



LEITFADEN

ZUR EINFÜHRUNG UND ZUM EINSATZ VON DOKUMENTEN- MANAGEMENTSYSTEMEN

Mai 2024

Bayerischer Landkreistag

Kardinal-Döpfner-Straße 8
80333 München

Telefon +49 (0) 89/286615-0

Telefax +49 (0) 89/282821

info@bay-landkreistag.de

www.bay-landkreistag.de



Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Projektgruppenleiters	4
1. Digitale Aktenführung	5
1.1. Grundsätzliches zur Aktenführung	5
1.1.1. Formen der Aktenführung	5
1.1.2. Organisationsentscheidung der Landrätin/des Landrats	6
1.1.3. Aktenorganisation	6
1.2. Funktionale Anforderungen an die digitale Aktenführung	7
1.2.1. Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung	7
1.2.2. Weitere Anforderungen an die digitale Aktenführung	9
2. Dokumentenmanagement	9
2.1. Erfassen und Speichern von Dokumenten	10
2.1.1. Erfassen von digitalen Dokumenten	10
2.1.2. Erfassen (Scannen) von Papierdokumenten	10
2.1.2.1. Rechtliche Anforderungen	10
2.1.2.2. Organisatorische Festlegungen	11
2.1.3. Erfassen von Metadaten	15
2.1.4. Speichern erfasster Dokumente	16
2.1.4.1. Speicherformate	16
2.1.4.2. Besonderheiten bei verschlüsselten und/oder signierten Dokumenten	17
2.1.4.3. Überführung in die digitale Akte	17
2.2. Bearbeitung	17
2.3. Aufbewahrung, Archivierung, Aussonderung und Vernichtung ...	18
2.4. Behandlung von Altakten	19
2.5. Mindestinhalte einer Dienstanweisung	19
3. Übermittlung von Akten, Akteneinsicht	20
3.1. Übermittlung von Akten an andere Behörden	20
3.2. Aktenvorlage bei Gericht	21
3.3. Abgabe von Akten an das zuständige Archiv	22
3.4. Akteneinsicht	24



4.	Einführung eines Dokumentenmanagementsystems	24
4.1.	Hinweise zur Einführung	25
4.1.1.	Wesentliche Rahmenbedingungen/Erfolgsfaktoren	25
4.1.2.	Einführungsschritte	26
4.1.3.	Mögliche Einführungsstrategien	27
4.2.	Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte	28
4.2.1.	Mitbestimmung des Personalrats/Beteiligung der Beschäftigten	28
4.2.2.	Beteiligung des behördlichen Datenschutzbeauftragten	28
4.2.3.	Fachliche Freigaben	29
4.3.	Technische/organisatorische Aspekte	29
4.3.1.	Schnittstellen	29
4.3.2.	Speichermedien	30
4.3.3.	Berechtigungs- und Zugriffskonzept	32
4.3.4.	Ausstattung mit Monitoren	32
4.3.5.	Ausstattung mit Scannern	33
4.3.6.	Durchführung von Schulungen	33
4.4.	Ausschreibung, Auswahl und Vergabe	34
4.4.1.	Informationen zu Vergaben im kommunalen Bereich	34
4.4.2.	Weiterführende Informationen für die Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen	35

Impressum:

Herausgeber:

Bayerischer Landkreistag
Kardinal-Döpfner-Straße 8
80333 München

Telefon (089) 286615-0
Telefax (089) 282821

info@bay-landkreistag.de
www.bay-landkreistag.de

Für den Inhalt verantwortlich:

Andrea Degl
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Bayerischen Landkreistags

Herstellung:

Druckerei Schmerbeck GmbH
Gutenbergstraße 12
84184 Tiefenbach

Vorwort des Projektgruppenleiters

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

die digitale Aktenführung und die Einführung bzw. der Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems sind eine wesentliche Voraussetzung für eine durchgängig digitale Verwaltung, für mobiles Arbeiten und die Attraktivität unserer Landkreise als moderne Dienstleister und Arbeitgeber. Bei der digitalen Aktenführung entfällt nicht nur der Aufwand, die zunehmend digitalen Dokumente und E-Mails auszudrucken, sie bietet auch zusätzliche Vorteile:

- Orts- und zeitunabhängige Verfügbarkeit der Akten,
- Gleichzeitiger Zugriff von mehreren Beschäftigten,
- Einfache, schnelle, umfangreiche und komfortable Recherchemöglichkeit,
- Schnellere und bessere Auswertung, Darstellung und Verarbeitung der Dokumente,
- Vermeidung einer fehleranfälligen mehrfachen Erfassung und Pflege von Daten,
- Beschleunigung der Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen.

Bei der Einführung und dem Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems handelt es sich aufgrund der damit verbundenen Umstellung auf die digitale Akte in erster Linie um ein Organisationsprojekt (und kein IT-Projekt). Die aktive Unterstützung des Projekts durch die Kolleginnen und Kollegen Landräte und die weiteren Führungskräfte über die gesamte Dauer des Projekts hinweg ist dabei ein entscheidender Faktor für dessen erfolgreiche Umsetzung. Auch die Beschäftigten sollten möglichst frühzeitig eingebunden und über das Projekt und die damit verbundenen Auswirkungen und Vorteile informiert werden.

Der vorliegende Leitfaden berücksichtigt u.a. die Anforderungen aus dem Bayerischen Digitalgesetz sowie die Praxiserfahrungen der Landkreise in der Projektgruppe „Organisation/eGovernment“ des Bayerischen Innovationsrings. Der Projektgruppe gehören an die Landkreise Aschaffenburg, Bad Tölz-Wolfratshausen, Bamberg, Cham, Coburg, Fürth, Kulmbach, Miltenberg, Mühldorf a. Inn, Neu-Ulm, Passau, Roth, Rottal-Inn, Schweinfurt und Starnberg. Als Projektgruppe bedanken wir uns beim Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband, der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns und beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof für die aktive Mitarbeit und Unterstützung.

Der Leitfaden richtet sich an alle Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Landratsämtern, insbesondere die Kolleginnen und Kollegen Landräte und dient den mit der Umsetzung betrauten Praktikerrinnen und Praktikern als Hilfestellung. Die örtlichen Gegebenheiten sind bei der Umsetzung selbstverständlich stets zu berücksichtigen.

Bei der Umsetzung des Leitfadens wünschen wir Ihnen viel Erfolg! Der Bayerische Landkreistag und wir als Mitglieder der Projektgruppe stehen Ihnen jederzeit gerne beratend zur Seite und freuen uns auf Ihre Rückmeldung und den Austausch mit Ihnen!

Herzliche Grüße
Ihr Alexander Legler



*Dr. Alexander Legler,
Landrat des Landkreises
Aschaffenburg und
Leiter der Projektgruppe
„Organisation/eGovernment“
des Bayerischen
Innovationsrings*



1. Digitale Aktenführung

Im Rahmen dieses Kapitels wird zunächst grundsätzlich auf die Aktenführung eingegangen und insbesondere eine Empfehlung zur digitalen Aktenführung ausgesprochen (Kapitel 1.1); die funktionalen Anforderungen an die digitale Aktenführung werden in Kapitel 1.2, S. 7 ff., erläutert.

1.1 Grundsätzliches zur Aktenführung

Die Landratsämter sind, wie alle anderen Behörden auch, zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet. Ihnen ist es dabei in der Regel freigestellt, ob sie ihre Akten papiergebunden, digital oder in einer Mischung aus beiden Formen (sog. hybride Aktenführung) führen (vgl. Art. 33 Abs. 1 Satz 1 BayDiG). Im Rahmen dieses Kapitels werden insbesondere die Einsatzbereiche der digitalen Aktenführung dargestellt (Kapitel 1.1.1), die Organisationshoheit der Landrätin/des Landrats betont (Kapitel 1.1.2, S. 6) und Hinweise zur Aktenorganisation gegeben (Kapitel 1.1.3, S. 6 f.).

1.1.1. Formen der Aktenführung

Vorgänge sollten vorrangig mit Unterstützung von Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik) bearbeitet und aufbewahrt werden, soweit zwingende Gründe der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nicht entgegenstehen (vgl. § 10 Abs. 1 i.V.m. § 36 AGO bzw. § 15 Abs. 2 Muster-Geschäfts-anweisung für die Landratsämter):

- Für die Personalakte ist durch Art. 104 Abs. 2 Satz 1 BayBG klargestellt, dass diese auch (teilweise oder vollständig) digital geführt werden darf. An die digitale Personalaktenführung werden jedoch besondere Anforderungen gestellt, insbesondere an das Einscannen von papiergebundenen Personalakten sowie in Bezug Integrität, Authentizität und Beweiswert der gespeicherten digitalen Dokumente.
- Fragen zur Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ergeben sich z. B. beim Scannen von Papierdokumenten (Kapitel 2.1.2, S. 10 ff.).
- Die Aufbewahrung einzelner Papierdokumente kann auch aus rechtlichen Gründen oder zur Beweissicherung weiterhin notwendig oder zweckmäßig sein (Kapitel 2.1.2.2, Abschnitt c), S. 15 f.).¹

In den o.g. Fällen, in denen bei aktenrelevanten Dokumenten eine digitale Aktenführung nicht oder nur teilweise zulässig, wirtschaftlich oder zweckmäßig ist, kommt eine hybride Aktenführung in Betracht. Unter einer Hybridakte wird eine digitale Akte verstanden, bei der aus rechtlichen oder praktischen Gründen bestimmte papiergebundene Originale (ggf. mit Original-Datenträgern, z.B. auf CD übermittelte Ausschreibungsunterlagen) parallel zur digitalen Akte geführt werden (müssen).² Mit einer hybriden Aktenführung können jedoch insbesondere folgende Nachteile verbunden sein:

- zusätzlicher Aufwand, etwa bei Bearbeitung, Bereitstellung und Aufbewahrung der Vorgänge,
- erschwerte Rekonstruktion des Vorgangs (z. B. für die Vorlage an andere Stellen),
- höhere Fehleranfälligkeit,
- Akzeptanzprobleme bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Doppelbelastung durch digitale und papiergebundene Aktenführung),
- höhere Aufwände bei der Überwachung der Aufbewahrungsfristen und der Aussonderung der Unterlagen.

¹ Vgl. das Schreiben des Staatsministeriums des Innern vom 02.11.2009, Az. IZ7-0245.3-4, Nr. 3.

² Vgl. zur Aktenvollständigkeit Kapitel 1.2.1, Abschnitt a), S. 7.

Empfehlung:

- ✓ Vorgänge sollten vorrangig digital bearbeitet und aufbewahrt werden, soweit zwingende Gründe der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nicht entgegenstehen (vgl. § 10 Abs. 1 i.V.m. § 36 AGO bzw. § 15 Abs. 2 Muster-Geschäftsanweisung für die Landratsämter).
- ✓ Soweit eine rein digitale Aktenführung nicht in Betracht kommt (siehe oben S. 5), sollten die Akten in hybrider Form geführt werden, soweit dies wirtschaftlich ist. Die digitale Akte sollte dabei die „führende“ Akte sein, d.h. dass alle aktenrelevanten Dokumente (soweit rechtlich zulässig) so weit wie möglich digital erfasst und digital geführt werden. Dies gilt ausdrücklich auch für Dokumente, die aus Gründen der Rechtssicherheit oder der Beweissicherung parallel in Papierform geführt werden müssen.
- ✓ Papierdokumente liegen beim Absender oftmals in digitaler Form vor. Ist ein Einscannen dieser Dokumente weder wirtschaftlich noch zweckmäßig/praktikabel (z.B. großformatige Planunterlagen), sollte versucht werden, sich diese vom Absender in digitaler Form zusenden zu lassen.

1.1.2. Organisationsentscheidung der Landrätin/des Landrats

- Die Entscheidung über die Form der Aktenführung trifft die Landrätin/der Landrat aufgrund ihrer/seiner Organisationshoheit und im Rahmen der rechtlichen Vorgaben.
- Bei der Umstellung von einer papiergebundenen auf eine digitale bzw. hybride Aktenführung sollten Zeitpunkt, Umfang und die Durchführung der Aktenführung z.B. in einer Dienstanweisung festgelegt werden (vgl. das Praxisbeispiel des Landratsamts Roth für eine „Dienstanweisung Dokumentenmanagementsystem“ in der Anlage).

1.1.3. Aktenorganisation

Auch digitale Akten müssen nach einem Aktenplan verwaltet und aufbewahrt werden (vgl. § 27 Abs. 1 AGO i.V.m. § 36 AGO bzw. § 22 Muster-Geschäftsanweisung für die Landratsämter). Der Aktenplan gewährleistet die strukturierte Zuordnung von Dokumenten zu Vorgängen und deren Zuordnung zu Akten. Er erleichtert die ordnungsgemäße und datenschutzgerechte Aussonderung der Unterlagen.

Empfehlung:

Die Aktenorganisation sollte nach dem vom Bayerischen Landkreistag mit herausgegebenen „Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter“ erfolgen (im Internet abrufbar unter <https://www.gda.bayern.de/publikationen/einheitsaktenplan>, 02.05.2024). Wesentliche Vorteile dabei sind:

- ✓ Eine einheitliche Aktenstruktur erleichtert den digitalen Austausch bzw. die digitale Abgabe von Akten (vgl. hierzu Kapitel 3, S. 20 ff.).
- ✓ Der Verwaltungsaufwand für die Erstellung, Pflege und Aktualisierung eines eigenen Aktenplans wird auf ein Minimum reduziert. Die Wirtschaftlichkeit der Schriftgutverwaltung wird so verbessert.
- ✓ Ein ergänzend angebotener Katalog, der regelmäßig fortgeschrieben wird, listet für jedes Aktenzeichen konkrete Aufbewahrungsfristen auf; dies erleichtert die Aktenaussonderung und ermöglicht eine zeitnahe Entlastung der Registraturen bzw. der Dokumentenmanagementsysteme.
- ✓ Viele Anbieter von Dokumentenmanagementsystemen bieten den Einheitsaktenplan standardmäßig und ohne Aufpreis als Teil der Produktpalette an oder können diesen ohne übermäßigen Aufwand in ihrem System hinterlegen.³

³ Vgl. Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hrsg.), Digitale Unterlagen Nr. 3: Die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung bei den Landratsämtern in Bayern, 2011, https://www.gda.bayern.de/fileadmin/_migrated/content_uploads/digitale-unterlagen-3.pdf (02.05.2024), S. 7 f.



Den Landratsämtern steht es jedoch grundsätzlich frei, auch eigene Aktenpläne zu verwenden. Soweit eigene Aktenpläne verwendet werden, kann ein vereinfachter Datenaustausch auch dadurch erreicht werden, dass vor dem Austausch der eigene Aktenplan in den Einheitsaktenplan „übersetzt“ wird.

1.2. Funktionale Anforderungen an die digitale Aktenführung

1.2.1. Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung

Durch das Bayerische Digitalgesetz wird klargestellt, dass auch bei digitaler Aktenführung die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung zu wahren sind (Art. 33 Abs. 1 Satz 2 BayDiG). Für die digitale Personalakte gelten jedoch besondere Anforderungen. Die digitale Akte muss demnach (ebenso wie bei papiergebundener oder hybrider Aktenführung) den nachfolgenden Anforderungen gerecht werden bzw. folgende Aktenfunktionen erfüllen:

- Aktenvollständigkeit, s. Abschnitt a), S. 7 f.
- Aktenwahrheit/-integrität, s. Abschnitt b), S. 8.
- Aktennachvollziehbarkeit/-verständlichkeit, s. Abschnitt c), S. 8.
- Aktenverfügbarkeit/-beständigkeit, s. Abschnitt d), S. 8.
- Revisionssicherheit, s. Abschnitt e), S. 8.

