehlende Akzeptanz der neuen Arbeitsweise und des neuen Systems unter den Beschäftigten. Während sich in strukturierten Verfahren mit hohen Fallzahlen leicht ein persönlicher Nutzen aus der E-Akte ziehen lässt (Übersichtlichkeit, Komplexitätsreduktion), ist ein solcher Nutzen bei Sachakten wesentlich schwieriger zu erzielen. Hier überwiegt zunächst der zusätzliche Arbeitsaufwand, der daraus resultiert, Metadaten einpflegen zu müssen, da aufgrund der anfänglich fehlenden Datenbasis der Nutzen erst später erkennbar ist. Zudem tragen starre E-Akte-Lösungen häufig den Flexibilitätsanforderungen der Nutzer nicht Rechnung. Hier gilt es, bereits in der konzeptionellen Vorbereitung der Einführung Ansätze zu berücksichtigen, die für den Anwender einen schnellen Nutzen generieren und auch die Integration der Systeme in die Arbeitswelt berücksichtigen. Einen solchen Ansatz könnten Kollaborationsplattformen darstellen, mit deren Hilfe beispielsweise die Art der Mitzeichnung verändert und Akzeptanz für die elektronische Akte erreicht werden kann. Zudem betonen die Gesprächspartner, dass das nachhaltige Bekenntnis der Hausleitung zum Einführungsprojekt in allen Verwaltungsebenen Voraussetzung ist, um anfänglichen Widerständen in umfangreichen Veränderungsprozessen zu begegnen sowie die Einführung der E-Akte erfolgreich voranzutreiben.

Den rechtlichen Rahmen, den das EGovG des Bundes und die Nachfolgeregelungen auf Landesebene zur Verfügung stellen bzw. der aktuell von den Bundesländern erarbeitet wird, bewerten die Interviewpartner positiv, insbesondere den Verweis des EGovG auf die TR-RESISCAN des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), die Handlungsempfehlungen für das ersetzende Scannen enthält. Allerdings entbinden diese Hilfestellungen die einführenden Behörden nicht davon, Verantwortung für den Prozess zu übernehmen. Im Rahmen einer Schutzbedarfsanalyse sind Risiken zu bewerten und der Prozess ist entsprechend auszugestalten. Dabei sind sich die Gesprächspartner einig, dass ein definierter Scanprozess zwar aktuell noch notwendig ist, langfristig jedoch der elektronische Posteingang das Ziel und der Regelfall sein sollte. Die Fokussierung auf den Scanprozess könnte dabei der Förderung des elektronischen Posteingangs entgegenstehen.

In diesem Zusammenhang bewerten die Gesprächspartner den technologiegetriebenen Ansatz der TR-RESISCAN teilweise kritisch. Der Einsatz einer qualifizierten elektronischen Signatur im Scanprozess schützt nicht vor Fehlern, wenn zum Beispiel ein unvollständig gescanntes Dokument signiert wird. Daher kommt vielmehr der Organisation des Scan-Prozesses inklusive definierter interner Kontrollmechanismen eine entscheidende Rolle zur Gewährleistung der Qualität zu.

Unter den Gesprächspartnern besteht zudem Einigkeit darüber, dass die im EGovG erwähnten, jedoch nicht normierten Grundsätze ordnungsgemäßer elektronischer Aktenführung lediglich einen Rahmen vorgeben, der inhaltlich von den einzelnen Behörden noch auszufüllen ist. Es fehlen Kriterien, die die Anforderungen an die ordnungsgemäße Aktenführung näher beschreiben. Die Kriterien müssten sowohl die technischen als auch die organisatorischen Aspekte sowie Anforderungen an die Verfahrensdokumentation umfassen und eine Prüfung durch einen unabhängigen Dritten ermöglichen.

Eine rechtliche Regelung bzw. Beschreibung der Anforderungen an die ordnungsgemäße elektronische Aktenführung wird allerdings vor dem Hintergrund umfangreich notwendiger Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren (z. B. Ressortbeteiligung, Einrichtung von Bund-Länder-Arbeitsgruppen) weder als zweckmäßig empfunden noch für realisierbar gehalten. Vielmehr könnten solche Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung – analog zum einstigen DOMEA-Standard oder dem heutigen „Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit“ – in einem Konzept definiert werden, das, wenn es sich in der Praxis bewährt, zum De-facto-Standard für die öffentliche Verwaltung wird.

# E Bewertung der Studienergebnisse

In diesem Kapitel werden die Erkenntnisse aus der Studie erläutert und bewertet.

## 1 Wesentliche Erkenntnisse aus der Studie

Die Ergebnisse der Studie führen zusammengefasst zu folgenden Erkenntnissen:

1. Es besteht ein großes Interesse auf allen Verwaltungsebenen an der elektronischen Aktenführung. Dies belegt die hohe Rücklaufquote von 44 %.
2. Der Anteil der Behörden, die DMS bzw. Kollaborationsplattformen nutzen, ist im Vergleich zur Vorgängerstudie aus dem Jahr 2010 um etwa 13 % gestiegen. Die Systeme werden jedoch in den meisten Fällen nur in ausgewählten Organisationseinheiten oder im Pilotbetrieb eingesetzt.
3. In den Bundesbehörden ist bezüglich des Einführungsgrads von DMS bzw. Kollaborationsplattformen kein Fortschritt zu erkennen. Sie werden inzwischen von den Landesverwaltungen überholt. Viele Kommunen haben seit der Erhebung 2010 mit der Einführung eines DMS bzw. einer Kollaborationsplattform begonnen, befinden sich aber häufig noch am Anfang des Umsetzungsprozesses.
4. Die meisten Behörden führen ihre elektronischen Akten in DMS. Dabei hat der Anteil der Behörden, die DOMEA-zertifizierte Produkte einsetzen, im Vergleich zu 2010 zugenommen – obwohl der DOMEA-Standard nicht mehr aktuell ist und die Zertifizierung eingestellt wurde.
5. Die Regelwerke wurden im Zuge der Einführung elektronischer Akten in vielen Fällen noch nicht angepasst, weil dies oft als nicht notwendig erachtet wird. Am häufigsten haben die Bundesbehörden die Schriftgutverwaltung angepasst und so die Grundlage für eine konsistente Nutzung elektronischer Akten geschaffen. In den Kommunen scheint die Anpassung organisatorischer Rahmenbedingungen bislang wenig Gewicht zu haben.
6. Ein konsequentes ersetzendes Scannen findet selten statt. Auch hier ist ein hohes Maß an Unsicherheit erkennbar: Die Fristen zur Aufbewahrung von Papierdokumenten variieren stark, es orientieren sich mehr Behörden am veralteten DOMEA-Konzept als am aktuellen EGovG bzw. der TR-RESISCAN. Eine konkrete Ausgestaltung der im EGovG definierten Regelungen, zum Beispiel in Form eines Kriterienkatalogs, fehlt bislang, sodass die Interpretation der Regelungen den Verwaltungen überlassen bleibt.
7. In den Verwaltungen, in denen Papierdokumente nach dem Scannen nicht vernichtet werden, ist meist nach wie vor die Papierakte führend. Dies hemmt in der Regel die Akzeptanz bei den Beschäftigten, da durch die doppelte Aktenführung vermeidbarer Mehraufwand entsteht und der Nutzen der elektronischen Akte nicht ersichtlich wird.

8. Die Bundesbehörden haben sich bereits intensiver mit den im EGovG vorgeschriebenen Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung beschäftigt als die Landes- und Kommunalbehörden. Auch im Hinblick auf die ordnungsgemäße (Langzeit-)Speicherung von E-Akten ist der Bund den Ländern und Kommunen voraus. Hier fehlen größtenteils noch rechtliche Grundlagen, beispielsweise in Form von landeseigenen E-Government-Gesetzen. Kaum eine Behörde lässt von Dritten Begutachtungen durchführen.
9. Elektronische Rechnungen werden nur selten in DMS bzw. Kollaborationsplattformen übertragen. Die meisten Behörden drucken entgegen den rechtlichen Bestimmungen elektronische Rechnungen aus und bewahren diese in Papierform auf.

Die oben genannten Punkte zeigen, dass der Umgang mit dem bestehenden rechtlichen Rahmen bei der Einführung der E-Akte für viele Verwaltungen weiterhin eine große Herausforderung darstellt.

## 2 Rechtlicher Rahmen des EGovG

Seit Veröffentlichung der Vorgängerstudie von PwC und IMTB im Jahr 2010 haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen der elektronischen Aktenführung geändert. Am 1. August 2013 ist das EGovG auf Bundesebene in Kraft getreten. Dieses regelt unter anderem Grundsätze der elektronischen Aktenführung und des ersetzenden Scannens.

§ 7 Abs. 2 EGovG legt dar, dass die elektronische Akte nach Einführung in den Behörden grundsätzlich die „führende“ und alleinige Akte sein soll. Eine doppelte Aktenführung, bestehend aus elektronischer Akte und Papierakte, soll vermieden werden. Um eine vollständige elektronische Akte zu gewährleisten und doppelte Aktenführung zu vermeiden, ist es notwendig, Papierdokumente zu scannen. Werden Papierdokumente nach dem Scannen vernichtet, spricht man vom „ersetzenden Scannen“.

### 2.1 Regelungen zum ersetzenden Scannen

#### **Regelungen des EGovG**

Das EGovG schafft die „Ermächtigungsgrundlage für die Vernichtung der eingescannten Papierunterlagen nach ihrer Digitalisierung, sodass das Scanprodukt zur Grundlage der weiteren Bearbeitung gemacht werden kann. Dabei soll das ersetzende Scannen zum Regelfall des Umgangs mit Papierdokumenten werden.“<sup>13</sup>

Im EGovG selbst ist das ersetzende Scannen nach § 7 Abs. 2 lediglich insofern geregelt, als dass die Behörde für die Umwandlung in ein digitales Dokument mit „Urkundsbeweis“ die Übereinstimmung zwischen Papierdokument und Digitalisat „nach dem Stand der Technik“<sup>14</sup> sicherzustellen hat. In der Begründung zum Entwurf des EGovG wird erläutert, dass der „Stand der Technik“ beispielsweise aus der TR-RESISCAN des BSI abgeleitet werden kann.

---

<sup>13</sup> Minikommentar zum Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, BMI.

<sup>14</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften.

