



# AKTE, VORGANG UND VERMERK EIN KURZER LEITFADEN ZUR VORGANGSBEARBEITUNG UND SCHRIFTGUTVERWALTUNG

2. AUFLAGE 2018



---

## INHALTSVERZEICHNIS

1	Vorbemerkung .....	3
2	Grundsätze .....	4
3	Vorgangsbezogenes Arbeiten .....	5
4	Die Grundelemente .....	6
	a) Das Schreiben .....	6
	b) Der Vorgang .....	7
	c) Werkzeuge der Sachbearbeitung: Vermerke und Verfügungen .....	8
	d) Ablaufsteuerung / Prozess-Steuerung .....	9
	e) Die Akte .....	9
5	Der Rahmen .....	11
	a) Der Aktenplan .....	11
	b) Akten- und Geschäftszeichen .....	13
	c) Registratur und Aktenverzeichnis .....	13
	d) Eine Zwischenlösung: die Elektronische Parallelregistratur .....	14
6	Einführung der elektronischen Akte .....	16



© MARCHIVUM  
 Text: Dr. Christoph Popp  
 Schriftgutverwaltung / Elektronische Akte  
 Tel. 06 21 / 293-7481  
 christoph.popp@mannheim.de

Cartoons: Jens Hölzler

2. stark überarbeitete Auflage 2018

---

## 1 VORBEMERKUNG

Dieser knappe Leitfaden für Vorgangsbearbeitung und Schriftgutverwaltung verdankt sich einem immer wieder geäußerten Wunsch vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung nach einer kurz gefassten Übersicht über Aktenplan, Vorgänge und vorgangsbezogenes Arbeiten. Im Rahmen der Beratung bei der Aktualisierung bzw. Neuerstellung von Aktenplänen, bei Regelungen zum Dokumenten-Management und der Einführung der elektronischen Akte konnten wir feststellen, dass das vormals im Zuge der Ausbildung vermittelte bzw. weitertradierte Wissen um die Vorteile und das Handwerkszeug des vorgangsbezogenen Arbeitens oft verschüttet ist.

Der folgende Leitfaden versteht sich als praxisbezogene Handlungsanweisung; Vollständigkeit und die Regelung von Sonderfällen hätte ihn unüberschaubar und kompliziert gemacht. Das Ziel ist vielmehr, die wichtigsten Werkzeuge des vorgangsbezogenen Arbeitens zu vermitteln.

Schon die erste Auflage 2004 erlebte breiten Zuspruch innerhalb der Stadtverwaltung Mannheim und – mehr

noch – außerhalb. Die Downloadzahlen und die Anfragen, diesen Leitfaden für die eigene Verwaltung verwenden zu dürfen, zeigen, dass die Stadt Mannheim damit auf dem richtigen Weg ist.

Der Leitfaden basiert auf den beiden grundlegenden Regelwerken: der „Allgemeinen Geschäfts- und Dienst-anweisung“ (AGA), grundlegend überarbeitet 2014, und den „Leitlinien für den Umgang mit papiergestütztem und elektronischem Schriftgut“ (BGA Aktenordnung), überarbeitet 2015.

Die erste Auflage hatte ihren Ausgangspunkt in der papiergestützten Arbeitsweise, damals noch als einzig rechtsverbindlich angesehen. Mittlerweise sind die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen der elektronischen Aktenführung gegeben, so dass der Leitfaden für beide Arbeitsweisen gültig ist.

Mein herzlicher Dank gilt Dr. Christoph Popp für die gelungen-knappe und dennoch lesbare Darstellung und Jens Hölderle für seine treffend illustrierenden Cartoons.

Mannheim, im Juni 2018

Prof. Dr. Ulrich Nieß  
**MARCHIVUM**

*Neben diesem Leitfaden bieten wir noch eine Schulung für Multiplikatoren „Akten – nur Staub und Langeweile? Eine Auffrischung in der trockenen Welt des vorgangsbezogenen Arbeitens“ mit Abbildungen und Beispielen für Sie an.*

*Sie finden diese und andere Texte auf [www.marchivum.de](http://www.marchivum.de)*

---

## 2 GRUNDSÄTZE

Der Grundsatz der Vorgangsbearbeitung lautet: „Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung müssen jederzeit ... aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten nachvollziehbar sein“ (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO 2000; Kapitel 4, § 12); ähnlich der Verweis auf die „Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung der Verwaltung“ im E-Government-Gesetz des Bundes (EGovG vom 25.07.2013, § 6, dazu auch die Begründung BT-Drucksache 17/11743, S. 37–38). Abgeleitet ist diese Anforderung aus Art. 20 GG (Rechtsstaatsgebot) und § 29 VwVfG (Akteneinsicht).

International und national ist die Schriftgutverwaltung geregelt in der (DIN) ISO 15 489 – 1 Information and documentation – records management (dt. Information und Dokumentation – Schriftgutverwaltung): „Schriftgut soll zutreffend wiedergeben, was mitgeteilt oder entschieden wurde oder welche Maßnahmen getroffen wurden. Es soll geeignet sein, dem Stand der Sache entsprechend die Geschäftsprozesse, die es behandelt, zu unterstützen und Rechenschaft abzulegen“ (7.2 Merkmale von Schriftgut – in der Neufassung der ISO 15 489 von 2016 siehe 5.2 Characteristics of authoritative records).

In der Allgemeinen Geschäfts- und Dienstanweisung der Stadt Mannheim (AGA 2014) ist geregelt: „... aus den papiergestützten oder elektronisch geführten Akten müssen der aktuelle Sachstand und die noch erforderlichen Maßnahmen unmittelbar nachvollzogen werden können“ (AGA, 6.1(2)).