Dies bezieht sich nicht nur auf die Erledigung der Sachaufgaben (einschließlich der transparenten Dokumentation von Entscheidungsabläufen), sondern auch auf die handelnden Personen (personale Verantwortlichkeit), d.h. aus den jeweiligen Verwaltungsvorgängen muss ersichtlich sein, welches Mitglied der Verwaltung zu welchem Zeitpunkt welchen Informationsstand hatte/haben konnte und in welchem Umfang am Verwaltungshandeln mitgewirkt hat.⁴ Die nachfolgenden Anforderungen gelten daher für alle aktenrelevanten Dokumente und Vorgänge sowie die dazugehörigen Metadaten und Bearbeitungsvorgänge/-vermerke (Geschäftsgangvermerke, Verfügungen, Aktenvermerke, Zeichnungen, Mitzeichnungen oder Kenntnisaufnahmen). „Dokumente sowie die zugehörigen entscheidungserheblichen Bearbeitungsschritte sind dann aktenrelevant, wenn sie zum späteren Nachweis der Vollständigkeit, zur Nachvollziehbarkeit und für die Transparenz des Verwaltungshandelns innerhalb der Verwaltung als auch gegenüber Dritten beweisfest vorzuhalten sind.“⁵ Dies ist insbesondere beim aufgabenbezogenen Betrieb von Fachverfahren neben der digital geführten Akte zu berücksichtigen.

a) Aktenvollständigkeit

Aktenvollständigkeit bedeutet, dass alle Dokumente/Informationsträger, die zu einem bestimmten Verwaltungsvorgang gehören, jederzeit vollständig nachgewiesen und bereitgestellt werden können. Es muss sichergestellt sein, dass bei Bedarf und für die gesamte Dauer der Aufbewahrungsfrist alle aktenrelevanten Dokumente/Informationsträger/Informationen, die Bezug zum Gang des Verfahrens, zur Sachverhaltsermittlung und zur Entscheidungsfindung aufweisen, in der digitalen Akte enthalten oder so nachgewiesen sind, dass ihre Zugehörigkeit zu einer bestimmten Akte klar, eindeutig und dauerhaft bestimmt ist und sie ohne Weiteres mit der digitalen Akte vorgelegt werden können.⁶ Dementsprechend müssen alle aktenrelevanten Informationen (inkl. Metadaten und Geschäftsganginformationen) auch dann gemeinsam vorgelegt werden können, wenn diese in verteilten IT-Systemen verwaltet werden, wie dies etwa bei der Nutzung eines DMS in Kombination mit führenden Fachverfahrens der Fall ist.

⁴ Vgl. Arbeitsgruppe „Elektronische Verwaltungsakte“: Anforderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Führung elektronischer Verwaltungsakten – eine Orientierungshilfe. JurPC Web-Dok. 66/2011, Abs. 1 – 73, <http://www.jurpc.de/aufsatz/20110066.htm> (02.05.2024), Abs. 9 ff.

⁵ Arbeitsgruppe IT-gestützte Verwaltungsarbeit des Unterausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz/Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung Bund/Länder/Kommunaler Bereich, Grundsatzpapier „Aktenrelevanz von Dokumenten“, S. 2.

⁶ Vgl. hierzu ausführlich: Arbeitsgruppe „Elektronische Verwaltungsakte“, Anforderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Führung elektronischer Verwaltungsakten – eine Orientierungshilfe, a.a.O., Abs. 12 ff.

Hybride Aktenführung

Im Sinne der Aktenvollständigkeit müssen bei einer hybriden Aktenführung die digitalen und papiergebundenen Bestandteile (ggf. mit Original-Datenträgern, z. B. auf CD übermittelte Ausschreibungsunterlagen) wieder zusammengeführt werden können. Eine hybride Aktenführung setzt daher voraus, dass

- die digitalen und papiergebundenen Aktenbestandteile grundsätzlich nach denselben Kriterien registriert, abgelegt und vom Dokumentenmanagementsystem gemeinsam verwaltet werden und
- durch Fundstellenverweise oder Kopien von den digitalen auf die papiergebundenen Aktenbestandteile verwiesen wird (und umgekehrt).

Mit der Registratur sollte abgestimmt werden, wie die Bereitstellung der Papierunterlagen erfolgt.⁷

b) Aktenwahrheit/-integrität

Der Grundsatz der Aktenwahrheit/-integrität geht über den der Aktenvollständigkeit hinaus und verlangt, dass alle Aktenbestandteile und aktenrelevanten Dokumente (einschl. entscheidungsrelevanter Metadaten und Verarbeitungsvorgänge/-vermerke) zutreffend und unverfälscht wiedergegeben werden. Die Möglichkeit der Manipulation des Aktenbestandes muss durch technische und organisatorische Maßnahmen ausgeschlossen sein.⁸

c) Aktennachvollziehbarkeit/-verständlichkeit

Nach dem Grundsatz der Aktennachvollziehbarkeit/-verständlichkeit muss (auch) eine digital bzw. hybrid geführte Akte nach Darstellung und Aufbau aus sich heraus verständlich und nachvollziehbar sein. Insbesondere bei hybriden Akten ist auf eine (auch für Dritte) verständliche und nachvollziehbare Bereitstellung der Akten zu achten (siehe hierzu Kapitel 3, S. 20 ff.).⁹

d) Aktenverfügbarkeit/-beständigkeit

Aktenverfügbarkeit/-beständigkeit bedeutet, dass alle aktenrelevanten Dokumente innerhalb der Aufbewahrungsfristen (s. hierzu Kapitel 2.3, S. 18 f.) jederzeit vollständig, zutreffend und in benutzbarer Form eingesehen, ausgewertet und bearbeitet werden können. Diese Anforderung umfasst die Bereitstellung für die weitere Bearbeitung, die Abgabe an andere Behörden, die Vorlage vor Gericht, die Auswertung im Rahmen der Rechnungsprüfung, die Einsichtnahme durch berechtigte Dritte sowie die Anbietetung und Übergabe der Unterlagen an das zuständige Archiv im Rahmen der Aktenaussonderung.¹⁰

e) Zusammenfassung/Revisionssicherheit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass nach den (allgemeinen) funktionalen Anforderungen an die digitale Aktenführung sichergestellt sein muss, dass zumindest für die "Lebensdauer" einer Akte (vgl. die nachfolgende Abbildung zu Kapitel 2) der Nutzungszugriff (Lesen, Bearbeiten, Zugang zu Protokollierungsdaten etc.) gewährleistet ist und hierbei die Verfügbarkeit, Vollständigkeit, Integrität, Vertraulichkeit, Unverfälschbarkeit, Nachprüfbarkeit und Verkehrsfähigkeit der aktenrelevanten Dokumente, Vorgänge und Akten sichergestellt sind.¹¹ Um eine effiziente und effektive Prüfung zu gewährleisten, ist ein leistungsfähiger

⁷ Vgl. Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hrsg.), Digitale Unterlagen: Entstehung – Pflege – Archivierung: Empfehlungen für die Behörden des Freistaates Bayern, 2001, https://www.gda.bayern.de/fileadmin/_migrated/content_uploads/digitale-unterlagen-1.pdf (02.05.2024), S. 16 und Gruschka, Elektronische Archivierung von Buchungsbelegen in Kommunalkassen (Scan-Dienstanweisung und weitere Fragestellungen), in: Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2006, S. 82.

⁸ Vgl. Arbeitsgruppe „Elektronische Verwaltungsakte“, Anforderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Führung elektronischer Verwaltungsakten – eine Orientierungshilfe, a.a.O., Abs. 21 ff.

⁹ Vgl. Arbeitsgruppe „Elektronische Verwaltungsakte“, Anforderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Führung elektronischer Verwaltungsakten – eine Orientierungshilfe, a.a.O., Abs. 27 ff.

¹⁰ Vgl. Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hrsg.), Digitale Unterlagen Nr. 3: Die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung bei den Landratsämtern in Bayern, a.a.O., S. 20 f. und Arbeitsgruppe „Elektronische Verwaltungsakte“, Anforderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Führung elektronischer Verwaltungsakten – eine Orientierungshilfe, a.a.O., Abs. 32 ff.

¹¹ Vgl. Arbeitsgruppe „Elektronische Verwaltungsakte“, Anforderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Führung elektronischer Verwaltungsakten – eine Orientierungshilfe, a.a.O., Abs. 32.



(Auskunfts-)Arbeitsplatz mit Leserechten unverzichtbar, der eine wahlfreie Recherche der Akten, Vorgänge oder Dokumente nach unterschiedlichen Kriterien (zeitl. Reihenfolge, Textinhalte oder Metadaten) zulässt und nicht nur auf die sachbearbeitenden Funktionen beschränkt ist. Für die Nutzung des DMS-Systems ist eine geeignete Benutzerdokumentation bereitzustellen, die eine schnelle Einarbeitung und eine effiziente Anwendung der eingesetzten Lösung ermöglicht.

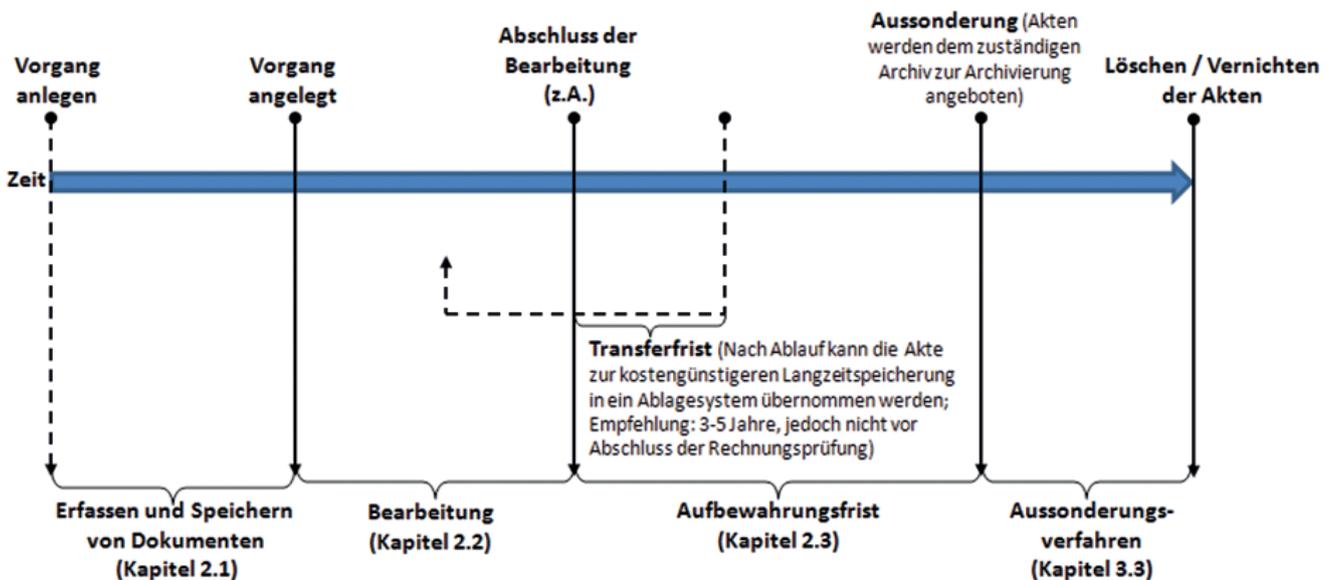
Mit der Einhaltung dieser Anforderungen ist aus Sicht des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands grundsätzlich auch die notwendige Revisionsicherheit der Akten gewährleistet, soweit nicht erweiterte spezialgesetzliche Anforderungen an die digitale Aktenführung bestehen (vgl. beispielsweise §§ 37, 71, 82 KommHV-Kameralistik, §§ 33, 67, 69 KommHV-Doppik, § 147 AO).¹²

1.2.2. Weitere Anforderungen an die digitale Aktenführung

Neben den sich aus den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung ergebenden funktionalen Anforderungen an die digitale Aktenführung, sind weitere Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, die diese Anforderungen konkretisieren bzw. ergänzen. So sind die verarbeiteten Daten vor Informationsverlust sowie unberechtigten Zugriffen und Veränderungen zu schützen (Art. 33 Abs. 1 Satz 3 BayDiG), siehe hierzu Kapitel 2.2 (S. 17 f.), Kapitel 4.2.2 (S. 28) und Kapitel 4.3.3 (S. 32).

2. Dokumentenmanagement

Ein Dokumentenmanagementsystem unterstützt dabei, aktenrelevante Dokumente systematisch zu erfassen und zu speichern (Kapitel 2.1, sogleich unten, und Kapitel 2.4 zur Behandlung von Altakten, S. 19), zu bearbeiten (Kapitel 2.2, S. 17 f.), bis zu ihrer Aussonderung revisionsicher aufzubewahren und nach Abschluss des Aussonderungsverfahrens zu löschen bzw. zu vernichten (Kapitel 2.3, S. 18). Die nachstehende Abbildung stellt die aufeinanderfolgenden Phasen dar:¹³



¹² Vgl. hierzu FAQ-Beitrag „Elektronischer Signatur- und Anordnungsworkflow“ des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands“, Nrn. 2.5.1 und 2.5.4, abrufbar unter https://www.bkpv.de/fileadmin/redaktion/PDFs/FAQs_Praxiserfahrungen_AOW_und_eSignatur.pdf (02.05.2024), Gruschka, Elektronische Archivierung von Buchungsbelegen in Kommunalkassen, in: Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2004, S. 28 ff., Elektronische Archivierung von Buchungsbelegen in Kommunalkassen (Scan-Dienstanweisung und weitere Fragestellungen), in: Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2006, S. 78 ff. sowie Elektronische Archivierung von Belegen in Kommunalkassen: Prüfungserfahrungen, Praxisfragen sowie weitere Hinweise, in: Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2011, S. 53 ff.

¹³ In Anlehnung an Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit: Baustein E-Akte, 2012, S. 45.

2.1. Erfassen und Speichern von Dokumenten

Im Dokumentenmanagementsystem müssen sowohl digitale Dokumente als auch papiergebundene Dokumente erfasst (Kapitel 2.1.1 und 2.1.2, sogleich unten), Vorgänge mit Hilfe von Metadaten eindeutig und wieder auffindbar zugeordnet (Kapitel 2.1.3, S. 15) und anschließend abgespeichert werden (Kapitel 2.1.4, S. 16 ff.). Das Erfassen (Scannen) von Papierdokumenten (Kapitel 2.1.2) stellt wegen der damit verbundenen technischen und organisatorischen Fragen einen Schwerpunkt dieses Kapitels dar. Generelles Ziel sollte es sein, dass Eingänge – soweit möglich und in Abstimmung mit dem Absender – digital im Landratsamt eingehen, so dass der Scanprozess entfällt.

