



Dieser Prüfbericht wird nach § 6 Abs. 3 der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Düren nach der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 06.09.2021 **veröffentlicht**. Personen- oder unternehmensbezogene Daten wurden, soweit vorhanden, anonymisiert.

Prüfung – Beratung – Revision

RECHNUNGSPRÜFUNGSAMT

PRÜFBERICHT

DES

RECHNUNGSPRÜFUNGSAMTES

Aktenplan

Drs. Nr. 246/21

Kreis Düren

Rechnungsprüfungsamt

PRÜFBERICHT

Aktenplan

Verfasser: Guido Kämmerling, Leiter des Rechnungsprüfungsamtes

Bismarckstraße 16

52351 Düren, Haus A, Zimmer 192

Tel. 02421 – 22 1014001, Fax. 02421 - 22 182258

www.kreis-dueren.de

E-Mail: amt14@kreis-dueren.de

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Prüfauftrag	4
Grundsätze und Erläuterungen zur Aktenplanverwaltung	4
Durchführung der Prüfung.....	10
Prüfergebnisse.....	11
Stellungnahme der Verwaltung	12
Veröffentlichung.....	12

Einleitung und Prüfauftrag

Das Rechnungsprüfungsamt prüft neben dem Jahresabschluss, der die Ausführung des Haushaltsplans umfasst, auch die Einhaltung der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns (§§ 102, 104 GO NRW).

Gleichzeitig obliegt der Rechnungsprüfung auch die Innenrevision, die Prüfung der Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen eines Internen Kontrollsystems¹ sowie die Aufgabe einer Prüfeinrichtung nach dem KorruptionsbG NRW.

Im Rahmen *mehrerer* Prüfungen des Personalwesens und des Organisationsmanagements beabsichtigte die Rechnungsprüfung, nunmehr den Themenbereich der **Aktenplanverwaltung** zu betrachten. Dieser war, soweit erkennbar, noch nicht Gegenstand einer Verwaltungsprüfung gewesen.

Grundsätze und Erläuterungen zur Aktenplanverwaltung

Der Grundsatz ordnungsgemäßer Aktenführung beruht auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG. Nur eine geordnete Aktenführung ermöglicht einen rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug, eine Rechtskontrolle durch Gerichte sowie Aufsichtsbehörden und eine Überprüfung durch die Parlamente.

Eine ordnungsmäße Aktenführung umfasst die Pflicht der Behörde zur objektiven Dokumentation des wesentlichen sachbezogenen Geschehensablaufs. Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet,

- Akten zu führen (Gebot der Aktenmäßigkeit),
- alle wesentlichen Verfahrenshandlungen vollständig und nachvollziehbar abzubilden (Gebot der Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit) und
- diese wahrheitsgemäß aktenkundig zu machen (Gebot der wahrheitsgetreuen Aktenführung).²

¹ S. hierzu RPA-Bericht "Das Interne Kontrollsystem" (Drs. Nr. 131/21).

² Rechnungshöfe des Bundes und der Länder: Positionspapier zum Thema Aktenführung

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (**KGSt**) befasst sich seit Jahrzehnten auch mit der kommunalen Aktenplanverwaltung und veröffentlicht Berichte und Handlungsanweisungen zu dieser Thematik.

Sie führt hierzu u.a. aus:

Die Suche nach Unterlagen und Dokumenten kann viel Zeit und Energie kosten. Fehlende Unterlagen oder unvollständige Dokumente gefährden die Übersicht und erhöhen das Risiko von Fehlentscheidungen. Außerdem entsprechen sie nicht den rechtlichen Anforderungen einer vollständigen Aktenführung. Allein diese Punkte machen deutlich, dass eine professionelle, transparente und zeitgemäße Ablage von Dokumenten für eine Kommune unverzichtbar ist.