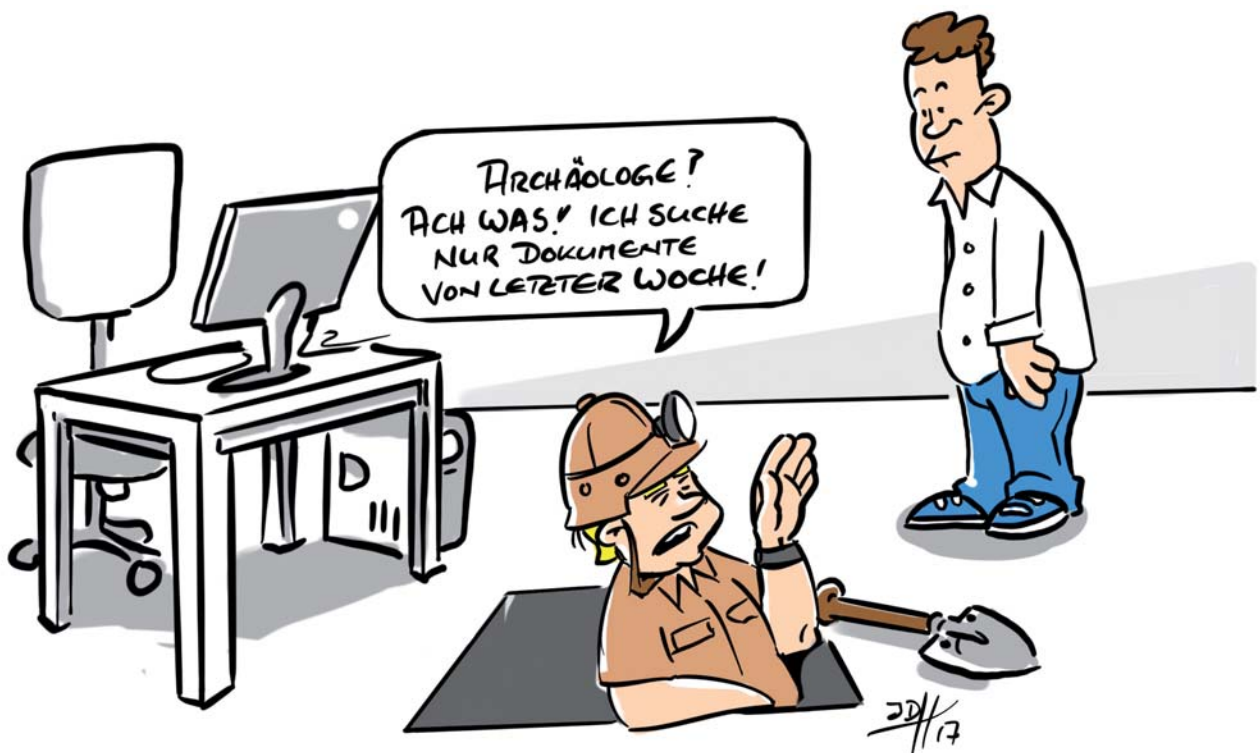
Aktuell hat besondere Bedeutung gewonnen der Datenschutz mit der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) und den Anforderungen an die Rechenschaftspflicht über die Speicherung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten in der Verwaltung. Ihre Erfüllung setzt eine strukturierte Ablage und eine klar geregelte Vorgangsbearbeitung voraus (siehe auch 5 c).

### 3 VORGANGSBEZOGENES ARBEITEN

Vorgangsbezogenes Arbeiten umfasst zwei Aspekte: die Gliederung der Unterlagen als Vorgänge und Akten und die „Werkzeuge“, mit denen eindeutiges, strukturiertes und nachvollziehbares Verwaltungshandeln erreicht werden kann.

Sämtliche schriftlichen Unterlagen, gleich welcher Art, werden gegliedert nach einem systematischen **Aktenplan**, der vorausschauend angelegt ist.

- Der Aktenplan ist übersichtlich, vollständig und einheitlich. Der Aktenplan ist aktuell zu halten und spiegelt die Gliederung/Systematik der Aufgaben / Produkte.
  - Für jeden Betreff gibt es genau eine Akte, die aktuell und vollständig die Informationen enthält. Durch den Umstieg auf die eAkte werden die Beschränkungen, welche die Papierform darstellt, aufgehoben – das Prinzip der Einheitlichkeit der Ablage gilt dann verschärft, wenn einzelne Dokumente verschiedenen Vorgängen zugewiesen werden.
  - Einzelne Akten bzw. Vorgänge werden nicht im Aktenplan nachgewiesen, sondern im Aktenverzeichnis.
- Vorgangsbezogenes Arbeiten ist dann gegeben, wenn *jeder einzelne Arbeitsschritt als Teil des ganzen Vorgangs* begriffen wird und nicht isoliert steht. Überspitzt formuliert gilt: „Für die Verwaltung ist *alles* Vorgang“ oder „Jedes Verwaltungshandeln ist Teil eines Vorgangs“.
- Jede Sachbearbeitung umfasst **inhaltliche Elemente** (z.B. den Entwurf eines Schreibens), **Steuerelemente** (z.B. einen Abgangsvermerk oder eine Wiedervorlage) und **Ordnungsinformationen** (z.B. ein Akten- oder ein Geschäftszeichen).
  - Inhalt, Steuerung und Ordnung erfolgen in einem Schritt nach dem Prinzip, eine Akte / einen Vorgang nicht öfter in die Hand zu nehmen, als es sein muss. Dies verlangt Disziplin, ist aber der Schlüssel für effizientes und nachhaltiges Arbeiten.
  - Jede Sachbearbeitung endet mit einem Beschluss (Verfügungen), aus dem die weiteren Schritte hervorgehen bzw. deren Erledigung vermerkt wird.
  - Damit unterscheidet sich ein Vorgang mit seinen Dokumenten von einer reinen Dokumentenablage (Explorer, SharePoint, Outlook etc.), bei der die Funktion eines Dokuments im Geschäftsgang und damit der Sachstand nicht zweifelsfrei erkennbar sind.