2.1.1. Erfassen von digitalen Dokumenten

- Ein Dokumentenmanagementsystem muss alle Arten von digitalen Dokumenten erfassen können, mit denen im Landratsamt gearbeitet wird.
- Das Dokumentenmanagementsystem muss aber auch mit digitalen Dokumenten umgehen können, die an das Landratsamt übermittelt werden. Die Landratsämter müssen dabei (zumindest auf einem Zugangsweg) die Übermittlung digitaler sowie schriftformersetzender Dokumente (i.S.v. Art. 3a Abs. 2 BayVwVfG) eröffnen (Art. 16 Satz 1 BayDiG). Damit diese problemlos weiterverarbeitet werden können, wird empfohlen, auf der Internetseite (ggf. auch auf dem Briefkopf und/oder der E-Mail-Signatur) klarzustellen, welche digitalen Dokumente entgegengenommen werden. Der durch Art. 16 Satz 1 BayDiG vorgegebene „Mindeststandard“ (verpflichtende Zugangseröffnung für digitale sowie im Sinne von Art. 3a Abs. 2 BayVwVfG schriftformersetzende Dokumente) darf dabei nicht unterschritten werden. Insbesondere sollte klargestellt werden,
 - o auf welchem digitalen Weg schriftformersetzende Dokumente entgegengenommen werden, z.B. zentrales E-Mailpostfach (Schriftformersatz durch qualifizierte elektronische Signatur) oder sicheres Kontaktformular (Schriftformersatz über entsprechende Verfahren im Nutzerkonto möglich),
 - o welche Dateiformate entgegengenommen werden – ggf. zusätzlich mit Angabe der Programmversion, z.B. „Word-Dateien im docx-Format“.
- Bei den digitalen Dokumenten sollte eine Volltextindizierung/Texterkennung (OCR) durchgeführt werden, soweit dies technisch möglich und zweckmäßig ist.

2.1.2. Erfassen (Scannen) von Papierdokumenten

2.1.2.1. Rechtliche Anforderungen

Beim Scannen von Papierdokumenten ist nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die digitale Fassung mit dem Papierdokument übereinstimmt (Art. 33 Abs. 3 Satz 3 BayDiG). Dem Stand der Technik genügen dabei insbesondere die in der TR-RESISCAN¹⁴ enthaltenen Hinweise zur technisch-organisatorischen Gestaltung des Scan-Prozesses. Ziel der TR-RESISCAN ist es, die mit einer Vernichtung des (Original-)Papierdokuments stets einhergehende Verringerung des Beweiswerts durch einen an das Original möglichst weit angenäherten Beweiswert des – in einem nachweisbar ordnungsgemäßen Prozess erstellten – Scanproduktes selbst auszugleichen, zu minimieren oder sichtbar zu machen. Es geht nicht um das organisatorisch und technisch mögliche „Maximum“, sondern um den für die jeweilige Behörde – nach risiko- und problembewusster

¹⁴ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), BSI Technische Richtlinie 03138, Ersetzendes Scannen (RESISCAN).



Abschätzung der mit der Vernichtung der Original-Papierdokumente einhergehenden Beweiswertminderung – „optimalen“ Scanprozess. Die Behörden dürfen also durchaus von einzelnen Maßnahmen der TR-RESISCAN abweichen, wenn diese vor Ort nicht umsetzbar sind, indem sie diese bspw. durch andere, gleichwertige Maßnahmen ersetzen. Soll von einzelnen Maßnahmen der TR-RESISCAN „nach unten hin“ abgewichen werden, sollten die damit verbundenen Risiken (auch hinsichtlich der Beweisführung) untersucht und auch geprüft werden, ob durch Maßnahmen an anderer Stelle eine Verbesserung erreicht werden kann. Der Stand der Technik muss jedoch insgesamt gewahrt bleiben. Es gibt daher nicht den „einen“ Scanprozess und es können auch sehr unterschiedliche Scanprozesse „TR-RESISCAN-konform“ sein. Hilfreich kann hierbei eine Orientierung an der (ihrerseits Grenzen ausgesetzten) Vorgehensweise der papiergebundenen Aktenführung sein, die sich zwar hinsichtlich ihres Mediums, nicht aber hinsichtlich ihrer Dokumentationsfunktion von der digitalen Akte unterscheidet. Die in diesem Leitfaden dargestellten technischen und organisatorischen Maßnahmen gehen von einem „normalen“ Schutzbedarf aus, wie es auch dem Regelfall der in den Landratsämtern verarbeiteten Dokumente entspricht. Bei rechtsförmlichen Verfahren (insbesondere Rechtsbehelfsverfahren) muss der ordnungsgemäße und vollständige Transfer der elektronischen Dokumente in die Papierform amtlich beglaubigt werden (Art. 33 Abs. 4 Nr. 3 BayVwVfG bzw. § 29 Abs. 4 Nr. 3 SGB X).¹⁵

2.1.2.2. Organisatorische Festlegungen

Beim Scannen von Papierdokumenten müssen neben der Ausstattung mit geeigneter Technik (s. hierzu Kapitel 4.3.5, S. 33) folgende organisatorische Fragen geklärt werden:¹⁶

- wer scannt,
- wo und zu welchem Zeitpunkt wird gescannt (**Scan-Strategien**),
- welches Schriftgut wird ggf. nicht oder nur zum Teil gescannt (z. B. umfangreiche gebundene Dokumente),¹⁷
- in welchem Format wird mit welcher Auflösung und Farbdarstellung (farbig, s/w oder in Graustufen) gescannt (**Scanformat**),
- in welchem Format, mit welcher Auflösung und mit welchen Kompressionsverfahren werden die gescannten Dokumente digital gespeichert (**Speicherformat**),
- wie wird die Übereinstimmung mit dem Original überprüft (**Sichtprüfung**),
- mit welchen Metadaten wird das digitale Dokument unmittelbar oder logisch verknüpft (**Metadaten-Erfassung**),
- wie wird die Vollständigkeit der Übertragung und Speicherung festgestellt (**Transferkontrolle**) und
- in welcher Form und in welchem Umfang werden diese Vorgänge protokolliert (**Protokollierung**).¹⁸

Die nachfolgenden Ausführungen dieses Kapitels dienen hierbei als Hilfestellung (vgl. ergänzend das als Anlage beigefügte Praxisbeispiel des Landratsamts Roth für eine „Dienstanweisung Dokumentenmanagementsystem“).

¹⁵ Nr. 5.4 des Schreibens des Staatsministeriums des Innern vom 02.11.2009, Az. IZ7-0245.3-4.

¹⁶ Vgl. insgesamt: Rahmenvorschriften der Bayerischen Staatsregierung für die elektronische Aktenführung und das Übertragen und Vernichten von Papierdokumenten vom 27.06.2012, Az.: B II 2 - G9/12-1 (AllMBl 2012, 491).

¹⁷ Siehe zu weiteren Beispielen: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit: Baustein E-Akte, S. 49.

¹⁸ Vgl. hierzu Gruschka, Elektronische Archivierung von Buchungsbelegen in Kommunalkassen, in: Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2004, S. 42 f.



a) Scan-Strategien

Beim Scannen von Papierdokumenten¹⁹ kann zwischen folgenden Varianten unterschieden werden:

	Eingangs-Scan	Verfahrens-Scan	Abschluss-Scan
Zentral	<u>Zentraler Eingangs-Scan</u> Die eingehende Post wird zentral, z. B. in der Poststelle, gescannt und virtuell in den Postlauf gegeben.	<u>Zentraler Verfahrens-Scan</u> Während der Bearbeitungsphase werden die Papierdokumente zentral, z. B. in der Poststelle, im Dokumentenmanagementsystem erfasst.	<u>Zentraler Abschluss-Scan</u> Die abgeschlossenen Vorgänge werden zentral, z. B. in der Registratur, gescannt und in das Dokumentenmanagementsystem überführt.
Dezentral	<u>Eingangs-Scan im Fachbereich bzw. Sachgebiet</u> Die im Sachgebiet eingehende Post wird gescannt und der/dem Sachbearbeiter/-in über das Dokumentenmanagementsystem zugeordnet.	<u>Verfahrens-Scan im Fachbereich bzw. Sachgebiet</u> Während der Bearbeitungsphase werden die Papierdokumente dezentral, z. B. in den einzelnen Sachgebieten, im Dokumentenmanagementsystem erfasst.	<u>Abschluss-Scan im Fachbereich bzw. Sachgebiet</u> Die abgeschlossenen Vorgänge werden im Sachgebiet gescannt und in das Dokumentenmanagementsystem überführt.
Lokal	<u>Eingangs-Scan durch Sachbearbeiter/-in</u> Der Posteinlauf wird von der/dem Sachbearbeiter/-in eingescannt und den Vorgängen zugeordnet.	<u>Verfahrens-Scan durch Sachbearbeiter/-in</u> Während der Bearbeitungsphase werden die Papierdokumente von der/dem Sachbearbeiter/-in im Dokumentenmanagementsystem erfasst.	<u>Abschluss-Scan durch Sachbearbeiter/-in</u> Die abgeschlossenen Vorgänge werden von der/dem Sachbearbeiter/-in gescannt und in das Dokumentenmanagementsystem überführt.

Vor- und Nachteile der Varianten:

Das **zentrale** Einscannen des Posteingangs kann (z. B. durch Einsatz leistungsfähigerer Technik) effizienter sein, bestehende Organisationseinheiten, wie die Poststelle aber u.U. qualitativ und quantitativ überfordern. Eine Qualitätssicherung ist allenfalls stichprobenartig möglich. Die große Masse erfordert ggf. zusätzliches Personal, da der Aufwand gegenüber der traditionellen Postverteilung beim Scannen höher ist.

Das **dezentrale** Scannen verursacht in den Sachgebieten einen Mehraufwand, der sich aber durch die Entlastung der Sachgebietsregistratur wieder relativieren kann. Während das Scannen in der Posteingangsstelle sicher routinierter abläuft, verfügt das Sachgebiet über mehr Fachwissen, um eine sichere Zuordnung vor allem der Metadaten zu gewährleisten.

Der **lokale** Scan bindet Ressourcen (Zeit in der Sachbearbeitung, Einzelplatzscanner), ist aber vor allem in Bereichen mit hohem Parteiverkehr unverzichtbar, da die abgegebenen Unterlagen unmittelbar erfasst werden

¹⁹ Welche Papierdokumente ggf. nicht oder nur zum Teil gescannt werden (umfangreiche gebundene Dokumente, Werbung, Zeitschriften etc.) sollte in einer Scan-Dienstanweisung geregelt werden, vgl. Kapitel 2.1.2, S. 10 sowie Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit: Baustein E-Akte, S. 49.



können. Der Aufwand für die/den Sachbearbeiter/-in ist gegenüber der Papierablage etwas höher, gleichzeitig profitiert aber die Qualitätskontrolle und die sichere Zuordnung der Metadaten.

Der **Eingangs-Scan** gewährleistet (vor allem beim zentralen Scannen) eine frühzeitige Erfassung der Dokumente und erschließt damit die vollen Workflowfunktionalitäten des Dokumentenmanagementsystems (Mitzeichnungen etc.).

Der **Verfahrens-Scan** ermöglicht die Übernahme der im herkömmlichen Postlauf verteilten Dokumente zumindest für die weitere Sachbearbeitung. Insbesondere bei umfangreicheren Scan-Arbeiten kann die Zeit frei(er) eingeteilt werden.

Der **Abschluss-Scan** dient (abgesehen von den Recherchemöglichkeiten) nur noch der platzsparenden Ablage und nicht mehr dem echten Dokumentenmanagement. Er kommt allenfalls für eine hohe Zahl von Routinefällen ohne sinnvollen Workfloweinsatz in Betracht.

Empfehlung:

- ✓ Empfohlen wird der Eingangs-Scan, da hier die Workflowkomponenten optimal genutzt werden können. Ferner ist dadurch in der digitalen Akte frühzeitig erkennbar, welche Eingänge vorhanden sind.
- ✓ Ob zentral, dezentral oder lokal gescannt wird, hängt stark von den jeweiligen Organisationsstrukturen ab. Scannt die/der Sachbearbeiter/-in selbst, ist die Qualität wohl am höchsten; der (Zeit-)Aufwand aber auch.

b) Anforderungen an das Scannen

Scanformat

- Das gewählte Scanformat sollte nicht nur die Übereinstimmung des zu scannenden Papierdokuments (Original) mit der digitalen Wiedergabe am Monitor sicherstellen, sondern auch die mit dem Original übereinstimmende Ausgabe am Drucker ermöglichen.²⁰
- Standardmäßig sollte mit einer Auflösung von 300 x 300 dpi gescannt werden. Im Einzelfall kann auch eine höhere Auflösung erforderlich sein, um die Übereinstimmung zwischen dem zu scannenden Papierdokument und der digitalen Kopie sicherzustellen. Als Mindestauflösung werden 200 x 200 dpi empfohlen.
- Es sollte grundsätzlich farbig gescannt werden. Ausnahmen kommen insbesondere dann in Betracht, wenn Farbinformationen lediglich als Ausfüllhilfe bei Formularen dienen, sowie bei Dokumenten bzw. selbst erstellten Belegen, bei denen der Farbe keine Beweiskraft zukommt – hier genügt eine Übereinstimmung ohne Farbinformationen.
- Bei standardisierten Vorgängen (z.B. Kfz-Zulassung) kann es sinnvoll sein, die eingehenden Papierdokumente mit dem Ziel zu sichten, für bestimmte Dokumententypen und Papiersorten optimierte Scan-Profile zu hinterlegen, um eine optimale Einstellung für die Auflösung, den Kontrast, die Helligkeit und andere Scan-Parameter zu gewährleisten.
- Es wird empfohlen, grundsätzlich beidseitig zu scannen (Duplexbetrieb), damit auch doppelseitig bedruckte Originale korrekt und vollständig erfasst werden. Die dadurch ggf. erzeugten Leerseiten können durch den Einsatz von Bildverbesserungsprogrammen (vgl. S. 14) wieder entfernt werden.²¹

²⁰ Vgl. Nr. 2.2 der Rahmenvorschriften der Bayerischen Staatsregierung für die elektronische Aktenführung und das Übertragen und Vernichten von Papierdokumenten vom 27.06.2012, Az.: B II 2 - G9/12-1 (AllIMBI 2012, 491).

²¹ Vgl. auch Gruschka, Elektronische Archivierung von Buchungsbelegen in Kommunalkassen, in: Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2004, S. 43 und Gruschka, Elektronische Archivierung von Buchungsbelegen in Kommunalkassen (Scan-Dienstanweisung und weitere Fragestellungen), in: Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2006, S. 90 f. und S. 106 f.

Texterkennung

- Bei den digitalen Dokumenten sollte eine Volltextindizierung/Texterkennung (OCR) durchgeführt werden, soweit dies technisch möglich und zweckmäßig ist. Die damit verbundenen Vorteile (insbesondere zusätzliche Suchmöglichkeiten zum Auffinden von Dokumenten, z. B. Volltextsuche) überwiegen in der Regel die Nachteile (insbesondere höherer Speicherplatzbedarf, Scanvorgang dauert länger).
- Es kann dabei sinnvoll sein, die Volltexte zeitlich versetzt vom eigentlichen Scanvorgang in das Dokumentenmanagementsystem zu übernehmen (der Scanvorgang wird abgeschlossen, die Verarbeitung der erkannten Texte erfolgt zeitversetzt und/oder auf einem anderen Server).
- Bei standardisierten Vorgängen (z. B. Kfz-Zulassung) sollte geprüft werden, ob die Texterkennung/ Volltextindizierung sinnvoll ist, da eindeutige Metadaten ggf. aus dem federführenden Fachverfahren mittels einer Schnittstelle an das Dokumentenmanagementsystem übergeben werden.

Qualitätskontrolle

- Vorbereiten der zu scannenden Dokumente (Entfernen von Klammern, Sortierung, Einlegen von Trennblättern/Barcodes, Überprüfung der Vollständigkeit etc.).
- Laufendes Prüfen des Scan-Ergebnisses (Seitenanzahl, Vorder- und Rückseite etc.):

Es ist in Stichproben zu prüfen, ob das Papierdokument ordnungsgemäß und vollständig gescannt wurde und das digitale Dokument mit dem Papierdokument übereinstimmt (Vergleich Papierdokument – digitales Dokument). Über die ordnungsgemäße Formatübertragung sollte ein geeigneter Nachweis darüber geführt werden, wann und durch wen die Dokumente in die digitale Form überführt worden sind.²² (Nur) bei einem zeitnahen Import in die eAkte durch den Ersteller des Scans können hierfür auch die erzeugten Metadaten des Systems herangezogen werden.

