

Die Erarbeitung eines Ordnungssystems für Geschäftsunterlagen im analogen und digitalen Bereich

Dominique Stampfli

Records Management, auch Aktenführung oder Schriftgutverwaltung genannt, nimmt in der heutigen Informationsgesellschaft einen immer wichtigeren Stellenwert ein – sowohl in der Privatwirtschaft als auch in der öffentlichen Verwaltung. Die Informationen müssen bei Bedarf schnell bereitstehen sowie den gesetzlichen und organisatorischen Ansprüchen entsprechen. Da sich die Informationen in Unterlagen befinden, müssen diese optimal verwaltet werden.¹ Ein Instrument für die Verwaltung von Unterlagen ist der Registraturplan.² In folgendem Artikel wird auf die Erarbeitung von Ordnungssystemen im Papierumfeld eingegangen. Danach schlägt er die Brücke zur Implementierung im digitalen Bereich. Doch welche Funktionen soll er erfüllen und nach welchen Merkmalen wird er gegliedert?

Dabei wird versucht anhand der Theorie und den vorgestellten Praxisbeispielen herauszufinden wie heutzutage ein Registraturplan gestaltet sein sollte und wie bei dessen Erstellung vorzugehen ist.

Bei einem Ordnungssystem handelt es sich um ein Führungsinstrument mit Planungs-, Entscheid- und Wissensmanagementeigenschaften: Eine gute Übersicht über die Dokumente fördert den Informationsaustausch und -fluss sowie hilft zusätzlich bei der Definition neuer Ziele. Ausserdem erleichtern gut geführte und klar gegliederte Informationen den Entscheidungsprozess und verbessern dessen Qualität.³

Ein Registraturplan bildet alle Geschäftsfunktionen, -tätigkeiten und -transaktionen einer Organisation ab. Diese lassen sich anhand der (gesetzlichen) Grundlagen, der Organigramme, der Stellenpläne, der Pflichtenheften, des schon bestehenden Aktenplans oder mit Hilfe von Umfragen und Interviews der Mitarbeitenden ermitteln. Ebenfalls können die Aufgaben durch eine Geschäftsprozessanalyse festgestellt werden.⁴ Die eruierten Aufgaben und Funktionen werden schliess-

1 Der Aufsatz basiert auf meiner Masterarbeit «Die Erarbeitung und die Einführung eines Registraturplanes in der Theorie und in der Praxis – ein Fallbeispiel aus der basel-städtischen Verwaltung».

2 In diesem Artikel werden Registraturplan, Ordnungssystem und Aktenplan synonym verwendet.

3 Staatsarchiv Solothurn, Registraturplan

<https://www.so.ch/staatskanzlei/staatsarchiv/dienstleistungen-fuer-amtsstellen/registraturplan/>, (Stand: 14. März 2016).

4 AAF – ADBS, Le plan de classement, S. 20.

lich in der Struktur des Ordnungssystems abgebildet. Für die Strukturierung des Aktenplans hat sich das hierarchische Modell durchgesetzt. In dieser Strukturierungsmethode werden die Aufgaben und Funktionen vom Allgemeinen hin zum Spezifischen gegliedert: Das bedeutet, dass auf der ersten Ebene die Geschäftsaufgaben, auf der zweiten Stufe die Tätigkeiten dieser Aufgaben und auf der dritten Ebene die Einzeltätigkeiten zu den jeweiligen Aufgaben projiziert werden.⁵ Die Ordnung der einzelnen Positionen im Ordnungssystem wird mit Hilfe der Zuweisung von Nummern oder Aktenzeichen erstellt.⁶

