

Handreichung

Dateisysteme in der behördlichen Schriftgutverwaltung

Version 1.0 (August 2019)

I. Fragestellung und Zielgruppe

Diese Handreichung richtet sich an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Behörden. Sie bietet einen Überblick über die Rolle von Dateisystemen in der behördlichen Schriftgutverwaltung, insbesondere mit Blick auf das Zusammenspiel von Dateisystem und E-Akte. Sie vermittelt das Basiswissen für einen effektiven und rechtssicheren Umgang mit Text-, Bild- und sonstigen Dateien in der behördlichen IT-Infrastruktur.

II. Was ist ein Dateisystem?

Ein Dateisystem ist eine Ablageorganisation auf einem Datenspeicher eines Computers. Dateien werden in unterschiedlichen Ordnern sachthematisch abgelegt. Ordner können auch weitere (Unter-)Ordner enthalten, so dass eine hierarchische Struktur entsteht. Die Ablageorganisation ist technisch kaum beschränkt, so dass Dateisysteme von Nutzerinnen und Nutzern individuell ausgestaltet werden können.

Dateisysteme können auf Computerfestplatten, aber auch auf anderen Datenträgern wie Disketten, Compact Discs, USB-Sticks u.ä. gespeichert sein.

Als alternative Bezeichnung für Dateisystem sind auch Dateiablage, Dateisammlung, Fileablage, Filesystem, Explorer, Laufwerk u.ä. verbreitet.

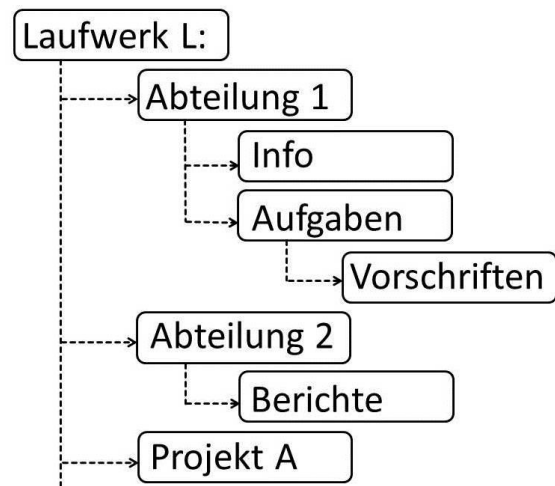


Abb. 1: Beispielhafte Ablagestruktur in einem Dateisystem

Von Dateisystemen zu unterscheiden sind insbesondere E-Akten und Fachverfahren als weitere digitale Instrumente in der behördlichen Schriftgutverwaltung.

III. Wie werden Dateisysteme in der Verwaltung genutzt?

Dateisysteme gehören zur Grundausstattung der meisten Behörden. Üblicherweise wird ein Laufwerkordner als gemeinsamer Ablageort für Dateien einer Organisationseinheit (Dezernat, Referat, Abteilung o.ä.) genutzt, zudem meistens ein Laufwerkordner als persönlicher Ordner für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter. Hinzu kommen bedarfsweise weitere Laufwerkordner (bspw. für Querschnittsaufgaben, Projekte o.ä.). Auch wenn die Untergliederung der Laufwerkordner prinzipiell frei zu gestalten ist, orientieren sich diese zumindest in der Grundstruktur häufig



an einer zentralen Vorgabe (z.B. dem Aktenplan). Die Laufwerkordner sind üblicherweise mit bestimmten Zugriffsrechten versehen.

IV. Welche Probleme bestehen bei der Nutzung von Dateisystemen?

In der Praxis zeigt sich, dass Dateisysteme auf eine Weise genutzt werden, die den Anforderungen einer ordnungsgemäßen Schriftgutverwaltung und der Einhaltung von Dokumentationspflichten entgegensteht. Dateisysteme sind deshalb immer dann problematisch, wenn sie als Ersatz für die Akte und die reguläre Aktenführung genutzt werden. Das liegt vor allem an folgenden Eigenschaften von Dateisystemen:

1. Dateisysteme kennen keine Aktenmäßigkeit

Dateisysteme werden häufig als einziges oder führendes Instrument zur Dokumentation des Verwaltungshandelns benutzt. Aktenrelevante Inhalte werden allein dort vorgehalten; eine Akte existiert nicht oder nur als unvollständige Restakte.

