

2.

Geben Sie Ihrem Schriftgut ein Zuhause – die Akte

Das wichtigste Ziel der Schriftgutverwaltung ist es, das Prinzip der Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu verwirklichen. Dieses Prinzip gilt prinzipiell für alle Unterlagen, die wir in der öffentlichen Verwaltung produzieren. Die Form, mit deren Hilfe das Prinzip umgesetzt wird, ist die Akte. In Kapitel 2 stelle ich anhand der historischen Entwicklung systematisch dar, welche Wesenszüge eine Akte hat. Dann informiere ich über die Arten von Akten in der öffentlichen Verwaltung bis hin zu elektronischen Akten. Dazu gehört, dass man Akten richtig beschriftet und ihren Inhalt organisiert.

2.1 Geschichte der Aktenentwicklung

Die Verfahrensweisen und Ablageordnungen dafür haben Verwaltungsprofis im Laufe von mehreren Jahrhunderten entwickelt. Ihre Entwicklungen stellen einen Wissensschatz dar, dessen größter Teil zwar aus dem Zeitalter der Papierakten stammt, der jedoch meist nicht an eine bestimmte physische Form gebunden ist. Denn Verfahrensweisen und Ablageordnungen haben immer zuerst einen abstrakten Kern, wir können genauso gut von Prozessen und Ordnungssystemen sprechen und kommen dadurch rasch zu Begriffen, mit denen auch IT-Profis zureckkommen. Die wesentlichen Errungenschaften werde ich in einer historischen Betrachtung herausarbeiten, weil die Herleitung Sinn, Zweck und Funktion der Errungenschaften verdeutlicht.

Vor dem Aufkommen von Schriftlichkeit und Urkunden mussten Gesetze und Rechtstitel mündlich überliefert werden. Das führte immer wieder zum Streit um deren Inhalte. Erst die im deutschen Sprachraum von der Kirche und von Handelsleuten verbreitete Schriftlichkeit schuf in dieser Hinsicht Abhilfe. Die Urkunden des Mittelalters waren meist Verträge. Mönche, die sie anfertigten, sicherten dadurch die Inhalte von Rechtsgeschäften dauerhaft. Weil die schreibkundigen Mönche Spezialisten waren, teures Pergament beschrieben und viel Zeit brauchten, wenn sie Buchstaben malten, waren ihre Urkunden sehr teuer. Dennoch blieb Inhabern von Rechtstiteln auf Dauer keine Alternative, weil Richter das schriftlich Fixierte bald mündlicher Überlieferung vorzogen. War eine Urkunde verfasst und besiegelt, konnte man sich nur noch über deren Auslegung streiten. Das Rechtssystem und seine Umsetzung in Formulierungen gewannen dank der Verschriftlichung an Klarheit. Aufgrund der durch sie kodifizierten Rechte besaßen

die Urkunden für ihre Besitzer großen Wert. Deshalb bewahrten sie sie häufig in Schatzkammern, auch in sakralen Räumen und damit quasi unter göttlichem Schutz, auf.

Seit dem 14. Jahrhundert führte eine technische Entwicklung dazu, dass Urkunden deutlich billiger zu haben waren. Damals kam im Abendland Papier als Schriftträger auf. Der neue Schriftträger ersetzte rasch das teurere Pergament. Gleichzeitig entwickelten sich die Städte und die Fürstentümer und deren Verwaltungen. Damit ging einher, dass immer mehr Menschen Lesen und Schreiben lernten, durch den Handel entstand ein eigener Bedarf nach Verschriftlichung. Nur dank ihrer Rechnungsbücher und anderer Unterlagen behielten die großen Handelsgesellschaften des späten Mittelalters und der frühen Neuzeit den Überblick darüber, wer ihnen wieviel Geld schuldete, wo sie welche Waren zu welchen Preisen gekauft, gelagert, transportiert und wieder verkauft hatten. Auch Fürsten und Städte richteten bald konstante Verwaltungsinstitutionen ein, unter anderem die „Kanzleien“. Der Kern des Personals waren neben den „Räten“ die „Schreiber“, was schon vom Namen her auf die Rolle der Schriftlichkeit hinweist.