Die Bedeutung eines Aktenplans steigt, wenn mehrere Personen arbeitsteilig einen Vorgang bearbeiten (z. B. in Projekten), Dokumente auch nach dem Ausscheiden eines Mitarbeiters noch gefunden und genutzt werden müssen oder wenn elektronische Dokumentenmanagementsysteme (DMS) eingeführt werden.

Der KGSt-Aktenplan wurde zuletzt im Jahr 2003 aktualisiert. Bis dahin war die Aufgabe die Grundlage des KGSt-Aktenplans. Ausgelöst durch das Konzept der KGSt einer ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung und die daraus folgenden haushaltsrechtlichen Vorgaben der Bundesländer zur Erstellung von produktorientierten kommunalen Haushalten wurde die Aufgabe in vielen Kommunen vom Produkt abgelöst. Die Aufgabe als Auftragsgrundlage ordnet sich nun der **Produktsystematik** unter. Die KGSt hat in diesem Zusammenhang im Jahr 2011 eine Produkt- und Aufgabendatenbank aufgebaut. Grundlage dafür war der von der Innenministerkonferenz verabschiedete und für die Bundesländer auf Produktbereichsebene verbindliche Produktrahmenplan (IMK Rahmenplan).

In der Konsequenz wurde auch der KGSt-Aktenplan überarbeitet. Er rückt jetzt ebenfalls das **Produkt in den Mittelpunkt** und orientiert sich bis zum Produktbereich an der verbindlichen Systematik der Innenministerkonferenz. Diese Kongruenz zwischen Produktplan, Haushaltsplan und Aktenplan erhöht die örtliche Akzeptanz und den Wiedererkennungswert.³

³ Vgl. KGSt-Bericht 7/2015.

Ist ein Aktenplan noch zeitgemäß ?

Dieser Frage ist die KGSt im Bericht 7/2015 nachgegangen. Sie kommt zu der Erkenntnis, dass es in zahlreichen Kommunen *keinen* einheitlichen Aktenplan gibt, oder es existieren individuelle, organisationseinheitsspezifische bzw. personenbezogene Ablagen! Aber ist das im Zeitalter von Apps, Internet-Suchmaschinen und Dokumentenmanagementsystemen (DMS) überhaupt ein Problem? Reicht es nicht aus, das meist digitale Dokument bzw. die digitale Information über eine Volltextsuche zu recherchieren? Die Antwort lautet eindeutig: **Nein**, weil Suchmaschinen bislang zwei ganz unterschiedliche Anforderungen nicht erfüllen, die aber essentiell für die Verwaltung sind:

Die Suchergebnisse müssen vollständig und verbindlich sein

Fehlt ein Aktenplan bzw. wird nach einzelnen individuellen Aktenplänen abgelegt, liegen Akten, die arbeitsteilig von mehreren Mitarbeitern in einer Abteilung oder sogar abteilungsübergreifend bearbeitet werden, nicht vollständig vor. Evtl. befinden sie sich sogar verteilt auf verschiedene Medien. In diesen Fällen können sie dann nur mit hohem Aufwand wieder zusammengeführt werden. Sie sind also **kein** Mittel zur wirtschaftlichen Dokumentenverwaltung und ergeben schon gar keine *gerichtsverwertbaren* Unterlagen. Gerade flache Ablagehierarchien oder individuelle „Ordner“-Lösungen führen oft zu unübersichtlichen Ansammlungen von isolierten Dokumenten.

Dieses Problem scheinen viele Kommunen durch die Einführung eines DMS beheben zu wollen. Aber insbesondere ein DMS braucht eine stabile Ordnungsstruktur, ein führendes Ablagesystem für die gesamte Verwaltung, in dem Unterlagen und Dokumente abgelegt werden können und das für alle Mitarbeiter einheitlich und verbindlich ist.

Das Referenzieren auf ein einheitliches Ablagesystem bedeutet jedoch nicht, dass Dokumente nicht auch über andere Ablage- und Suchmechanismen gefunden werden können. Zum Beispiel über alternative Navigationsstrukturen und die Schlagwort- oder Volltextsuche.