### **Regelungen der TR-RESISCAN**

In der TR-RESISCAN finden die Behörden handhabbare Kriterien für die Organisation und technische Realisierung des ersetzenden Scannens. Unter anderem empfiehlt die Richtlinie eine Schutzbedarfsanalyse, die behördenintern individuell durchzuführen ist und für deren Ergebnis die Behörde die Verantwortung trägt. Abhängig vom definierten Schutzbedarf ergeben sich spezifische technische und organisatorische Anforderungen an den Scanprozess, die von der TR-RESISCAN konkret definiert werden. Die organisatorischen Maßnahmen müssen letztlich in behördenindividuellen Organisationsverfügungen verbindlich festgelegt werden.

In technischer Hinsicht fordert die TR-RESISCAN im Rahmen umfangreicher Schutzmaßnahmen unter anderem die Nutzung elektronischer Signaturen zur Absicherung von Integrität und Authentizität des Originaldokuments mit allen Konsequenzen. Werden qualifiziert elektronisch signierte Dokumente in elektronischen Akten abgelegt, gelten für diese besondere Anforderungen an die Langzeitspeicherung.<sup>15</sup> So muss die Gültigkeit einer Signatur noch 30 Jahre nach Anbringen am Originaldokument nachgewiesen werden können. Die Signaturverordnung (SigV) gibt hier vor, dass bei Auslaufen der Gültigkeit der Signaturen aufgrund zu geringer Schlüssellängen die ungültigen Signaturen übersigniert werden müssen.

### **Regelungen des Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten und Regelungen der Zivilprozessordnung (ZPO)**

Im Kern zielen die Anforderungen an das ersetzende Scannen darauf ab, eine möglichst hohe Beweiskraft des elektronischen Dokuments (das aus juristischer Sicht kein Original mehr ist) zu gewährleisten, damit dieses vor Gericht stets anerkannt wird. Mit dem Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten wurde nicht nur die Möglichkeit geschaffen, Dokumente vor Gericht in elektronischer Form einzureichen, sondern auch die Beweiskraft einer gescannten öffentlichen Urkunde mit derjenigen des Papieroriginals gleichgestellt – sofern eine bildliche und inhaltliche Übereinstimmung mit der Urschrift nachgewiesen werden kann. In diesem Zusammenhang wurde auch § 371b ZPO angepasst und um die Beweiskraft öffentlicher Urkunden erweitert.

## **2.2 Bewertung der Regelungen zum ersetzenden Scannen**

### **Alternativen zur TR-RESISCAN**

Da im EGovG lediglich davon die Rede ist, die Übereinstimmung zwischen Original und Digitalisat nach dem „Stand der Technik“ sicherzustellen, können grundsätzlich auch andere Ansätze als die TR-RESISCAN herangezogen werden. Denkbar ist die Orientierung an Richtlinien der Privatwirtschaft wie den „Prüfkriterien für Dokumentenmanagement-Lösungen“ (PK-DML) oder den Kriterien IDW RS FAIT 3 des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (Fachausschuss für Informationstechnologie) zu den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung beim Einsatz elektronischer Archivierungsverfahren. Letztlich ist nicht entscheidend, nach welcher Richtlinie die Behörden ihr Handeln begründen, sondern dass die Behörde die Organisation und technische Realisierung des ersetzenden Scannens im Sinne der jeweiligen Richtlinie konzipiert und dokumentiert sowie eine Entscheidung bezüglich der Einführung dieser Lösung trifft und verantwortet.

<sup>15</sup> Es gilt die Technische Richtlinie 03125 „Beweiswerterhaltung kryptographisch signierter Dokumente“ (TR-ESOR).

### **Beweiskraft elektronischer Dokumente**

Ausgehend von einer individuellen Schutzbedarfsanalyse muss die Behörde darüber entscheiden, welche Dokumente welchen Schutzbedarf haben, die Richtlinien für den entsprechenden Schutzbedarf umsetzen und die Verantwortung für die Umsetzung regeln. Dies kann auch bedeuten, dass die Entscheidung für ein „einfaches“ Scanverfahren fällt, obwohl ein einzelnes Gerichtsverfahren aufgrund des zu geringen Beweiswerts eines elektronischen Dokuments zum Nachteil desjenigen ausgehen könnte, der ein solches Beweismittel vorbringt. Sind die finanziellen Konsequenzen des Ausfallrisikos geringer als die Einsparungen, die sich aus den um ein Vielfaches geringeren Investitions- und Betriebskosten der „einfachen“ Scanlösung ergeben, kann im Sinne der Wirtschaftlichkeit eine sinnvolle Gesamtlösung entstehen.

Für die *Simulationsstudie Ersetzendes Scannen*<sup>16</sup> wurden Gerichtsverfahren simuliert, in denen gescannte Dokumente als Beweismittel vor Gericht verwendet werden. Die Ergebnisse bestätigen die Praxistauglichkeit des ersetzenden Scannens: Ersetzend gescannte elektronische Dokumente werden vor Gericht grundsätzlich als Beweismittel anerkannt. Insbesondere dokumentierte, standardisierte (Scan-) Verfahren bieten hinreichend Sicherheit bei der Beweisführung.

## **2.3 Regelung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung**

Mit dem EGovG und dem Verweis auf die TR-RESISCAN wurden für das ersetzende Scannen umfassende, handhabbare Kriterien formuliert. Anders verhält es sich im Bereich der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung<sup>17</sup>:

„Der nicht gesetzlich normierte Grundsatz ordnungsgemäßer Aktenführung umfasst die Pflicht der Behörde zur objektiven Dokumentation des bisherigen wesentlichen sachbezogenen Geschehensablaufs und folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip, da nur eine geordnete Aktenführung einen rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug mit der Möglichkeit einer Rechtskontrolle durch Gerichte und Aufsichtsbehörden ermöglicht.“<sup>18</sup>

Die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung sind nicht gesetzlich normiert – im EGovG sind keine konkreten Kriterien definiert, die die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung beschreiben. Unter anderem betrifft dies den Bereich der Langzeitspeicherung,<sup>19</sup> für den die Ableitung organisatorischer Handlungsnormen kaum möglich ist. So ist beispielsweise nicht geregelt, wie im Sinne der Langzeitspeicherung mit elektronischen Dokumenten umzugehen ist. Weiterhin regelt das EGovG nur rudimentär, wie die Behörden Dokumente behandeln müssen, die sie an externe Empfänger versenden.

---

<sup>16</sup> Prof. Dr. Alexander Roßnagel, Maxi Nebel, *Simulationsstudie Ersetzendes Scannen*, 2014.

<sup>17</sup> § 6 EGovG.

<sup>18</sup> Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften.

<sup>19</sup> Die Anforderungen an die Langzeitspeicherung elektronisch signierter Dokumente sind in der TR-ESOR dargelegt.

## 2.4 Bewertung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung

Vergleicht man die Regelungen des EGovG mit Regelungen aus dem privatwirtschaftlichen Bereich, zum Beispiel PK-DML oder IDW RS FAIT 3, greift das EGovG an einigen Stellen organisatorisch zu kurz. Die Unterfütterung mit handhabbaren Kriterien bleibt in vielen Bereichen den Behörden selbst überlassen und führt zu Unsicherheiten bei der Umsetzung der Anforderungen.

Eine Orientierung an Richtlinien aus der Privatwirtschaft kann bei der Definition von Kriterien hilfreich sein – auch wenn diese an die Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung angepasst werden müssen. Das Handlungsfeld 2 schlägt entsprechende Kriterien für eine ordnungsgemäße elektronische Aktenführung vor.

### Zusammenfassung

Das EGovG gibt in Bezug auf das ersetzende Scannen mit dem Verweis auf die TR-RESISCAN eine Vielzahl zweckmäßiger Maßnahmen zur Organisation und technischen Realisierung des ersetzenden Scannens vor. Aus technischer Sicht haben diese Maßnahmen jedoch weitreichende Konsequenzen und sollten daher mit Blick auf ihre Kosten und Nutzen abgewogen werden. Für die Themenbereiche Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung und Langzeit-speicherung hingegen gibt das EGovG keine konkreten organisatorischen und technischen Maßnahmen zur Umsetzung vor.

## 3 Praxishinweise

Aus Sicht von PwC und IMTB sollten im Sinne einer praxisgerechten Handhabung der elektronischen Aktenführung folgende Hinweise berücksichtigt werden:

- Für das Signieren von Dokumenten könnte es ausreichen, die Gültigkeit der Signatur im Moment des Eingangs zu überprüfen (Prüfung der Authentizität des Einsenders und Integrität des Originaldokuments) und auf einen langjährigen Gültigkeitsnachweis zu verzichten, wie beispielsweise Behörden in Österreich vorgehen.<sup>20</sup>
- Für eine belastbare Beweisführung mit elektronischen Dokumenten vor Gericht könnte ein entsprechend konzipiertes und dokumentiertes Scanverfahren genügen, das die Beweisführung mithilfe besonderer organisatorischer Maßnahmen erreicht – ohne Umsetzung der komplexen Vorgaben der TR-ESOR.
- Im Rahmen der elektronischen Aktenführung sollen langfristig medienbruchfreie digitale Prozesse vorangebracht werden, indem Dokumente elektronisch erstellt und versendet werden und wiederum elektronisch in der Behörde eingehen. Ziel sollte dementsprechend eine Minimierung des Scanbedarfs durch weitgehende elektronische Kommunikation sein. Dies sollte bei allen Regelungen zum ersetzenden Scannen nicht aus den Augen verloren werden.

<sup>20</sup> Vgl. §§ 2 und 3a SigG und §§ 4 und 7 SigG (Bundesgesetz über elektronische Signaturen Österreich).

- Bei strukturierten Prozessen mit hohen Fallzahlen ist ein persönlicher Nutzen für die beteiligten Bearbeiter leichter und schneller als bei teilstrukturierten Prozessen zu erreichen. Daher sollte bereits in der Konzeption elektronischer teilstrukturierter Prozesse darauf geachtet werden, dass trotz anfänglichen Mehraufwands durch die Pflege von Metadaten schnell ein solcher Nutzen entsteht. Eine Möglichkeit ist beispielsweise die Nutzung von Kollaborationsplattformen, mit deren Hilfe der Mitzeichnungsprozess vereinfacht werden kann oder Raum für informelle Abstimmungen entsteht.