## 4 DIE GRUNDELEMENTE

### a) Das Schreiben

Das Schreiben ist der Oberbegriff für alle schriftlich vorliegenden Informationen, egal ob es sich um interne oder externe Schreiben handelt, um Entwürfe oder Ausfertigungen, Aktennotizen oder E-Mails, Protokolle oder Faxe, Einträge in Datenbanken oder Fachverfahrens-Formulare.

Jedes Schreiben enthält Informationen über

- einen Sachverhalt oder Inhalt (gleichgültig ob in Form eines Textes, einer Tabelle, einer Datenbank oder eines Plans);
- den Stand der Sachbearbeitung (Eingangsvermerk, Verfügungen und Vermerke) und
- die Systematik bzw. Ordnung (Akten- oder Geschäftszeichen, Steuernummer etc.).

Kurz zusammengefasst gelten in Mannheim folgende Begrifflichkeiten (Definition siehe AGA 6.4.5 (1)–(6) und BGA Aktenordnung, Glossar):

- Ein **Eingang** ist ein von „außen“ erhaltenes Schreiben, egal ob als Brief, als Fax, als E-Mail, als (ausgefüllter) Vordruck oder als Eintrag in einem Web-Formular.
- Ein **externes Schreiben** ist ein nach „draußen“ gehendes Schreiben, dessen Original (die unterzeichnete **Ausfertigung**) der Empfänger in Händen halten wird, von dem die **Aktenverfügung** (auch **Beschluss** genannt) bei den Akten der Dienststelle verbleibt. Einem Schreiben muss der rechtliche Status, ob **Entwurf**, **Ausfertigung** oder **Kopie**, zweifelsfrei anzusehen sein.
- Ein **internes Schreiben** ist ein Schreiben zwischen Dienststellen der Stadtverwaltung; zur Erleichterung gelten einfachere Formvorschriften: So ist kein Briefkopf erforderlich, und für Absender und Empfänger kann die Organisationskennziffer verwendet werden.
- Der **Aktenvermerk** fasst einen Bearbeitungsstand zusammen oder informiert über ein Telefonat, eine Vorsprache etc. und enthält danach die jeweiligen Verfügungen. Im Unterschied zu einer Aktenverfügung, die zu einem ausgehenden Schreiben führt, dient der Aktenvermerk normalerweise nur zur internen Kenntnisnahme. Er kann auch aus einer handschriftlichen Notiz auf einem Schreiben bestehen. Der Aktenvermerk wird mit Datum und Handzeichen (**Paraphe**) abgeschlossen.

- Eine **Aktenverfügung** enthält den vollständigen Text des ausgehenden Schreibens, ggf. auch die handschriftlichen Korrekturen, und die Vermerke, z. B. wann und mit welchen Anlagen dieses Schreiben das Haus verlassen hat. Die einzelnen Teile sind durchnummeriert, als Nummer 1 der Text des Schreibens, als folgende Nummern die einzelnen Bearbeitungsschritte in Form von **Verfügungen** (auch **Beschlüsse** genannt) (siehe unten) bis zur abschließenden Verfügung (z. d. A., Wv. etc.). In ihrer kürzesten Form besteht eine Aktenverfügung aus wenigen Angaben, handschriftlich auf einem Eingang. Alle Erledigungen werden auf ihr mit Datum und Paraphe vermerkt.
- Ein **Protokoll** (auch **Niederschrift** genannt) wird erstellt von einer Besprechung und geht an in der Regel alle Teilnehmer/innen, ggf. auch an weitere Personen. Auch ein Protokoll endet mit Verfügungen. Das Aktenzeichen bestimmt sich durch die Federführung der Sache; bei den beteiligten Dienststellen entstehen Mehrfachüberlieferungen. Das Original und damit die vollständige Akte befindet sich bei der federführenden Dienststelle. Das Protokoll ist von der Sitzungsleitung zu unterzeichnen.
- **Rundschreiben** sind gleichlautende Schreiben, die einem bestimmten, zumeist größeren Personenkreis entweder im Umlauf, als Kopie (Papier oder E-Mail) oder per Aushang zur Kenntnis gegeben werden.



Verwaltungsrechtlich sind Schreiben unterschieden in:

- **Anträge** (Schreiben an eine entscheidungsbefugte Instanz mit der Bitte um eine Entscheidung), als Sonderform *Vorlagen für den Gemeinderat (Informations- bzw. Beschlussvorlagen)*;
- **Berichte** (Schreiben an eine übergeordnete Instanz);
- **Mitteilungen** (Schreiben an Stellen oder Personen ohne ein hierarchisches Verhältnis) und
- **Bescheide** (Schreiben an eine untergeordnete Instanz oder an eine/n antragstellende/n Bürger/in als Mitteilung eines Verwaltungsaktes).

*Xerokopie, Fax* oder *E-Mail* sind grundsätzlich ganz normale Schreiben in besonderer Form; im Prinzip kann jedes Schreiben in einer dieser Formen übermittelt werden. Ein Schreiben in elektronischer Form liegt als *Datei* vor, mitunter auch als *Dokument* bezeichnet; rechtsverbindlich ist in Dienststellen ohne elektronische Akte nur die ausgedruckte und zu den Akten genommene Form mit Eingangsstempel, Datum, Paraphe und z.d.A. – Vermerk (siehe BGA E-Mail 4.1 und 4.4). Bei der reversionssicheren elektronischen Akte werden Schreiben auch in Dateiform (oder als Eintrag) mit sämtlichen für den Nachvollzug des Verwaltungshandelns erforderlichen Protokollinformationen gerichtsverwertbar abgespeichert. Damit sind Medienbrüche vermeidbar, der Ablauf des vorgangsbezogenen Arbeitens lässt sich optimieren; die Struktur bleibt erhalten.