Die KGSt führt weiter aus, dass Kommunen an Recht und Gesetz gebunden sind. Dies und die Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes bedeuten, dass eine Verwaltung ihr Handeln in Akten dokumentieren muss (Prinzip der Aktenmäßigkeit).

Das **Prinzip der Aktenmäßigkeit** beinhaltet u. a. folgende Grundsätze:

Der Stand eines Vorgangs muss jederzeit vollständig aus der Akte ersichtlich sein.

Es dürfen keine Schriftstücke unbemerkt entfernt oder verändert werden.

Alle entscheidungs- und damit aktenrelevanten Unterlagen und Bearbeitungsschritte eines Geschäftsvorfalles sind in der Akte zu führen und damit für Dritte nachvollziehbar.

Unterlagen und Dokumente sind in einer Verwaltung keine isolierten Einheiten, sondern immer Bestandteile eines Vorgangs. Der Vorgang entsteht bei der konkreten Sachbearbeitung.

Die Dokumente eines Vorgangs spiegeln den Ablauf des Geschäftsvorfalles und alle stattgefundenen und geplanten Bearbeitungsschritte wider. Dabei ist es gleichgültig, ob diese Dokumente in Papierform vorliegen, ob es E-Mails oder handschriftliche Vermerke sind.⁴

Die v.g. Grundsätze lassen sich nur einhalten, wenn **vollständige Akten** geführt werden. Sie bilden die Grundlage zur Kontrolle des Verwaltungshandelns durch Aufsichtsbehörden oder Gerichte und dienen damit der Nachvollziehbarkeit, Transparenz und einer rechtmäßigen Verwaltungsarbeit. Das Prinzip der Aktenmäßigkeit ist für die Zeit sicherzustellen, in der die Dokumente für die behördliche Leistungserstellung benötigt werden.

Dies ermöglicht eine beweissichere Verwaltungsarbeit sowohl elektronisch als auch in Papierform. Eine unvollständige und somit nicht ordnungsgemäße behördliche Schriftgutverwaltung würde zu einer Beweislastumkehr und damit zum Nachteil der Verwaltung führen.

Die KGSt gelangt zu dem Fazit:

Ein **Aktenplan** ist zeitgemäß und wird im Zuge der Digitalisierung der Verwaltung immer wichtiger!

Die Bedeutung eines Aktenplans steigt, wenn

- mehrere Personen arbeitsteilig einen Vorgang bearbeiten bzw. Dokumente auch nach dem Ausscheiden eines Mitarbeiters noch gefunden und genutzt werden müssen.
- Akten als glaubwürdige Unterlage gerichtsverwertbar sein sollen und müssen.
- die Zugriffsberechtigung auf die Akten gesteuert werden muss.
- Aufbewahrungsfristen einzuhalten sind und Akten aufbewahrt bzw. archiviert werden müssen.

⁴ Vgl. KGSt-Bericht 7/2015.

In Fortsetzung der Betrachtungen zur kommunalen Aktenplanverwaltung führt die **KGSt** sodann im **Bericht 03/2020** aus:

Eine einheitliche und strukturierte Ablage gewinnt durch die **Digitalisierung** an Bedeutung. Gerade die Einführung von Dokumentenmanagementsystemen (DMS) ist dabei ein zentraler Treiber.

Der produktorientierte Aktenplan der KGSt hat sich in den letzten Jahren in der kommunalen Welt etabliert. Das liegt insbesondere an seiner Analogie zum KGSt- bzw. örtlichen Produktplan. Auf der Grundlage der praktischen Erfahrungen, die unsere Mitglieder mit dem KGSt®-Aktenplan gesammelt haben, haben wir (KGSt) ihn jetzt weiterentwickelt und noch stärker mit dem KGSt®-Prozesskatalog verzahnt.

