



---

## Sachstand

---

## Elektronische Aktenführung im Bereich des Bundes

**Elektronische Aktenführung im Bereich des Bundes**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 181/21  
Abschluss der Arbeit: 4. November 2021 (zugleich letzter Abruf der Internetquellen)  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Einleitung

Der Sachstand gibt einen Überblick über die Aktenführung der Bundesverwaltung in Deutschland sowie die Einführung einer elektronischen Aktenführung, insbesondere mit Blick auf die Bundesverwaltung.

## 2. Aktenführung insbesondere der Bundesverwaltung

### 2.1. Rechtsgrundlagen der Aktenführung

Die Verwaltung ist zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet.<sup>1</sup> Die Pflicht wird direkt aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG)<sup>2</sup> abgeleitet.<sup>3</sup> Nur durch ordnungsgemäße Aktenführung könne eine nachvollziehbare Grundlage für eine behördliche Entscheidung entstehen und die gebotene Transparenz gesichert werden.<sup>4</sup> Auch aufgrund der Rechtsschutzgarantie gemäß Art. 19 Abs. 4 GG seien Behörden zur Dokumentation des wesentlichen Geschehensablaufs verpflichtet.<sup>5</sup>

Die Pflicht zur Aktenführung ist gesetzlich nicht ausdrücklich normiert, wird aber in verschiedenen Gesetzen als bestehend vorausgesetzt. Dies betrifft etwa § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)<sup>6</sup>, der das Recht auf Akteneinsicht durch Beteiligte des Verwaltungsverfahrens regelt.<sup>7</sup> Auch das Informationsfreiheitsgesetz (IfG)<sup>8</sup>, das dem Einzelnen einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen verschafft, setzt eine ordnungsgemäße Aktenführung voraus.<sup>9</sup>

Die ordnungsgemäße Aktenführung umfasst die Pflicht der Behörde zur Aktenmäßigkeit und Regelgebundenheit. Das Prinzip der Aktenmäßigkeit besagt unter anderem, dass alle entscheidungsrelevanten Unterlagen und Bearbeitungsschritte eines Geschäftsvorfalles in der Akte zu führen (Prinzip

---

1 Vgl. BVerfG, NJW 1983, 2135.

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>).

3 Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 29 Rn. 29.

4 Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 29 Rn. 29.

5 Schmidt-Abmann, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 19 Abs. 4 Rn. 255; Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 29 Rn. 29; vgl. BVerfGE 65, 1 (70).

6 Verwaltungsverfahrensgesetz, (abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/index.html>).

7 Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 29 Rn. 29.

8 Informationsfreiheitsgesetz (abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/>).

9 Schoch, in: derselbe, IfG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 41.

der Schriftlichkeit) sowie vollständig, wahrheitsgemäß und nachvollziehbar zu dokumentieren sind, und zwar unabhängig davon, ob eine Behörde noch papierbasiert oder elektronisch veraktet.<sup>10</sup>

## 2.2. Weitere Richtlinien für die Aktenführung

Die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aktenführung, die eine einheitliche und vollständige Dokumentation des Verwaltungshandelns einschließen, werden durch interne Regelungen konkretisiert. Genannt seien hier beispielhaft die „Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien“ (GGO)<sup>11</sup> sowie die Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in den Bundesministerien (RegR)<sup>12</sup>, die auch in den nachgeordneten Behörden der Bundesministerien angewendet<sup>13</sup> wird.

## 2.3. Umsetzung der elektronischen Aktenführung

### 2.3.1. Rechtsgrundlage

Im Jahr 2013 wurde mit § 6 S. 1 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz - EGovG)<sup>14</sup> eine Pflicht der Bundesbehörden zur elektronischen Aktenführung festgesetzt. Diese Regelung trat zum 1. Januar 2020 in Kraft.

Gemäß § 1 Abs. 2 EGovG gilt das EGovG für alle Behörden des Bundes und für Behörden der Länder und Kommunen, soweit diese Bundesrecht ausüben. Die Länder haben zudem für ihre Behörden eigene E-Government-Gesetze erlassen.<sup>15</sup>

Im Bereich des Justizwesens ist die elektronische Aktenführung in den jeweiligen Verfahrensordnungen geregelt, etwa in § 32 der Strafprozessordnung (StPO), in § 298a der Zivilprozessordnung (ZPO) und § 55b der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Diese sehen die elektronische Aktenführung zurzeit als Möglichkeit vor. Ab 2026 ist sie verpflichtend.

---

10 BT-Drs. 19/10084, S. 2 f.

11 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (abrufbar unter: [https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_21072009\\_O11313012.htm](https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_O11313012.htm)).

12 Registraturrichtlinie (abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/registraturrichtlinie.pdf?blob=publicationFile&v=6>).