Hinweis: Dokumente mit Sonderformaten oder einer für den Scanner problematischen Papier- oder Druckqualität sind bei der maschinellen Verarbeitung stets auf Lesbarkeit und Übereinstimmung mit dem Original zu prüfen.

Bildverbesserungsprogramme

Der Einsatz von Bildverbesserungsverfahren beim Scannen von Dokumenten, die der besseren Lesbarkeit dienen, ist zulässig, wenn hierbei die Übereinstimmung mit dem Original gewährleistet ist. Nicht zulässig sind vom Original stark abweichende/verfälschende Farbdarstellungen oder eine „Umkehr der Farben“ (sog. Invertierungen). Die farbgetreue (nicht farbechte) Wiedergabe des Originals am Bildschirm oder am Drucker muss weiterhin gewährleistet sein.²³

Zusammenfassende Empfehlungen beim Scannen von Dokumenten:

- ✓ Die in diesem Kapitel behandelten organisatorischen und technischen Fragen beim Scannen von Dokumenten sollten vor der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems geklärt und in einer Dienstanweisung geregelt werden (vgl. das als Anlage beigefügte Praxisbeispiel des Landratsamts Roth für eine „Dienstanweisung Dokumentenmanagementsystem“).
- ✓ Die Dienstanweisung ist zugleich Grundlage für die Ausstattung mit geeigneten Scannern (Anzahl und Leistungsfähigkeit der Scanner, Aufstellorte etc.).

²² Siehe Nr. 2.2 der Rahmenvorschriften der Bayerischen Staatsregierung für die elektronische Aktenführung und das Übertragen und Vernichten von Papierdokumenten vom 27.06.2012, Az.: B II 2 – G9/12-1 (AllMBl. 2012, 491).

²³ Vgl. Gruschka, Elektronische Archivierung von Belegen in Kommunalkassen: Prüfungserfahrungen, Praxisfragen sowie weitere Hinweise, in: Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2011, S. 61.



c) Aufbewahrung von Papierschriftgut nach dem Einscannen

Papierdokumente, die entsprechend den Anforderungen in Kapitel 2.1.2.2, Abschnitt b), S. 13 f., gescannt worden sind, dürfen nach dem Scannen vernichtet werden, wenn²⁴

- keine Eigentums- oder Beweisführungsrechte entgegenstehen²⁵,
- sie dem Landratsamt nicht nur für die Dauer der Bearbeitung übergeben worden sind bzw. keine Rückgabeforderungen geltend gemacht worden sind oder wenn
- Rechtsvorschriften eine Aufbewahrung der Papierdokumente nicht vorschreiben (s. auch Art. 33 Abs. 3 Satz 2 BayDiG).

Empfehlung:

Auch Papierdokumente, die nach dem Einscannen vernichtet werden dürfen, sollten vor der Vernichtung **vorübergehend (z.B. für die Dauer von vier Wochen)** aufbewahrt werden, sofern für die Vernichtung kein anderer Zeitpunkt bestimmt ist (z. B. nach § 71 Abs. 2 KommHV-Kameralistik bzw. § 67 Abs. 2 KommHV-Doppik). Fehlerhaft oder unvollständig gescannte Papierdokumente, die bei der stichprobenartigen Qualitätskontrolle nicht erkannt worden sind, können so nachträglich noch erfasst werden.

2.1.3. Erfassen von Metadaten

Für eine geordnete Aktenführung sowie für Recherchen in den digitalen Akten sollten für jedes Dokument mindestens folgende Metadaten erfasst werden, soweit sich diese Daten nicht bereits aus der Akte oder dem Vorgang ergeben:

- Aktenzeichen
- Aufbewahrungsfrist
- ggf. VS-Einstufung
- Bei eingehenden/ausgehenden Schreiben:
 - o Schlagwort/Betreff/Titel
 - o Dokumentendatum
 - o Eingangsdatum bzw. Versanddatum
 - o Absender bzw. Adressat (mit Adressdaten)²⁶

Empfehlung:

- ✓ Bei Vorgängen, die mit Fachverfahren geführt werden (z. B. Kfz-Zulassung), wird empfohlen, die genannten Metadaten aus dem federführenden Fachverfahren mittels einer Schnittstelle an das Dokumentenmanagementsystem zu übergeben, so dass die Metadaten nicht manuell erfasst werden müssen (s. auch Kapitel 4.3.1, S. 29 f.).
- ✓ Ist eine Übergabe der Metadaten mittels Schnittstelle durch ein Fachverfahren ausnahmsweise nicht möglich, können Metadaten dennoch automatisiert übernommen werden, z. B. durch:
 - o Barcodeerkennung (z. B. 3D- bzw. QR-Barcode),
 - o Optische Zeichenerkennung (OCR).

²⁴ Vgl. Nr. 2.3 der Rahmenvorschriften der Bayerischen Staatsregierung für die elektronische Aktenführung und das Übertragen und Vernichten von Papierdokumenten vom 27.06.2012, Az.: B II 2 - G9/12-1 (AllMBl 2012, 491).

²⁵ Siehe hierzu ergänzend das Schreiben des Staatsministeriums des Innern vom 02.11.2009, Az. IZ7-0245.3-4, Nr. 5.1.3.

²⁶ Vgl. Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hrsg.), Digitale Unterlagen Nr. 3: Die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung bei den Landratsämtern in Bayern, a.a.O., S. 14 f.

2.1.4. Speichern erfasster Dokumente

Das Dokumentenmanagementsystem sollte es ermöglichen, Dokumente sowohl in ihren Ausgangsformaten als auch in standardisierten Dateiformaten abzuspeichern (s. Kapitel 2.1.4.1). In Kapitel 2.1.4.2, S. 17 f., wird auf die Besonderheiten bei verschlüsselten und/oder digital signierten Dokumenten eingegangen.

2.1.4.1. Speicherformate

Es wird empfohlen, die übermittelten, gescannten und selbst erstellten Dokumente (s. Kapitel 2.1, S. 10 f.) möglichst frühzeitig in einem standardisierten Dateiformat ohne dynamische Inhalte abzuspeichern – eingegangene bzw. gescannte Dokumente nach ihrer Erfassung, selbst erstellte Dokumente nach Fertigstellung der endgültigen Fassung („Reinschrift“). Dadurch können die mit der Umwandlung vom Ausgangsformat in ein langfristig verfügbares Standardformat einhergehenden Risiken (z. B. hinsichtlich Authentizität und Integrität der Daten) verringert sowie der Verwaltungsaufwand und die Kosten für künftig ggf. erforderliche Datenmigrationen reduziert werden.²⁷ Soweit die Dokumente für die weitere Sachbearbeitung auch im ursprünglichen, evtl. proprietären Dateiformat (oder mit dynamischen Inhalten) benötigt werden, können diese zusätzlich in dieser Form abgespeichert werden.

Als standardisierte Dateiformate, die eine längerfristige Les- und Benutzbarkeit unabhängig von der eingesetzten Hard- und Software gewährleisten, kommen nach dem heutigen Stand der Technik in Betracht:²⁸

- **Text-, Tabellenkalkulations- und Bildformate**
 - o PDF/A
 - o ASCII (American Standard Code for Information Interchange)
 - o ODF (Open Document Format)
 - o TIFF (Tagged Image File Format) – mit Einschränkungen, s. Empfehlungen unten
 - o JPEG (Joint Photographic Experts Group) – mit Einschränkungen, s. Empfehlungen unten
 - o PNG (Portable Network Graphics Format)
- **Multi-Media Formate**
 - o Audioformate
 - Ogg (Ogg Encapsulation Format)
 - MP4 / MPEG-4 Part 14
 - o Videoformate
 - Ogg (Ogg Encapsulation Format)
 - MP4 / MPEG-4 Part 14

Empfehlungen:

- ✓ Selbst erstellte Dokumente sollten nach Fertigstellung der endgültigen Fassung („Reinschrift“) ohne dynamische Inhalte in einem standardisierten Dateiformat (z. B. PDF/A) abgespeichert werden. Soweit die Dokumente für die weitere Sachbearbeitung auch im ursprünglichen Dateiformat (oder mit dynamischen Inhalten) benötigt werden, können diese zusätzlich in dieser Form abgespeichert werden.

²⁷ Siehe hierzu Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hrsg.), Digitale Unterlagen Nr. 3: Die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung bei den Landratsämtern in Bayern, a.a.O., S. 21 f.

²⁸ Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), BSI Technische Richtlinie 03125: Beweiserhaltung kryptographisch signierter Dokumente, Anlage TR-ESOR-F: Formate und Protokolle, S. 39 ff. mit zahlreichen Erläuterungen.



- ✓ Gescannte Dokumente sollten mit höchster verlustfreier Komprimierung im PDF/A-Format abgespeichert werden, um den benötigten Speicherplatz gering zu halten. Die Speicherung in TIFF- oder JPEG-Formaten hat sich wegen der daraus resultierenden Dateigröße, der Probleme bei der Anzeige von mehrseitigen und ggf. komprimierten TIFF- und JPEG-Dateien mit Standard-Viewern und der dadurch eingeschränkten Verkehrsfähigkeit eher als unpraktisch erwiesen.
- ✓ PDF-Formate ermöglichen infolge der in den meisten Standard-PDF-Viewern zwischenzeitlich implementierten Funktionen zur Integrations- und Authentizitätsprüfung elektronisch signierter Dokumente eine einfache und leichte Handhabung von signierten Dokumenten.
- ✓ Für Audio- und Videodateien werden als standardisierte Dateiformate Ogg (Ogg Encapsulation Format) und MP4 / MPEG-4 Part 14 empfohlen.²⁹

2.1.4.2. Besonderheiten bei verschlüsselten und/oder signierten Dokumenten

- Elektronische Dokumente, bei denen die durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform rechtswirksam durch eine qualifizierte elektronische Signatur ersetzt worden ist (z.B. nach Art. 3a Abs. 2 BayVwVfG, § 36a Abs. 2 SGB I, § 87a Abs. 3 AO, § 126a BGB, § 87 Nr. 12 KommHV-Kameralistik, § 98 Nr. 21 KommHV-Doppik), sind gemeinsam mit den Signaturdaten im Dokumentenmanagementsystem abzulegen. Andernfalls kann das Landratsamt die Authentizität, Integrität und formelle Rechtswirksamkeit des Dokuments nicht nachprüfen und belegen. Eventuelle Beweisprobleme aufgrund der fehlenden Ablage der Signatur und sich daraus ergebende Folgen gehen zu seinen Lasten.³⁰
- Verschlüsselte E-Mails sollten unverschlüsselt abgespeichert werden, wenn mit dem Eingang der E-Mail im Landratsamt der Grund für die Verschlüsselung entfällt (reine Transportverschlüsselung).
- Der Schutz personenbezogener oder sonst vertraulicher Daten muss durch ein Berechtigungs- und Zugriffskonzept sichergestellt werden (s. Kapitel 4.3.3, S. 32 f.).

2.1.4.3. Überführung in die elektronische Akte

Zur Sicherstellung der Integrität und damit der Minimierung von Beweiswertverlusten sollten eingescannte Dokumente unverzüglich nach der Erstellung in die digitale Akte importiert werden. Denn auch wenn bei Dokumenten mit dem Schutzbedarf normal nach der TR-RESISCAN auf kryptographische Sicherungsmechanismen („Signatur“) verzichtet werden kann, müssen dennoch geeignete Mechanismen zum Schutz vor Veränderungen der Dokumente eingesetzt werden. Diese Aufgabe (z.B. Versionierung) wird typischerweise von einem Dokumentenmanagementsystem übernommen, das die gesetzlichen Anforderungen abdeckt (vgl. hierzu insbesondere Kapitel 1.2, S. 7 ff.). Je kürzer die Zeitspanne zwischen Erstellung und Import der Dokumente ausfällt, desto unwahrscheinlicher ist es, dass im Prozess ein etwaiger Manipulationseinwand erfolgreich sein wird.

2.2. Bearbeitung

Ein Dokumentenmanagementsystem dient nicht nur der bloßen Erfassung und Ablage von Dokumenten (s. hierzu Kapitel 2.1, S. 10 ff.), sondern unterstützt durch seine Workflow-Komponenten darüber hinaus bei einzelnen Bearbeitungsschritten, insbesondere bei der Beteiligung fachlich betroffener Organisationseinheiten

²⁹ Vgl. auch Gruschka, Elektronische Archivierung von Belegen in Kommunalkassen: Prüfungserfahrungen, Praxisfragen sowie weitere Hinweise, in: Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2011, S. 60.

³⁰ Siehe Schreiben des Staatsministeriums des Innern vom 02.11.2009, Az. IZ7-0245.3-4, Nr. 5.2.2.

im Rahmen der Mitzeichnung.³¹ Werden zur Bearbeitung von Vorgängen Fachverfahren eingesetzt, sollte zwischen diesem und dem Dokumentenmanagementsystem eine Schnittstelle realisiert werden.³²

Werden Dokumente im Laufe der Bearbeitung verändert/ergänzt, muss die ursprüngliche Fassung des Dokuments erhalten und eine neue Version bzw. ein neues Dokument (mit entsprechenden Metadaten) angelegt werden (Versionierung). Ebenso muss das (zulässige) Berichtigen, Löschen bzw. Sperren von Dokumenten nachvollziehbar dokumentiert/protokolliert werden (vgl. auch Art. 16 ff. DSGVO).³³

Mit dem Abschluss der Bearbeitung (z.A.-Verfügung)

- darf der abgeschlossene Vorgang nicht mehr verändert werden. Sofern er nachträglich wieder auflebt, darf er nur noch ergänzt werden.
- beginnt eine Transferfrist, nach deren Ablauf die Akte zur kostengünstigeren Langzeitspeicherung in ein Ablagesystem übernommen („transferiert“) werden kann. Es wird eine Transferfrist von drei bis fünf Jahren empfohlen. Der Transfer der Akten und Vorgänge aus dem Dokumentenmanagementsystem sollte jedoch nicht vor Abschluss der örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfung erfolgen.³⁴
- beginnt in der Regel die Aufbewahrungsfrist zu laufen (s. hierzu sogleich Kapitel 2.3).

2.3. Aufbewahrung, Archivierung, Aussonderung und Vernichtung

Aufbewahrung

Innerhalb der Aufbewahrungsfristen müssen alle Aktenbestandteile und aktenrelevanten Dokumente (inkl. der Metadaten und Bearbeitungsvermerke [Geschäftsgangvermerke, Verfügungen, Aktenvermerke, Zeichnungen, Mitzeichnungen oder Kenntnisaufnahmen]) jederzeit und unabhängig von ihrem Speicherort vollständig, zutreffend und unverfälscht und (auch für Dritte, z. B. Gerichte) in benutzbarer Form eingesehen, ausgewertet und bearbeitet werden können (vgl. Kapitel 1.2.1, Abschnitt b), S. 8).

Wie bei papiergebundenen Vorgängen beginnt die Aufbewahrungsfrist auch bei digitalen Vorgängen mit der „z.A.“-Verfügung, sofern der Vorgang nicht nachträglich wieder auflebt oder nichts anderes bestimmt ist (z.B. § 82 Abs. 2 KommHV-Kameralistik, § 69 Abs. 2 KommHV-Doppik, § 147 Abs. 4 AO).³⁵ Der Abschluss des Vorgangs (Datum der „z.A.“-Verfügung) wird dabei (als sog. Meta-Information) in das Dokumentenmanagementsystem eingegeben. Die Aufbewahrungsfristen für jedes Aktenzeichen aus dem „Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter“ können aus dem sog. Aufbewahrungsfristenverzeichnis entnommen werden, wobei sich die Fristen zum Teil aus Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben (vgl. die Spalte „Fundstellen“ im Aufbewahrungsfristenverzeichnis) und im Übrigen Empfehlungscharakter haben.³⁶

Empfehlung:

Mit den Softwareanbietern sollte geklärt werden, wie die Aufbewahrungsfristen (als Stammdaten) im Dokumentenmanagementsystem hinterlegt werden können.