## b) Der Vorgang

Ein Vorgang besteht aus mehreren Schriftstücken zu einem einzelnen Geschäftsvorfall und spiegelt den Geschäftsgang wider (vgl. AGA 6.4.6.(1); BGA AO 3.1 und Glossar). Oft beginnt er mit einem Eingang und enthält dann interne Schreiben, zuletzt einen Beschluss mit dem abschließenden Vermerk, der Geschäftsgang ist erkennbar durch die Vermerke und Verfügungen (siehe unten).

In seiner einfachsten Form kann er auf einem Blatt Papier oder in einer E-Mail zusammengefasst sein. Alle Informationen, also auch Aktenvermerke über Telefonate, Kopien von relevanten Unterlagen etc. zu diesem Geschäftsvorfall müssen in einer Akte zusammen verbleiben; deshalb werden bei Papieraktenführung auch wichtige E-Mails ausgedruckt zum Vorgang genommen.

Zum Vorgang oder zur Akte werden nur solche Schreiben genommen, die inhaltlich oder vom Ablauf her von Bedeutung sind – ein nicht unerheblicher Teil der täglichen Post, vor allem der eingehenden E-Mails, sind nicht aktenrelevant und können (und sollen) unmittelbar gelöscht werden (zur Aktenrelevanz siehe BGA AO 2.6).



Solange der Vorgang noch nicht abgeschlossen ist, kommen zwischenzeitlich eingehende Schreiben z.V. = zum Vorgang. Dazu muss natürlich bekannt sein, wo sich der Vorgang derzeit befindet. Während längerer Fristen (z.B. Warten auf eine Antwort) kann er auch auf Wv. = *Wiedervorlage* gelegt werden. Erst wenn die Sache abgeschlossen ist, wird er zu den Akten geschrieben (z.d.A.).

Der/die erste Sachbearbeiter/in vergibt vor der Bearbeitung das Aktenzeichen und ordnet den Vorgang damit in die Systematik des Aktenplanes ein. Im Regelfall ist alles, was fachlich in einer Dienststelle vor sich geht, Teil eines Vorgangs.

Wenn Vorgänge einen bestimmten Umfang überschreiten, können aus ihnen auch Einzelfallakten erwachsen – dies muss aber mit der Registratur abgestimmt werden. Vorgänge, die sich auf mehrere Akten beziehen, werden nach dem hauptsächlichen Inhalt abgelegt; in die anderen Akten kommt ein Querverweis.

### c) Werkzeuge der Sachbearbeitung: Vermerke und Verfügungen

Vermerke und Verfügungen sind wichtige Instrumente, um einen Vorgang zu steuern, Geschehenes zu dokumentieren und Folgendes anzuleiten. Sie bestehen oft nur aus Kürzeln und erlauben, bewusst eingesetzt, Transparenz und Nachvollziehbarkeit ohne großen Aufwand zu erzielen (AGA 6.4.6.(3) und (4)).

Vermerke und Verfügungen sind die mitunter zahlreichen „Notizen“ auf einem Schriftstück, die auch von einer elektronischen Vorgangsbearbeitung nachgebildet werden (z. B. als virtuelle post-it-Notizen, als Stempel oder Bemerkungsfelder).

Grundsätzlich gilt: „Vermerke informieren über bereits Geschehenes“, während Verfügungen „noch zu Erledigendes“, d.h. Arbeitsanweisungen bedeuten. Oft gehen diese allerdings ineinander über.

Chronologisch der erste Vermerk ist der *Eingangsstempel*, der eine Vielzahl von Funktionen (einschließlich von Verfügungen) enthält:

- das Eingangsdatum zur Rechtssicherung,
- die Handzeichen der Personen, die das Schreiben zur Kenntnis nehmen sollen,

- oft eine Reihe standardisierter Verfügungen wie: Kopie an ... Ablage ...

- *K.g.* = Kenntnis genommen. Es folgen Datum und Handzeichen.

- *erl.* = erledigt, oft auch als Haken. Es folgen Datum und Handzeichen.

Ein wichtiger Vermerk ist die *Zuschreibung* zu einem Vorgang durch das Aktenzeichen, das, wenn es nicht schon vom Absender eingetragen ist, spätestens bei der ersten Sachbearbeitung vergeben wird.

Das *Handzeichen* mit dem Namen eines/r Sachbearbeiters/in bedeutet die Zuschreibung zur Sachbearbeitung; mitunter folgt eine inhaltliche Angabe im Klartext, in welche Richtung die Sachbearbeitung zu erfolgen hat.

Der *Aktenvermerk* als solcher ist ein mehr oder weniger langer, ausformulierter Text mit der Darstellung eines Sachverhalts, der Wiedergabe eines (Telefon)Gesprächs oder einer Stellungnahme. Er wird abgeschlossen mit Datum und Handzeichen, dann folgen weitere Verfügungen (siehe auch 4a).

Die Hierarchie ist gerade bei Verfügungen zu beachten.

Die meisten Verfügungen werden als Kürzel benutzt:

- *z.K.* = *zur Kenntnis*. Identisch mit „cc“ bei E-Mails. Sparsame Verwendung ist geboten! Es erleichtert die Sachbearbeitung, wenn angegeben wird, warum das Schreiben „zur Kenntnis“ gegeben wird.
- *b.R.* = *bitte Rücksprache*
- *z.w.V.* = *zur weiteren Verwendung*. Ob und was geschieht, bleibt der Entscheidung des/der Sachbearbeiter/in vorbehalten.
- *Umlauf* an ... = mit Angabe der Personen und dem Zweck
- *Kopie* an ... = mit Angabe der Personen und dem Zweck. In beiden Fällen ersparen eindeutige Angaben Rückfragen oder Mehrarbeit!
- *weglegen* oder *wegl.* = von der Registratur ohne Sachbearbeitung chronologisch abzulegen. Dies eignet sich besonders bei unverlangt eingesandten Katalogen und Informationen, die fürs Erste nicht benötigt werden. Sie werden so ein Jahr aufbewahrt und danach kassiert; können aber in dieser Zeit wieder aufgefunden werden, falls wider Erwarten doch Bedarf besteht.



