

Positionspapier zum Thema E-Akte des Arbeitskreises „Organisation und Informationstechnik der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder“

1. Auftrag und Vorgeschichte

Die Präsidentenkonferenz hat bei ihrer Tagung vom 4. bis 6. Mai 2011 den AK OrgIT gebeten, die verschiedenen Problemstellungen und Lösungsvorschläge zum Thema „E-Akte“ aufzubereiten. Hierzu hat der AK OrgIT auf seiner Sitzung vom 6. bis 8. Juni 2011 eine Arbeitsgruppe (Bayern, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern) eingesetzt und eine Sondersitzung des AK für den 22. November 2011 beschlossen.

Der AK OrgIT hatte sich auf seiner Sondersitzung am 18. November 2010 in Kassel mit der Thematik „E-Akte“ befasst. Er hat dazu die Präsidialkanzleien auf den Fortbildungsbedarf bei den Prüfungsbeamten hingewiesen. Auf Anregung des BayORH hat er in einem Papier verschiedene Probleme aufgelistet und diese an den AK Haushaltsrecht und Grundsatzfragen herangetragen. Dieser hat sich damit auf seiner Sitzung vom 23. bis 25. März 2011 befasst und dieses Thema auf seiner Sitzung vom 21. bis 22. März 2012 erneut aufgegriffen.

2. E-Akten

Es gibt keine einheitliche Definition, was unter E-Akte zu verstehen ist. Missverständnisse durch unterschiedliche Auslegungen sind deshalb vorprogrammiert. Nach dem DOMEA-Konzept muss eine vollständige elektronische Aktenverwaltung (E-Akte) das Verwaltungshandeln abbilden. Vollständig heißt in diesem Zusammenhang, dass die E-Akten nicht nur alle aktenrelevanten Schriftstücke enthalten, sondern auch Meta-Informationen sowie die den Geschäftsgang abbildenden Bearbeitungs- und Protokollinformationen wie Geschäftsgangvermerke, Verfügungen, Laufwegsinformationen, Unterschriften und Mitzeichnungen.¹

Die Verwaltungen in Bund und Ländern setzen mehr und mehr elektronische Systeme für Dokumentenmanagement und Vorgangsbearbeitung ein – in Form von elektronischen Fachverfahren oder in Form allgemeiner DMS/VBS - und stellen sukzessive von Papierakten auf E-Akten um. In vielen Verwaltungen gibt es klare Einführungsbeschlüsse und entsprechende Strategien. Schon die gegenwärtigen gängigen Systeme zur Bürokommunikation erschweren

¹ DOMEA-Organisationskonzept 2.1

es der Verwaltung, ausschließlich mit ordnungsgemäßen Papierakten zu arbeiten; Hybridakten nehmen zu. Darunter leidet die Qualität der meistens nach wie vor allein rechtsverbindlichen Papierakten. Für viele Verwaltungen war dies ein ausschlaggebender Grund, auf E-Akten umzustellen, die künftig allein rechtsverbindlich sein sollen. Der Trend zu elektronischer Verwaltungsarbeit wird weiter zunehmen, er erscheint gerade auch wegen des Trends, E-Government auszuweiten, unaufhaltsam. Allerdings gibt es unterschiedliche Einführungsstände und Softwareprodukte. Zum Teil setzen die Verwaltungen mehrere Softwarelösungen parallel ein.

Diese Entwicklung betrifft die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. Zwar werden die Prüfungsrechte durch die Verwaltungen nicht bestritten. Die Art und Weise, wie diese Rechte ausgeübt werden können, ändert sich aber, je mehr die Verwaltung auf E-Akten umstellt. Dabei kann es auch zu objektiven Einschränkungen kommen, weil die Verwaltungen die Arbeitsweise der Rechnungshöfe nicht in erster Linie im Blick haben. Dies betrifft rechnungshofintern letztlich alle Prüfungseinheiten, keineswegs nur die Organisations- und IT-Prüfer. Schon aus Eigeninteresse müssen dabei die Rechnungshöfe darauf bestehen, dass nur revisions sichere Softwareprodukte als Grundlage für rechtsverbindliche E-Akten in Frage kommen. Für eine an das verfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip gebundene Verwaltung muss selbstverständlich gelten, dass E-Akten in gleicher Weise vollständig, nachvollziehbar und im Rahmen der Aufbewahrungsbestimmungen dauerhaft lesbar sein müssen wie ordnungsgemäße Papierakten.