³¹ Vgl. hierzu Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit: Baustein E-Akte, S. 33 ff. und Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit: Baustein E-Vorgangsbearbeitung.

³² Siehe hierzu Kapitel 4.3.1, S. 29 f.

³³ Siehe hierzu auch Arbeitsgruppe "Elektronische Verwaltungsakte", Anforderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Führung elektronischer Verwaltungsakten – eine Orientierungshilfe, a.a.O., Abs. 25.

³⁴ Vgl. zur Langzeitspeicherung auch Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit: Baustein E-Akte, S. 45 ff.

³⁵ Siehe hierzu im Einzelnen: Bayerischer Gemeindetag/Bayerischer Städtetag/Bayerischer Landkreistag/Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hrsg.), Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter mit Verzeichnis der Aufbewahrungsfristen (EAPI-Aufbewahrungsfristenverzeichnis), S. 8.

³⁶ Siehe Bayerischer Gemeindetag/Bayerischer Städtetag/Bayerischer Landkreistag/Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hrsg.), Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter mit Verzeichnis der Aufbewahrungsfristen (EAPI-Aufbewahrungsfristenverzeichnis).



Archivierung/Aussonderung/Vernichtung

Nach Ablauf der jeweiligen Aufbewahrungsfristen (s.o.) müssen die Unterlagen grundsätzlich ausgesondert, d. h. dem zuständigen Archiv zur Archivierung angeboten werden (siehe hierzu Kapitel 3.3, S. 22). Die Archivierung stellt ein Löschungssurrogat dar, Datenschutz ist folglich kein grundsätzliches Hindernis für eine Anbietung.³⁷

Empfehlung:

Für die Aussonderung, Anbietung und Übergabe bzw. Vernichtung von Dokumenten, Vorgängen und Akten wird entsprechend dem Beschluss 39/2017 des IT-Planungsrates des Bundes und der Länder sowie aus Gründen der Wirtschaftlichkeit der XDOMEA-Standard empfohlen (s. auch Kapitel 4.3.1, S. 29 f.). Die Umsetzung ist mit dem zuständigen Archiv abzustimmen.

Für die Aussonderung, Archivierung und Vernichtung von Vorgängen sind zum Teil besondere Vorschriften zu beachten, z.B. bei Haushaltsvorgängen (§§ 71 Abs. 2, 82 Abs. 2 KommHV-Kameralistik, §§ 67 Abs. 2, 69 Abs. 2 KommHV-Doppik, § 147 Abs. 3 AO).

2.4. Behandlung von Altakten

Bei laufenden Fällen macht es i.d.R. Sinn, die Vorgänge im Dokumentenmanagementsystem komplett zur Verfügung zu haben. Insoweit sollten vorhandene Unterlagen zum digitalen Vorgang gescannt werden. Eine Digitalisierung von abgeschlossenen Papierakten, die bereits in der Registratur sind, ist dagegen nur in wenigen Fällen sinnvoll.

Bei bereits in der Registratur abgelegten Akten, die wieder „aufleben“, können die darin enthaltenen Dokumente zum neuen Vorgang gescannt werden, sofern das für die weitere Bearbeitung hilfreich ist. Auch wenn in der Registratur akuter Raumbedarf besteht und andernfalls neue Räume angemietet werden müssten, kann es sich lohnen, eine Digitalisierung vorzunehmen. Hier empfiehlt es sich, die Kosten gegeneinander abzuwägen. Vor einer Verscannung sollte geprüft werden, ob bei den betreffenden Akten die Aufbewahrungsfristen bereits abgelaufen sind und die Papierakten dem zuständigen Archiv zur Aussonderung anzubieten sind (s. hierzu Kapitel 2.3, S. 18 f.). Bei Altakten mit Papierdokumenten älter als 30 Jahre, die archivwürdig sein können, sollte die Verscannung vorab mit dem zuständigen Archiv abgestimmt werden.

2.5. Mindestinhalte einer Dienstanweisung

Im Hinblick auf die grundsätzliche Bedeutung einer ordnungsgemäßen Aktenführung (s. Kapitel 1.2.1, S. 7 ff.) sollte mit dem Einsatz eines (flächendeckenden) DMS auch dessen Verwendung klar geregelt werden, um einerseits eine hohe Qualität bei der Aufbewahrung des elektronischen Schriftguts und der digital geführten Akten und andererseits die Einhaltung rechtlicher Anforderungen sicherzustellen. Durch organisatorische Regelungen sollte sichergestellt werden, dass die elektronische Aktenführung möglichst in der gesamten Behörde nach einheitlichen Kriterien erfolgt und Individuallösungen, die zu teils erheblichen Mehraufwänden führen können, vermieden werden. Auf die Regelungen in der Muster-Geschäftsanweisung für die Landratsämter vom 24.07.2017 zur Ablauforganisation (Abschnitt IV, §§ 15 ff.) wird ergänzend hingewiesen.

³⁷ Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz, Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, Arbeitspapier „Löschung oder Archivierung?": Archivrechtliche Aufbewahrungs- und datenschutzrechtliche Lösungsregelungen im bayerischen öffentlichen Sektor, https://www.datenschutz-bayern.de/datenschutzreform2018/AP_Loeschung_Archivierung.pdf (02.05.2024), Randnummern 13 bis 15.

In den örtlichen Regelungen sollte daher mindestens Folgendes aufgegriffen werden:

- Verbindlichkeit des Einheitsaktenplans und Regelungen zur Ablagestrategie der Dokumente basierend auf dem jeweils ermittelten Schutzbedarf (z. B. Scanstrategie und Qualitätssicherung, Aufbewahrung, Historienführung, Aussonderung/Vernichtung, unveränderbare Speicherung)
- Regelungen für die Erfassung von Metadaten, zur Namenskonvention und zu zulässigen Speicherformaten
- Regelungen für den Umgang mit Alt-/Bestandsdaten
- Regelungen zum Umfang des Parallelbetriebs zwischen digitaler und papiergebundener Aktenführung und der hierbei notwendigen gegenseitigen Verweise, die eine schnelle Zusammenführung der getrennt aufbewahrten Aktenteile gewährleisten (sog. hybride Aktenführung)
- Regelungen zu archivrechtlichen Anbietungspflichten
- Beteiligung des Personalrats nach Art. 75a BayPVG

Daneben sollten bereichsspezifische Regelungen zur elektronischen Aktenführung getroffen werden, sofern es die einzelne digitale Akten-Lösung erfordert (z. B. bei der elektronischen Personalaktenführung oder der elektronischen Aufbewahrung von Kassenbuchungsbelegen). Als Praxisbeispiel weisen wir auf die als Anlage beigefügte „Dienstanweisung Dokumentenmanagementsystem“ des Landratsamts Roth hin.

3. Übermittlung von Akten, Akteneinsicht

3.1. Übermittlung von Akten an andere Behörden

Nutzt eine Behörde die digitale Aktenführung, soll sie Akten, Vorgänge und Dokumente gegenüber anderen Behörden unter Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen digital übermitteln (Art. 33 Abs. 2 BayDiG). Für dieses Gebot der digitalen Übermittlung („soll“) kommt es (nur) darauf an, dass die absendende Behörde ihre Akten digital führt. Darauf, dass auch die Behörde, für die die Akten bestimmt sind, bereits auf digitale Aktenführung umgestellt hat, kommt es nicht an. In diesem Zusammenhang ist daher auch relevant, dass staatliche Behörden (mit Ausnahme der staatlichen Landratsämter) grundsätzlich zur digitalen Aktenführung verpflichtet sind (Art. 33 Abs. 1 Satz 1 BayDiG). Die nachfolgende Grafik stellt die Regelung nochmals im Überblick dar:



Bei der Übermittlung müssen die **datenschutzrechtlichen Bestimmungen** eingehalten werden. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Zulässigkeit der Aktenübermittlung als auch in Bezug auf die Anforderungen an die Vertraulichkeit und Integrität der übermittelten Daten. Zur Aktenübermittlung per E-Mail kann insbesondere auf die Zertifikate der **Bayerischen Verwaltungs-PKI** zurückgegriffen werden, die sowohl eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung als auch eine digitale Signatur ermöglichen. Mit der sog. „**BayernBox**“ stellt der Freistaat



Bayern den Kommunen darüber hinaus eine zentrale Infrastruktur für den Austausch von Dateien zur Verfügung. Dateifreigaben müssen dabei mit einem Passwort sowie mit einem Ablaufdatum der Freigabe versehen werden. Die Notwendigkeit eines solchen Datenaustauschs ergibt sich vor allem bei größeren Datenmengen, die nicht ohne Weiteres per E-Mail versandt werden können.³⁸

Empfehlung:

- ✓ Um einen möglichst einfachen behördenübergreifenden Austausch zwischen verschiedenen Dokumentenmanagementsystemen zu ermöglichen, sollten einheitliche Austauschformate (z. B. XDOMEA) verwendet werden.³⁹
- ✓ Für den Fall, dass keine geeignete Schnittstelle zur Verfügung steht, kann die Aktenabgabe auch als PDF-Gesamtdokument im PDF/A-Format erfolgen.

Empfehlungen für die papiergebundenen Aktenbestandteile

- ✓ Bei hybrider Aktenführung (s. Kapitel 1.2.1, S. 7) sind die papiergebundenen Aktenbestandteile, die nicht in der führenden digitalen Akte enthalten sind (z. B. großformatige Planunterlagen), zeitnah nach dem sicheren digitalen Versand des PDF-Gesamtdokuments zu versenden.
- ✓ Gescannte Original-Papierdokumente, die aus rechtlichen Gründen nicht vernichtet werden dürfen (s. Kapitel 2.1.2.2, S. 15), und parallel zur digitalen Akte aufbewahrt werden müssen, sind ebenfalls zeitnah, spätestens aber auf Veranlassung der anfordernden Stelle zu übermitteln.⁴⁰

3.2. Aktenvorlage bei Gericht

Behörden sind gem. § 99 Abs. 1 VwGO (und entsprechender Parallelvorschriften) zur Vorlage ihrer Originalakten verpflichtet (vgl. Eyermann/Schübel-Pfister, VwGO § 99 Rn. 10). Werden die Akten elektronisch geführt, verpflichtet § 99 Abs. 1 VwGO zur Übermittlung der entsprechenden „elektronischen Dokumente“. Anders als bei der Übermittlung von Schriftsätzen von Verfahrensbeteiligten (§ 55a VwGO) regelt § 99 Abs. 1 VwGO nicht, in welcher Form die elektronischen Akten vorgelegt werden müssen. Akten müssen daher nicht zwingend über das besondere Behördenpostfach übersandt werden, sondern können beispielsweise auch über die Secure Box Bayern zur Verfügung gestellt werden. Ebenso wenig besteht eine Beschränkung auf bestimmte Formate (PDF).

Um den Verwaltungsgerichten den Umgang mit elektronischen Akten zu vereinfachen, bietet sich folgende Vorgehensweise an:

- Übersendung der Akten grundsätzlich über EGVP (beBPO), um eine automatisierte Verarbeitung zu ermöglichen.
- Übersendung im PDF-Format, soweit nicht Spezialformate für die Nachvollziehbarkeit erforderlich sind (z.B. Excel-Tabellen bei Gebührenberechnungen).
- Im Falle der Überschreitung der aktuellen EGVP-Größenbegrenzung oder des Versands von Spezialformaten jeweils nach vorheriger Absprache an die SecureBox des jeweiligen Verwaltungsgerichts bzw. des Verwaltungsgerichtshofs.

³⁸ Strunz/Geiger, Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter mit Verzeichnis der Aufbewahrungsfristen, Teil C 1.3.

³⁹ Siehe hierzu auch: IT-Standard für die bayerische Staatsverwaltung zum „Austausch von Dokumenten und Vorgängen zwischen Dokumentenmanagementsystemen“ (BayITS-20) in der jeweils geltenden Fassung.

⁴⁰ Nr. 5.4 des Schreibens des Staatsministeriums des Innern vom 02.11.2009, Az. IZ7-0245.3-4.

Der EuGH fordert in seiner Entscheidung vom 01.12.2022 (C-564/21), die Übermittlung von Behördenakten müsse derart gestaltet sein, dass sie „den Zugang zu allen in die fragliche Akte aufgenommenen, für die Vertretung der Interessen des Antragstellers relevanten Informationen gewährleistet, auf deren Grundlage die Entscheidung über den betreffenden Antrag ergangen ist, und zum anderen diese Art der Übermittlung eine möglichst exakte Wiedergabe der Struktur und der Chronologie der Akte ermöglicht.“ Hiernach sollte das behördliche Handeln grundsätzlich ausgerichtet werden.

Elektronische Dokumente sind chronologisch zu übermitteln und mit einer fortlaufenden Paginierung zu versehen. In Bescheiden sollten in jedem Fall eindeutige Referenzen gesetzt werden, wenn auf Aktenunterlagen Bezug genommen wird. Dazu ist es notwendig, dass die jeweilige eAkte schon während der Bearbeitung eine laufende chronologische Paginierung anzeigt, auch wenn die Dokumente ggf. in unterschiedlichen „Bereichen“ oder „Registern“ der Akte abgelegt sind. Handelt es sich dagegen um „echte“ Teilakten, müssen diese auch separat exportiert, bezeichnet und referenziert werden.⁴¹

Für umfangreiche Behördenakten reicht unter Umständen eine „einfache Paginierung“ einer Gesamt-PDF nicht mehr aus. Behörden sollten sich daher bemühen, Akten ebenso wie Schriftsätze im sogenannten XJustiz-Format zu übermitteln.⁴² Dieser Standard sieht eine Übermittlung von Einzeldokumenten im PDF-Format mit zugehörigen Metadaten vor, die das Einlesen und die Bearbeitung auf Seiten des Gerichts erleichtern. Ohne eine solche strukturierte Übermittlung sind entscheidungserhebliche Inhalte für das Gericht bei umfangreichen Behördenakten unter Umständen nicht mehr auffindbar. Stützt sich ein Bescheid dann maßgeblich auf einen für das Gericht nicht erkennbar aktenkundigen Sachverhalt, kann dies schlimmstenfalls die Aufhebung des Bescheides zur Folge haben.

Im Rahmen der technischen Fortentwicklung des jeweils eingesetzten eAkte-Programms sollte außerdem geprüft werden, ob Gerichten und Beteiligten ein externer Lesezugriff auf die Akten eingeräumt werden kann. Im besten Fall ist das eAkte-Programm in der Lage, den Akteninhalt zu einem Stichtag zu kopieren und in einer geschützten Umgebung über ein Web-Interface zur Verfügung zu stellen, das der internen Behördenansicht nachgebildet ist. Auf diese Weise kann dem Vorwurf begegnet werden, zwischen Behörden, Beteiligten und Gericht bestehe keine „Waffengleichheit“, weil nur die Behörde in der Lage sei, die elektronische Akte „im Original“ zu visualisieren.