Öffentliche Verwaltungen nutzten Schriftstücke für ihre systematische und langfristige Verwaltungsarbeit. Sie fixierten mithilfe des Papiers das Gedächtnis der Verwaltung, nutzten Papier zur kontinuierlichen Entwicklung von Entscheidungsprozessen, zur Realisierung von Entscheidungen und zur Kommunikation. Zur Aufbewahrung ihrer Schriftstücke und um sie nutzen zu können, richteten Territorialstaaten und Städte Registraturen ein. Im Laufe der Zeit kam es auch hier zu Fortschritten. Seit dem 16. Jahrhundert setzte sich beispielsweise als genormte Papiergröße das Folioformat (rund 29 × 40 cm) durch. Verwaltungsleute lernten, mit den zunehmenden Papiermengen auch organisatorisch umzugehen und die Verwaltungsprozesse zu optimieren.

Zunächst enthielten die einzelnen Schreiben an Städte oder an Territorialstaaten, an Kaiser und Reich, an Geschäftsleute und an kirchliche Einrichtungen noch jeweils eine Anzahl von Themen oder Betreffen, die man aus Anlass des Schreibens gleich mit ansprach. Je mehr das Anfertigen von Schriftstücken kostete, desto günstiger war es für den Auftraggeber, viele Inhalte darin unterzubringen. Die Schreiber sortierten diese Schreiben, in denen es oft gleichzeitig um viele Themen ging, nach den jeweiligen Korrespondenzpartnern. Sie nutzten dazu beispielsweise ein Fach, eine Schublade oder eine Mappe, in der sie alle eingehenden Schreiben oder Abschriften der ausgehenden Schreiben an einen Korrespondenzpartner sammelten. Sie legten die Schriftstücke aufeinander, wodurch sie eine chronologische Ablage des Schriftverkehrs mit einem Korrespondenzpartner nach Datum erstellten. Viele Schreiber hefteten diese Schreiben nach einiger Zeit durch einen Faden zu einem Korrespondenzband zusammen. Je mehr Schreiben Verwaltungen miteinander austauschten, desto schwerer fiel es allerdings,

bestimmte Themen darin zu finden. Die Schreiber behalfen sich zunächst damit, dass sie Stichworte zu den Inhalten der Schreiben bildeten und diese in alphabetische Verzeichnisse eintrugen. Gleichzeitig nummerierten sie die Bände durch. Der Indexeintrag verwies auf eine Seitenzahl. Im Zweifel mussten sie aber immer noch viele Seiten in einem Band nacheinander aufschlagen, wenn sie alle Informationen zu einem bestimmten Thema zusammenstellen wollten.

In dieser Hinsicht brachte die Erfindung und Durchsetzung der Sachakte vom 16. bis 18. Jahrhundert einen entscheidenden Fortschritt. Damals begannen die Schreiber damit, Schriftstücke nur noch zu einzelnen Themen oder Betreffen zu verfassen. Dadurch konnten sie alle Schriftstücke zu einem einzelnen Thema oder Betreff bündeln. Sie sammelten seitdem lieber alle Schreiben zu einem Thema in einem Behälter, selbst wenn diese von unterschiedlichen Korrespondenzpartnern und Verfassern stammten. Das erleichterte ihnen die Übersicht und die Bearbeitung enorm. Der entscheidende Fortschritt liegt in der Zusammenfassung von Unterlagen nach Sachbetreffen. Auf diesem Fortschritt baut die gesamte moderne Schriftgutlehre auf, bis hin zur Bildung elektronischer Akten in Dokumentenmanagementsystemen.

2.2 Gegenstand der Aktenbildung

2.2.1 Unterlagen

Nicht alles Schriftgut, das die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von öffentlichen Verwaltungen heutzutage produzieren, wird in Form von Sachakten organisiert. Unter der Vielfalt von Informationen und von Informationsträgern, die in den Verwaltungen eine Rolle spielen, gibt es einige, die wir besser nicht in Akten ablegen. Für die Gesamtmenge der Akten und anderer Informationsträger und ihrer Inhalte galt früher der Begriff „Schriftgut“. Heutzutage ist dieser Begriff etwas aus der Mode, da er sich sehr stark an der „Schrift“ festmacht. Zeitgemäßer erscheint der Begriff „Unterlagen“, wie er in den meisten deutschsprachigen Archivgesetzen Verwendung findet. Mit Unterlagen sind alle bei der Verwaltungstätigkeit entstehenden Daten und Informationsträger gemeint, in denen sich das Verwaltungshandeln abbildet. Neben beschriftetem Papier können dies elektronische Dokumente, E-Mails, Fotografien und alle anderen Informationsträger und Daten sein.