***„Eine E-Akten-Lösung darf den Beschäftigten nicht alle individuellen Freiheiten nehmen.“***

Dr. Lydia Tsintsifa, Bundesministerium des Innern,  
zuständige Referentin für das Themengebiet  
elektronische Verwaltungsarbeit

In der freien Wirtschaft erfolgen Prüfungen auf Revisionsicherheit beim ersetzenden Scannen inklusive der Speicherung von Dokumenten im DMS bislang ohne den Einsatz der qualifizierten Signatur und ohne Beachtung der Vorgaben der TR-RESISCAN.

So wurde zum Beispiel die Verpflichtung, eine qualifizierte elektronische Signatur auf elektronisch übermittelten Rechnungen vorhalten zu können, durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 aufgehoben. Eine Speicherung der elektronisch übermittelten Rechnung in elektronischer Form ist Pflicht. Das heißt, die ausschließliche Aufbewahrung des Ausdrucks ist damit nicht erlaubt und berechtigt nicht zum Vorsteuerabzug. In Papierform erhaltene und erst dann mittels des späten Scannens erfasste Rechnungen sind ohne qualifizierte elektronische Signatur aufzubewahren. Der Scanvorgang ist jedoch zu dokumentieren und zu protokollieren.

Grundsätzlich werden in Papierform eingehende Dokumente in der Privatwirtschaft entsprechend ihrem Schutzbedarf behandelt. Je nach Schutzbedarf werden sie ohne den Einsatz einer qualifizierten Signatur ersetzend gescannt oder (zum Beispiel bei Urkunden) das Papieroriginal wird aufbewahrt.

## F Handlungsempfehlungen

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass das Interesse an einer vollständigen elektronischen Aktenführung in der Verwaltung groß ist. Viele Behörden aller Verwaltungsebenen setzen bereits DMS bzw. Kollaborationsplattformen ein oder planen deren Einführung. Bei der Umsetzung der elektronischen Aktenführung orientieren sich schon heute viele Behörden an den Regelungen des EGovG, beispielsweise in Bezug auf das ersetzende Scannen. Dennoch lassen die Umfrageergebnisse den Schluss zu, dass in vielen Bereichen der elektronischen Aktenführung Unsicherheit über die konkrete Anwendung herrscht.

Auf Basis der Ergebnisse dieser Studie haben PwC und IMTB die im Folgenden beschriebenen Handlungsfelder identifiziert, um die Behörden dabei zu unterstützen, ihre Unsicherheit über die ordnungsgemäße elektronische Aktenführung mithilfe handhabbarer Normen und möglichst standardisierter Handlungsschritte zu überwinden.

### 1 Handlungsfeld 1: Kriterien für eine ordnungsgemäße Aktenführung formulieren

Wie an den Umfrageergebnissen erkennbar, mangelt es der öffentlichen Verwaltung an einer klaren, konkreten Vorgabe, welche die Grundsätze ordnungsgemäßer elektronischer Aktenführung definiert. Zwar werden in verschiedenen gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen (z. B. EGovG) einzelne Aspekte der Aktenführung explizit oder implizit angesprochen, eine umfassende operativ nutzbare Vorgabe hinsichtlich Art, Qualität und Handhabung gibt es aber nicht.

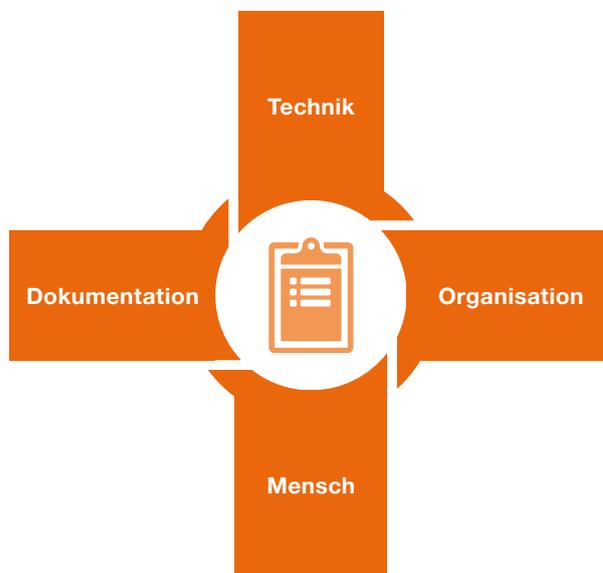
Wie in Kapitel E beschrieben, liefert das EGovG in Verbindung mit einschlägigen Richtlinien zwar im Bereich des ersetzenden Scannens handhabbare Kriterien und Normen, überlässt es an anderen Stellen jedoch den Behörden, Kriterien abzuleiten. Dies führt – wie in den Umfrageergebnissen erkennbar – zu Unsicherheit der Umsetzung der elektronischen Aktenführung.

Vom Verband Organisations- und Informationssysteme e. V. (VOI) wurde unter Beachtung des gesetzlichen Rahmens der Privatwirtschaft (siehe Anhang) ein Kriterienkatalog entwickelt, der aus den rechtlichen Vorgaben konkrete Prüfkriterien ableitet. Auch das IDW hat Kriterien zusammengetragen, die IDW RS FAIT 3. Diese Kataloge konkretisieren die Anforderungen an eine elektronische und revisionssichere Aktenführung im privatwirtschaftlichen Bereich.

Aufgrund der speziellen Anforderungen der öffentlichen Verwaltung können Behörden solche Kriterienkataloge nicht unangepasst übernehmen. PwC und IMTB empfehlen daher, einen Kriterienkatalog zu entwickeln, der sich an den IDW RS FAIT 3 orientiert und zusätzliche, behördenspezifische Anforderungen berücksichtigt.

Hierbei sollten vier Dimensionen der elektronischen Verwaltungsarbeit berücksichtigt werden: Technik, Organisation, Mensch und Dokumentation.

**Abb. 22 Dimensionen für einen Kriterienkatalog**



Diese Dimensionen umfassen in der Summe alle Aspekte, die für den Bereich der elektronischen Aktenführung relevant sind und im Rahmen der Konzeption und Umsetzung solcher Systeme im Sinne prüfbarer Kriterien vorgegeben sein sollten.

### 1.1 Dimension Technik

Die Dimension Technik bildet die Basis der elektronischen Aktenführung und umfasst die Anforderungen an die IT-Infrastruktur von der Hardware bis zur Software sowie die Vorkehrungen zum Schutz der Daten (IT-Sicherheit). Ziel ist es, durch sorgfältigen Einsatz der Technik kontinuierlich sicherzustellen, dass die elektronische Aktenführung ordnungsgemäß und revisionssicher abläuft.

#### **Hard- und Software**

Für einen ordnungsgemäßen Umgang mit der elektronischen Akte müssen die Hardware- und die Softwarekomponente reibungslos zusammenspielen. In einem ersten Schritt sollte insbesondere das DMS im Hinblick auf organisationsinterne und rechtliche Anforderungen angepasst werden. Mit Einführung der E-Akte liegen alle aktenrelevanten Dokumente elektronisch vor. Damit die Behörde arbeitsfähig bleibt, ist ein sicherer Betrieb der IT-Infrastruktur unabdingbar. Es muss sichergestellt werden, dass keine Daten verloren gehen können. Dazu muss zum Beispiel das DMS auf Basis eines Maßnahmenplans so strukturiert werden, dass Störungen oder Fehler verhindert bzw. schnellstmöglich behoben werden können. Hilfreiche Hinweise für das Fehler- und Servicemanagement liefert die IT Infrastructure Library (ITIL). Zudem sollte im Sicherheitskonzept eine Back-up-Lösung zur Datensicherung beschrieben sein, durch die das System verlorene Dokumente wiederherstellen kann.

Insbesondere muss das eingesetzte IT-System gewährleisten, dass (zum Zwecke des Beweiserwerths) eine originalgetreue Reproduktion der Dokumente möglich ist. Das IT-System und seine Komponenten müssen folglich permanent aktualisiert werden.

### **IT-Sicherheit**

In Bezug auf die IT-Sicherheit muss ein DMS zur ordnungsgemäßen elektronischen Aktenführung die Einhaltung folgender Anforderungen sicherstellen:

- Vollständigkeit der elektronischen Akte
- lückenlose Erfassung von Dokumenten
- lückenlose Datenverarbeitung
- originalgetreue Reproduktion
- Archivierung bzw. Vernichtung
- Kontrollmechanismen zur Gewährleistung dieser Anforderungen

Um die ordnungsgemäße elektronische Aktenführung sicherzustellen, ist es zwingend erforderlich, ein IT-Sicherheitskonzept zu erstellen, das alle relevanten Aspekte der Datenverarbeitung, des Datenschutzes und der Datensicherheit regelt. Ausgehend vom Schutzbedarf der Dokumente sollten Schutzmaßnahmen abgeleitet werden, die ebenfalls in das IT-Sicherheitskonzept aufgenommen werden sollten. Hierzu gehört beispielsweise ein Berechtigungskonzept mit Zugangs-, Zutritts- und Zugriffsrechten. Das BSI hat ein Audit (IT-Grundschutz) für die Sicherheitsüberprüfung von IT-Systemen entwickelt. Im Rahmen des Audits wird die Referenzdokumentation auf Konformität mit der IT-Sicherheit geprüft und mit der Umsetzung der Sicherheitsmaßnahmen im DMS abgeglichen.

Auch bei der Auslagerung von Prozessen im Rahmen der elektronischen Dokumentenspeicherung in einem DMS (Outsourcing des Scannens z. B. an ein Dienstleistungszentrum des Bundes) haben die jeweiligen Behörden sicherzustellen, dass auch das Dienstleistungszentrum den Anforderungen an die elektronische Speicherung entspricht.

## **1.2 Dimension Organisation**

Die Dimension Organisation ergänzt die technischen Aspekte um die Anforderungen an Struktur und Prozesse der einzelnen Organisationen, da diese bei der Einführung einer elektronischen Aktenführung starken Änderungen unterliegen. Die Dimensionen Organisation und Technik müssen im Zusammenhang betrachtet werden, da sie nicht unabhängig voneinander agieren können. In dem Fehlen geeigneter begleitender organisatorischer Maßnahmen liegt häufig begründet, dass – wie auch die Umfrageergebnisse zeigen – Einführungsprojekte im Pilotbetrieb starten, jedoch selten auf den Regelbetrieb ausgeweitet werden.