Eine der wichtigsten Anforderungen an ein Ordnungssystem ist die Übersichtlichkeit. Je übersichtlicher und besser beschriftet ein Aktenplan ist, desto kürzer gestaltet sich die Suche nach Dokumenten und desto einfacher wird die Zuordnung der Unterlagen. Dies gilt jedoch nur unter der Bedingung, dass das Ordnungssystem einheitlich in der Organisation eingesetzt wird. An die Übersichtlichkeit ist der angemessene Detaillierungsgrad gekoppelt. Sobald ein Registraturplan zu wenig oder zu stark differenziert ist, können die Dokumente nicht mehr angemessen abgelegt werden und Informationen gehen verloren: Bei einem unterdifferenzierten Detaillierungsgrad bilden sich in den einzelnen Dossiers zu grosse Dokumentenfriedhöfe. Bei einem zu hohen Detaillierungsgrad hingegen können die Dokumente nur sehr schwierig dem richtigen Dossier zugeordnet werden.⁷

Was sind die Vorteile des aufgabenorientierten Aufbaus? Der Registraturplan erhält eine gewisse Stabilität. Bei Reorganisationen beispielsweise werden Dienststellen erschaffen, zusammengeführt oder aufgelöst. Die Gesamtheit der Aufgaben bleibt in der Regel jedoch gleich und wird unter den neugeschaffenen Dienststellen aufteilt. Durch die Ablagestruktur nach Aufgaben werden Redundanzen in der Dokumentenablage verhindert: Wenn mehrere Dienststellen eine Teilaufgabe der Funktion übernehmen, würde im Falle einer Ablage nach Organisationseinheit jede Dienststelle alle Unterlagen bei sich ablegen. Damit würden zum gleichen Geschäft mehrere Dossiers entstehen. Falls nach Aufgaben strukturiert wird, gibt es pro Geschäft ein Dossier – auch wenn mehrere Dienststellen daran arbeiten. So wird die Mehrfachablage von identischen Informationen verhindert und gleichzeitig die Zusammenarbeit an Dokumenten vereinfacht. Weiter verschafft der Registraturplan nach Aufgaben einen Überblick über alle Funktionen einer Organisationseinheit und kann gegebenenfalls Redundanzen bei den Aufgaben aufzeigen. Schliesslich werden die Dokumente mit dieser Struktur in einem logischen Zusam-

5 DIN ISO 15489-2:2002-12, Paragraph 4.2.2.2 Entwicklung der Klassifikation der geschäftlichen Aktivitäten, S. 15-16.

6 DIN ISO 15489-1:2002-12, Paragraph 9.5.5 Zuweisung von Nummern und Aktenzeichen, S. 21.

7 Staatsarchiv Solothurn, Detaillierungsgrad des Registraturplanes (<https://www.so.ch/staatskanzlei/staatsarchiv/dienstleistungen-fuer-amtsstellen/registraturplan/detaillierungsgrad/>, Stand: 14. März 2016).

menhang in ihrem Entstehungskontext abgelegt. Somit bleiben sie langfristig interpretierbar und behalten ihren administrativen und juristischen Wert. Generell wird der Informationsverlust minimiert.⁸ Obwohl die Ablage nach Aufgaben und Funktionen viele Vorteile besitzt, kann sie nicht alle Probleme der Aktenablage lösen. Ein grosses Problem bleibt das Gliederungsdilemma: Jeder Mitarbeitende sucht Dokumente nach seiner Weise. Die Suchgewohnheiten unterscheiden sich von Mitarbeiter zu Mitarbeiter und jeder erwartet von der Ordnungsstruktur, dass sie seinen Gewohnheiten entspricht. Die Ordnungsstruktur kann aber nicht alle Suchgewohnheiten abbilden. Alle Beteiligten müssen sich aus diesem Grund auf eine Strukturierungsmöglichkeit einigen.⁹