In diesem Handbuch verwende ich immer wieder den Begriff „Schriftgut“ anstelle des Begriffs „Unterlagen“ und meine damit auch elektronische Unterlagen, sofern deren Inhalte beispielsweise als Ausdruck und damit schriftlich dargestellt werden können. Mir erscheint es noch zu früh, den Begriff „Schriftgut“ aufzugeben, weil dieser das Prinzip der „Schriftlichkeit

des Verwaltungshandelns“ viel besser mit abbildet als der Begriff „Unterlagen“.

Im Folgenden möchte ich einen Überblick über die wichtigsten Unterlagen geben, die derzeit eine Rolle spielen und systematisieren, in welchen Fällen sie in Akten hineingehören oder wann sie besser außerhalb der Akten abzulegen sind.

2.2.2 Urkunden

Zu den eher klassischen Unterlagen in den öffentlichen Verwaltungen gehören die Urkunden. Vielleicht verbinden Sie mit dem Begriff alte Pergamenturkunden mit ihren Wachssiegeln? Solche Dokumente finden sich heutzutage kaum noch innerhalb der Verwaltungsregistrierungen, sie sind in aller Regel längst Bestandteil von Archiven. Der Begriff ist dennoch nicht nur historisch. In seiner modernen Ausprägung hat er einiges von seiner früheren Bedeutung behalten, weil wir mit Urkunden meist Schriftstücke meinen, die mit einem hohen rechtlichen Schutz versehen sind und ein Geschäft, einen Tatbestand oder einen Sachverhalt fixieren. Meist sind es Amtsträger wie Notare oder Standesbeamte, die der Urkunde öffentlichen Glauben und rechtlichen Schutz verleihen.

Urkundencharakter im Sinne einer dauerhaften Rechtssicherung können aber auch Schriftstücke enthalten, die sehr unauffällig aussehen. Das kann beispielsweise auch die Rechnung eines Fotografen für ein bestimmtes Foto sein. Insbesondere wenn er in dieser Rechnung einer Gemeinde oder einem Landkreis ein zeitlich und räumlich unbegrenztes Nutzungsrecht zur Veröffentlichung mitverkauft. In diesem Fall dauert das Nutzungsrecht während der gesamten Lebenszeit des Fotografen und noch Jahrzehnte über dessen Tod hinaus, bindet also noch dessen Erben. Auch gegenüber den Erben muss die Verwaltung ihr erworbene Nutzungsrecht nachweisen können, wenn sie das erworbene Foto noch einmal veröffentlichen möchte. Ein Nutzungsrecht stellt insofern einen Wert dar. Wenn die Verwaltung das Schriftstück verliert, das ihr dieses Recht sichert, erleidet sie einen Vermögensschaden.

Das praktische Problem besteht darin, dass die Rechnung des Fotografen im Normalfall lediglich in den rechnungsbegründenden Unterlagen der Verwaltung abgelegt werden wird. Rechnungsbegründende Unterlagen sind aber häufig mit Aufbewahrungsfristen von 10 Jahren nach erfolgter Rechnungsprüfung hinterlegt. In diesem Fall kommt es also zunächst darauf an, den Urkundencharakter der Rechnung zu erkennen. Dann geht es um die langfristige bis dauernde Aufbewahrung. Wir müssen in der Lage sein, rechtssichernde Urkunden Jahrzehnte bis Jahrhunderte in der Registratur aufzubewahren, jenseits des persönlichen Erinnerungsvermögens von Sachbearbeitungen. Würde eine einzelne Urkunde bei den rechnungsbegründenden Unterlagen mit kürzeren Aufbewahrungsfristen aufbewahrt werden,

sind in dieser Hinsicht Probleme vorprogrammiert. In der Schriftgutlehre gibt es deshalb das Instrument der Urkundenablage in einer Sammelakte. Diese Sammelakten sind dann dauernd aufzubewahren. In die Sachakte wird dann lediglich eine Kopie der Originalurkunde aufgenommen.

2.2.3 Dokumente

In diesem Buch verwende ich den Begriff Dokumente umfassend für alles, was in Akten abgelegt werden kann. Dies sind in der Welt der Papierakten Schriftstücke, Briefe, Ausdrucke von E-Mails, Pläne und ähnliches. In elektronischen Akten gehören dazu alle in elektronische Form umgewandelten Schriftstücke wie Fax, Scans oder Fotos, vor allem aber alle elektronisch erstellten Objekte wie E-Mail, Datenbankauszüge und andere Dateien, einschließlich aller ergänzenden Angaben. Ergänzende Angaben können in diesem Fall beschreibende Metadaten, Geschäftsgangvermerke und Verfüγungen sein, die zum Verständnis der Informationen notwendig sind.