### **Organisationsaufbau**

Auf Basis der Organisationsstruktur der Behörde wird das für eine ordnungsgemäße elektronische Aktenführung notwendige Zugriffs- und Rollenkonzept abgeleitet (siehe IT-Sicherheit). Mithilfe der Kombination einer Protokollierung der Daten durch das IT-System und der Verfahrensdokumentation werden die elektronischen Akten und Dokumente vor Verfälschung und nicht dokumentierter Löschung geschützt. Ein Zugriffs- und Rollenkonzept sollte jedoch immer mit einer Prozessbetrachtung einhergehen, eine reine Abbildung der Organisationsstruktur ist wenig zielführend.

### Prozesse

Für eine ordnungsgemäße elektronische Aktenführung müssen die Prozesse der Erfassung, Indexierung und Bearbeitung von Dokumenten nachvollziehbar dokumentiert werden.

Die Verfahrensdokumentation muss insbesondere beinhalten:

- eine Beschreibung der sachlogischen Lösung
- die Beschreibung der programmtechnischen Lösung
- eine Beschreibung, wie die Programmidentität gewahrt wird
- eine Beschreibung, wie die Integrität von Daten gewahrt wird
- Arbeitsanweisungen für den Anwender
- Angaben zum Regel- und Notfallbetrieb (Aufgaben und Befugnisse von Administratoren, Regelungen zum Change-Management und zur Verwaltung von Speichermedien)
- Vorgaben, wann ein Dokument archiviert werden muss und das Papierdokument vernichtet werden darf

Insbesondere die hybride Aktenführung (Teile der aktenrelevanten Dokumente befinden sich in der Papierakte, weitere Teile bereits in der E-Akte) schränkt die Nachvollziehbarkeit erheblich ein. Mit der Einführung der E-Akte sollen aktenrelevante Dokumente so früh wie möglich in die E-Akte überführt werden, um hybride Strukturen zu vermeiden sowie die Vollständigkeit, Integrität und Authentizität der Daten bestmöglich sicherzustellen. Aus diesem Grund sollte eine Verfahrensdokumentation für den Scanprozess und eine Richtlinie für den Umgang mit E-Mails erstellt werden. Ebenfalls sollte beachtet werden, dass das elektronische Dokument am Ende seines Lebenszyklus dem zuständigen Archiv angeboten und auf Aufforderung des Archivs dorthin überführt werden muss. Hierfür sollte ebenfalls ein Vorgehen definiert werden.

Im Rahmen der Prozessbetrachtung sollten ebenfalls Entscheidungen über den Betrieb des IT-Systems getroffen werden: Ist ein Eigenbetrieb des Systems sinnvoll oder sollte es extern betrieben werden? Im Falle eines externen Betriebs muss der ordnungsgemäße Betrieb vertraglich abgesichert werden.

## 1.3 Dimension Mensch

Die Dimension Mensch betrachtet insbesondere die Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter für die Ausführung der neuen, geänderten Arbeitsabläufe, den Umgang mit den technischen Systemen sowie die Maßnahmen, mit denen die nötige Akzeptanz für die elektronische Aktenführung geschaffen werden soll. Die Akzeptanz der Systemnutzer ist ein primärer Erfolgsfaktor für die elektronische Aktenführung.

### Qualifikation

Die Beschäftigten der Behörde, die zu Systemnutzern werden, müssen zu der korrekten Führung von E-Akten befähigt werden. Dazu gehört nicht allein, dass sie im Umgang mit dem IT-System geschult werden müssen, vielmehr müssen sie für die neuen Arbeitsabläufe und die Anwendung der organisatorischen Richtlinien sensibilisiert und qualifiziert werden.

### Akzeptanz

Bei der Einführung elektronischer Akten muss die betroffene Behörde berücksichtigen, dass die Umstellung von der Aktenführung in Papier auf Elektronik eine tiefgreifende Veränderung der Arbeitsweise der Beschäftigten bedeutet. Die Beschäftigten müssen sich von alten Mustern lösen, auch informelle Regelungen aufgeben und sich an die Vorgaben der veränderten Abläufe und des IT-Systems halten. Dies löst zu Beginn eines Einführungsprojekts Widerstand und Konflikte aus, denen richtig begegnet werden muss. Hilfreich sind ein frühzeitiges, bewusstes Veränderungsmanagement und Instrumente, die Akzeptanz schaffen und dem Widerstand entgegenwirken.

Aufgabe eines Veränderungsmanagements ist es, frühzeitig Ziele und Nutzen einer elektronischen Aktenführung zu vermitteln und die Beschäftigten in die Definition der neuen Arbeitsabläufe und die Ausgestaltung des IT-Systems weitestgehend einzubinden.

Gleichzeitig wird der Erfolg der E-Akte maßgeblich davon beeinflusst, wie stark die Unterstützung des Projekts von der Behördenleitung „vorgelebt“ wird.

## 1.4 Dimension Dokumentation

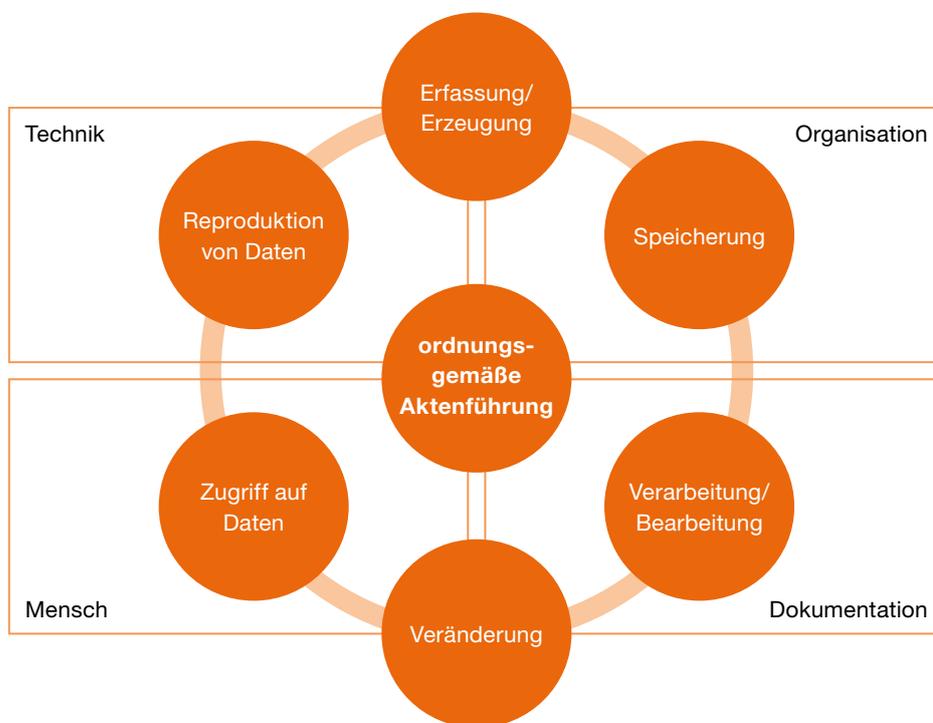
Im Rahmen der ordnungsgemäßen elektronischen Aktenführung müssen sowohl alle technischen wie auch organisatorischen Prozesse kontinuierlich dokumentiert werden. Die Dokumentation ist dabei dem aktuellen Stand anzupassen. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die Prozesse und Strukturen der elektronischen Aktenführung stets ordnungsgemäß und nachvollziehbar sind. Alle Dokumentationen, zum Beispiel von Bearbeitungsprozessen und Sicherheitsmaßnahmen, und die zugrunde liegenden Richtlinien, werden in einer nachvollziehbaren Verfahrensdokumentation zusammengefasst.

## 1.5 Orientierung am Lebenszyklus der Dokumente

In den oben genannten vier Dimensionen sollen sich die Funktionen, die bei der elektronischen Aktenführung eine Rolle spielen und von der Behörde einzurichten sind, an dem Lebenszyklus der Dokumente ausrichten. Dieser kann in folgende Phasen unterteilt werden:

- Erfassung/Erzeugung
- Speicherung/Verknüpfung
- Bearbeitung/Veränderung
- Zugriff/Reproduktion
- Langzeitspeicherung
- Vernichtung/Aussonderung

**Abb. 23 Funktionen der elektronischen Aktenführung**



Für die Phase der Erfassung und Erzeugung – vor allen Dingen das ersetzende Scannen – sind bereits handhabbare Kriterien vorhanden und können als Prüfkriterien herangezogen werden.

Die Behörden sollten jedoch darauf achten, dass der Fokus bei der Erfassung und Erzeugung der Dokumente nicht allein auf der Digitalisierung von Papierdokumenten liegt, sondern vielmehr der Prozess dahingehend entwickelt wird, dass Dokumente im Idealfall bereits als elektronisches Dokument eingehen und erzeugt werden, sodass das Scannen auf lange Sicht an Bedeutung verliert.

**„Man sollte sich bewusst sein, dass das ersetzende Scannen eine Zwischenlösung sein kann. Ziel der Verwaltung sollte sein, die medienbruchfreie elektronische Kommunikation so schnell wie möglich voranzutreiben.“**

Dr. Lydia Tsintsifa, Bundesministerium des Innern, zuständige Referentin für das Themengebiet elektronische Verwaltungsarbeit

Für die anderen Bereiche wie Speicherung, Verarbeitung und Bearbeitung müssen nach wie vor Prüfkriterien entwickelt werden. Diese sollten in behördeninternen Richtlinien oder Organisationsanweisungen schriftlich fixiert werden.

Eine rechtliche Regelung der Grundsätze ordnungsgemäßer elektronischer Aktenführung ist mittelfristig unwahrscheinlich und wäre mit sehr langwierigen und umfangreichen Abstimmungsprozessen verbunden. Aus diesem Grund empfehlen PwC und IMTB, die Regelungen der ordnungsgemäßen elektronischen Aktenführung in einem Konzept darzulegen und einen De-facto-Standard zu etablieren.

## 2 Handlungsfeld 2: Prüfverfahren zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aktenführung entwickeln

PwC und IMTB empfehlen, auf der Grundlage des oben vorgeschlagenen Kriterienkatalogs ein Verfahren für die Überprüfung der ordnungsgemäßen Aktenführung zu entwickeln.

Bei der Einführung elektronischer Akten hat sich gezeigt, dass die ausschließliche Orientierung an Konzepten und Erklärungen der Hersteller technischer Systeme sowie interne Prüfungen häufig nicht ausreichen, um sicherzustellen, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung dauerhaft eingehalten werden.