Zugänglichkeit, Vollständigkeit, Kontext und Aktualität der im Dateisystem gespeicherten Informationen sind jedoch fraglich. Das liegt vor allem daran, dass (Meta-)Informationen zur Ordnung, Bearbeitung und Versionierung der abgelegten Dokumente im Dateisystem nicht oder nur unzureichend

nachgehalten werden können. Folglich können die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung im Dateisystem nicht eingehalten werden. Das betrifft insbesondere die Anforderungen an die Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Integrität der Dokumentation.

Die Verwaltung ist aber an das Prinzip der Aktenmäßigkeit gebunden, d.h. die Akte ist das einzig rechtskonforme Instrument, um Verwaltungshandeln zu dokumentieren. Dateisysteme können somit die Aktenführung aushöhlen und die rechtssichere Dokumentation von Verwaltungshandeln gefährden.



Achtung:

Dateisysteme ersetzen keine Aktenführung!

Dateisysteme kennen keinen Lebenszyklus!

Dateisysteme eignen sich nicht zur strukturierten Dokumentation von Verwaltungshandeln!

2. Dateisysteme kennen keinen Lebenszyklus

Ein geregelter Lebenszyklus sorgt dafür, dass Schriftgut die Phasen Bearbeitung, Aufbewahrung und Aussonderung / Vernichtung kontrolliert durch-



läuft. Damit das passiert, sind bestimmte Voraussetzungen nötig:

- a) formeller Abschluss der Bearbeitung (z.d.A.-Schreibung)
- b) Festsetzung und Überwachung der Aufbewahrungsfristen für einzelne Schriftgut-Gruppen (z.B. gemäß Zuordnung zum Aktenplan)
- c) Anbietung an das zuständige Archiv (z.B. Landesarchiv NRW) nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist

Im Dateisystem lassen sich diese Anforderungen kaum umsetzen. Weder Dateien noch Ordner lassen sich formell abschließen, damit entfällt auch die Fristenüberwachung, was wiederum eine korrekte Aussonderung nach Fristablauf verhindert. Somit werden entweder Daten über die zulässigen Fristen hinaus gespeichert und damit Rechtsvorschriften zum Datenschutz und Gebote der Datensparsamkeit verletzt. Oder aber es werden individuelle Löschungen von Daten ohne vorherige Anbietung an das zuständige Archiv vorgenommen, was gegen archivgesetzliche Regelungen verstößt.

3. Dateisysteme kennen keine verbindliche Struktur des Schriftguts

Zwar lassen sich auch Dateisysteme nach zentralen Vorgaben strukturieren (z.B. dem Aktenplan), doch ist das Dateisystem in den darunter liegenden Hierarchieebenen prinzipiell frei gestaltbar, so dass sich z.B. viele verschiedene und ineinander verschachtelte Unterordner anlegen lassen. Das

erscheint zwar auf den ersten Blick vorteilhaft, hat aber in der Praxis den Nachteil, dass diese individuell angelegten, verschachtelten Ablagestrukturen das Ablegen und Auffinden von Informationen erschweren, z.B. weil bestimmte Informationen doppelt abgelegt werden oder weil eigentlich zusammengehörige Informationen aufgrund der individuellen Ordnerstruktur an verschiedenen Stellen abgelegt werden.

Papier-Akte und E-Akte verfügen demgegenüber über eine festgelegte Struktur von Akte - Dokument bzw. Akte - Vorgang - Dokument. Zudem ist jede Akte über das Aktenzeichen und jeder Vorgang über das Vorgangszichen eindeutig identifizierbar. Es ist also immer erkennbar, welche Dokumente zu einem Geschäftsvorfall vorhanden sind und in welchem Aufgabenkontext sie entstanden sind. Das ist auch deshalb möglich, weil Akten immer dem Aktenplan zugeordnet sind. Der Aktenplan ermöglicht die Zuordnung von Akten zu einem bestimmten Aufgabenkontext.