2.2.4 E-Mails

Da es in diesem Buch unter anderem darum geht, die Regeln der Schriftgutlehre in der Welt der elektronischen Aktenführung anzuwenden, möchte ich deren spezifische Unterlagen näher betrachten. Dies sind zunächst die E-Mails. Sie sind derzeit wohl das wichtigste Kommunikationsmittel in den öffentlichen Verwaltungen. An vielen Arbeitsplätzen liegt der Anteil elektronischer Eingänge am gesamten Posteingangsaufkommen deutlich über dem Anteil der Papiereingänge. Ich selbst habe bei meiner Tätigkeit im Landratsamt Tübingen während der vergangenen fünf Jahre zu mehr als 95 Prozent Schriftstücke in Form von E-Mails erhalten und verschickt. E-Mails sind derzeit die meist produzierten und meist empfangenen Unterlagen in den öffentlichen Verwaltungen.

Heutzutage bekommt vor allem derjenige Probleme mit E-Mails, der deren Bedeutung nicht erkennt. E-Mails sind längst kein exotisches und irrelevantes elektronisches Gebrabbel mehr. Die Nicht-Wahrnehmung oder Unterschätzung von E-Mails kann zu deren Vernachlässigung führen. Das kann straflich sein, wenn wir an das Prinzip der Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns denken.

Zunächst einmal fügt sich die Kommunikationsform E-Mail durchaus in die jahrhundertealte Evolutionsreihe von Schriftträgern und Informationsträgern ein. Auch in der E-Mail enthält die Schrift die entscheidenden Informationen. Deren binäre Struktur als elektronische Information eröffnet zwar grundsätzlich neue Bearbeitungsmöglichkeiten, etwa was die Suche, Sortierung oder Auswertbarkeit anbetrifft, bezieht sich aber immer noch auf die schriftliche Mitteilung. Insofern handelt es sich bei E-Mails um Schrift auf einem elektronischen Informationsträger. Die historischen Hilfswissen-

schaften unterscheiden schon seit langem systematisch zwischen Inhalt, Schriftträger, Schrift und Beglaubigungsmitteln. Als Schriftträger kamen früher sowohl Tonscheiben wie auch Papyrus, Tierhäute und schließlich Papier zum Einsatz. Heute sind es zusätzlich E-Mails. Auch der Bedarf nach deren Beglaubigung ist nicht neu. Die historische Hilfswissenschaft unterscheidet bereits bei mittelalterlichen Urkunden den eigentlichen Schriftträger vom Beglaubigungsmittel. Damals dienten das Pergament als Schriftträger und Wachssiegel als Beglaubigungsmittel. Insofern ist auch der heutige Bedarf nach einer Signatur elektronischer Dokumente systematisch nichts Neues. Wegen dieser und anderer Gemeinsamkeiten lassen sich E-Mails in der Schriftgutlehre systematisch durchaus analog zu Papierbriefen betrachten.

Entscheidend für die Bewertung einer E-Mail ist der Inhalt, den sie übermittelt. Heutzutage ersetzen E-Mails Papierbriefe oft vollumfänglich. Sie enthalten Informationen, die auch postalisch übermittelt werden könnten. E-Mails veranlassen dann ebenso Verwaltungshandeln, wie dies zuvor ein Papierbrief tat. Der Informationswert von E-Mails ist deshalb prinzipiell ebenso hoch wie der eines vom Postboten überbrachten Schreibens. Ange-sichts dieser Relevanz von E-Mails ist das Outlook-Postfach keine Schmud-decke von irgendwelchen Resten beliebiger Kommunikation. Ganz im Gegenteil: E-Mails müssen prinzipiell so behandelt werden wie Papierbriefe. Diese Behandlung muss den Standards der „Schriftlichkeit des Verwaltungshandelns“ voll genügen. Nur wer E-Mails nicht nach diesen Standards behandelt, bekommt Probleme mit ihnen. Von dieser Erkenntnis ausgehend ist es sinnvoll, die Regeln zur Behandlung von E-Mails unmittelbar aus dem Vergleich mit Papierdokumenten abzuleiten. Die Leitfrage zum Umgang mit einer E-Mail heißt deshalb: Was wäre mit dem Brief geschehen, den sie ersetzt?