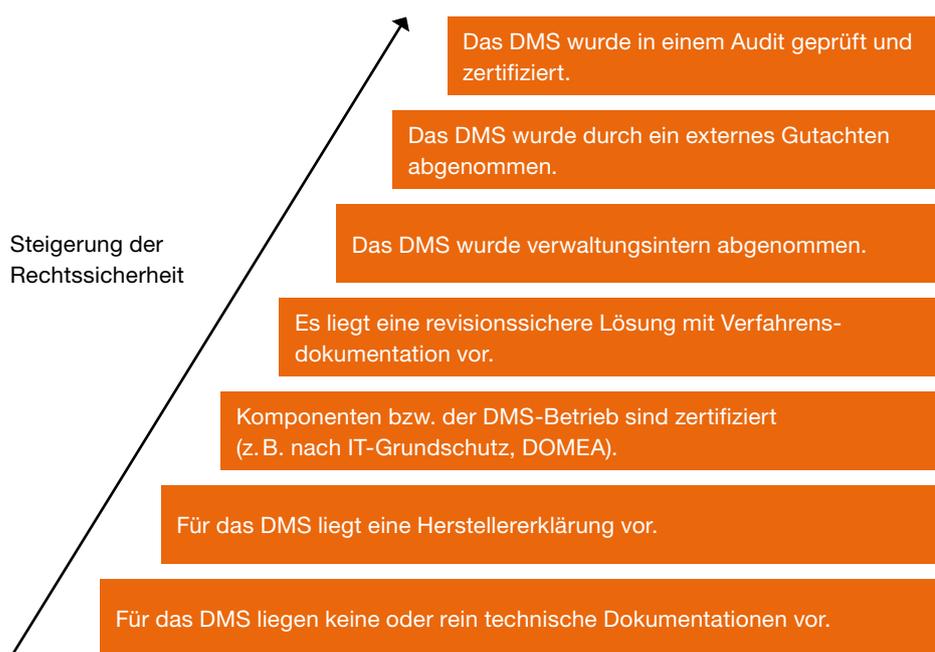
Ein eigenständiges Prüfverfahren kann sich an vorhandenen Prüfverfahren aus der Privatwirtschaft orientieren und sollte den empfohlenen Prüfkriterienkatalog zugrunde legen. Die Prüfung sollte durch eine unabhängige Prüfinstanz wie zum Beispiel externe Wirtschaftsprüfer oder Rechnungshöfe erfolgen. Die Umfrageergebnisse zeigen, dass lediglich 6 % der Verwaltungen eine solche Zertifizierung bzw. Begutachtung der elektronischen Aktenführung durchführen.

Ein solches Prüfverfahren hätte den Nutzen, nicht nur die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung sicherzustellen, sondern auch einen Standard für die ordnungsgemäße elektronische Aktenführung zu etablieren. Ferner würde die Zertifizierung eines ordnungsgemäßen Verfahrens der elektronischen Aktenführung auch die Beweisqualität der gespeicherten digitalen Dokumente erhöhen. So hat die *Simulationsstudie Ersetzendes Scannen* im Ergebnis unter anderem bestätigt, dass eine erfolgreiche Beweisführung auch durch standardisierte Verfahren gewährleistet werden kann.

## 2.1 Qualitätsebenen der Prüfung

Die Revisionssicherheit der digitalen Aktenführung kann auf mehreren Qualitätsebenen überprüft werden. Sie hängt unter anderem davon ab, wie streng und unabhängig die Prüfungen sind. Wegen der Neutralität von Prüfern ohne Bindung an die zu prüfende Behörde bildet ein externes Prüfverfahren die größte Sicherheit und schafft ein Höchstmaß an Vertrauen in einen rechtsstaatlichen Umgang mit elektronischen Dokumenten.

**Abb. 24 Qualitätsstufen der Revisionssicherheit**



In Anlehnung an „Prüfkriterien für Dokumentenmanagement und Enterprise Content Managementlösungen (PK-DML)“, VOI Verband Organisations- und Informationssysteme e. V. (Hrsg.), 3. Auflage 2008

Im Vorfeld sollten sich die Behörden überlegen, zu welchem Zeitpunkt eine Prüfung erfolgen soll. Sie kann begleitend zu der Umsetzung der E-Akte erfolgen oder nachträglich durchgeführt werden. Eine begleitende Prüfung hat den Vorteil, dass gegebenenfalls identifizierte Schwächen im laufenden Verfahren behoben werden können und nicht nach Abschluss des Gesamtprojekts weitreichende Änderungen vorgenommen werden müssen.

## 2.2 Phasenmodell eines Prüfverfahrens

Prüfverfahren, angelehnt an die Privatwirtschaft (Vorgaben des IDW), bestehen aus folgenden vier Phasen:

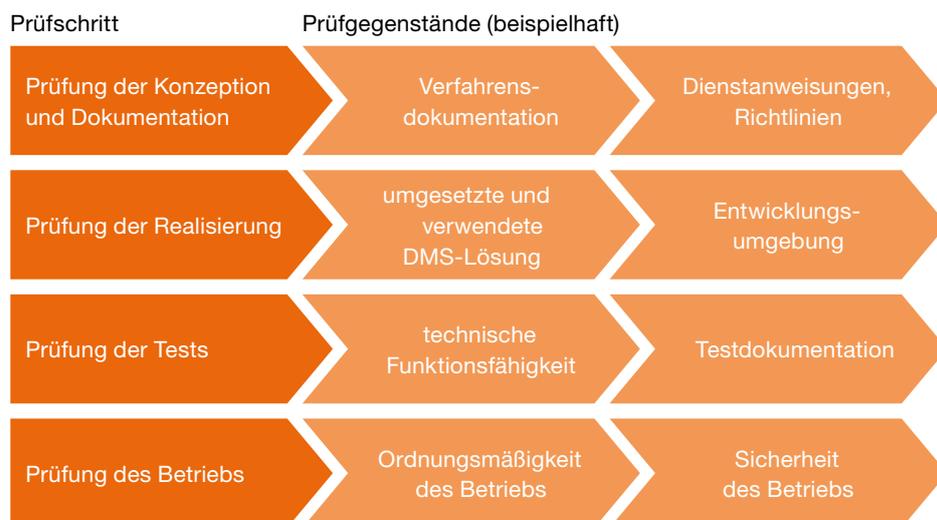
**Abb. 25 Phasen des Prüfverfahrens**



Das Prüfverfahren basiert pro Phase auf der Prüfung verschiedener Prüfkriterien. Insbesondere sind das technisch umgesetzte und in der Behörde eingesetzte DMS und die Verfahrensdokumentation relevant, in der die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung und ihre Umsetzung dargestellt sind. In der Verfahrensdokumentation sollten auch Kriterien wie beispielsweise Originaltreue, Verfügbarkeit und Zugriffssicherheit beschrieben werden, jedoch ebenso Aspekte der Organisationsstruktur der Behörde und die Prozesse im Umgang mit den Dokumenten.

In der folgenden Abbildung sind die einzelnen Prüfschritte mit den für sie maßgeblichen Prüfgegenständen dargestellt.

**Abb. 26 Prüfgegenstände des Prüfverfahrens**



### **Prüfung der Konzeption**

Die Prüfung der Konzeption soll sicherstellen, dass die definierten Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung in der Konzeption berücksichtigt wurden. Grundlage der Prüfung sind das jeweilige DMS und die Verfahrensdokumentation, die alle Anforderungen an die ordnungsgemäße elektronische Aktenführung im System beschreibt. Zudem enthält die Verfahrensdokumentation eine Beschreibung der Prozesse im Umgang mit elektronischen Dokumenten und die Anforderungen an die IT-Sicherheit in Form eines IT-Sicherheitskonzepts und einer Beschreibung der Maßnahmen zur Kontrolle des ordnungsgemäßen Umgangs mit den Daten im System. Diese umfassenden und detaillierten Beschreibungen erlauben es, eventuell bestehende Regelungslücken zu erkennen.

Die Verfahrensdokumentation sollte Folgendes enthalten:

- allgemeine Beschreibung des öffentlichen Trägers und dessen Arbeitsfelds
- Größe und Organisation der Dokumentenbestände
- rechtliche Anforderungen
- Beschreibung des technischen Systems
- Beschreibung von Datenmigration und Schnittstellen
- Beschreibung des technischen Betriebs
- IT-Sicherheit
- (Fach-)Prozesse im Umgang mit Dokumenten
- Mitarbeiterqualifikation
- Tests
- Wartung und Programmänderungsverfahren
- Beschreibung des internen Kontrollsystems (IKS)

Eine spätere Zertifizierung mit Überprüfung und Bewertung der Verfahren wird auf Basis der Verfahrensdokumentation erfolgen, sodass die Verfahrensdokumentation einen strategischen Wert hat, der nicht unterschätzt werden sollte. Sie stellt ein eigenes strategisches und die Sicherheit erhöhendes Projekt dar, das von der Leitungsebene unterstützt und von einem guten Projektmanagement begleitet werden sollte.

### **Prüfung der Realisierung**

Bei der Prüfung der Realisierung geht es um die Kontrolle der in der Konzeptionsphase definierten Vorgaben und ob diese in der realisierten Lösung eingehalten wurden. Insbesondere werden dabei die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit bestimmter Systemeinstellungen sowie die Wirksamkeit automatischer Kontrollen überprüft. Auch in diesem Schritt werden organisationsspezifische Vorgaben und die Systemdokumentation in die Prüfung einbezogen. Ferner wird überprüft, ob eine ordnungsgemäße Entwicklungsumgebung vorhanden ist (siehe Abb. 26).

### **Prüfung der Tests**

In der Testphase wird geprüft, ob die realisierten Prozesse und Systeme den Anforderungen entsprechend arbeiten (sog. Programmidentität). Untersucht werden dabei beispielsweise die Angemessenheit des Testumfangs, die ordnungsgemäße Anwendung und Sicherheit der davon betroffenen Geschäftsprozesse sowie die ordnungsgemäße Durchführung der Tests.

### **Prüfung des Betriebs**

Bei der Prüfung des Betriebs wird schließlich die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit des Programmbetriebs genauer betrachtet. Beispielsweise werden dabei die Inbetriebnahme des Systems, die Ordnungsmäßigkeit von Datenübernahmen sowie die Wirkung der Customizing-Einstellungen und die Ordnungsmäßigkeit der Ergebnisse im produktiven Umfeld überprüft.