Abschließende Verfügungen:

- **Wv.** = Wiedervorlage zum ... Im Regelfall gelten der 01., der 10. und der 20. Tag eines Monats als Wiedervorlagetermine; ansonsten Wv. genau zum ...
- **Wv. sofort** = Wiedervorlage sofort: Der Vorgang ist unmittelbar nach der Erledigung des vorigen Arbeitsschritts dem Verfügenden vorzulegen.
- **z.V. = zum Vorgang.** Ein Schreiben, das während einer Sachbearbeitung eintrifft und dem Sachbearbeitenden zugeschrieben wird, um es zum Vorgang zu nehmen. Diese Verfügung setzt voraus, dass bekannt ist, wer derzeit einen Vorgang bei sich hat.
- **z.d.A. = zu den Akten.** Abschließende Verfügung; nach der Sachbearbeitung wird der gesamte Vorgang (egal von welchem Umfang) zu den Akten genommen. Früher wurden zur besseren Übersicht die Blätter durchpaginiert und die letzte Blatzziffer umkringelt.

#### d) Ablaufsteuerung / Prozess-Steuerung

Standardisiert ablaufende komplexe Vorgänge werden zur Arbeitserleichterung durch Hilfsmittel gesteuert, die die einzelnen Schritte vorgeben und die Erledigung dokumentieren. Wichtige Hilfsmittel sind **Vordrucke** und **Laufzettel**, die den Vorgang vom Anfang bis zur Ablage strukturieren. Damit wird sichergestellt, dass kein Arbeitsschritt übergangen werden kann, und gleichzeitig wird das Gedächtnis entlastet.

Die Funktion von Vordrucken und Laufzetteln übernimmt in der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung ein definierter **workflow** aus dem Prozess-Management der die einzelnen Schritte mit Terminangaben etc. gespeichert hat und nach dem Anstoßen ablaufen lässt. Im strengen Sinn ist ein workflow eindeutig und lässt keine Abweichung zu; workflows mit individuellen Entscheidungen und Eingriffsmöglichkeiten nennt man **ad-hoc-workflows**.

#### e) Die Akte

Die Akte ist die Zusammenfassung aller Vorgänge zu einem bestimmten übergeordneten Betreff und enthält alle Informationen über diesen Betreff mit Ausnahme der noch nicht abgeschlossenen Vorgänge (AGA 4.1 sowie Glossar).

Im Regelfall existiert zu jedem Betreff in einer Dienststelle eine Akte, die **Hauptakte**. Die Hauptakten sind aus dem Aktenplan zu ersehen und decken den gesamten Geschäftsbereich der Dienststelle ab. Je nach Art der Vorgänge sind diese chronologisch, alphabetisch oder nach einem anderen Ordnungskriterium (z.B. Steuernummer) in der Akte abgelegt.

Jede Papierakte hat eine **Laufzeit**, das sind die zeitlichen Eckdaten; wenn zu einem Betreff viel Schriftwechsel anfällt, kann eine Akte auf mehrere **Bände** anschwellen.



„AM TACHTEN TAGE LEGTE ER AB.“

**Einzelfallakten** werden zusätzlich zu Hauptakten gebildet, wenn:

- ein einzelner Vorgang besonders umfangreich oder bedeutsam wird,
- der Betreff sich sinnvoll in Einzelfälle gliedern lässt (Personalakten, Wohngeldakten ...).

Die Hauptakte enthält dann das Übergreifende, Allgemeine oder Grundsätzliche. Die Einzelfallakte hat das Aktenzeichen der Hauptakte mit einer nach einem Bindestrich angehängten Erweiterung. Die Erweiterung besteht im Regelfall aus zwei weiteren Ziffern; wenn ein externes Ordnungskriterium existiert (Steuernummern, Personalnummer, KFZ-Kennzeichen o.ä.) kann auch dieses als Erweiterung (sog. Ableitung) benutzt werden.

**Beiakten**, auch **Nebenakten** genannt, werden zu einer Akte gebildet, wenn zu einem Vorgang umfangreiche Materialsammlungen entstehen, die die Akte unübersichtlich machen würden, z. B. Kopien von Gesetzen, Angebotskataloge, Werbematerial etc.

**Mitwirkungsakten** entstehen bei der Mitarbeit einer Dienststelle in einer Angelegenheit, die mehrere Dienststellen betrifft: Hier ist die Zuständigkeit für einen bestimmten Aspekt des Sachverhalts gegeben, es entstehen reguläre Akten. Die zentrale Akte entsteht bei der **federführenden** Dienststelle.

**Handakten** sind keine Akten im Sinne des Aktenplans. Sie entstehen bei den Sachbearbeiter/innen zu deren persönlichem Gebrauch und umfassen alle Materialien, die der schnellen Sachbearbeitung dienen: z.B. Organisationsunterlagen, Kopien von exemplarischen Vorgängen, Gesetze, Verfügungen, Materialien. Originale dürfen niemals zu den Handakten genommen werden!

**Handakten leitender MitarbeiterInnen** sind Unterlagen, die neben den amtlichen Aufgaben entstehen, z.B. aus Ehren- oder Nebenämtern und die im Regelfall nach dem Ausscheiden aus dem Amt dem Stadtarchiv angeboten werden.



## 5 DER RAHMEN

### a) Der Aktenplan

Der Aktenplan ist systematisch gegliedert nach den Hauptaufgaben bzw. -produkten und soll logisch nachvollziehbar sein. Er enthält alle potenziell anfallenden Hauptakten.