3.3. Abgabe von Akten an das zuständige Archiv

Nach Ablauf der jeweiligen Aufbewahrungsfristen (s. hierzu Kapitel 2.3, S. 18 f.) müssen die Unterlagen grundsätzlich ausgesondert, d. h. dem zuständigen Archiv zur Archivierung angeboten werden. Landkreise, die kein eigenes Archiv im Sinne des Bayerischen Archivgesetzes unterhalten, wenden sich hierzu an das zuständige staatliche Archiv (Art. 13 Abs. 3 BayArchivG). Für die Aussonderung, Anbietung, Übernahme und Vernichtung dieser Unterlagen finden damit das Bayerische Archivgesetz und die Aussonderungsbekanntmachung⁴³ entsprechende Anwendung (für den staatlichen Teil des Landratsamts gelten diese Regelungen unmittelbar).

Vom Archiv als archivwürdig angesehene Unterlagen dürfen erst gelöscht (bzw. vernichtet) werden, wenn das Archiv den korrekten Eingang der archivwürdigen Unterlagen bestätigt hat. Um Fehler und Probleme auszu-

⁴¹ Beispiel: „Ausweislich der Antragsunterlagen (Teilakte „Antrag“, S. 45)...“

⁴² Vgl. dazu den ERV-Leitfaden der AG IT-Standards der BLK Informationstechnik der Justiz, abrufbar unter https://justiz.de/ervvoe/leitfaden_erv_pdf.pdf, der als Blaupause für Softwarehersteller dienen kann. Das XJustiz-Format bietet etwa auch Möglichkeiten, auf Metadatenebene Verknüpfungen zwischen Bescheid und Referenzdokumenten herzustellen.

⁴³ Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung über die Aussonderung, Anbietung, Übernahme und Vernichtung von Unterlagen (Aussonderungsbekanntmachung – Aussond-Bek) vom 19.11.1991, Nr. B III 3 – 481 – 17 (AllMBI 1991, 884), zuletzt geändert durch Bek v. 06.11.2001 (StAnz Nr. 46).



schließen, dürfen auch die Unterlagen, die das Archiv als „nicht archivwürdig“ eingestuft hat, erst gelöscht werden, wenn das Archiv die Freigabe hierzu erteilt hat.⁴⁴

Das Anbieten und Übergeben elektronischer Unterlagen aus Dokumentenmanagementsystemen oder schriftgutverwaltenden Fachverfahren setzt regelmäßig die Schaffung einer Aussonderungsschnittstelle voraus, deren Leistungsmerkmale zwischen dem Landratsamt, der Herstellerfirma und dem zuständigen Archiv sowie der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns auf der Grundlage des Datenaustauschstandards XDOMEA abzustimmen sind. Zum Funktionsumfang einer solchen Schnittstelle gehören die Erstellung und sichere Übermittlung eines Anbieterverzeichnisses (XDOMEA 3.x-Nachricht 0501), die Entgegennahme der Bestätigung des Empfangs des Anbieterverzeichnisses (XDOMEA 3.x-Nachricht 0504), die Entgegennahme eines Bewertungsverzeichnisses (XDOMEA 3.x-Nachricht 0502), die Erstellung und Übermittlung der Bestätigung des Empfangs des Bewertungsverzeichnisses (XDOMEA 3.x-Nachricht 0505), die Erstellung und sichere Übermittlung eines Abgabeverzeichnisses (XDOMEA 3.x-Nachricht 0503) einschließlich der archivwürdigen elektronischen Akten oder Vorgänge (Primär- und Metadaten einschließlich des Aktenplans), die Entgegennahme der Bestätigung der erfolgreichen Datensicherung im Digitalen Archiv (XDOMEA 3.x-Nachricht 0506) sowie die erst hierauf anzustoßende Löschung der ausgesonderten Unterlagen.⁴⁵ Die Verwendung einer XDOMEA 3.x-Nachricht 0507 (sie bestätigt die sichere Abgabe einer Abgabeportion) ist optional. Bei verteilter Datenhaltung aktenrelevanter Informationen wird empfohlen, z.B. in Fachverfahren durch geeignete Schnittstellen sicherzustellen, dass alle vorgangsbezogenen Informationen dem Archiv über die XDOMEA-Schnittstelle übergeben oder über eine zusätzliche Schnittstelle unter Wahrung des Vorgangsbezugs übertragen werden.

Die Verpflichtung zur Anbietung elektronischer Unterlagen besteht unabhängig vom Speicherort der Informationen und bleibt von der Umsetzung einer Archivierungsschnittstelle für ein DMS unberührt.

Archivierungsformate (Stand: 2023)

Datenbankinhalte	CSV/XML
Geo-Vektordaten	NAS (NBA)/ PDF/A1
Geo-Rasterdaten	JPEG2000, verlustfrei komprimiert/PDF/A1
Raumordnungsdaten	DWG aus Auto-CAD/PDF/A1
DMS/VBS	XML/PDF/A1, ODF, TXT (XDOMEA 2.1.-BY)
Fileablagen	PDF/A1, Microsoft-Office, PDF/A1, ODF, TXT.
E-Mail-Accounts	MHT/MHTML bzw. mbox(rfc4155)
Inter- und Intranetauftritte	Statischer Abzug als HTML-Seiten.
Fotos und Bilder	JPEG2000 verlustfrei komprimiert/TIFF
Digitale Drucksachen	PDF/A1 (künftig PDF/A2).
Nutzungsdigitalisate	JPEG2000 komprimiert/TIFF komprimiert.
Ersatzdigitalisate	JPEG2000 verlustfrei komprimiert/TIFF
Audiodateien	RIFF WAVE/Audiocodec: PCM (unkomp.)/
Abtastrate:	48 kHz/Audiobitrate: mind. 16 Bit
Videodateien	Rücksprache erforderlich

⁴⁴ Vgl. Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hrsg.), Digitale Unterlagen Nr. 3: Die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung bei den Landratsämtern in Bayern, a.a.O., S. 23 f.

⁴⁵ Vgl. IKT-Standards für die bayerische Staatsverwaltung zur Interoperabilität zwischen E-Akten-/Dokumentenmanagement- und Langzeitarchivierungssystemen (BayITS-20).

3.4. Akteneinsicht

Das Recht auf Akteneinsicht muss auch bei digitaler Aktenführung im rechtlich erforderlichen Umfang gewährleistet sein. Die Einsicht in digital geführte Akten bzw. aktenrelevanter Inhalte muss dabei in nutzerfreundlicher Form und unabhängig vom Speicherort der Informationen sichergestellt werden. Soweit Einschränkungen vom Recht auf Akteneinsicht in Betracht kommen (z.B. nach Art. 29 Abs. 1 Satz 2 oder Abs. 2 BayVwVfG), müssen diese auch bei der digitalen Akteneinsicht berücksichtigt werden. Soweit ein Recht auf Akteneinsicht besteht, können die Behörden, die Akten digital führen, Akteneinsicht nach Art. 34 Satz 2 BayDiG insbesondere dadurch gewähren, dass sie

- einen Aktenausdruck zur Verfügung stellen,
- die digitalen Dokumente auf einem Bildschirm wiedergeben,
- digitale Dokumente übermitteln oder
- den digitalen Zugriff auf den Inhalt der Akten gestatten.

Das bei der Gewährung von Einsicht in die digitale Akte bestehende „technische“ Auswahlermassen muss sich maßgeblich am Zweck der Informationsgewährung orientieren. Dabei sind die Belange der Beteiligten besonders zu berücksichtigen. Insbesondere ist bei der Art der Akteneinsichtsgewährung auch auf die technischen Möglichkeiten und Fähigkeiten der Verfahrensbeteiligten Rücksicht zu nehmen. Dabei muss z. B. darauf geachtet werden, auch weniger technikaffine Bevölkerungsgruppen nicht auszuschließen. In diesem Fall können z. B. Papierausdrucke gefertigt werden. Auch kann die Behörde die digitale Einsicht über den Bildschirm in den Behördenräumen (z. B. mittels digitalen Zugriffes auf das DMS/VBS) ermöglichen.

Daneben ist z. B. auch die Zurverfügungstellung des Inhalts der digitalen Akte mittels Datenträger oder über E-Mail-Versand zulässig. Bei der digitalen Übermittlung ist den Erfordernissen des Datenschutzes Rechnung zu tragen, insbesondere ist zu gewährleisten, dass die Integrität und Authentizität der Daten sichergestellt und deren Inhalte nicht unbefugt zur Kenntnis genommen und nicht missbräuchlich verwendet werden können. Die Daten sind daher grundsätzlich veränderungssicher (zumindest Schreibschutz) und bei E-Mail-Übertragung verschlüsselt zu übermitteln.

Der digitale Zugriff auf den Akteninhalt kann im Einzelfall gestattet werden, soweit Belange des Datenschutzes, der Datensicherheit, berechnigte Interessen Dritter oder sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen.

Zu beachten ist ferner, dass sich das Akteneinsichtsrecht auch auf Fachverfahren und nicht elektronisch erfasste, papiergebundene Aktenbestandteile bezieht. Auch diese müssen den berechtigten Personen bei Bedarf zur Einsichtnahme angeboten werden.

4. Einführung eines Dokumentenmanagementsystems

Als Hilfestellung bei der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems werden nachfolgend entsprechende Einführungshinweise gegeben (Kapitel 4.1, sogleich unten), wird auf Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte hingewiesen (Kapitel 4.2, S. 28 f.) und werden technische/organisatorische Aspekte der Einführung behandelt (Kapitel 4.3, S. 29 ff.). In Kapitel 4.4, S. 34, wird auf die Ausschreibung, Auswahl und Vergabe eingegangen.



4.1. Hinweise zur Einführung

Projekte zur Einführung von Dokumentenmanagementsystemen folgen den Standards des Projektmanagements.⁴⁶ Die wesentlichen Rahmenbedingungen/Erfolgsfaktoren (Kapitel 4.1.1), die Einführungsschritte (Kapitel 4.1.2, S. 26 f.) sowie mögliche Einführungsstrategien (Kapitel 4.1.3, S. 27 f.) werden nachfolgend dargestellt.

4.1.1. Wesentliche Rahmenbedingungen/Erfolgsfaktoren

- Unterstützung des Projekts durch Führungskräfte:
Eine aktive Unterstützung des Projekts durch die Landrätin/den Landrat und die übrigen Führungskräfte über die gesamte Dauer des Projekts hindurch ist ein entscheidender Faktor für eine erfolgreiche Einführung.
- Für die Einführung empfiehlt sich eine zentrale Projektsteuerung, die von Landrätin/Landrat und den Führungskräften unterstützt wird (s.o.)
- Ausreichende Ressourcen:
Für die Einführung müssen ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen.
- Kommunikation und Transparenz:
Um eine möglichst hohe Akzeptanz zu gewährleisten, ist es notwendig, in den jeweiligen Projektphasen genügend Transparenz hinsichtlich
 - der Ziele und Vorteile des Projekts,
 - des Stands der Arbeiten und des weiteren Vorgehens,
 - möglicher organisatorischer Änderungen für die beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie
 - der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnerzu gewährleisten.
- Nutzerfreundlichkeit des Dokumentenmanagementsystems
- Möglichst freiwillige Teilnahme an Pilotprojekten
- Einbindung des Personalrats (s. Kapitel 4.2.1, S. 28)
- Einbindung des Datenschutzbeauftragten (s. Kapitel 4.2.2, S. 28 f.)
- Einbindung in vorhandene Fachanwendungen (s. zu Schnittstellen Kapitel 4.3.1, S. 29 f.)
- Ausreichende technische Ausstattung (s. zu Speichermedien Kapitel 4.3.2, S. 30 ff., zu Monitoren Kapitel 4.3.4, S. 32 und zu Scannern Kapitel 4.3.5, S. 33)
- Klare Zuordnung von Aufgaben und Verantwortungsbereichen
- Hohe/ Akzeptanz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, digital zu arbeiten

Ausreichende Schulungsangebote vor, während und nach Ende der Einführungsphase sowie Inhouse-Angebote (eAkte-Fragestunden etc.).

⁴⁶ Anregungen und Hinweise zum Projektmanagement finden Sie etwa in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit: Projektleitfaden sowie Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung.

4.1.2. Einführungsschritte

1. Entscheidung zur Einführung eines Dokumentenmanagementsystems

- Bedarfsanalyse mit grober Wirtschaftlichkeitsbetrachtung
- Klarer politischer Auftrag
- Projektauftrag zur Einführung eines Dokumentenmanagementsystems durch die Landrätin/den Landrat mit Definition des Projektziels

2. Einrichtung einer Projektgruppe und Festlegung der Organisationsstruktur

Der Projektgruppe sollten angehören:

- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IT/eGovernment/Organisationsfachbereiche
- Personalrat (s. Kapitel 4.2.1, S. 28)
- Datenschutzbeauftragte/r (s. Kapitel 4.2.2, S. 28 f.)
- Rechnungsprüfung
- Hauptverwaltung (z. B. Registratur, Poststelle)
- Vertreter aus den betroffenen Geschäftsbereichen bzw. Abteilungen (auch als Multiplikatoren)
- Externe Berater (bei Bedarf)

3. Durchführung einer Kick-off (bzw. Auftakt-)Veranstaltung für die Projektgruppe:

Eine Kick-Off-Veranstaltung kann z. B. folgende Inhalte haben:

- Kommunikation der Projektinhalte und -ziele
- Motivation der Projektbeteiligten
- Definition und Kommunikation der Rollen der einzelnen Projektgruppenmitglieder

4. Erstellung eines Lastenhefts für das Dokumentenmanagementsystem:

- Der Anforderungskatalog sollte sowohl Hard- und Softwareanforderungen, rechtliche und ergonomische Anforderungen (z. B. auch Barrierefreiheit⁴⁷) sowie ggf. Schulungs- und Beratungsleistungen einbeziehen.
- Die Anforderungen sollten priorisiert werden (z. B. mittels sog. Präferenzdreiecke⁴⁸).

5. Durchführung der Hard- und Softwareauswahl

Die Kriterien des Lastenhefts bilden die Basis für die Durchführung der Auswahl und Beschaffung des Dokumentenmanagementsystems. Bei Durchführung der Ausschreibung und Auswahl der Produkte sind, abhängig vom ermittelten Auftragswert, die wettbewerbs- oder haushaltsrechtlichen Vergabebestimmungen zu beachten (s. Kapitel 4.4, S. 34).

6. Einführung des Dokumentenmanagementsystems

Neben den üblichen Schritten bei der Einführung einer neuen Software (Installation und Konfiguration, Abnahmetest, Softwarebetrieb, Support etc.) sind bei Einführung eines Dokumentenmanagementsystems bestimmte Punkte besonders zu berücksichtigen:

- Beschaffung der notwendigen technischen Ausstattung (vgl. zu Speichermedien Kapitel 4.3.2, S. 30 ff., zu Monitoren Kapitel 4.3.4, S. 32 sowie zu Scannern Kapitel 4.3.5, S. 33)

⁴⁷ Vgl. Art. 33 Abs. 4 Bayerisches Digitalgesetz, § 9 der Bayerischen Digitalverordnung.

⁴⁸ Vgl. hierzu Gruschka/Schnitzenbaumer, Methoden zu Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei Investitionsmaßnahmen und Angeboten, in: Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2008, S. 74 ff.



- Erstellung eines Berechtigungs- und Zugriffskonzepts (s. Kapitel 4.3.3, S. 32)
- Dienstvereinbarung bzw. Dienstanweisung für die Einführung und den Einsatz des Dokumentenmanagementsystems (vgl. das Praxisbeispiel in der Anlage).
- Durchführung von Schulungen (s. Kapitel 4.3.6, S. 33 f.)

Die Vorgehensweise bei der Umsetzung bestimmt sich nach der gewählten Einführungsstrategie (s. Kapitel 4.1.3, sogleich unten).