### **Ausblick**

Die Entwicklung eines Prüfverfahrens verfolgt das Ziel, für die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung eine Verbindlichkeit zu schaffen, die das EGovG nicht hergestellt hat.

Als Voraussetzung für die Entwicklung eines Prüfverfahrens könnte die öffentliche Verwaltung auch in Erwägung ziehen, für die Grundsätze ordnungsgemäßer elektronischer Aktenführung einen De-facto-Standard zu etablieren. Erste Ansätze hierfür wurden mit dem „Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit“ umgesetzt. In diesem Konzept finden sich insbesondere im Modul „E-Akte“ Empfehlungen für die Umsetzung ordnungsgemäßer elektronischer Aktenführung.

## G Fazit

Die hohe Rücklaufquote der Fragebögen im Rahmen der vorliegenden Studie zeigt die hohe Aktualität und sogar die gewachsene Bedeutung des Themas der elektronischen Aktenführung auf allen Verwaltungsebenen. Doch genügt eine hohe Relevanz, um in der Sache wesentlich voranzuschreiten? Die ernüchternde Antwort lautet Nein – auch das ist ein wesentliches Ergebnis der aktuellen Befragung. Das Festhalten am mittlerweile abgelösten DOMEA-Standard verdeutlicht dies ebenso wie die Fokussierung auf technische Fragen anstelle ganzheitlicher, auch organisatorischer Sichtweisen, das Verharren von Projekten im Pilotstatus oder, im äußersten Fall, die Nichtbeachtung gesetzlicher Regelungen einiger Verwaltungen beim Umgang mit elektronischen Rechnungen.

Die Gründe für den diagnostizierten Stillstand liegen in der unzureichenden Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens, also darin, dass das EGovG keine praktikablen organisatorischen Regelungen und konkreten Handlungsanweisungen enthält, ebenso aber in der mangelnden Akzeptanz der Mitarbeiter, denen ein persönlicher Nutzen bei der Einführung der elektronischen Aktenführung fehlt.

Neben den in der vorliegenden Studie ausgesprochenen Handlungsempfehlungen – der Etablierung eines De-Facto-Standards für die ordnungsgemäße elektronische Aktenführung und der Überprüfung dessen anhand eines zu entwickelnden Prüfverfahrens – sprechen sich PwC und IMTB aufgrund ihrer Beratungserfahrung für die Einführung elektronischer Akten aus. Diese dürfen nicht nur organisationalen, sondern müssen auch persönlichen Nutzen für die beteiligten Mitarbeiter stiften. Da ein solcher Nutzen bei strukturierten Prozessen mit hohen Fallzahlen leichter als bei teilstrukturierten zu erzielen ist, sollte bereits in der Konzeption elektronischer teilstrukturierter Prozesse darauf geachtet werden, dass trotz anfänglichen Mehraufwands durch die Pflege von Metadaten schnell ein persönlicher Nutzen entsteht.

Der Zeitpunkt für die Einführung der vollständig elektronischen Akte ist angesichts der aktuell noch bestehenden personellen Ressourcen jetzt günstig. Das Zeitfenster steht jedoch – nicht zuletzt vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – nur eine begrenzte Zeit offen, sodass an ein rasches und entschlossenes Handeln der Verantwortlichen appelliert wird.

**„DMS ist eine zentrale Komponente, um die Verwaltung effizienter aufzustellen. Nur so werden Kapazitäten frei, die für wesentliche zukunftsweisende Themen benötigt werden.“**

Franz-Reinhard Habel, Sprecher des Deutschen Städte- und Gemeindebunds

# Anhang: Regelungen zur Revisionsicherheit in der Privatwirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung

## 1 Regelungen in der Privatwirtschaft

### 1.1 Handelsgesetzbuch (HGB)

Das HGB schafft mit den §§ 238<sup>21</sup>, 239<sup>22</sup> und 257<sup>23</sup> den grundsätzlichen Rahmen für eine revisions sichere Datenspeicherung und ist damit maßgeblich für den Einsatz von DMS.

§ 257 HGB regelt die Aufbewahrung der Geschäftsunterlagen. In § 238 wird die Nachvollziehbarkeit der Buchführungs- bzw. Rechnungslegungsverfahren sowie der Abbildung einzelner Geschäftsvorfälle in Entstehung und Abwicklung festgelegt. § 239 HGB definiert Kriterien für die Revisionsicherheit, aus denen sich alle Anforderungen an ein elektronisches Datenverarbeitungssystem ableiten lassen. Demnach müssen sich die Unternehmen an folgenden Kriterien orientieren:

#### **Ordnungsmäßigkeit**

Jedes Dokument muss gemäß den rechtlichen und organisatorischen Anforderungen behandelt und aufbewahrt werden.

#### **Vollständigkeit**

Geschäftsvorgänge müssen frühzeitig, vollständig und richtig erfasst werden.

#### **Sicherheit des Gesamtverfahrens**

Die Sicherheit muss durch regelmäßige Prüfung der Einhaltung und Umsetzung der technischen und organisatorischen Anforderungen gewährleistet werden (Verfahrenskontrollen zur Vollständigkeit und Richtigkeit). Dazu gehören auch die stetige Pflege und Anpassung der Prozessdokumentationen.

#### **Schutz vor Veränderung und Verfälschung**

Manipulationen an einem Dokument müssen dessen Identität und Authentizität durch automatische Erzeugung von Protokoll- und Bearbeitungsinformationen (geordnete Darstellung der Entstehung und Abwicklung der Vorgangsbearbeitung = Protokollierung) in Verbindung mit Rollen und Zugriffsrechten wahren.

#### **Sicherung vor Verlust**

Kein Dokument darf durch Nutzung oder Übergabe an das Archiv verloren gehen.

#### **Zugriffsschutz (siehe auch BDSG)**

Die Verwendung der Daten darf ausschließlich berechtigten Personen möglich sein.

<sup>21</sup> § 238 Buchführungspflicht.

<sup>22</sup> § 239 Führung der Handelsbücher.

<sup>23</sup> § 257 Aufbewahrung von Unterlagen, Aufbewahrungsfristen.

### ***Einhaltung der Aufbewahrungsfristen***

Jedes Dokument darf erst nach Ablauf seiner spezifischen Aufbewahrungspflicht vernichtet oder dem Archiv übermittelt werden.

### ***Dokumentation des Verfahrens***

Die vorgeschriebene Verfahrensdokumentation stellt einen Vorgangszusammenhang her und registriert die wesentlichen Metadaten jedes verwalteten Objekts (z. B. Absender, Eingangsdatum, Betreff).

### ***Nachvollziehbarkeit***

Für jedes Dokument muss jede Veränderung eines Objekts bzw. der Bearbeitungsprozess eines Vorgangs vollständig nachvollziehbar sein.

### ***Prüfbarkeit***

Die verwalteten aktenrelevanten Informationen müssen für einen sachverständigen Dritten in angemessener Zeit nachvollziehbar sein. Diese Kriterien sind wesentlich für den Beweiserhalt von Dokumenten in DMS und Datenspeicherungssystemen. Folgerichtig beinhalten neben dem HGB auch die Grundsätze ordnungsgemäßer DV-gestützter Buchführungssysteme (siehe unten) diese Prüfsteine.

## **1.2 Abgabenordnung (AO)**

Gemäß §§ 146 und 147 AO tritt neben die herkömmliche Rechnungsprüfung die Möglichkeit, digitale steuerliche Außenprüfungen durchzuführen. Finanzbehörden haben in diesem Fall das Recht, Einsicht in die vom Steuerpflichtigen gespeicherten Daten zu nehmen und die Datenverarbeitungssysteme, mit denen die Unterlagen erstellt wurden, zur Prüfung heranzuziehen. Der Umfang der Prüfung ändert sich nicht, da weiterhin die nach § 147 Abs. 1 AO aufbewahrungspflichtigen Unterlagen Gegenstand der Prüfung sind. Eine Aufbewahrung der Unterlagen in elektronischer Form ist gemäß § 147 Abs. 2 dann möglich, „wenn dies den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht“. Zudem müssen die Daten, wenn sie lesbar gemacht werden, bildlich mit den Handels- oder Geschäftsbriefen und den Buchungsbelegen sowie inhaltlich mit den anderen Unterlagen übereinstimmen. Die Daten müssen stets lesbar und auswertbar sein.

## **1.3 Grundsätze ordnungsgemäßer DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS)**

Die rechtliche Grundlage für die Revisionsicherheit ergibt sich aus dem HGB, in dem Ordnungsmäßigkeit, Nachvollziehbarkeit, Unverfälschbarkeit und andere Vorgaben definiert sind.

Die GoBS sind das eigentliche rechtliche Konstrukt, das die Anforderungen für revisionssichere Datenverarbeitungssysteme definiert. Sie erläutern die im HGB und der AO geforderten Prüfsteine und gelten konkret für die Verwendung von DMS und Archivsystemen. Neben den bekannten Vektoren wie Ordnungsmäßigkeit, Nachvollziehbarkeit, Integrität und Vollständigkeit regeln die GoBS auch die Verfahrensdokumentation.

Ein wichtiger Bereich, den die GoBS regeln, ist der Umgang mit gescannten und originär elektronischen Daten. Hier verlangen die GoBS verpflichtend, Instrumente bereitzustellen, welche die Daten auf dem Datenträger originalgetreu wiedergeben können.

Bei der Speicherung und Archivierung von originär digitalen Dokumenten (solchen, die in einem System selbst durch entsprechende Verarbeitungsschritte entstanden sind) muss sichergestellt werden, dass während dieser Vorgänge keine Bearbeitung möglich ist. Nach ihrer Erstellung müssen alle digitalen Dokumente unveränderbar indexiert werden. Das gespeicherte digitale Dokument kann danach ausschließlich unter dem zugeteilten Index bearbeitet und verwaltet werden. Um alle Bearbeitungsvorgänge nachvollziehen zu können, müssen sie protokolliert und zusammen mit dem Dokument abgespeichert werden. Für die Überprüfung dieser Prozesse muss das Unternehmen ein IKS installieren.