3. Regelungsbedarf und -Möglichkeiten

Nach §/Art. 95 der jeweiligen HO sind dem Rechnungshof Unterlagen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder vorzulegen, erbetene Auskünfte zu erteilen. Diese Auskunftspflicht umfasst Art. 95 Abs. 3 BayHO zufolge „auch elektronisch gespeicherte Daten sowie deren automatisierten Abruf.“ Dies stellt klar, dass sich das Auskunftsrecht auch auf E-Akten bezieht. Soweit andere Haushaltsordnungen einen entsprechenden Absatz nicht enthalten, bietet sich eine entsprechende Ergänzung an.

Damit die Rechnungshöfe ihr Auskunftsrecht wirtschaftlich und wirksam wahrnehmen können, hat die Verwaltung bei ihrem DMS/VBS im Berechtigungskonzept die Rolle des internen / ex-

ternen Prüfers vorzusehen, der lesenden und exzerpierenden Zugriff auf die zu prüfenden E-Akten mit der Möglichkeit erhält, den Bestand auszuwerten (E-Akten mit Meta- und Log-Daten). Nur so wird den Anforderungen an die Revisionssicherheit entsprochen. Ein umfangreiches und unwirtschaftliches Ausdrucken der E-Akten ist für die Rechnungsprüfung weder sinnvoll noch ausreichend, da dabei zwingend erforderliche Meta-Daten nicht erfasst werden. Darüber hinaus sollte in geeigneten Fällen auch ein gesicherter Online-Zugriff der Rechnungsprüfer möglich sein. Die Rechnungshöfe sollten sich mit den Betreibern des IT-Verfahrens über die entsprechende Berücksichtigung im Berechtigungskonzept sowie die erforderlichen Regelungen zu IT-Sicherheit und Datenschutz abstimmen.

Damit die Verwaltung durchgängig und möglichst ohne Medienbrüche mit E-Akten arbeiten kann, bedarf es u. a. Änderungen im Haushaltsrecht. So müsste etwa im Zuwendungsrecht die Aufbewahrung elektronischer Belege in einem DMS/VBS geregelt werden. Der Bund-Länderausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ hat sich am 25.02.2010 und 13.04.2011 im Bereich der ANBest-P damit befasst und die Speicherung von Belegen in einem revisionssicheren System für zulässig erklärt. Ähnliche Überlegungen gibt es für die ANBest-K/Gk. Ebenso passen die Regelungen zu eigenhändigen Unterschriften in den VV zu §/Art. 70 der HO, zur Aufbewahrung der Kassenbelege und zahlungsbegründenden Unterlagen (VV zu §§/Art. 71, 75 der HO) nicht zu medienbruchfreien E-Akten. Die VV „für automatisierte Verfahren und für die Übertragung von Informationen des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens“ (§/Art.79 HO) stammen zum Teil noch aus Zeiten der Großrechneranlagen; bei der Fortschreibung sollten neue Techniken wie „xdomea“ berücksichtigt werden.

Auch außerhalb des unmittelbaren Haushaltsrechts werden Änderungen für die Einführung von E-Akten für erforderlich gehalten. So regeln die VwVfG in §/Art. 3a, dass bei Schriftformerfordernissen die qualifizierte elektronische Signatur verwendet werden muss. Hierauf sollte jedenfalls im Schriftverkehr zwischen Behörden verzichtet werden können, wenn sie innerhalb eines geschlossenen elektronischen Systems kommunizieren; eine Authentifizierung im VBS – etwa durch Eingabe der PIN – müsste genügen. Außerdem fehlen auch darüber hinaus in Teilen die Rechtsgrundlagen für elektronische Verfahren, beispielsweise für das ersetzende Scannen von Dokumenten.

Generell könnte eine gesetzliche Regelung – etwa in einem E-Government-Gesetz – über die Zulässigkeit von E-Akten Rechtssicherheit für die Einführungsbehörden schaffen, z. B. für Gerichtsverfahren. Österreich hat beispielsweise den Einsatz des ELAK durch Bundesgesetz

geregelt. Der Referentenentwurf des BMI für ein E-Government-Gesetz („Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“) sieht vor, die Schriftformerfordernisse in der Verwaltung zu prüfen und Alternativen zur qualifizierten elektronischen Signatur aufzuzeigen und zuzulassen². Dazu gehören die eID-Funktion des neuen Personalausweises sowie die De-Mail. Der Gesetzentwurf enthält auch Bestimmungen zur elektronischen Aktenführung und zum Vernichten von Papierunterlagen. Die Ziele der E-Akte würden durch ein solches E-Government-Gesetz unterstützt. Allerdings muss u. a. die Kompetenz des Bundesgesetzgebers geklärt werden, Regelungen auch für die Verwaltungen in Ländern und Kommunen zu treffen. Eine Abstimmung im IT-Planungsrat bietet sich hierüber an.