Ein wichtiges Instrument des Registraturplanes sind die Metadaten: Durch Angabe unter anderem der federführenden Organisation, dem Ablageort, den Zugriffsrechten, der Aufbewahrungsfrist in der Dienststelle, dem Anbierezeitpunkt, dem Archivwert, dem Kassationsdatum sowie dem Archivierungsvermerk fliessen der kurz-, mittel- und langfristige Nachweischarakter von Dokumenten in das Ordnungssystem mit ein. Dokumente sind für die Mitarbeitenden meist nur im Hinblick auf den zeitnahen Gebrauch von Interesse, ihre weitere Benutzung im Lebenszyklus wird nicht oft in Betracht gezogen. Im Lebenszyklusmodell wird der Existenzzeitraum von Unterlagen von der Entstehung bis hin zur Vernichtung oder Archivierung in vier verschiedene «Lebensphasen» gegliedert: Entstehung – aktive Phase in laufender Benutzung – in- oder semiaktive Phase mit seltener Benutzung – Archivierung oder Vernichtung.¹⁰ Durch den Fokus auf den zeitnahen Gebrauch werden Unterlagen häufig ohne Bewertung und ungeordnet abgelegt. Weiter kann es vorkommen, dass Dokumente, die noch in regem Gebrauch sind, archiviert werden. Im Gegenzug werden Dokumente nicht vernichtet, die man eigentlich nicht mehr bräuchte, was wertvollen Platz im Magazin und auf Servern belegt.¹¹ Mit einem gut ausgebauten Aktenplan können die Probleme bei den Übergängen zwischen den Lebenszyklusphasen minimiert werden, da sie gelenkt stattfinden. Ausserdem wird die Authentizität,¹² die Zuverlässigkeit,¹³ die Integrität¹⁴ und die Benutzbarkeit¹⁵

8 Smith, Public Sector Records Management, S. 33-37 und 55-59.

9 Shepherd, Managing Records, S. 82-85.

10 Toebak, Records Management. Ein Handbuch, S. 92-95.

11 Odenthal, Digitale Archivierung, S. 35-36.

12 DIN ISO 15489-1:2002-12, Paragraph 7.2.2 Authentizität, S. 13: «Bei authentischem Schriftgut lässt sich nachweisen, dass es [...] das ist was es zu sein vorgibt, [...] tatsächlich von demjenigen erstellt und übermittelt wurde, der vorgibt es erstellt oder übermittelt zu haben, [...]»

13 DIN ISO 15489-1:2002-12, Paragraph 7.2.3 Zuverlässigkeit, S. 13: «Bei einer zuverlässigen Akte stellt deren Inhalt eine glaubwürdige, vollständige und genaue Wiedergabe der in ihr nachgewiesenen Transaktionen, Aktivitäten oder Tatsachen dar, so dass dieser bei nachfolgenden Transaktionen oder Aktivitäten als verlässliche Grundlage herangezogen werden kann.»

14 DIN ISO 15489-1:2002-12, Paragraph 7.2.4 Integrität, S. 13: «Die Integrität von Schriftgut bezieht sich auf seine Eigenschaft, vollständig und unverändert zu sein. Es ist erforderlich, dass Schriftgut

der Unterlagen gewährleistet, weil zu jedem Zeitpunkt klar ist, wer (Person, Organ, Stelle), wo (Ortsangabe, Funktion), wann (Zeitangabe), wie (Geschäftsprozess), was (Objekt, Inhalt, Ereignis) und warum (Handlungszweck) das Dokument ver- und überarbeitet hat.¹⁶

Die zunehmende Automatisierung im Büroalltag in den letzten 30 Jahren führte dazu, dass heutzutage nicht mehr nur mit Papierdokumenten gearbeitet wird, sondern vermehrt auch mit elektronischen Dateien. Parallel mit der Zunahme von digital born documents wurden zentrale Registraturen nicht mehr gepflegt und durch dezentrale Ablagestrukturen in den einzelnen Organisationseinheiten abgelöst.¹⁷ Es herrscht eine starke hybride Arbeitsweise: Dokumente werden digital erstellt und grösstenteils verwaltet. Dennoch werden immer noch Dokumente auf Papier ausgedruckt und so in Umlauf gebracht.¹⁸ Wie die genuin digitalen Dokumente im Zusammenhang mit den physischen Unterlagen stehen ist jedoch nicht eindeutig geklärt. Dies führt zu Mehrfachablagen. Um die Unklarheiten in der hybriden Ablage der Papierdokumente und der elektronischen Dateien zu klären, die Mehrfachablagen zu erkennen und einen möglichen Primatwechsel von hybrid zu digital vorzubereiten, wird die digitale Laufwerksablage ebenfalls bei der Erarbeitung des Registraturplanes miteinbezogen. Aber ändert sich etwas an der Ausarbeitung eines Ordnungssystems wenn die digitale Ablage miteinbezogen wird? Und wenn ja, in welcher Weise?