Der Aktenplan ist unabhängig von den Veränderungen des Verwaltungsaufbaus und gliedert sich in den Rahmenaktenplan sowie die Teilaktenpläne (AGA 6.5.1 sowie BGA AO Glossar).

Hier als Beispiel der Aktenplan des MARCHIVUM nach dem 2016 neugefassten produktorientierten KGSt-Aktenplan.

Der Fachbereich MARCHIVUM führt Unterlagen aus den Bereichen der fachneutralen Aufgaben (Allgemeine Verwaltung), dem Bereich der „Inneren Verwaltung“ (Schriftgutverwaltung und Registratur) sowie dem Bereich „Schule und Kultur“ (Archivwesen).

<b>0</b>	<b>Fachneutrale Angelegenheiten</b>
<b>00</b>	<b>Allgemeine fachneutrale Angelegenheiten</b>
00.16	<i>Allgemeine Verwaltung des FB 16 MARCHIVUM</i>
<b>1</b>	<b>Zentrale Verwaltung</b>
<b>11</b>	<b>Innere Verwaltung</b>
11.10	<i>Registratur, Schriftgutverwaltung und Digitalisierung</i>
<b>2</b>	<b>Schule und Kultur</b>
<b>25.60</b>	<b>Historisches Archiv</b>
25.60.2	<i>Städtische Registraturbildner</i>
25.60.3	<i>Nichtstädtische Registraturbildner</i>
25.60.4	<i>Dokumentationen und Sammlungen</i>
25.60.5	<i>Ausstellungen</i>
25.60.6	<i>Bibliothek</i>
25.60.7	<i>Benutzung</i>
25.60.8	<i>Öffentlichkeits- und Kulturarbeit</i>

Beispiel: Aktenbereiche (fett gedruckt) und Aktengruppen (kursiv)

Die Aktengruppen sind fachlich weiter untergliedert in Aktenbetreffe, z. B.

25.60.2	Städtische Registraturbildner
25.60.20	Urkunden und Verträge
25.60.21	Gemeinderat und Ausschüsse
25.60.22	Oberbürgermeister
25.60.23	Dezernate
25.60.24	Städtische Ämter und Dienststellen
25.60.25	Städtische Unternehmungen, Beteiligungen und Stiftungen
25.60.3	Nichtstädtische Registraturbildner
25.60.30	Nachlässe
25.60.31	Parteien, Verbände und Vereine
25.60.32	Firmen
...	

Beispiel: Aktenbetreffe der Aktengruppen 25.60.2 und 25.60.3.

Der Aktenbereich Null umfasst die fachneutralen Aufgaben und ist stadtweit einheitlich gegliedert: Er enthält als einziger Aktenplan einen Organisationsbezug, weil es dort um die Verwaltung der jeweiligen Dienststelle geht.

00.16.00	Allgemeine überörtliche Bestimmungen, Gemeindeorgane und ihre Tätigkeit
00.16.01	Aufgaben und Gliederung
00.16.02	Geschäftsordnung und Geschäftsgang
00.16.03	Personalangelegenheiten
00.16.04	Diensträume, Einrichtungen und anderer Sachbedarf
00.16.05	Haushalt und Berichte
00.16.06	Einrichtungen, Vereinigungen und Veranstaltungen
00.16.07	Betreuung von IT-Verfahren

*Systematik der Aktenbetreffe des Aktenbereichs Null (fachneutrale Aufgaben)*

Wenn eine Akte aus sachlichen Gründen weiter untergliedert werden soll, kann dies mit Vermerk im Aktenplan geschehen, bei Papierakten durch die Einfügung von Trennblättern, bei elektronischen Akten durch die Gliederung der Vorgänge. Bei Personalakten ist eine solche Untergliederung vorgeschrieben; ein anderes Beispiel wäre eine Bürogeräte-Akte, die in Angebot, Vertrag, Nebenkosten, Wartung, Allg. Schriftwechsel etc. untergliedert werden kann. Häufig werden Akten auch alphabetisch untergliedert; dabei kann eine Akte auch in mehrere Bände aufgeteilt werden.

Die Pflege des Aktenplans ist eine Daueraufgabe, die täglich anfallen kann. Hier gilt es, neu anfallende Aufgaben und Sachverhalte mit einem klaren, eindeutigen und systemkonformen Aktenzeichen samt Erweiterung in die Systematik zu integrieren; Änderungen im Bereich des Rahmenaktenplans sind mit dem Stadtarchiv abzustimmen.

Vom Aktenplan streng zu unterscheiden ist das Aktenverzeichnis, das alle tatsächlich angefallenen Akten samt Laufzeit enthält. Der Aktenplan kann und muss veröffentlicht werden, das Aktenverzeichnis nicht, weil es z. B. personenbezogene Angaben enthält.



## b) Akten- und Geschäftszeichen

Das Aktenzeichen ermöglicht die eindeutige Zuordnung eines Schriftstücks gleich welcher Art zu einem Vorgang und damit zu einer Akte.

Die Vergabe des Aktenzeichens erzwingt eine Strukturierung zu Beginn der Sachbearbeitung. Besonders bei Vorgängen, die nicht massenhaft und standardmäßig ablaufen, sondern individuell strukturiert werden müssen, hat dieser Zwang ein Positives: Mit der Zuordnung zu einer Akte ist auch die klare Abgrenzung verbunden: Was muss ich tun? Warum? Mit welchem Ziel? Wer ist danach dafür zuständig? ... Die Ordnung entsteht am Anfang eines Vorgangs und nicht am Ende, nach dem Abschluss; damit entfällt der ungeliebte und aufgeschobene Arbeitsschritt „Ablage“, der oft genug der Arbeitsüberlastung zum Opfer fiel und damit ungeordnete „Aktenberge“ hinterließ.