Die KGSt führt weiter aus, dass die Suche und Ablage von Dokumenten viel Zeit und Energie kostet. „*Wir suchen zu lange und wir finden nichts!*“ – das ist der Tenor vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Woran liegt das? Weil die Ablage oft nach individuellen oder organisatorischen Kriterien erfolgt und ein „lebendiger“ einheitlicher Aktenplan fehlt.

In der Konsequenz sind Dokumente nicht auffindbar oder Vorgänge unvollständig, was die Übersicht gefährdet und das **Risiko** von Fehlentscheidungen erhöht. Und noch schlimmer: Die **rechtlichen Anforderungen** einer vollständigen Aktenführung werden nicht erfüllt.

Viele Kommunalverwaltungen erhoffen sich, dass sich mit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems das Chaos in den Akten lichtet und quasi automatisch das Schriftgut in optimierter Form vorliegt. Oder sie glauben, es reiche aus, die digitalen Dokumente bzw. digitalen Informationen über eine Volltextsuche zu recherchieren. Leider funktioniert beides (nach Ansicht der KGSt) nicht.

Fehlt ein Aktenplan bzw. wird nach individuellen Mustern abgelegt, ist die Vollständigkeit und Transparenz von Vorgängen und Akten nicht gewährleistet.

Die semantische Suche (das sogenannte „Googeln“) kann nicht garantieren, dass alles gefunden wird. Dass das, was gefunden wurde, aktuell ist. Und vor allem: Dass nur das Relevante angezeigt wird.

Auch in einem **DMS** ist ein führendes Ablagesystem für die gesamte Verwaltung notwendig, in dem Vorgänge und Dokumente abgelegt werden können und das für alle einheitlich und verbindlich ist.

Hilfestellung bei der Ordnung des Schriftguts bietet die KGSt seit 1973 mit dem **KGSt-Aktenplan**, der ursprünglich an der **Aufgabensystematik** orientiert war. Ausgelöst durch das Konzept der KGSt einer ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung und die daraus folgenden Vorgaben der Bundesländer zur Erstellung von produktorientierten kommunalen Haushalten wurde die Aufgabe jedoch in vielen Kommunen vom Produkt abgelöst.

In der Konsequenz hat die KGSt im Jahr 2015 gemeinsam mit einer Gruppe von kommunalen Experten geprüft, ob das **Produkt als Ordnungskriterium** nicht nur für den Haushalt und eine ergebnisorientierte Steuerung, sondern auch für das Schriftgut tauglich ist. Die Expertenrunde kam zu dem Ergebnis, dass auch die **Produktsystematik** eine sachorientierte Kategorisierung des Schriftguts ermöglicht. Insofern wurde der Aktenplan an die Produktsystematik angepasst.

Dabei orientiert sich der produktorientierte Aktenplan der KGSt bis zur Ebene der **Produktbereiche** an der für alle Kommunen verbindlichen Systematik der Innenministerkonferenz.

Ein Aktenplan ist gerade bei der Einführung von **DMS und E-Akte** weit mehr als ein verstaubtes Relikt der Bürokratie – er erweist sich als vielseitig nützliches Hilfsmittel. Der produktorientierte Aktenplan von 2015 ist deshalb mit knapp 6000 Downloads Bestseller bei den KGSt-Arbeitsergebnissen. Vor dem Hintergrund, dass auch Anbieter von Dokumentenmanagementsystemen den KGSt®-Aktenplan in ihre Software integrieren können, steht dieser allen Interessenten zum freien Download zur Verfügung.⁵

Prüfbemerkung

Nach alledem ist die Bedeutung einer zeitgemäßen und aktuellen Aktenplanverwaltung in einer Kommunalverwaltung offensichtlich und muss Grundlage einer ordnungsgemäßen und nachvollziehbaren Verwaltungsarbeit sein. Dass Fortentwicklungen, neue (oder wegfallende) gesetzliche Regelungen und Aufgaben, Reformen des Haushaltsrechts (NKF, Produktebenen) und die zunehmende Digitalisierung in Dokumentenmanagementsystemen hier ihre Abbildung erfahren müssen, ist selbstredend.