Wenn Ordnungssysteme für digitale Ablagen erarbeitet werden, dann basieren sie meistens auf den Erfahrungen mit Registraturplänen für Papierakten.¹⁹ Diese Vorgehensweise erscheint in der jetzigen Zeit sinnvoll, insbesondere weil im Büroalltag hybride Akten produziert werden. Zudem werden in beiden Fällen die Dokumente von vielen Mitarbeitenden in objekt- und themenbezogene Dossiers abgelegt.²⁰ Wenn sich der Trend weiter zu der digitalen Akte hin- und gleichzeitig von der Papierakte wegbewegt, dann entstehen bei dieser Methode gewisse Probleme: Wenn der Registraturplan für die Papierablage im elektronischen Bereich eins zu eins übernommen wird, dann wird ihm von den Benutzenden vorgeworfen, zu statisch, zu starr und eher den Bedürfnissen der Dokumentenverwalter zu entsprechen als denjenigen der Benutzer. Im Gegensatz zu der Zeit der reinen Papierablage, als die Dossierbildung und die Registrierung getrennt stattfanden, beschäftigen sich

gegen unbefugte Änderungen geschützt wird. [...] Zulässige Anmerkungen, Zusätze oder Streichungen in Akten sollten ausdrücklich angegeben und nachvollziehbar sein.»

15 DIN ISO 15489-1:2002-12, Paragraph 7.2.5 Benutzbarkeit, S. 13: «Schriftgut ist benutzbar, wenn es nachgewiesen, wieder aufgefunden, dargestellt und verstanden werden kann.»

16 Toebak, Records Management. Methodische Grundlagen, S. 264.

17 Goethals, Pfungstadts Projekt «Digitale Akte», S. 36.

18 Kos, Rechtliche Anforderungen an die elektronische Schriftgutverwaltung, S. 15.

19 Couture, L'archivistique à l'ère du numérique, S. 147-148.

20 Schludi, Das Dateisystem als Basis von Schriftgutverwaltung und Überlieferungsbildung, S. 23-24.

heutzutage die Sachbearbeiter intensiv mit der Schriftgutverwaltung und möchten ein Ablagesystem nach ihren Bedürfnissen. Wenn die Ordnungsstruktur nicht nach ihren Bedürfnissen aufgebaut ist, dann wächst die Gefahr einer eigenen Schattenablage. Um dies zu vermeiden, sollten die digitalen Suchmöglichkeiten in die Erarbeitung des Ordnungssystems einfließen, indem beispielsweise weniger Positionen eingebaut werden als für den analogen Aktenplan. Wie die Forschung zeigt, bevorzugen Sachbearbeiter es, die Dokumente via Suchmaske zu suchen, als sich durch die Hierarchie der Ordnungssystempositionen zu klicken.²¹ Die Suche via Volltext bedingt, dass die Registraturplanpositionen und die Dokumente eindeutig und einheitlich benannt werden.²²

Den kürzeren Transferfristen zwischen Lebenszyklusphasen der elektronischen Dokumente sollte bei der Erarbeitung von Aktenplänen ebenfalls Rechnung getragen werden. Dass die Phasen im Lebenszyklus von Dokumenten so kurz und fließend sind, hängt teilweise mit der Dynamik der Dateien selbst zusammen; «sie können von vielen Verfassern erstellt sein, in vielen Versionen existieren, unter Umständen leicht manipuliert werden und unterschiedlich lange im Entstehungsstadium vorliegen.»²³ Ein Grund für die Dynamik ist, dass ein Dateisystem gleichzeitig Erstellungs-, Bearbeitungs- und Ablageort ist. Ulrich Schludi verwendet in seinem Artikel «Zwischen Records Management und digitaler Archivierung. Das Dateisystem als Basis von Schriftgutverwaltung und Überlieferungsbildung» die Metaphern Schreibmaschine, Schreibtisch und Aktenschrank um die Dateiablage in der Dateistruktur bildlich zu erklären.²⁴