Das IKS stellt die Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitungssysteme sicher. Es soll regelmäßig prüfen und auf diese Weise gewährleisten, dass die Systeme konform mit den Vorgaben (Gesetzen, Verträgen, unternehmensinternen Normen) sind. Das Unternehmen muss die Kontrollmaßnahmen abstimmen, dokumentieren und eine klare Verantwortungsstruktur für das IKS sowie die exakte Reihenfolge der Arbeitsabläufe festlegen. Die GoBS definieren Anforderungen an das IKS und fordern Richtlinien für folgende Punkte:

- Programmierung
- Programmtests
- Programmfreigaben
- Programmänderungen
- Änderungen von Stamm- und Tabellendaten
- Zugriffs- und Zugangsverfahren
- Einsatz von Datenbanken, Betriebssystemen und Netzwerken

Die GoBS definieren auch Anforderungen an die Sicherung und Bereitstellung von elektronisch gespeicherten Daten und ergänzen die Regelungen des BDSG. Sie fordern ein Daten- und IT-Sicherheitskonzept, um die Informationen gegen Verlust zu sichern und vor unberechtigten Veränderungen zu schützen. Letzteres erfordert Zugangs- und Zugriffskontrollen. Zugangskontrollen beschränken den Zugang zu den Räumen, in denen die Datenträger gelagert werden. Zugriffskontrollen beschränken den Zugriff auf die Daten. In einem Verzeichnis muss festgehalten werden, wo sich ein Datenträger befindet, was er enthält, wann die Daten auf ihm gespeichert wurden und wann sie gelöscht werden können. Zugangs- und Zugriffskontrollen müssen regelmäßig auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Für Unternehmen mit elektronischen Datenverarbeitungssystemen bedeutet dies, dass sie ein dynamisches Konzept für ihre Sicherheits- und Kontrollmechanismen benötigen, da dieses ständig neuen Anforderungen angepasst werden muss.

Die Nachvollziehbarkeit erfordert eine Verfahrensdokumentation. Sie sollte so beschaffen sein, dass ein sachverständiger Dritter die einzelnen Verfahrenbestandteile exakt nachvollziehen kann. Nach Punkt 6 der GoBS bedeutet dies im Detail, dass Inhalt, Aufbau und Ablauf der Geschäftsverfahren abgebildet werden müssen. Insbesondere muss die Verfahrensdokumentation belegen, dass die Anforderungen an eine revisionssichere Speicherung umgesetzt wurden.

## 1.4 Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen (GDPdU)

Bei den GDPdU handelt es sich um eine Verwaltungsanweisung des BMF. Sie enthalten Regelungen zum Datenzugriff von Finanzbehörden im Rahmen von Steuerprüfungen sowie zur Prüfbarkeit und Archivierung digitaler Unterlagen.

Erfolgt gemäß § 146 Abs. 6 AO die Buchführung mithilfe eines DMS, haben Finanzbehörden im Rahmen von Außenprüfungen das Recht, auf steuerlich relevante Daten zuzugreifen. Dies betrifft insbesondere Daten der Finanz-, Anlagen- und Lohnbuchhaltung. Der Datenzugriff kann dadurch gewährleistet werden, dass

- die Finanzbehörde nur Leserechte für die Daten erhält (unmittelbarer Datenzugriff);
- der Steuerpflichtige seine Daten maschinell auswertet bzw. extern auswerten lässt und sie der Finanzbehörde zur Verfügung stellt (mittelbarer Datenzugriff);
- die Daten der Finanzbehörde auf einem Datenträger überlassen werden (Datenträgerüberlassung).

Der Steuerpflichtige hat die Behörde beim Datenzugriff zu unterstützen, sofern der Aufwand verhältnismäßig ist.

Im Hinblick auf die Prüfbarkeit elektronischer Rechnungen legen die GDPdU fest, dass der Originalzustand eines Dokuments, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist, jederzeit überprüfbar sein muss. Das heißt, die Integrität der Signatur ist zu prüfen, die Speicherung des Dokuments muss auf einem Datenträger erfolgen, der keine Änderungen zulässt etc.

Die Archivierung originär digitaler Daten muss gemäß den GDPdU „auf maschinell verwertbaren Datenträgern“ erfolgen.

## 1.5 Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung beim Einsatz elektronischer Archivierungsverfahren des Fachausschusses für Informationstechnik (IDW RS FAIT 3)

Die IDW RS FAIT 3<sup>24</sup> sind eine Sammlung von Anforderungen an den Betrieb eines DMS aus Sicht des IDW. Sie konkretisieren die Anforderungen an die Archivierung aufbewahrungspflichtiger Unterlagen, die aus § 257 HGB resultieren.

Hierfür werden Anforderungen an den Betrieb gestellt und Kriterien für die Prüfung eines Archivierungssystems definiert. Die IDW RS FAIT 3 richten sich insbesondere an Wirtschaftsprüfer, die die Ordnungsmäßigkeit eines Archivsystems entsprechend den Vorgaben aus HGB und AO prüfen.

Die zu prüfenden Bereiche sind:

- die für die Archivierung verwendete IT-Infrastruktur
- die für die Archivierung eingesetzten IT-Anwendungen
- die IT-gestützten Archivierungsprozesse

---

<sup>24</sup> Vgl. Institut der Wirtschaftsprüfer, WPg 22/2006, S. 1465 ff., FN-IDW 11/2006, S. 768 ff., vom 11.07.2006.

Dem Wirtschaftsprüfer obliegt zu prüfen, ob der Buchführungspflichtige die Kriterien erfüllt. Er kann somit eine Entscheidung über die Ordnungsmäßigkeit (nach HGB und AO) fällen.

## 1.6 Prüfkriterien für Dokumenten Management Lösungen (PK-DML)

Bei den PK-DML handelt es sich um einen Kriterienkatalog des VOI zur Prüfung von DMS bezüglich ihrer Rechts- und Revisionssicherheit. Insgesamt wurden 80 Kriterien definiert, die von einem DMS einzuhalten sind, um sicherzustellen, dass Daten entsprechend den rechtlichen Grundlagen (Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien etc.) vollständig, unveränderbar und wiederauffindbar gespeichert werden. Der 2014 überarbeitete Katalog umfasst beispielsweise die Themen IT-Sicherheit, digitale Signaturen, Cloud-Betrieb/-Nutzung und Langzeitspeicherung von Daten. Die PK-DML dienen als Grundlage für das von der TÜV Informationstechnik GmbH (TÜViT) ausgestellte Zertifikat „Trusted Site PK-DML“. Das Zertifikat dient als Nachweis für die technische Sicherheit von DMS-Lösungen.

## 1.7 Zivilprozessordnung (ZPO)

Die ZPO definiert die Beweiskraft elektronischer Dokumente und gescannter Urkunden in den §§ 371a und 371b. Die Vorschriften zur Beweiskraft privater bzw. öffentlicher Urkunden finden auf elektronische Dokumente Anwendung, wenn

- private elektronische Dokumente mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind;
- es sich um Dokumente handelt, „die von einer öffentlichen Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Amtsbefugnisse oder von einer mit öffentlichem Glauben versehenen Person innerhalb des ihr zugewiesenen Geschäftskreises in der vorgeschriebenen Form erstellt worden sind“;
- öffentliche Urkunden in ein elektronisches Dokument übertragen werden und die bildliche und inhaltliche Übereinstimmung mit dem Originaldokument sichergestellt ist.

Die Echtheit von Dokumenten oder von Nachrichten, die über ein De-Mail-Konto verschickt wurden, kann nur angezweifelt werden, wenn ernsthafte Bedenken begründet werden können.

## 1.8 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)

Neben den oben aufgeführten Normen ist auch im privatwirtschaftlichen Bereich das BDSG zu beachten. Es regelt die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten im Hinblick auf Datenschutz, Datensicherheit und Auswertbarkeit. Das erfordert unter anderem Sicherheitssysteme zur Benutzerverwaltung, Zugangskontrollen und -protokollierung. Insbesondere zu berücksichtigen sind die nach § 35 bestehenden Rechte auf Berichtigung, Sperrung bzw. Löschung personenbezogener Daten. Der Datenschutzbeauftragte sollte eingebunden werden, wenn nicht gesetzlich anders gefordert.

## 2 Regelungen für die öffentliche Verwaltung

### 2.1 Grundgesetz (GG)

Für die elektronische Verwaltung sowie die elektronische Aktenführung gelten die gleichen verfassungsrechtlichen Regelungen wie für die Verwaltung allgemein. Das GG setzt mit den Artikeln 1, 19, 20 und 28 das Rechtsstaatsprinzip fest und fordert ein rechtmäßiges Handeln der öffentlichen Verwaltung. Das Rechtsstaatsprinzip begrenzt qua Recht und Gesetz die Staatsgewalt und hat das Ziel, Freiheit und Gerechtigkeit zu wahren. Damit trägt die öffentliche Verwaltung eine besondere Verantwortung gegenüber dem Bürger.

Aufgrund der Forderungen nach effektivem Vertrauensschutz und Rechtssicherheit (Art. 19 Abs. 4 GG) müssen öffentliche Träger im Umgang mit Dokumenten und Daten der Bürger besondere Maßnahmen ergreifen. Dies trifft insbesondere auf die elektronische Datenverarbeitung und -speicherung zu, da Daten und Dokumente in der elektronischen Welt stärker gefährdet und manipulierbarer sind.

Aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 3 GG kann abgeleitet werden, dass die elektronische Aktenführung transparent, nachvollziehbar und kontrollierbar sein muss, um Aktenmäßigkeit und eine legale Verwaltungstätigkeit zu garantieren. Ferner müssen Daten und Dokumente in einem DMS der öffentlichen Verwaltung beweiswerterhaltend aufbewahrt werden. Das heißt, dass das DMS allen Anforderungen zum Schutz vor Manipulation, Missbrauch und rechtswidrigem Verhalten gerecht werden muss. Wie man im kaufmännischen Recht sieht, kann dies durch eine Prüfung durch unabhängige Dritte sowie durch permanente vollständige Dokumentationen gewährleistet werden.

Für den öffentlichen Bereich existieren allerdings zu wenig Regelungen, welche die geforderten Maßnahmen konkretisieren. Bei der elektronischen Datenverarbeitung können Rechtssicherheit und Rechtsschutz nicht allein durch die Vorgaben des GG garantiert werden.