Empfehlung:

Bei Konzeption und Einführung eines Dokumentenmanagementsystems sind sowohl organisatorische, fachliche als auch IT-Aspekte zu berücksichtigen. Eine frühzeitige und kooperative Zusammenarbeit zwischen der Organisationsseite, der Fachseite und der IT ist daher für den Erfolg des Einführungsprojekts zwingend erforderlich.⁴⁹

4.1.3. Mögliche Einführungsstrategien

Eine Einführung kann grundsätzlich stufenweise oder komplett für das gesamte Landratsamt erfolgen:⁵⁰

Organisationseinheit	stufenweise Einführung				komplette Einführung			
Fachbereich Z1								
Fachbereich Z2								
Fachbereich Z3								
Fachbereich 11								
Fachbereich 12								
Fachbereich 13								
	II / 2024	III / 2024	IV / 2024	I / 2025	II / 2024	III / 2024	IV / 2024	I / 2025

Vorteile einer stufenweisen Einführung:

- Umstellung orientiert sich an den vorhandenen Ressourcen.
- Probleme und Risiken betreffen nur einen Teil des Landratsamts.
- Erfahrungen können für spätere Teilprojekte genutzt werden.

Vorteile einer kompletten Einführung:

- Vermeidung von Medienbrüchen
- Kein Parallelbetrieb von Papierakten
- Schnellerer Abschluss des Gesamtprojekts
- Schnellere Realisierung von Synergieeffekten

⁴⁹ Vgl. auch Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit: Projektleitfaden, S. 7 f.

⁵⁰ Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit: Projektleitfaden, S. 30 ff.

Empfehlung:

- ✓ Da mit der Größe einer Organisation auch ihre Komplexität steigt und somit auch das Risiko, mit einer kompletten Einführung zu scheitern, ist eine stufenweise Einführung empfehlenswert.
- ✓ Der Erfolgsbeweis ist das wirksamste Mittel der Überzeugung. Bei der Einführung sollte deshalb mit den Fachbereichen mit der größten Erfolgswahrscheinlichkeit begonnen werden. Anhaltspunkte hierfür sind:
 - o IT-affine Organisationseinheiten
 - o Organisationseinheiten mit geringer Größe/Komplexität
 - o IT-affine bzw. einschlägig engagierte Führungskräfte
 - o Freiwillige Bereitschaft
 - o Nutzenpotenziale (Arbeitserleichterungen für die Mitarbeiter/-innen)

4.2. Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte

Im Rahmen der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems müssen auch Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte des Personalrats (Kapitel 4.2.1, sogleich unten), des behördlichen Datenschutzbeauftragten (Kapitel 4.2.2, S. 28 f.) sowie ggf. von Fachstellen (Kapitel 4.2.3, S. 29) berücksichtigt werden. Ggf. sind auch die Schwerbehindertenvertretung und die/der Gleichstellungsbeauftragte zu beteiligen.

4.2.1. Mitbestimmung des Personalrats/Beteiligung der Mitarbeiter/-innen

Ein Dokumentenmanagementsystem dient primär dazu, Verwaltungsabläufe effizienter durchzuführen und zielt nicht darauf ab, die Leistung und das Verhalten der Beschäftigten zu überwachen. Gleichwohl muss aus einem Dokumentenmanagementsystem (wie bei einer papiergebundenen Aktenführung auch) u.a. ersichtlich sein, welche/r Beschäftigte der Verwaltung zu welchem Zeitpunkt welchen Informationsstand hatte/haben konnte und in welchem Umfang an dem Verwaltungshandeln mitgewirkt hat.⁵¹ Unabhängig von seiner anders gelagerten Zielrichtung kann ein Dokumentenmanagementsystem damit objektiv dazu geeignet sein, die Überwachung von Leistung und Verhalten der Beschäftigten beiläufig zu ermöglichen. Grundsätzlich kann ein Dokumentenmanagementsystem deshalb nur mit Zustimmung des Personalrats eingeführt werden (Art. 75a Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Art. 70 Abs. 1 Satz 1 BayPVG).⁵² Das gilt auch dann, wenn das Dokumentenmanagementsystem nur als Versuch oder zur Erprobung eingeführt werden soll (Art. 70 Abs. 1 Satz 2 BayPVG). Im Übrigen kommen Mitwirkungsrechte des Personalrats insbesondere nach Art. 76 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 BayPVG in Betracht.

Unabhängig von den Mitwirkungsrechten des Personalrats sollte über die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems nicht über die Köpfe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hinweg entschieden werden. Vielmehr sollten Personalrat und Beschäftigte möglichst frühzeitig informiert und beteiligt werden.

4.2.2. Beteiligung des behördlichen Datenschutzbeauftragten

Dem behördlichen Datenschutzbeauftragten muss vor dem erstmaligen Einsatz oder einer wesentlichen Änderung eines automatisierten Verfahrens, mit dem personenbezogene Daten verarbeitet werden, Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG).

⁵¹ Vgl. Kapitel 1.2, S. 7.

⁵² Vgl. Faber, Art. 75a BayPVG, in: Ballerstedt/Schleicher/Faber (Hrsg.), Bayerisches Personalvertretungsgesetz, RdNr. 24 ff.



4.2.3. Fachliche Freigaben

Abhängig vom konkreten Einsatzbereich im Landratsamt kann auch eine fachliche Freigabe des Dokumentenmanagementsystems erforderlich sein (z.B. nach § 37 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Kameralistik, § 33 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Doppik oder nach Maßgabe des Informationssicherheits-Managementsystems im Landratsamt).

4.3. Technische/organisatorische Aspekte

Als technische/organisatorische Aspekte werden nachfolgend Schnittstellen (Kapitel 4.3.1, sogleich unten), Speichermedien (Kapitel 4.3.2, S. 30 f.), das Berechtigungs- und Zugriffskonzept (Kapitel 4.3.3, S. 32 f.), die Ausstattung mit Monitoren (Kapitel 4.3.4, S. 32) und Scannern (Kapitel 4.3.5, S. 33) sowie die Durchführung der notwendigen Schulungen (Kapitel 4.3.6, S. 33 f.) betrachtet.

4.3.1. Schnittstellen

Schnittstellen zwischen dem Dokumentenmanagementsystem und den nachfolgend genannten Anwendungen und Systemen dienen ganz generell dem Austausch aktenrelevanter Daten und Dokumente und erleichtern so insbesondere eine vollständige Aktenführung (vgl. hierzu Kapitel 1.2.1, Abschnitt a), S. 7 f.). Bei den Schnittstellen sollte möglichst auf Standards gesetzt werden (Standards des IT-Planungsrats, z. B. XDOMEA, Art. 51 BayDiG, sowie offener Standards, wie z. B. CMIS). In Betracht kommen insbesondere Schnittstellen zwischen dem Dokumentenmanagementsystem und

- Fachverfahren: Bidirektionale Schnittstellen zwischen Fachverfahren und dem Dokumentenmanagementsystem sind sinnvoll und sollten soweit wie möglich realisiert werden (gegenseitiger Zugriff zwischen Fachverfahren und Dokumentenmanagementsystem, Übergabe der Metadaten vom Fachverfahren, ggf. auch der im und vom Fachverfahren erzeugten Dokumente an das Dokumentenmanagementsystem etc.).
- Office-Anwendungen: Standardsoftwareprodukte verfügen in der Regel über normierte Schnittstellen, die von Dokumentenmanagementsystemen berücksichtigt werden. So ist es z.B. oftmals möglich, automatisch Daten und Dokumente, die mit einer Textverarbeitung wie Microsoft Word oder OpenOffice erstellt wurden, in die digitale Akte zu überführen.
- Formularmanagementsystemen: Wenn Formulare vollständig digital ausgefüllt und an das Landratsamt übermittelt werden können, empfiehlt sich zur Vermeidung von Medienbrüchen auch insoweit eine Schnittstelle, die eine automatisierte Übernahme der digitalen Formulare in ein Dokumentenmanagementsystem ermöglicht.
- Contentmanagementsystemen: Diese Systeme unterstützen insbesondere bei der Publikation von Dokumenten und Inhalten im Internet bzw. Intranet. Als Quelle für zu veröffentlichende Inhalte kommen insbesondere auch Dokumentenmanagementsysteme in Betracht. Umgekehrt müssen aktenrelevante Inhalte eines Contentmanagementsystems in das Dokumentenmanagementsystem übernommen werden. Durch eine Schnittstelle kann der Austausch zwischen beiden Systemen vereinfacht werden.
- dem Ablagesystem: Nach Ablauf der Transferfrist (s. Kapitel 2.2, S. 17) kann die Akte zur kostengünstigeren Langzeitspeicherung in ein Ablagesystem übernommen werden, das vom Dokumentenmanagementsystem selbst verwaltet oder über eine entsprechende bidirektionale Schnittstelle angesprochen wird. Die Übergabe an das Ablagesystem sollte ebenfalls durch eine Schnittstelle unterstützt werden.

- einem etwaigen Nachfolgesystem (Export-Schnittstelle): Aufgrund der zum Teil sehr langen Aufbewahrungszeiträume sollte für den Fall, dass das Landratsamt den Anbieter des Dokumentenmanagementsystems wechseln möchte, eine Export-Schnittstelle vorgesehen werden, mit der alle aktenrelevanten Dokumente und Vorgänge (inkl. Metadaten und Bearbeitungsvorgänge/-vermerke) ohne Informations- und/oder Beweisverluste in einem Nachfolgesystem bereitgestellt und unverändert lesbar gemacht werden können.⁵³

4.3.2. Speichermedien

Die Einhaltung der (allgemeinen) funktionalen und rechtlichen Anforderungen an die digitale Aktenführung muss während der gesamten "Lebensdauer" einer Akte unabhängig vom Speicherort einzelner aktenrelevanter Aktenbestandteile sichergestellt sein.⁵⁴ Für bestimmte Akten, Vorgänge und Dokumente sind zudem darüber hinausgehende, spezielle Anforderungen zu beachten (z. B. im Steuer- und Haushaltsrecht⁵⁵).

Bei der Konzeption der Langzeitspeicherung und der Auswahl der zweckmäßigen Speichermedien sollte daher insbesondere geprüft werden:

- In welchen Anwendungsbereichen soll das Dokumentenmanagement-/Ablagesystem eingesetzt werden? Müssen aufgrund der Einsatzbereiche spezielle Anforderungen beachtet werden (z. B. nach § 71 Abs. 2 KommHV-Kameralistik, § 67 Abs. 2 KommHV-Doppik oder § 147 Abs. 2 AO)?
- Werden aktenrelevante Inhalte (Metadaten, Geschäftsgangsinformationen, Dokumentversionen etc.) in weiteren IT-Systemen, wie etwa Fachverfahren, File-Ablagen, E-Mail-Accounts etc. verwaltet?
- Welches Datenvolumen soll langfristig gespeichert werden?
- Welche Zugriffszeiten sind im Mittel zu erbringen?
- Wie hoch ist die Zahl gleichzeitiger Zugriffe im Mittel?
- Welche Aufbewahrungsfristen sollen durch das Speichermedium abgedeckt werden?⁵⁶
- Sind die verwendeten Speicherformate geeignet, die Daten über die gesamte Dauer der Aufbewahrungsfrist ohne Informationsverluste aufzubewahren oder muss eine Formatmigration erfolgen?

Sofern – wie in der Praxis regelmäßig angetroffen – die Langzeitspeicherung nicht ohnehin über das primäre produktive Speichermedium realisiert wird (i.d.R. netzbasierte Speichermedien, wie z.B. Speichersubsysteme basierend auf Festplatten- oder Flash-Speichern), kann die Langzeitspeicherung auch über sekundäre (und meist kostengünstigere) Speichermedien erfolgen. Neben auf Festplatten basierenden Lösungen (u.a. Netzwerkspeichersysteme – sog. NAS, Festplatten-Arrays), können dies auch andere Speichermedien (z.B. Magnetbänder) sein, mit denen allerdings unterschiedliche Nachteile verbunden sein können.⁵⁷

Bestehen besondere Anforderungen an die Integrität, Authentizität und Vollständigkeit der digitalen Aktenführung (z. B. im Haushalts- und Steuerrecht), ist mit technischen und organisatorischen Maßnahmen deren Einhaltung sicherzustellen. Beispielsweise können nach dem Stand der Technik die haushaltsrechtlichen Anforderungen an die Unveränderbarkeit der elektronisch aufbewahrten Kassenbelege u.a. mit Festplatten-Spei-

⁵³ Vgl. Arbeitsgruppe "Elektronische Verwaltungsakte", Anforderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Führung elektronischer Verwaltungsakten – eine Orientierungshilfe, a.a.O., Abs. 33.

⁵⁴ Vgl. hierzu insbesondere Kapitel 1.2.1, Abschnitt e), S. 7 f.

⁵⁵ Besondere Anforderungen bestehen etwa nach § 71 Abs. 2 KommHV-Kameralistik, § 67 Abs. 2 KommHV-Doppik oder § 147 Abs. 2 AO.

⁵⁶ Siehe Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), IT-Grundschutz-Kompendium (Edition 2023): Standard-Anforderung OPS.1.2.2.A18 „Verwendung geeigneter Archivmedien“ und Umsetzungshinweis OPS.1.1.2.M18 zum Baustein OPS.1.2.2 „Archivierung“.

⁵⁷ Vgl. Däßler, Datenträger und Speicherverfahren für die digitale Langzeitarchivierung, in: Neuroth u.a. (Hrsg.), nestor-Handbuch: Eine kleine Enzyklopädie der digitalen Langzeitarchivierung, Kap.10:18 f.

⁵⁸ Vgl. Däßler, Datenträger und Speicherverfahren für die digitale Langzeitarchivierung, in: Neuroth u.a. (Hrsg.), nestor-Handbuch: Eine kleine Enzyklopädie der digitalen Langzeitarchivierung, Kap.10:18 f.



chermedien realisiert werden, die WORM-Eigenschaften⁵⁸ besitzen. Diese Medien können mittels spezieller Soft- und/oder Hardware so konfiguriert werden, dass die dort gespeicherten Dateien für einen vom Administrator oder vom automatisierten Verfahren vorgegebenen Zeitraum (sog. retention time) nicht mehr verändert oder gelöscht werden können. Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen kommen neben einer technischen Lösung mittels WORM-Speichermedien aber auch andere technische und organisatorische Maßnahmen in Betracht, die die Unveränderbarkeit der elektronisch aufbewahrten Kassenbelege sicherstellen können. Neben der obligatorischen, vom Benutzer oder Administrator nicht beeinflussbaren automatischen Versionierung (z. B. bei einer Änderung oder einem Austausch von Dokumenten) setzt dies u.a. eine restriktive Rechtevergabe im Dokumentenmanagement- oder Archivsystem voraus.⁵⁹

Aus haushaltsrechtlicher Sicht sind gegenüber der elektronischen Aufbewahrung von Kassenbelegen Dokumente und Schriftgut abzugrenzen, die in der digitalen Kassenakte aufbewahrt werden (z. B. Lastschriftmandate, Mahn- und Vollstreckungsvorgänge, Kontovollmachten u.v.m.) und bei denen für die digitale Aufbewahrung, für die Transformation beim ersetzenden Scannen und die Aussonderung der papiergebundenen Originale die allgemeinen Anforderungen an die digitale Aktenführung nach Art. 33 Abs. 1 und 3 BayDiG gelten, sofern das Dokument nicht im Einzelfall eine belegbegründende Unterlage im Sinne von § 71 Abs. 1 KommHV-Kameralistik i.V.m. § 82 Abs. 2 KommHV-Kameralistik bzw. § 67 Abs. 1 KommHV-Doppik i.V.m. § 69 Abs. 2 KommHV-Doppik darstellt.

Nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist und dem Abschluss des Aussonderungsverfahrens kann die Akte gelöscht werden.

Empfehlungen:

- ✓ Zur Erfüllung der (allgemeinen) funktionalen Anforderungen an die digitale Aktenführung sind Festplattensysteme ohne WORM-Eigenschaften ausreichend, wenn das Dokumentenmanagement-/Ablegesystem sicherstellt, dass die Anforderungen an die Authentizität/Unverfälschbarkeit, Integrität und Vollständigkeit der digitalen Aktenführung eingehalten werden (z. B. durch Schreibschutzmechanismen).
- ✓ Zur Erfüllung der darüber hinausgehenden, speziellen Anforderungen zur elektronischen Aufbewahrung von Kassenbelegen (§ 71 Abs. 2 KommHV-Kameralistik, § 67 Abs. 2 KommHV-Doppik) wird auf die entsprechenden Ausführungen in den Geschäftsberichten des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands verwiesen.⁶⁰
- ✓ Auf Akten und Vorgänge, die noch nicht abgeschlossen sind bzw. bei denen die Transferfrist noch nicht abgelaufen ist (vgl. Kapitel 2.2, S. 17), sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schnell zugreifen können. Diese Anforderung erfüllen netzbasierte Speichermedien, und hier insbesondere Speichersubsysteme basierend auf Festplatten- oder Flash-Speichern, bei gleichzeitig hoher Datensicherheit.
- ✓ Nach Ablauf der Transferfrist kann es sich empfehlen, die Akten und Vorgänge auf ein kostengünstigeres Speichermedium zu übertragen.
- ✓ Das „richtige“ Speichermedium allein ist jedoch nicht ausreichend. Entscheidend ist die Gesamtlösung, die insbesondere auch die Sicherung der Interpretierbarkeit der Informationen über die

⁵⁹ Vgl. Schrickler, Elektronischer Signatur- und Anordnungsworkflow – Prüfungserfahrungen, Praxisfragen und Handlungsempfehlungen, in: Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2022, S. 65 ff., und Schrickler/Gruschka, FAQ-Beitrag „Elektronischer Signatur- und Anordnungsworkflow“, Nr. 2.5.1; https://www.bkpv.de/fileadmin/redaktion/PDFs/FAQs_Praxiserfahrungen_AOW_und_eSignatur.pdf (02.05.2024).

⁶⁰ Gruschka, Elektronische Archivierung von Buchungsbelegen in Kommunalen Kassen, in: Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2004, S. 28 ff., Gruschka, Elektronische Archivierung von Buchungsbelegen in Kommunalen Kassen (Scan-Dienstanweisung und weitere Fragestellungen), in: Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2006, S. 78 ff. und Gruschka, Elektronische Archivierung von Belegen in Kommunalen Kassen: Prüfungserfahrungen, Praxisfragen sowie weitere Hinweise, in: Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2011, S. 53 ff., Schrickler, Elektronischer Signatur- und Anordnungsworkflow – Prüfungserfahrungen, Praxisfragen und Handlungsempfehlungen, in: Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2022, S. 65 ff.

gesamte Dauer der Aufbewahrungsfrist, die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen, der organisatorischen Rahmenbedingungen und der Bestimmungen des Datenschutzes beinhaltet. Zu den technischen Maßnahmen müssen deshalb organisatorische Sicherungsmaßnahmen hinzutreten (z. B. Regelungen zur regelmäßigen, vollständigen und funktionsfähigen Datensicherung).

- ✓ Zu berücksichtigen ist, dass alle ergriffenen Maßnahmen dem durch die Weiterentwicklung bedingten „technischen Verfall“ unterliegen. Die zum Einsatz kommenden Schutzmaßnahmen der Dokumentenmanagement- und Ablagesysteme, die Datenträger (mit ihren hardware- und softwarespezifischen Schutzmechanismen) sowie die Datenformate müssen deshalb immer wieder kritisch überprüft und ggf. dem Stand der Technik entsprechend aktualisiert werden, damit ihre Eignung als Sicherungsmittel erhalten bleibt.⁶¹

4.3.3. Berechtigungs- und Zugriffskonzept

Nach Art. 33 Abs. 1 Satz 3 BayDiG sind die verarbeiteten Daten vor Informationsverlust sowie unberechtigten Zugriffen und Veränderungen zu schützen. Dies macht ein Berechtigungs- und Zugriffskonzept erforderlich, das alle im System verfügbaren Funktionen, alle Nutzenden sowie die jeweils für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Zugriffsberechtigungen berücksichtigt.

Das Dokumentenmanagementsystem sollte daher ein komfortables rollenbasiertes Rechtemodell anbieten (Lese-/Schreibberechtigung, Zugriff auf Objekte) und die Zugriffsrechte auch für die Vergangenheit entsprechend protokollieren (vgl. Kapitel 1.2, S. 7).

Die Zugriffsrechte werden entweder personen-, gruppen- und/oder rollenbezogen vergeben. Im Falle eines Personalwechsels muss gewährleistet sein, dass die personenbezogenen Rechte „vererbt“ bzw. bei Gruppenrechten die Mitgliedschaften angepasst werden können.

Eine zweistufige Rechtevergabe (zentral/dezentral) ist empfehlenswert, damit nicht nur die Administration, sondern auch die (autorisierten) Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter Veränderungen vornehmen können.⁶²

4.3.4. Ausstattung mit Monitoren

- Bei Beschäftigten, die das Dokumentenmanagementsystem häufig parallel zu Office-/ Fachanwendungen nutzen, kann die Ausstattung der Bildschirmarbeitsplätze mit einem zusätzlichen Monitor erforderlich sein; auf einem Bildschirm läuft dann das Dokumentenmanagementsystem, auf dem anderen die Office-/ Fachanwendung.
- Alternativ kommt auch die Beschaffung eines großen Monitors (mindestens 24 Zoll) in Betracht, bei dem beide Anwendungen parallel dargestellt werden können.
- Als Hilfestellung für die Beschaffung wird auf die Leitfäden zur produktneutralen Ausschreibung von Monitoren sowie zu den gesetzlichen Anforderungen an Computer-Bildschirme in Büroumgebungen hingewiesen.⁶³

⁶¹ Siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Handlungsleitfaden zur Aufbewahrung elektronischer und elektronisch signierter Dokumente, S. 22 ff.

⁶² Siehe auch Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit: Baustein E-Akte, S. 22 f.

⁶³ BITKOM/Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (Hrsg.), Produktneutrale Leistungsbeschreibung Monitore, 2012; BITKOM (Hrsg.), Gesetzliche Anforderungen an Computer-Bildschirme in Büroumgebungen, 2014.



4.3.5. Ausstattung mit Scannern

Beim Scannen von Papierdokumenten können zentrale, dezentrale und lokale Scanner zum Einsatz kommen (vgl. Kapitel 2.1.2.2, Abschnitt a), S. 12 f.). Die erforderliche Anzahl und die Leistungsfähigkeit der zentralen, dezentralen und lokalen Scanner orientieren sich daran, wie die Scanprozesse im Landratsamt organisiert werden sollen. Pauschale Empfehlungen sind daher nur schwer möglich. Anzahl und Leistungsfähigkeit der Scanner sollten sich jedoch an dem zu erwartenden Papieraufkommen orientieren und so dimensioniert sein, dass keine langen Wartezeiten entstehen.⁶⁴ Hinsichtlich der Anforderungen an den Scanner i.V. mit der Scan-Software und die Scan-Einstellungen verweisen wir auf die Nr. 4.2.6 der TR-RESISCAN⁶⁵ und hier insbesondere auf

- 4.2.6.1 A.SC.1 – Auswahl und Beschaffung geeigneter Scanner
- 4.2.6.6 A.SC.6 – Geeignete Scan-Einstellungen
- 4.2.6.11 A.SC.11 – Protokollierung beim Scannen
- 4.2.6.12 A.SC.12 – Auswahl geeigneter Bildkompressionsverfahren

Zusammenfassend sollte der Scanner in Verbindung mit der Scan-Software nach dem jeweiligen Stand der Technik insbesondere folgende Anforderungen erfüllen:

- Farbscanner (keine reinen s/w- oder Graustufen-Scanner),
- automatische Texterkennung (kann auch über eine entsprechende Software erfolgen),
- Möglichkeit zur Verwaltung unterschiedlicher Scan-Profile,
- Scan-Auflösung mindestens 300 x 300 dpi,
- Möglichkeit zum beidseitigen Scannen (Duplexbetrieb),
- robuste und zuverlässige automatische Blattzufuhr,
- wirksame Doppelblatt-Einzugskontrolle (z. B. mit Ultraschallsensor),
- automatische Format- und Farberkennung ohne Blindfarben sowie
- vollautomatische Helligkeits- und Kontrasteinstellung und ausreichende Farbtiefe,
- zulässige Bildkompressionsverfahren,
- Leerseitenerkennung,
- automatische Dokumententrennung,
- Unterstützung geeigneter Datenformate und
- geeignete Schnittstellen für die Übermittlung in DMS/VBS/Archive/Fachanwendungen.

Wir weisen zudem darauf hin, dass es inzwischen auch Scan-Lösungen bzw. Signatursoftware gibt, bei denen sich z. B. elektronische Signaturen, elektronische Siegel oder elektronische Zeitstempel direkt in den Scan-Prozess integrieren lassen. Vorteile und Erleichterungen können sich hier hinsichtlich Einhaltung rechtlicher Anforderungen, Beweiswerterhalt oder bei der Erstellung des Transfervermerks ergeben.

4.3.6. Durchführung von Schulungen

- Für die erfolgreiche Einführung eines Dokumentenmanagementsystems kommt es wesentlich darauf an, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Software richtig bedienen können und die für sie relevanten organisatorischen Abläufe und Vorgaben kennen und beachten.

⁶⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Erweiterungsmodul zum DOMEA® – Organisationskonzept 2.0: Scan-Prozesse, S. 19 ff.

⁶⁵ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), BSI Technische Richtlinie 03138, Ersetzendes Scannen

- Die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems ist in erster Linie ein Organisationsprojekt. Der Schwerpunkt der Schulung sollte deshalb nicht darin bestehen, lediglich die einzelnen Funktionen des Dokumentenmanagementsystems kennenzulernen. Im Vordergrund sollte vielmehr die Nutzung des Systems anhand konkreter **Fallbeispiele aus der täglichen Arbeit** stehen, die später in die Praxis umgesetzt werden können.
- Auf Abläufe und Vorgaben, die sich durch die Einführung des Dokumentenmanagementsystems ändern, sollte besonders eingegangen werden.
- Die Schulungsinhalte sollten den Schulungsbedarfen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entsprechen; es empfiehlt sich deshalb, verschiedene Schulungsgruppen (z. B. Schulungen für Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, Führungskräfte, Beschäftigte der Registratur etc.) zu bilden.
- Neben diesen auf die jeweilige Schulungsgruppe abgestimmten Inhalten sollte immer auch ein Gesamtverständnis über die Einsatzbereiche des Dokumentenmanagementsystems vermittelt werden (wo sind die Schnittstellen zur Registratur, welche Aufgaben werden wo und wie erfüllt?).⁶⁶

4.4. Ausschreibung, Auswahl und Vergabe

Die Beschaffung von IT-Leistungen (Hard- und Softwarelieferungen sowie Beratungs- und Implementierungsleistungen) ist allein schon wegen der fortschreitenden technischen Entwicklung, den oftmals nicht leicht zu überblickenden technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen und der vielfach fehlenden oder nicht aktuellen Standardisierung von IT-Produkten nicht gerade trivial. Für öffentliche Auftraggeber kommt hinzu, dass das **kommunale Vergaberecht** relativ komplex ist.

4.4.1 Informationen zu Vergaben im kommunalen Bereich

Das Bayerische Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr hat gemeinsam mit dem Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie zahlreiche gut strukturierte Informationen zum Vergabe- und Vertragswesen in Bayern zusammengestellt und im Internet unter folgendem Link veröffentlicht: www.vergabeinfo.bayern.de (02.05.2024).

Die für die Kommunen bei der Beschaffung von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen geltenden Bestimmungen wurden vom Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Sport und Integration auf der nachfolgend verlinkten Website „Vergaben im kommunalen Bereich“ zusammengestellt: https://www.stmi.bayern.de/kub/kommunale_vergaben/index.php (02.05.2024).

In den einzelnen Unterpunkten finden sich wichtige Dokumente zu Grundsatzfragen (z. B. Allgemeine rechtliche Grundlagen für kommunale Auftragsvergaben, zulässige Vergabeverfahren im Unter- und Oberschwellenbereich) als auch zu bestimmten Themenschwerpunkten.

⁶⁶ Vgl. auch: Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hrsg.), Digitale Unterlagen Nr. 3: Die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung bei den Landratsämtern in Bayern, a.a.O., S. 13 f.



4.4.2. Weiterführende Informationen für die Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen

Die vom Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) veröffentlichte Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen (UfAB) wurde vollständig überarbeitet und ist im April 2018 in einer Neufassung (UfAB 2018) erschienen. Die neu entwickelte UfAB 2018 berücksichtigt die aktuelle Rechtslage nach der letzten großen Reform im Ober- und Unterschwellenbereich des Vergaberechts.

Die UfAB 2018 unterstützt bei der Umsetzung der vergaberechtlichen Bestimmungen und enthält zahlreiche Informationen und Erläuterungen zu IT-spezifischen Fragestellungen. Außerdem finden sich dort zahlreiche Hinweise zur Gestaltung der Leistungsbeschreibung und zur Angebotsbewertung. Die UfAB 2018 kann unter folgender URL heruntergeladen werden: <https://www.cio.bund.de/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/it-beschaffung/it-beschaffung-node.html> (02.05.2024).



Der Bayerische Landkreistag ist einer der vier Kommunalen Spitzenverbände in Bayern.

Neben dem Bayerischen Landkreistag sind dies der Bayerische Gemeindetag, der Bayerische Städtetag und der Bayerische Bezirkstag. Die 71 bayerischen Landkreise haben sich freiwillig zu diesem Kommunalen Spitzenverband zusammengeschlossen, der gleichzeitig eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Dienstherreneigenschaft ist. Wesentliches Ziel des Bayerischen Landkreistags ist es, die kommunale Selbstverwaltung auf der Kreisebene zu sichern und zu stärken: Nach außen, insbesondere gegenüber dem Gesetzgeber und den Ministerien, werden die gemeinsamen Interessen der bayerischen Landkreise vertreten, nach innen werden die Mitglieder informiert und beraten.

Bayerischer Innovationsring für Landratsämter

Im Innovationsring des Bayerischen Landkreistags haben sich 26 Landkreise zusammengeschlossen, um die Landratsämter auf die Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten. Zu diesen Herausforderungen zählen insbesondere die demografische Entwicklung, die Anforderungen unserer Informations- und Wissensgesellschaft, die Kommunalfinanzen sowie die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an den Service und die Qualität von Verwaltungsleistungen. Als praktische Hilfestellungen veröffentlicht der Innovationsring regelmäßig Leitfäden, die von den Projektgruppen „Personal und Führung“, „Betriebswirtschaft“, „Organisation/eGovernment“ sowie „Service- und Kundenorientierung“ erarbeitet werden. Die Projektgruppen bilden die thematischen Schwerpunkte des Bayerischen Innovationsrings ab und verdeutlichen seinen ganzheitlichen Ansatz der Verwaltungsmodernisierung.



Bayerischer Landkreistag

Kardinal-Döpfner-Straße 8 - 80333 München
Telefon: +49 (0) 89/286615-0 - Telefax: +49 (0) 89/282821
info@bay-landkreistag.de - www.bay-landkreistag.de