«Schreibmaschine, weil die meisten Unterlagen bereits im File-System entstehen; Schreibtisch [und Aktenschrank], weil der Bearbeiter Unterlagen beispielsweise als Entwürfe erst einmal getrennt ablegt, weil er Daten zum Verschicken oder Bearbeiten zusammenzieht, nach dem Bearbeiten möglicherweise an anderer Stelle ablegt oder später als wichtige Information für den zukünftigen Rückgriff auch noch jenseits des aktuellen Bearbeitungszusammenhangs an einem zweiten Ort abspeichert oder ganz umsortiert.»²⁵

Die gelben Ordner im Windows Explorer sehen immer gleich aus, egal ob sie eine Registraturplanposition, ein Dossier oder einen Projektunterordner darstellen.²⁶

Für den Lebenszyklus der digitalen Dabei spielen die Metadaten eine wichtige Rolle, weil sie in jeder Lebensphase der Dokumente und in der Langzeitsicherung und -archivierung die Beschreibungsdaten und Attribute der Dokumente lie-

21 Couture, L'archivistique à l'ère du numérique, S. 149-152.

22 Toebak, Records Management. Methodische Grundlagen, 256-257.

23 Kos, Rechtliche Anforderungen an die elektronische Schriftgutverwaltung, S. 4.

24 Schludi, Das Dateisystem als Basis von Schriftgutverwaltung und Überlieferungsbildung, S. 24-25.

25 Schludi, Das Dateisystem als Basis von Schriftgutverwaltung und Überlieferungsbildung, S. 24.

26 Schludi, Das Dateisystem als Basis von Schriftgutverwaltung und Überlieferungsbildung, S. 24.

fern. Mit diesen Daten bleiben die elektronischen Dokumente längerfristig interpretierbar und nutzbar. Die Interpretierbarkeit und Nutzbarmachung über die Metadaten ist im elektronischen Bereich notwendig, weil die digitalen Dateien nicht so einfach handhabbar und intuitiv erfassbar sind wie Papierdokumente. Jede Datei muss nämlich, wenn sie ungenügend metadatiert ist, einzeln geöffnet und gesichtet werden.²⁷ Aus diesem Grund müssen Archive im elektronischen Umfeld schon bei der Entstehung von Dokumenten eingreifen und mit der prospektiven Bewertung bestimmen, welche sie übernehmen möchten und welche nach dem Ablauf der internen Aufbewahrungsfrist vernichtet werden.²⁸

In der Fachliteratur werden fünf Metadatenkategorien unterschieden: Die beschreibenden Metadaten «sind für die Identifizierung, das Suchen, das Auffinden und die Interpretation der [Unterlagen] wichtig», da sie sich mit dem Inhalt und dem Kontext auseinandersetzen. Die administrativen Metadaten ihrerseits «sind für die Lebenszyklus-Verwaltung, den Schutz, die Sicherstellung und die periodische Migration der Primärdaten wichtig», weil sie den Umgang mit den Unterlagen dokumentieren. Die Struktur-Metadaten «befassen sich mit der Struktur, dem Format, dem Aussehen und dem Verhalten der Objekte» und sind somit bedeutend für die Darstellung und die Verständlichkeit der Dateien. Die technischen Metadaten «ermöglichen die längerfristige Lesbarkeit und Verständlichkeit, dokumentieren dazu das weitere technische Umfeld [...]» Die regulatorischen Metadaten schliesslich «umfassen das juristische, organisatorische und gesellschaftliche Umfeld» der digitalen Dokumente.²⁹