### 2.2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

§ 3a VwVfG erklärt den Umgang mit elektronischen Dokumenten für zulässig. Insbesondere werden der Erlass des elektronischen Verwaltungsakts (§ 37 Abs. 2), seine Begründung (§ 39 Abs. 1) und die elektronische Bekanntgabe (§ 41 Abs. 2 und 3) genannt. Eine Schriftform kann dann durch eine elektronische Form ersetzt werden, wenn eine elektronische Signatur verwendet wird und der Signaturschlüsselinhaber identifiziert werden kann. Die Schriftform kann nach § 3a auch in folgenden Fällen ersetzt werden:

- Erklärungen in Formularen, die von der Behörde bereitgestellt werden
- Anträgen und Anzeigen durch Versenden einer De-Mail-Nachricht an die Behörde
- elektronischen Verwaltungsakten oder anderen Dokumenten durch Versenden einer De-Mail-Nachricht, wobei die Behörde als Nutzer des Kontos erkennbar sein muss
- sonstigen Verfahren, die von Bundesorganen festgelegt werden, den Datenübermittler authentifizieren und die Integrität des Datensatzes gewährleisten

Nach § 33 Abs. 7 sollen Behörden eine elektronische Form oder Abschrift einer Urkunde erstellen, wenn dies verlangt wird.

Die elektronische Bearbeitung von Verwaltungsakten nennt das VwVfG zwar als Möglichkeit, regelt sie allerdings nicht weiter. Die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder orientieren sich meist am VwVfG des Bundes.

Die qualifizierte elektronische Signatur ist vor der Weiterverarbeitung der elektronischen Rechnung im Hinblick auf die Integrität der Daten und die Signaturberechtigung zu prüfen. Die Ergebnisse dieser Überprüfung sind zu dokumentieren.

Bei Einsatz von Kryptografiertechniken sind die verschlüsselte und entschlüsselte Abrechnung sowie die Schlüssel zur Entschlüsselung aufzubewahren.

### 2.3 E-Government-Gesetz des Bundes (EGovG)

Das EGovG soll die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung erleichtern und es Bund, Ländern und Kommunen ermöglichen, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten. Die Kernpunkte des Gesetzes umfassen folgende Regelungen:

- Verpflichtung der Verwaltung zur Eröffnung eines elektronischen Kanals und Verpflichtung der Bundesverwaltung zur Eröffnung eines De-Mail-Zugangs
- Grundsätze der elektronischen Aktenführung und des ersetzenden Scannens
- Erleichterung bei der Erbringung elektronischer Nachweise und der elektronischen Bezahlung in Verwaltungsverfahren
- Erfüllung von Publikationspflichten durch elektronische Amts- und Verkündungsblätter
- Verpflichtung zur Dokumentation und Analyse von Prozessen
- Bereitstellung maschinenlesbarer Datenbestände durch die Verwaltung (Open Data)

### 2.4 Signaturgesetz (SigG) und Signaturverordnung (SigV)

Das SigG definiert den Begriff der elektronischen Signatur und regelt die Voraussetzungen ihrer Anwendung und Infrastruktur. Es unterscheidet zwischen einfachen, fortgeschrittenen und qualifizierten Signaturen. Qualifizierte Signaturen müssen nach § 17 SigV erneuert werden, wenn sie als nicht mehr sicher gelten. Dies dient dazu, den Beweisgehalt eines Dokuments zu belegen. Die elektronische Signatur wahrt die Integrität und Authentizität signierter Dokumente und wird nach Bürgerlichem Gesetzbuch (BGB), VwVfG, Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und Sozialgesetzbuch (SGB) gefordert, wenn die Schriftform zu ersetzen ist. Für die Nutzung von Signaturen im Bereich der Sozialverwaltung müssen die Behörden gemäß SGB Dienstanweisungen erstellen.

## 2.5 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)

Auch für die öffentliche Verwaltung gilt das BDSG wie in Kapitel G 1.8 beschrieben.

## 2.6 Archivgesetze

Die Archivgesetze des Bundes und der Länder regeln die Aufgaben der Archive bei der Ermittlung, Übernahme, Verwahrung, Erhaltung, Instandsetzung, Erschließung und Nutzbarmachung des Archivguts. Archive sind auch für die Archivierung elektronischer Daten und Datenträger verantwortlich. Jedes Bundesland hat ein eigenes Archivgesetz, das sich weitgehend an die Bundesnorm anlehnt. Die Verwendung von Datenverarbeitungssystemen wie DMS und die revisions sichere Aufbewahrung von Dokumenten sind darin meist nicht geregelt. Hier gelten vorerst noch die übergeordneten Gesetze wie zum Beispiel das GG.

## 2.7 Technische Richtlinie 03138 „Ersetzendes Scannen“ (TR-RESISCAN)

Das BSI hat die TR-RESISCAN entwickelt, um Anwendern im privaten und öffentlichen Sektor Handlungs- und Entscheidungshilfen beim Scanprozess und der anschließenden Vernichtung von Papierdokumenten zu geben. Während im kaufmännischen und steuerlichen Bereich durch das HGB bzw. die AO Regelungen zur elektronischen Aufbewahrung von Dokumenten bestehen, fehlen in vielen öffentlichen Bereichen konkrete Vorgaben. Ziel der Richtlinie ist daher, mehr Rechtssicherheit beim ersetzenden Scannen zu schaffen. Es werden konkrete Sicherheitsmaßnahmen beschrieben, damit durch das ersetzende Scannen keine relevanten Informationen verloren gehen und die Informationssicherheit gewahrt bleibt. Die TR-RESISCAN besteht aus einem Basis- und einem Aufbaumodul. Das Basismodul behandelt Scanprozesse, die grundsätzlich ordnungsgemäß und mit grundlegenden Sicherheitsmaßnahmen ausgestattet sind. Im Aufbaumodul werden Sicherheitsmaßnahmen betrachtet, die ein besonderes Maß an Integrität, Verfügbarkeit und Vertraulichkeit erfordern.

## 2.8 Technische Richtlinie 03125 Beweiswerterhaltung kryptographisch signierter Dokumente (TR-ESOR)

Die vom BSI entwickelte TR-ESOR beschäftigt sich mit der Langzeitspeicherung elektronischer Dokumente. Sie dient als Leitfaden dafür, wie elektronische Dokumente mindestens bis zum Ende der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen vertrauenswürdig gespeichert werden können. Es werden Maßnahmen vorgeschlagen, um die Lesbarkeit, Vollständigkeit, Integrität und Authentizität der elektronischen Daten zu gewährleisten. Ziel ist folglich, den Beweiserhalt kryptografisch signierter Dokumente sicherzustellen. Die TR-ESOR richtet sich in erster Linie an Bundesbehörden, hat aber auch empfehlenden Charakter für andere Organisationen. In vielen privaten und öffentlichen Bereichen nimmt mit fortschreitender Digitalisierung der Bedarf an Regelungen zur Langzeitspeicherung elektronischer Dokumente zu. Das BSI zertifiziert nach der TR-ESOR Hersteller von IT-Produkten und -Systemen. Das Zertifikat dient als Nachweis, dass die IT-Lösungen den Anforderungen der TR-ESOR gerecht werden.

## 2.9 Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit

Das „Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit“ löste 2012 das DOMEA-Konzept ab, um aktuellen technologischen Entwicklungen gerecht zu werden. Dem aktuellen Konzept zufolge umfasst elektronische Verwaltungsarbeit zwei Komponenten:

- die elektronische Schriftgutverwaltung (E-Akte) einschließlich der elektronischen Langzeitspeicherung und Aussonderung
- die elektronische Prozessunterstützung durch elektronische Vorgangsbearbeitung, elektronische Zusammenarbeit und elektronische Fachverfahren

Es beinhaltet Basisanforderungen, die für die Konzeption und Einführung elektronischer Verwaltungsvorgänge notwendig sind. Die Zertifizierung von DMS nach dem DOMEA-Standard ist mit Einführung des „Organisationskonzepts elektronische Verwaltungsarbeit“ abgeschafft worden.

Wie das DOMEA-Konzept ist das Organisationskonzept jedoch keine Rechtsnorm, sodass aus ihm keine konkreten Pflichten zur ordnungsgemäßen Speicherung in Behörden abgeleitet werden können.

---

## ***Ihre Ansprechpartner***

### **PwC**

#### ***Dr. Wolfgang Zink***

Partner  
Tel.: +49 69 9585-3012  
wolfgang.zink@de.pwc.com

#### ***Leif Pülicher***

Manager  
Tel.: +49 30 2636-1465  
leif.puelicher@de.pwc.com

#### ***Wigand Grabner***

Senior Manager  
Tel.: +49 30 2636-1492  
wigand.grabner@de.pwc.com

#### ***Stephan Weber***

Senior Manager  
Tel.: +49 721 84002-332  
stephan.weber@de.pwc.com

### ***Über uns***

Unsere Mandanten stehen tagtäglich vor vielfältigen Aufgaben, möchten neue Ideen umsetzen und suchen Rat. Sie erwarten, dass wir sie ganzheitlich betreuen und praxisorientierte Lösungen mit größtmöglichem Nutzen entwickeln. Deshalb setzen wir für jeden Mandanten, ob Global Player, Familienunternehmen oder kommunaler Träger, unser gesamtes Potenzial ein: Erfahrung, Branchenkenntnis, Fachwissen, Qualitätsanspruch, Innovationskraft und die Ressourcen unseres Expertennetzwerks in 157 Ländern. Besonders wichtig ist uns die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit unseren Mandanten, denn je besser wir sie kennen und verstehen, umso gezielter können wir sie unterstützen.

PwC. 9.400 engagierte Menschen an 29 Standorten. 1,55 Mrd. Euro Gesamtleistung. Führende Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft in Deutschland.

### **IMTB**

#### ***Ralph Naumann***

Geschäftsführer  
Tel.: +49 30 44048-324  
ralph.naumann@imtb.de

#### ***Jan Wilkens***

Geschäftsführer  
Tel.: +49 221 170 906 73  
jan.wilkens@imtb.de

### ***Über IMTB***

Die IMTB ist eine der führenden eGovernment-Beratungen mit Standorten in Berlin, Köln und Dresden. Wir unterstützen unsere Kunden in den Bereichen Prozessmanagement, elektronische Aktenführung und Archivmanagement sowie auf den Gebieten Wissensmanagement, Veränderungsmanagement und Vergabemanagement.

Unser Ziel ist es, gemeinsam mit unseren Kunden erfolgreiche Projekte durchzuführen. Dabei sehen wir unsere Kunden als Partner, mit denen bedarfsorientierte und nachhaltige Lösungen geschaffen werden. Um diesem Ziel gerecht zu werden, beachten wir den Zusammenhang von Informationen, Menschen und Technik, welche in unserer Arbeitswelt in einer ständigen Wechselwirkung stehen.