⁵ Vgl. KGSt-Bericht 3/2020.

Durchführung der Prüfung

Im Hinblick auf die dargestellte Bedeutung der Aktenplanverwaltung war es das Ansinnen der Rechnungsprüfung zu betrachten, ob und inwieweit die o.g. Grundsätze des Aktenplanmanagements verwaltungsseitig berücksichtigt wurden und welchen Aktualitätsgrad der Aktenplan der Kreisverwaltung Düren aufweist.

Hierzu wurden der Verwaltung mit Auftaktschreiben vom 28.04.2021 nachstehende Fragen gestellt, die wie folgt von der Verwaltung beantwortet worden sind (kursiv dargestellt).

1. Wie hoch ist der Stellenanteil für die Bearbeitung von Aktenplanangelegenheiten?
2. Wann wurde der Aktenplan zuletzt überarbeitet?
3. Welche Hausverfügungen oder Rundschreiben wurden in Sachen der Aktenplanverwaltung in den vergangenen Jahren bekanntgegeben?
4. In welcher Art und Weise haben die Berichte und Arbeitsergebnisse der KGSt (s.o.) Eingang in die Aktenplanbearbeitung der Kreisverwaltung gefunden?
5. Bestehen – außer dem Hinweis in der ADO – besondere Regelwerke (Dienstanweisungen o.ä.) zur Aktenplanverwaltung? Wenn ja, wird um Übersendung der Dokumente ersucht.
6. Wird eine besondere Aktenplansoftware eingesetzt?
7. Es wird um Übersendung des aktuell gültigen Aktenplans ersucht (Word,PDF,Excel o.ä.)

Die Verwaltung teilte mit Schreiben vom 02.06.2021 mit, dass

*die Bearbeitung der Aktenplanangelegenheiten von Mitarbeiter*innen des Team 10/11 wahrgenommen werde. Besondere Stellenanteile werden **nicht** ausgewiesen.*

*Zur Überarbeitung des Aktenplans gebe es **keinen** aktuellen Bearbeitungsstand. In den vergangenen Jahren seien **keine** Hausverfügungen bekanntgegeben worden. Das Programm "Digitale Verwaltung 2025" sehe vor, dass die Verwaltung ab 2025 medienbruchfrei und papierlos arbeite. Vor einer Digitalisierung würden die jeweiligen Arbeitsprozesse betrachtet und ggf. optimiert. In diesem Rahmen sei eine grundlegende Überarbeitung des Aktenplans vorgesehen. Über die Regelungen in der ADO gebe es **keine** besonderen Regelwerke zum Aktenplan. Eine spezielle Aktenplansoftware werde **nicht** eingesetzt.*

Die Verwaltung übersandte der Rechnungsprüfung den *derzeit* gültigen Aktenplan in digitaler Form, der prüfungsseitig ausgewertet wurde.

Prüfergebnisse

Nach Auswertung der o.g. Stellungnahmen der Verwaltung sowie der vorgelegten Fassung des Aktenplans ist prüfungsseitig festzustellen, dass die Aktenplanverwaltung den wesentlichen Grundlagen eines funktionsfähigen Aktenplanmanagements *nicht* entspricht und in ihrer Aktualität die Entwicklungen des kommunalen Aufgabenspektrums der letzten Jahre und Jahrzehnte *nicht* berücksichtigt hat. Nach Auffassung der Rechnungsprüfung spiegelt der Aktenplan eher den Verwaltungsstand Ende der 1990er Jahre wieder und berücksichtigt nicht die Erkenntnisse und Fortschreibungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt).