13 BT-Drs. 19/10084, S. 5.

14 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz - EGovG) (abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/egovg/>).

15 So z.B. Berlin E-Government-Gesetz - EGovG Bln, Nordrhein-Westfalen E-Government-Gesetz - EGovG NRW, Baden-Württemberg E-Government-Gesetz - EGovG BW.

### 2.3.2. Ausnahmen von der Pflicht zur elektronischen Aktenführung

Gemäß § 6 S. 1 EGovG sollen die Behörden des Bundes ihre Akten elektronisch führen. Behörden, bei denen das Führen elektronischer Akten bei langfristiger Betrachtung unwirtschaftlich ist, sind davon ausgenommen, § 6 S. 2 EGovG. Dies wäre zum Beispiel bei kleinen und Kleinst-Behörden oder Behörden mit geringen Aktenbeständen denkbar. Eine Abweichung von der Soll-Vorschrift kann auch aus anderen rechtlichen oder sachlichen Gründen gerechtfertigt sein, so beispielsweise bei den Nachrichtendiensten des Bundes, wenn überwiegende nachrichtendienstliche Belange einer elektronischen Aktenführung entgegenstehen.<sup>16</sup>

### 2.3.3. Anforderungen an technische Standards

Die Bundesverwaltung ist verpflichtet, bei elektronischer Aktenführung durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung eingehalten werden, § 6 S. 3 EGovG.

Die zur Umsetzung dieser Vorgaben erforderlichen konkreten technisch-organisatorischen Maßnahmen werden aufgrund der rasant voranschreitenden technischen Entwicklung nicht explizit gesetzlich vorgegeben. Die Behörde kann hierzu konkretisierende organisatorische Regelungen treffen oder vorhandene technische Richtlinien nutzen.<sup>17</sup>

## 3. Vorgaben für die Erstellung von Akten

Die RegR (siehe oben bei 2.2.) enthält Vorgaben zur Erstellung von Akten. So wird jedem aktenrelevanten Dokument ein Geschäftszeichen zugeordnet, das dem sach- und bearbeitungsgerechten Einordnen dient und den jederzeitigen Rückgriff ermöglicht, § 10 Abs. 1 S. 1 RegR. Das Geschäftszeichen besteht aus dem Kurzzeichen der zuständigen Organisationseinheit, dem Aktenzeichen und ggf. einem Vorgangs- und Dokumentenkennzeichen, § 11 Abs. 1 RegR. Das Aktenzeichen setzt sich aus dem Kennzeichen des Aktenplans, das um ein Ableitungskennzeichen ergänzt sein kann, der Ordnungsnummer der Einzelsachakte und ggf. dem Kennzeichen der Sondersachakte, § 11 Abs. 2 RegR, zusammen. Zudem sind die Akten gemäß § 4 RegR nach dem Grundsatz der Vollständigkeit und Einheitlichkeit zu führen.

§ 6 Satz 3 EGovG verpflichtet die Behörden des Bundes ebenfalls ausdrücklich auf die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung. Die Art und Weise der Aktenführung steht weitestgehend im Organisationsermessen der Behörden.<sup>18</sup> Hierbei sind die Vorgaben der GGO und RegR zu beachten, die bereits die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik in den Verwaltungsabläufen und -prozessen der Bundesministerien berücksichtigt und festlegt.

---

16 Denkhaus, in: PdK Bu A-15a, EGovG, § 6, Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit und sonstige Ausnahmen; BT-Drs. 17/11473, S. 38.

17 BT-Drs. 17/11473, S. 38.

18 BT-Drs. 17/11473, S. 38.

---

Die Begründung zum Gesetzesentwurf zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften führt zum Begriff der elektronischen Akte aus: „Eine elektronische Akte ist eine logische Zusammenfassung sachlich zusammengehöriger oder verfahrensgleicher Vorgänge und/oder Dokumente, die alle bearbeitungs- und aktenrelevanten E-Mails, sonstigen elektronisch erstellten Unterlagen sowie gescannten Papierdokumente umfasst und so eine vollständige Information über die Geschäftsvorfälle eines Sachverhalts ermöglicht. Die elektronische Akte ersetzt auf diese Weise die Aktenführung auf Papierbasis.“<sup>19</sup>

#### **4. Software für die elektronische Aktenverwaltung**

Für die Umsetzung der elektronischen Aktenführung im Bereich des Bundes wird durch das zuständige Bundesinnenministerium als Basisdienst die Software „E-Akte Bund“ der Firma Fabasoft bereitgestellt.<sup>20</sup>

\*\*\*

---

19 BT-Drs. 17/11473, S. 37.

20 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, E-Akte Bund (abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/e-akte/e-akte-node.html>).