Schwierigkeiten bereiten E-Mails vor allem dann, wenn ihre Form und ihre Einbindung in die Schriftgutverwaltung ungeregelt bleiben. Das fängt beim Posteingang an. E-Mail-Eingänge erfolgen sowohl zentral in einem allgemeinen Behördenpostfach – häufig mit der Adresse „info@Behördenmail-adresse“ – als auch dezentral beim einzelnen Sachbearbeiter. Nur Papierbriefe und E-Mails an die zentrale Behördenadresse durchlaufen die vorgesehene Hierarchie des Postgangs. Nur sie werden durch vorgesehene Abläufe zu einem registrierten Bestandteil des Schriftgutes. Demgegenüber kommen dezentral empfangene E-Mails direkt beim Sachbearbeiter an, ohne dass der Vorgesetzte steuernd eingreifen kann. Das ist an sich nicht schlecht, muss aber organisatorisch bewältigt werden. Wie gelangen diese relevanten E-Mails in den Geschäftsprozess und wie werden sie in ihm dokumentiert? Hier könnte eine Behörde den Postlauf analog zu Postbriefen regeln, die direkt bei der Sachbearbeitung eingehen. Die Regelung kann bis hin zur Einbringung in den „normalen“ Postlauf reichen.

Ein weiteres Problem kann auftreten, wenn E-Mails auf Papierakten treffen. Hier muss aus schriftguttheoretischer Sicht ganz klar die führende Akte definiert sein. Auf Aktenebene muss klar sein, ob die führende Akte eine digitale oder eine Papierakte ist. Die Akte als zentrales Element der Schriftgutverwaltung sollte möglichst komplett in einer Form vorliegen, entweder digital oder auf Papier. Eine Mischung der Akte selbst – nach dem Motto die E-Mails digital und der Rest analog – wäre äußerst kompliziert handzuhaben und läuft Gefahr, dass Vollständigkeit und Rechtsklarheit verloren gehen. Wenn die führende Akte eine E-Akte ist, können die E-Mails elektronisch in dieser abgelegt werden. Ist die führende Akte eine Papierakte, dann muss die E-Mail ausgedruckt und in dieser abgeheftet werden.

Die interne Homogenität der Akte ist ungemein wichtig, weil ein einzelnes Dokument wie etwa ein Papierbrief oder eine E-Mail in aller Regel nicht selbsterklärend sind. Aus Sicht der Schriftgutlehre gewinnen sie jedenfalls ihre Bedeutung aus dem Zusammenhang, in dem sie entstanden sind. Worauf reagiert ein Schreiben? Welches Behördenhandeln liegt ihm zugrunde? Was löst es aus? Damit die gesammelten Schriftstücke leisten können, was wir von ihnen möchten, reicht es nicht, dass sie da sind. Wir benötigen den chronologischen Zusammenhang, der sie erklärt. Diesen Ordnungszusammenhang stellt die Akte her. Deshalb gehören relevante E-Mails ebenso wie Schreiben auf Papier chronologisch an der Stelle in die Akten, an der sie wirksam wurden.

DIN 5008

Wer Dokumentenmanagementsysteme nutzt, um elektronische Akten zu bilden und zu führen hat mit einer Unkultur unserer Zeit zu kämpfen: Den Betreffangaben in E-Mails. Im Gegensatz zu den Betreffangaben in Geschäftsbriefen auf Papier scheint es derzeit keinen Konsens über deren formale Qualität zu geben. Dies erhöht den Aufwand beim Befüllen von Dokumentenmanagementsystemen mit E-Mails enorm: Jede einzelne E-Mail muss nochmals auf ihren Inhalt hin geprüft und in aller Regel mit einem neuen Betreff versehen werden. Andernfalls wären die E-Mails in der Listenanzeige des Inhalts einer Akte kaum voneinander unterscheidbar. Eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltungen, die elektronische Akten führen möchten, ist deshalb die Arbeit an der formalen Qualität von E-Mails. Ich spreche in diesem Zusammenhang von „wohlgeformten“ E-Mails. Diese Form ist in DIN 5008 und 676 ausreichend definiert. Die öffentliche Verwaltung sollte ihrerseits solche Standards im E-Mail-Verkehr anwenden und selbst nur wohlgeformte E-Mails versenden. Der formale Maßstab ist die E-Mail als Ersatz von Geschäftsbriefen. Die DIN 5008 regelt alles, was man befolgen muss, um derart wohlgeformte E-Mails zu erstellen:

- 14.1 Zeilenabstand und Gliederung – Es wird mit Zeilenabstand 1 (einzelig) geschrieben.
- 14.2 Anschrift – Im Feld Anschrift wird die E-Mail-Adresse des Empfängers eingetragen.
- 14.3 Verteiler (Cc) – Im Feld Verteiler werden die E-Mail-Adressen weiterer Empfänger aufgelistet.
- 14.4 Betreff – Im Feld Betreff wird stichwortartig über den Inhalt einer E-Mail informiert. Der Betreff hat eine zentrale Bedeutung für die Bearbeitung und Verwaltung von E-Mails und ist daher zwingend erforderlich. Die folgenschwersten Fehler geschehen durch schlampig formulierte Betreffangaben. Vor allem wenn E-Mails in elektronische Akten durch Drag-and-Drop-Funktionen gezogen werden sollen, muss die Betreffsangabe wohlformuliert sein. Besonders nachteilig sind automatisch generierte Betreffe wie „AW: AW: RW: Unser Treffen gestern“.
- 14.5 Anrede – Die Anrede ist bei E-Mails als Geschäftsbriefersatz ein fester Bestandteil. Sie beginnt an der Fluchlinie und wird durch eine Leerzeile vom Text abgesetzt.
- 14.6 Text – Der Text wird mit einfachem Zeilenabstand als Fließtext ohne Worttrennungen erfasst, zwischen Absätzen steht eine Leerzeile.
- 14.8 Abschluss – Der Abschluss einer E-Mail enthält den Gruß sowie Kommunikations- und Firmenangaben. Zwingend sollte er auch die E-Mail und/ oder Internet-Adresse enthalten.
E-Mails von öffentlichen Verwaltungen sollten stets das maßgebliche Aktenzeichen enthalten.

2.2.5 Bände

In Bänden sind zusammengehörige Papierseiten durch eine Fadenheftung oder eine andere Art miteinander verbunden. Bände sind die stabilste Form in der zusammengehörige Papierseiten dauerhaft in ihrer Vollständigkeit und in ihrer Sortierung gesichert werden können. Bände kommen vor allem in hochformalisierten Bereichen zum Einsatz, in denen Dokumente dauerhaft Recht sichern. Dazu gehören beispielsweise die Gemeinderatsprotokolle, die Kreistagsprotokolle oder die Sammlung von Gemeindeboten. Diese Bände unterscheiden sich von Sachakten unter anderem dadurch, dass sie hinsichtlich der in ihnen behandelten Aufgaben keinen Aktenzeichen zuzuordnen sind. Dies liegt daran, dass beispielsweise bei den Sitzungen eines Kommunalparlaments häufig mehrere Tagesordnungspunkte behandelt werden. Meist gehören die einzelnen Tagesordnungspunkte einer Sitzung zu unterschiedlichen Aufgabenbereichen und damit zu unterschiedlichen Aktenzeichen. Weil sich Sitzungsunterlagen also inhaltlich in aller Regel nicht einem einzigen Aktenzeichen zuordnen lassen, sie aber

hohe rechtliche Qualität besitzen, macht ihre Ablage in Protokollbänden außerhalb des Aktenplans viel Sinn. Bei Bedarf können Sachbearbeitungen Auszüge aus den Protokollen zusätzlich in den Sachakten ablegen.

2.3 Aktenarten

2.3.1 Akten

Akten sind Container für eine Reihe von Dokumenten. Alle Dokumente in diesem Container hängen miteinander inhaltlich zusammen. Materiell sind die Container in der Papierwelt zunächst einmal Verpackungen, in denen mehrere Schriftstücke stecken. Bei Papierakten stecken die zur Akte gehörigen Schriftstücke dann beispielsweise in einem Umschlag, der sie von anderen Schriftstücken abgrenzt.

2.3.2 Aktentitel

Alle Dokumente, die in einem Aktencontainer abgelegt werden, hängen miteinander inhaltlich zusammen. Es ist wichtig, dass die zu einer Akte genommenen Dokumente sinnvoll und nachvollziehbar miteinander zusammenhängen. Meist handelt es sich um Dokumente zu einem Thema, einem Objekt, einer Teilaufgabe oder einem Vorgang. Dieser Inhalt lässt sich unter einem Begriff summieren. Dieser Begriff wird als Titel auf dem Akten-Container notiert. Oft lässt er sich anhand der Betreffsangaben auf einzelnen Schriftstücken leicht bilden.