Um einheitliche Maßstäbe für die Prüfung von Systemen für E-Akten zu schaffen, sollten die IuK-Mindestanforderungen der Rechnungshöfe etwa um eine eigene Anlage ergänzt werden. Um der Bedeutung der Angelegenheit zu entsprechen, bietet sich eine eigene Veröffentlichung an. Diese könnte wie schon bisher auf das noch geltende DOMEA-Konzept verweisen, auch wenn es auf Bundesebene Planungen für eine Änderung gibt. Denn die Erfordernisse, die das bisherige Konzept an revisionssichere DMS/VBS stellt, tragen dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip Rechnung, wonach das Verwaltungshandeln in nachvollziehbaren, vollständigen und wahrheitsgetreuen Akten abgebildet sein muss. Im Übrigen kann auf vorhandene Standards abgestellt werden.

4. Handlungsbedarf innerhalb der Rechnungshöfe

Zunächst sollten die Rechnungshöfe darauf bestehen, dass nur revisionssichere Systeme eingeführt werden und auch in entsprechender Art und Weise zum Einsatz kommen. Dabei kann der Nachweis dessen im Hinblick auf die Diversität der Systeme bis auf weiteres individuell gehandhabt werden.

Es gilt, – auch durch aktive Kommunikationsstrategien – das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass elektronische Akten nur zu einem geringen Teil eine Frage der IT-Infrastruktur sind und die Verwaltungspraxis im Ganzen – die Prüfungsgegenstände der Rechnungshöfe – grundlegend verändert werden.

² S hierzu http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2012/03/e_government_gesetz.html

Je mehr die Verwaltung auf E-Akten umstellt, desto größer wird sodann der Bedarf bei den Rechnungshöfen, zumindest die Prüfungsbeamten im Umgang mit den eingesetzten Systemen zu schulen. Sonst könnten ggf. die Prüfungsrechte schon deshalb leer laufen, weil die Prüfer die allein untersuchungsfähigen elektronischen Akten nicht hinreichend sachkundig lesen können.

Bei der Fortbildung der Prüfungsbeamten kommt eine Zusammenarbeit der Rechnungshöfe in Betracht, deren Verwaltungen gleiche Softwarelösungen einsetzen. Auch eine Plattform zum einfachen Erfahrungsaustausch der Prüfungsbeamten könnte die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Rechnungsprüfung erhöhen.

Ebenso müssen die Rechnungshöfe von ihrer Ausstattung an Hard- und Software in der Lage sein, E-Akten der Verwaltung zu prüfen. Dies betrifft etwa die Größe der PC-Bildschirme und die notwendigen Programme.

5. Empfehlungen des Arbeitskreises Organisation und Informationstechnik zu E-Akten

Die rechtsstaatlichen Voraussetzungen für ordnungsgemäße Papierakten gelten in gleicher Weise für E-Akten.

- Die Verwaltung hat daher für E-Akten nur revisionssichere Verfahren einzusetzen, die das Verwaltungshandeln ordnungsgemäß, vollständig und dauerhaft lesbar wiedergeben. Nur so kann die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns sichergestellt werden.
- E-Akten mit integrierter Vorgangsbearbeitung nach dem bisherigen DOMEA-Konzept schaffen die Voraussetzung für die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns auch mit elektronischen Dokumenten und Vorgängen.
- Die Verwaltung hat die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für ein medienbruchfreies, ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Arbeiten mit E-Akten zu schaffen. Dazu gehören auch Anpassungen im Haushaltsrecht.
- Die Verwaltung hat bei der Einführung von E-Akten die Rolle der Finanzkontrolle zu berücksichtigen, insbesondere in Fragen des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens. Das bedeutet zum einen, dass entsprechende Regelungen zur Einführung nur im Einvernehmen mit dem Rechnungshof nach §/Art. 79 HO erlassen werden dürfen, und zum anderen, dass durch die Einführung der E-Akten das Prüfungsrecht des Rech-

nungshofs nach §/Art. 95 HO nicht beeinträchtigt werden darf. Die Rechnungshöfe müssen prüfungsbezogen lesenden, auswertenden und exzerpierenden Zugriff auf den Datenbestand erhalten (E-Akten mit Meta- und Log-Daten).

- Intern bilden die Rechnungshöfe ihre Prüfer im Umgang mit den E-Akten der Verwaltung fort und untersuchen die eigene IT-Ausstattung auf ihre Geeignetheit hierfür.