4. Dateisysteme verfügen nur über einen niedrigen IT-Grundschutz

Dateisysteme sind meist deutlich schlechter vor unberechtigtem Zugriff und Manipulation der Daten geschützt als etwa ein E-Akten-System. Aus Perspektive der Informationssicherheit sind Dateisysteme also zur Ablage von schützenswerten oder sensiblen Daten weniger gut geeignet.



V. Wofür können Dateisysteme genutzt werden?

Dateisysteme dienen der Ablage von Informationen, die nicht aktenrelevant sind, aber die behördliche Aufgabenerfüllung unterstützen und erleichtern. Sie sind keine Konkurrenz zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung, sondern eine Ergänzung.

Dateisysteme können genutzt werden

- als Zwischen- oder Zweitablage für Dokumente parallel zur Veraktung.
- als Ablage für thematische Sammlungen von verakteten Dokumenten (digitale Handakte).
- als Ablage für thematische Sammlungen ohne Akten-/Vorgangsbezug (Bildersammlungen u.ä.).
- als Ablage für nicht-prozessgebundene Dokumente ohne Akten-/Vorgangsbezug (Rechtsvorschriften, Druckschriften, Übersichten u.ä.).



So geht's:

Dateisysteme sind Arbeitsablagen, Handakten oder Sammlungen, die Aufgabenerledigung und reguläre Aktenführung unterstützen!

VI. Wie können Dateien aus Dateisystemen ausgesondert und gelöscht werden?

Auch Dokumente in Dateisystemen unterliegen der behördlichen Anbieterspflicht gemäß § 2(1) und § 4 des Archivgesetzes NRW. Eine Löschung der Daten ohne vorherige Anbieterspflicht an das zuständige Archiv (etwa an das Landesarchiv NRW) ist somit nicht zulässig.

Angesichts der geschilderten Eigenheiten von Dateisystemen übernimmt das Landesarchiv NRW solche unstrukturierten Datenbestände aber nur in Ausnahmefällen. Allein wenn eine reguläre Aktenführung nicht existiert oder ein Dateisystem die mit Abstand aussagekräftigste oder vollständigste Möglichkeit zur Überlieferung eines bestimmten Verwaltungshandels darstellt, kann eine Übernahme in Erwägung gezogen werden. Alle Behörden sind aufgerufen, in Absprache mit dem zuständigen Archiv zu klären, welche Dateien als archivwürdig gelten können und angeboten werden müssen.

Als Richtlinie, welche Dateien bzw. Dateisammlungen für das Archiv von Interesse sind, kann folgende Auflistung dienen: Bilder, (Jahres-)Berichte, Druckschriften, (Besprechungs-) Protokolle u.ä.m.



VII. Weiterführende Informationen

Erklärvideos und Präsentationen:

- Elektronische Aktenführung
- Akte - Vorgang - Dokument
- Aktenrelevanz
- Bearbeitung beenden / z.d.A.

Handreichung zu den Themen:

- Akte - Vorgang - Dokument
- Aktenplan erstellen
- Aktenplan nutzen
- Aktenrelevanz
- Aufbewahrungsfristen
- Hybridakten/-vorgänge
- Lebenszyklus

[Informationen](#) beim Landesarchiv NRW (Internet)

[Informationen](#) bei IT.NRW (Intranet)

[Erklärvideos](#) bei IT.NRW (Internet)

VII. Ansprechpartner

Sie haben Fragen oder Anregungen zu dieser Handreichung oder möchten weitere Informationsangebote kennenlernen ?

Das **Landesarchiv Nordrhein-Westfalen** berät Sie gerne. Sprechen Sie uns an!

egovernment@lav.nrw.de

<http://www.archive.nrw.de>