Neben der Beschäftigung mit den Registraturplänen selber darf bei deren Erarbeitung der Kulturwandel in der Organisation nicht vergessen werden. Dieser ist, in meinen Augen, sogar fast so wichtig wie die Struktur des Aktenplans. Denn was nützt eine gute Ordnung, wenn sie von den Mitarbeitenden nicht genutzt wird? Dieser Faktor wird in der Theorie der Registraturpläne nur am Rande erwähnt. Das hängt vermutlich damit zusammen, dass das Change Management und die Schriftgutverwaltung grösstenteils separate Gebiete sind. Eine noch engere Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Betätigungsfeldern wäre sehr wünschenswert.

27 Bischoff, Bewertung elektronischer Unterlagen, S. 37.

28 Toebak, Records Management. Methodische Grundlagen, 256-257, 256-257.

29 Toebak, Records Management. Methodische Grundlagen, S. 264-265.

Literaturverzeichnis

- Groupe interassociation AAF – ADBS « Records management »: Le plan de classement des documents dans un environnement électronique. Version 1. Juni 2011:
https://www.archivistes.org/IMG/pdf/GRRM_-_PdC_en_environmt_electronique_-_v1_-_17-06-2011_1_.pdf (Stand: 10. November 2015).
- Bischoff, Frank M.: Bewertung elektronischer Unterlagen und die Auswirkungen archivischer Eingriffe auf die Typologie zukünftiger Quellen. In: *Der Archivar* 67 (2014), S. 40-52.
- Couture, Carol; Lajeunesse, Marcel: *L'archivistique à l'ère du numérique. Les éléments fondamentaux de la discipline*. Québec 2014.
- DIN ISO 15489-1 Information und Dokumentation – Schriftgutverwaltung – Teil 1: Allgemeines. Dezember 2002.
- DIN ISO 15489-2 Information und Dokumentation – Schriftgutverwaltung – Teil 2: Richtlinien. Dezember 2002.
- Goethals, Stephanie: Pfungstads Projekt „Digitale Akte“ – Ein Blick auf die Schriftgutverwaltung einer kleineren Kommune. In: Becker, Irmgard Christa et al. (Hg.): *Digitale Registraturen – digitale Archivierung. Pragmatische Lösungen für kleinere und mittlere Archive? (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg 55)*. Marburg 2012, S. 35-46.
- Hoffmann, Heinz: *Behördliche Schriftgutverwaltung. Ein Handbuch für das Ordnen, Registrieren, Aussondern und Archivieren von Akten der Behörden*. München 2000.
- Kos, Patrick: *Rechtliche Anforderungen an die elektronische Schriftgutverwaltung in der Privatwirtschaft und Zertifizierungen nach ISO 15489-1 und ISO/IEC 27001*. Zürich/St. Gallen 2011.
- Odenthal, Roger: *Digitale Archivierung: Grundlagen – Techniken – Vorgehen in Projekten*. Frechen 2011.
- Shepherd, Elizabeth; Yeo, Geoffrey: *Managing Records. A Handbook of Principles and Practices*. London 2003.
- Smith, Kelvin: *Public Sector Records Management. A Practical Guide*. Burlington 2007.
- Schludi, Ulrich: Zwischen Records Management und digitaler Archivierung. Das Dateisystem als Basis von Schriftgutverwaltung und Überlieferungsbildung. In: Naumann, Kai; Müller, Peter (Hg.): *Das neue Handwerk. Digitale Arbeiten in kleinen und mittleren Archiven. Vorträge des 72. Südwestdeutschen Archivtags am 22. und 23. Juni 2012 in Bad Bergzabern*. Stuttgart 2013, S. 20-38.
- Toebak, Peter: *Records Management. Ein Handbuch*. Baden 2007.
- Toebak, Peter: *Records Management. Methodische Grundlagen*. In: Coutaz, Gilbert et al. (Hg.): *Archivpraxis in der Schweiz*. Baden 2007, S. 252-270.