So bildet der Aktenplan weder die derzeitige Ämterstruktur ab noch wurden neue Fachämter hinzugenommen oder alte (nicht mehr existierende) Organisationseinheiten entnommen bzw. als solche kenntlich gemacht. Die sich permanent wandelnde Aufgabenstruktur eines Kreises, das Neue Kommunale Finanzmanagement, die Betrachtung von Produktebenen, die beginnende Digitalisierung oder bereits vorhandene Dokumentenmanagementsysteme u.v.m. werden durch den Aktenplan *nicht* wiedergegeben. In dieser Form kann es den Fachämtern *nicht* möglich sein, ihre aktuellen (oder neuen) Aufgaben in einem nachvollziehbaren Aktenplanmanagement *sachgerecht* und *rechtskonform* dokumentieren zu können.

Unter den Aspekten einer Innenrevision und eines funktionsfähigen **Internen Kontrollsystems** muss daher auf ein **besonderes Risiko** (im Rahmen der Ordnungsmäßigkeit, Dokumentation, Nachvollziehbarkeit, Auffindbarkeit etc.) hingewiesen werden.

Prüfbemerkung B 1

Die Kreisverwaltung verfügt praktisch gar nicht über eine erforderliche Aktenplanverwaltung. Sie ist aufgerufen, das gesamte (veraltete) **Aktenplanmanagement** im Rahmen ihrer Organisationsaufgabe grundlegend aufzugreifen, die aktuellen Organisationsstrukturen, Ämter und Aufgaben der Kreisverwaltung abzubilden und insbesondere NKF- und produktbezogene Aspekte sowie die Aspekte künftiger Digitalisierung einfließen zu lassen. Überschneidungen ergeben sich hierbei in jedem Falle zu einer aktuellen **Aufgabengliederungsplanung**. Mit den entsprechenden Vorarbeiten und Erhebungen sollte aber *nicht* bis 2025 zugewartet, sondern zeitnah und unmittelbar begonnen werden. Die Arbeitsergebnisse der KGSt und die Möglichkeiten entsprechender Aktenplansoftware sollten eingehend ausgewertet bzw. sondiert werden.

Stellungnahme der Verwaltung

Mit Schriftsatz vom 28.06.2021 nahm die Verwaltung wie folgt Stellung zur Prüfbemerkung:

Der Verwaltung ist bewusst, dass ein Aktenplanmanagement und eine Aufgabengliederungsplanung weiterhin eine besondere Bedeutung haben.

Das Programm "Digitale Verwaltung 2025" sieht ab dem Jahre 2025 eine medienbruchfrei und papierlos arbeitende Kreisverwaltung vor. Um dieses Ziel zu erreichen, werden vor einer Digitalisierung die Arbeitsprozesse analysiert und ggfls. optimiert. Das Programm wurde bereits konzeptioniert und wird in Kürze initiiert.

In diesem Zusammenhang sollen auch zeitnah die Instrumente des Aktenplans und der Aufgabengliederungsplanung aktualisiert und fortentwickelt werden. Die vom Rechnungsprüfungsamt erwähnten Berichte und Arbeitsergebnisse der KGSt wurden hierzu bereits einer ersten Analyse unterzogen.

Abschließende Bewertung der Rechnungsprüfung

Die Verwaltung hat in ihrer Stellungnahme den Handlungsbedarf erkannt. Mit den Vorarbeiten sollte hingegen zeitnah begonnen werden. Die Prüfbemerkung wird im Rahmen des Prüfcontrollings weiterverfolgt, bis der Aktenplan (und Aufgabengliederungsplan) verwaltungsseitig überarbeitet sowie in der Gesamtverwaltung implementiert worden ist und sodann den qualitativen Anforderungen eines zeitgemäßen Aktenplanmanagements in einer modernen Verwaltung entspricht.

Veröffentlichung

Dieser Prüfbericht wird zunächst in **nichtöffentlicher** Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses beraten. Die Einzelprüfberichte können sodann **nach** ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss vom Rechnungsprüfungsamt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Hierbei sind personen- oder unternehmensbezogene Daten, soweit vorhanden, zu anonymisieren (§ 6 Abs. 3 RPO).