Der Akteninhalt ist das Entscheidende. Erst dadurch, dass alle Schriftstücke in einer Akte unter einem inhaltlichen Begriff zusammengefasst sind, lassen sie sich systematisch in das gesamte Schriftgut einer Verwaltung einordnen. Hierfür wird der Begriff einer bestimmten Aufgabe zugeordnet, die die Verwaltung zu erledigen hat. Mit dieser Zuordnung findet beim Einsatz eines Aktenplans die Zuordnung eines Aktenzeichens statt. Die Registraturrichtlinie des Bundes (RegR) definiert Akten als „geordnete Zusammenstellung von Dokumenten mit eigenem Aktenzeichen und eigener Inhaltsbezeichnung.“

Diejenigen Akten, die die Anforderung der „Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns“ sicherstellen, müssen klar geregelten Anforderungen genügen: Sie müssen jederzeit vollständig, in sich chronologisch gegliedert, manipulationsgeschützt und benutzbar sein. Wenn E-Mails als Schriftgut in einem Verwaltungsvorfahren eine Rolle spielen, müssen sie unbedingt in die betreffende Akte aufgenommen werden.

2.3.3 Sachakten

Bei den Akten lässt sich inhaltlich zwischen Sachakten und Fallakten unterscheiden. Sachakten werden nach Sachthemen gebildet und können im sys-

tematisch-hierarchischen System des Aktenplans nach Aufgaben gegliedert abgelegt werden.

2.3.4 Fallakten

Fallakten sind spezielle Sachakten. Fallakten entstehen massenweise in einer Verwaltung wenn eine Aufgabe viele Bürger oder Objekte betrifft. Zu den Fallakten gehören beispielsweise Sozialhilfeakte, Bauakten oder KfZ-Akten. Wegen der vielen Betroffenen fallen massenhaft Akten an. Jeden einzelnen behandelt die Verwaltung in einem einheitlichen und gleichmäßigen Verfahren, dessen Schritte in der Regel gesetzlich definiert sind. Zwischen diesen Personen oder Objekten gibt es keine sinnvolle hierarchische Beziehung als Ordnungsmöglichkeit. Deshalb stehen alle Fallakten in der Regel hierarchisch auf derselben Stufe in einer Reihe nebeneinander. Innerhalb der Reihe sorgt die Sortierung nach Namen oder Nummern für Ordnung.

2.3.5 Beiakten

Wenn Unterlagen ein Format oder einen Umfang haben, die nicht in eine A4-Akte passen, dann kann es sinnvoll sein, diese Unterlagen in einer separaten Beiakte zusammenzufassen. Beiakten stehen dann häufig an einem anderen Ort als die Akte, zu der sie gehören. In einem solchen Fall ist es unverzichtbar, dass sowohl die Akte selbst als auch ihre Beiakte Verweise enthalten, an welcher Stelle die Inhalte der Beiakte in die Akte gehören.

2.3.6 Sammelakte

Es ist unsinnig, Akten zu bilden, solange beispielsweise nur ein einziges Schriftstück dazu vorliegt. Ich empfehle dringend, keine leeren Aktencontainer vorsorglich vorzuhalten. Eine Zeit lang haben Beratungsfirmen leere Aktensätze an Gemeinden verkauft. Die Leerakten sind ein Ärgernis, weil sie unnötige Kosten verursachen, eine Registratur unübersichtlich machen und unnötig Platz verbrauchen. Das gilt auch für elektronische Akten. Bilden Sie Akten immer erst dann, wenn eine bestimmte Anzahl von Unterlagen zu ihnen vorliegt, oder wenn klar ist, dass diese Unterlagen entstehen werden. Einzelne Schriftstücke, bei denen unklar ist, ob deren Bearbeitung zur Bildung einer regelrechten Akte führen wird, werden in Sammelakten abgelegt. Der Titel einer Sammelakte ist genereller gefasst als der Betreff auf den Schriftstücken und ermöglicht es, auch andere Schriftstücke in dieser „Sammelakte“ abzulegen. Wenn sich Unterlagen aus der Sammelakte zu regelrechten Akten auswachsen, wird aus ihnen durch „Abspaltung“ eine eigenständige Akte gebildet.