Das **Aktenzeichen** selbst besteht im Regelfall aus den o.g. sechs Ziffern, ggf. mit einer Erweiterung. Bei Massenverfahren enthält das Aktenzeichen in der Erweiterung oft eine Ziffernfolge, die aus einem anderen Verfahren stammt, z.B. einer Mietkontonummer, einer Steuernummer, einer Fallnummer.

Das **Geschäftszeichen** ist die Erweiterung des Aktenzeichens um die Organisationseinheit und ggf. um das Namenskürzel des/der Bearbeiters/innen. Damit ist auf den ersten Blick erkennbar, von welcher Dienststelle ein Schreiben kommt bzw. welche Dienststelle diesen Fall bearbeitet, ggf. sogar welche Person.

Im Regelfall wird das Organisationszeichen separat, ggf. mit dem Namenskürzel, voran gestellt.

## c) Registratur und Aktenverzeichnis

Im ursprünglichen Sinn war die Registratur sowohl für die Aufbewahrung als auch für die Verwaltung der Akten zuständig. Dort wurden Akten angelegt und gepflegt, vorgelegt und wieder zurückgefordert, Terminüberwachung und Wiedervorlagebücher geführt und nicht zuletzt Schriftstücke „zu den Akten“ genommen, d.h. einsortiert.

In den meisten Dienststellen wurden die Registraturen abgebaut, so dass diese Zusatzaufgaben von den Sachbearbeiter/innen selbst wahrgenommen werden müssen. Dazu sind in den Dienststellen entsprechende

Dienstanweisungen vorhanden; regelmäßige Schulungen sind unabdingbar.

Die Verantwortung für die Aktenführung liegt bei der Dienststellenleitung; sie benennt ein/e Verantwortlichen für die Schriftgutverwaltung (BGA AO 1.3 und 1.4) mit der Zuständigkeit für:

- die speziellen Regelungen der Dienststelle,
- die Schulung der MitarbeiterInnen,
- die Pflege des Aktenplans und des Aktenverzeichnisses,
- die Beratung bei der vorgangsbezogenen Arbeitsweise,
- die Qualitätssicherung (hinsichtlich Vollständigkeit, Authentizität und Steuerung der Vorgänge).

Es ist verbindlich zu regeln, von wem:

- Papierakten angelegt, einheitlich gestaltet und gelagert werden,
- die Ausgabe überwacht und Nachweise geführt werden,
- Terminüberwachung und Wiedervorlagen registriert werden.

Sinnvollerweise sollte eine Registratur IT-unterstützt arbeiten. Bis zur Einführung eines DMS kann dies mit einfachen Standard-Software-Lösungen geschehen, auch wenn dadurch die Papierakten weiter geführt werden müssen.

Der Aktenplan enthält nur die Gliederung der Akten und alle potenziellen Hauptakten; das Aktenverzeichnis enthält darüber hinaus alle tatsächlich angelegten Akten, d.h. auch Einzelfallakten, und Beiakten mit Angabe von Laufzeit, Untergliederungen, Bändeaufteilung, Lagerort etc.

Elektronisch geführt, ist das Aktenverzeichnis zugleich ein schnelles Recherchemedium für eine Stichwortsuche. Die Treffergenauigkeit ist umso höher, je besser das Aktenverzeichnis gepflegt wird und auch Bemerkungen enthält, z. B. zu wichtigen Vorgängen, Einzelfällen, Korrespondenzpartnern etc.

Das Aktenverzeichnis ist auch zentrales Element für die Übersicht über personenbezogene Akten, die in diesem systematischen Katalog schon bei oder besser noch vor der Anlage der Akte / des Vorgangs als solche erkannt werden können und für die sich damit auch entsprechende Schutzmechanismen festlegen lassen (Recht auf Schreiben und Lesen, Rechte der Auskunft, Rechte des Löschens, Aufbewahrungsfristen etc.). Das Abspeichern von personenbezogenen Daten in diesem

Sinne ist dann nur in den entsprechenden Aktengruppen gestattet – und selbstverständlich nur in den dafür vorgesehenen Systemen, d.h. nicht in selbstgewählten Ablagen oder gar im E-Mail-Verzeichnis.

Mithilfe des Aktenverzeichnis werden auch die gesetzlichen Aufbewahrungsfristen überwacht und die Ablieferung an das Stadtarchiv vorbereitet. Die eigenmächtige Vernichtung von Unterlagen (sog. Kassationen) ist verboten (AGA 6.5.3). Die Ablieferung an das Stadtarchiv ist separat geregelt (BGA AO 6.2 und 6.3).

#### d) Eine Zwischenlösung: die Elektronische Parallelregistratur

De facto arbeiten die meisten Dienststellen bereits jetzt mit einer elektronischen Parallelregistratur, allerdings ist diese auf diverse Festplatten und Server verteilt, ohne einheitliche Standards und ohne die Möglichkeit zentraler Administration. Damit sind diese Ablagen nicht revisionssicher und vor Gericht nur eingeschränkt beweismäßig.

Damit sind alle nur digital vorliegenden Schriftstücke, gleich ob Textdateien, Tabellen, Präsentationen, E-Mails, Scans lediglich den jeweiligen Sachbearbeiter/innen zugänglich, immer in der Gefahr, verloren zu gehen, und als Informationen nicht bei der (Papier)akte verfügbar. Zugleich besteht das Risiko, dass das Wissen um Sachverhalte und Steuerung – auf zwei Medien verteilt – nicht mehr zusammengeführt werden kann. Die (theoretische) Möglichkeit, diese Informationen über Schlagworte zusammenzuführen, scheitert in der Regel daran, dass die öffentliche Verwaltung über keinen ausgebauten und gepflegten Thesaurus verfügt; der Pflegeaufwand eines Thesaurus übersteigt den eines Aktenplans deutlich.

Die ebenfalls nur theoretische Möglichkeit, Akten „zusammen zu googlen“, scheitert an der semantischen Suchstruktur: Es gibt keine Gewähr, dass wirklich alle Dokumente eines Vorgangs gefunden werden, auch wenn diese den jeweiligen Begriff nicht enthalten. Umgekehrt dürfen in einer Akte / einem Vorgang naturgemäß keine Dokumente auftauchen, die nicht zu dieser Akte / diesem Vorgang gehören, selbst wenn sie den gesuchten Begriff enthalten.





Im Rahmen eines priMA-Projekts hat das damalige Stadtarchiv im Jahr 2001 eine Reihe von Regeln aufgestellt, mit denen auch vor der Einführung eines DMS eine einheitliche elektronische Ablage geschaffen und die Vorteile elektronischer Sachbearbeitung genutzt werden können. Eine elektronische Parallelregistratur ist überall dort einsetzbar, wo keine datenschutzrechtlichen Bestimmungen – wie etwa bei Personal- oder Sozialverwaltung – entgegenstehen.

Grundlage ist die einheitliche elektronische Ablageart von Dateien:

- kein Verlust von Dateien, keine unbeabsichtigte Löschung,
- alle Dateiararten werden einheitlich verwaltet und gesichert sowie
- direkter Zugriff aller Berechtigten.

Grundregeln der Speicherung:

- Dienstliche Belange werden auf einem vereinbarten Laufwerk oder auf einer Plattform für elektronische Zusammenarbeit abgelegt,
- einheitliche Ordnersystematik in Analogie zu den Aktenplangruppen sowie
- einheitliche Struktur von Dateinamen.

Sicherheit und Datenschutz:

- Daten können zentral gesichert und geschützt werden.
- Durch Vergabe von Zugriffsrechten ist der interne Datenschutz gewährleistet.

Schlüsselement ist dabei die Dateinamenskennung. Sie folgt der Namenskonvention des Aktenplans. Ein Dateinamen besteht aus:

- dem Aktenzeichen, ggf. mit anhängender Erweiterung,
- Bezeichnung für das jeweilige Schriftstück = Kurzbezeichnung des Inhalts (Betreff),
- dahinter:
  - \_ E = Eingang oder
  - \_ SE = Schreiben extern (d.h. die Aktenverfügung)
  - \_ SI = Schreiben intern
  - \_ AV = Aktenvermerk sowie
- Datum rückläufig und Namenskürzel.

---

## 6 EINFÜHRUNG DER ELEKTRONISCHEN AKTE

Ohne elektronische Akten (zumeist als DMS, d.h. etwas unscharf als Dokumenten-Management-System bezeichnet) ist eine moderne Verwaltung nicht denkbar. Elektronische Akten übernehmen zum einen die klassische Vorgangsbearbeitung aus der Papierwelt, und sind zum anderen das Rückgrat für alle Elemente des E-Government, von Fachverfahren über Collaborations-Werkzeuge bis zur Integration von webbasierten Anwendungen.

Mit den E-Government-Gesetzen wurden die bestehenden rechtlichen Fragestellungen im Wesentlichen geklärt und gleichzeitig die Verpflichtung der Verwaltung eingeführt, zeitnah auf elektronische Akten umzusteigen.

Die elektronische Schriftgutverwaltung erfordert im Regelfall eine wesentlich stringenter Handhabung der vorab erläuterten Regeln, wenn die Chance der rationelleren Bearbeitung von Vorgängen nicht in einem überproportional wachsenden Informationsmeer versinken soll.

Gliederung- und Ordnungsgrundlage ist der Aktenplan und sind die elektronischen Vorgänge, die nun, dank der erweiterten Verfügbarkeit, allen Berechtigten jederzeit zur Verfügung stehen. Damit besteht die Chance, Vorgänge schneller zu bearbeiten und den Sachstand jederzeit ermitteln zu können – unabhängig von der Anwesenheit des/der zuständigen Sachbearbeiters/in. Verbessert werden damit auch die Steuerungsmöglichkeit von Vorgängen und der Zugriff auf alle aktenrelevanten Informationen der Stadtverwaltung.

Neben die übliche Steuerung von Vorgängen durch Weiterleiten in Verbindung mit einzelnen Verfügungen treten definierte Laufwege für häufig auftretende Abläufe – hier wird die Einführung mit einer Untersuchung und Optimierung der Abläufe einhergehen.

Der Datenschutz wird gewährleistet durch das Berechtigungssystem, das nur den Berechtigten den Zugriff auf Unterlagen und Metainformationen gestattet. Mit der revisions sichereren Speicherung besteht dazu für die Stadtverwaltung zum ersten Mal die Möglichkeit, elektronische Unterlagen beweissichernd vorzuhalten. Digitale Signaturen können unterstützt werden.

Die beste Vorbereitung bei der Einführung elektronischer Vorgangsbearbeitungssysteme von Seiten der Dienststellen ist, bereits in der Papierform die Regeln des vorgangsbezogenen Arbeitens anzuwenden und die dabei zur Verfügung stehenden „Werkzeuge“ in der täglichen Praxis zu nutzen.

Der Einführungsprozess elektronischer Akten basiert immer auf einer Analyse der Geschäftsprozesse und der Vorgangsbearbeitung und wird wesentlich erleichtert, wenn eine geordnete Schriftgutverwaltung im Sinne dieses Leitfadens vorliegt. Soll eine elektronische Akte eingeführt werden auf der Basis ungeordneter Geschäftsprozesse und individueller Ablagestrukturen, so ist dies ein erhebliches Projektrisiko, weil zwei wesentliche Änderungen parallel durchgeführt werden müssen. Dies führt häufig zu Überforderung und Motivationsproblemen bei den Betroffenen.

Nicht nur aus diesem Grund ist die zeitnahe Verbesserung der Vorgangsbearbeitung und der Schriftgutverwaltung ein Gebot der Stunde.









