

Rainer Hering,
Change Management und Archive
Archivische Aufgaben im Rahmen der Implementierung von
Dokumentenmanagementsystemen

aus:

Digitales Verwalten – Digitales Archivieren
Veröffentlichungen aus dem Staatsarchiv der Freien und Hansestadt
Hamburg, Band 19
Herausgegeben von Rainer Hering und
Udo Schäfer

S. 167-182

Impressum für die Gesamtausgabe

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Diese Publikation ist außerdem auf der Website des Verlags Hamburg University Press *open access* verfügbar unter <http://hup.rrz.uni-hamburg.de>.

Die Deutsche Bibliothek hat die Netzpublikation archiviert. Diese ist dauerhaft auf dem Archivserver Der Deutschen Bibliothek verfügbar unter <http://deposit.ddb.de>.

ISBN 3-937816-09-7 (Printausgabe)

ISSN 0436-6638 (Printausgabe)

© 2004 Hamburg University Press, Hamburg

<http://hup.rrz.uni-hamburg.de>

Rechtsträger: Universität Hamburg

Inhalt

Vorwort	9
 Digitale Signatur – Authentizität und Langzeitarchivierung	
Authentizität: Elektronische Signaturen oder Ius Archivi?	13
<i>Udo Schäfer</i>	
Elektronisch signierte Dokumente	33
Anforderungen und Maßnahmen für ihren dauerhaften Erhalt	
<i>Stefanie Fischer-Dieskau</i>	
Vom Posteingang bis in das Archiv	51
Technische und organisatorische Konzepte des ArchiSig-Projekts	
<i>Wolfgang Farnbacher</i>	
Digitale Signatur in der Praxis	67
Elektronischer Rechtsverkehr am Finanzgericht Hamburg	
<i>Jutta Drühmel</i>	
 Berichte und Informationen aus der Praxis	
Erste Erfahrungen mit der Langzeitarchivierung von Datenbanken	71
Ein Werkstattbericht	
<i>Christian Keitel</i>	
Von EBCDIC nach XML: Das neue Konvertierungsprogramm	
des Bundesarchivs zur Migration von Altdaten	83
<i>Burkhart Reiß</i>	
E-Government um jeden Preis?	87
Aktuelle Vorhaben zur Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung und der digitalen Signatur im Freistaat Sachsen	
<i>Andrea Wettmann</i>	

Standardisierung und archivische Bewertung von elektronischen
Geschäftsverwaltungssystemen (GEVER) 95

Werkstattbericht aus dem Schweizerischen Bundesarchiv
Thomas Zürcher Thrier

Elektronische Vorgangsbearbeitung in der Landesverwaltung
Mecklenburg-Vorpommern 105

Entwicklung, Stand, Probleme, Perspektiven
Matthias Manke

Digitale Daten im Unternehmensarchiv in der Historischen
Kommunikation der Volkswagen AG 123
Ulrike Gutzmann

Das System Digitaler Bilderdienst / Bildarchiv
beim Deutschen Bundestag 131
Angela Ullmann

Dokumentenmanagementsysteme (DMS) zwischen Verwaltung und Archiv

Die elektronische Dokumentenverwaltung für Hamburg 143
Heinz Vogel

Dem Informellen einen Rahmen geben 153
Die Einführung des digitalen Dokumentenmanagements unter
besonderer Berücksichtigung der Kategorie des Informellen
in Veränderungsprozessen
Ivy Gumprecht

Change Management und Archive 167
**Archivische Aufgaben im Rahmen der Implementierung
von Dokumentenmanagementsystemen**
Rainer Hering

Zur Rolle der Archive bei der Erstellung eines Anforderungskatalogs
für ein Dokumentenmanagementsystem 183
Ein Werkstattbericht
Margit Ksoll-Marcon

Dokumentenmanagement bei der Stadtverwaltung
Schwabach 191
Wolfgang Dippert

DMS-Einführung in einer Kommunalverwaltung:
Archivische Beteiligung und Erfahrungen 201
Christoph Popp

Autorinnen- und Autorenverzeichnis 211

Teilnehmende 215

Change Management und Archive

Archivische Aufgaben im Rahmen der Implementierung von Dokumentenmanagementsystemen

Rainer Hering

1 Archive und Change Management

Globalisierung, Nutzung neuer Technologien und weitergehende Qualitätsanforderungen durch die Kunden sind Beispiele für die permanenten Veränderungen, die nicht nur Unternehmen der Privatwirtschaft, sondern auch die Verwaltungen im öffentlichen Dienst zum Handeln herausfordern.¹ Da mit einem Nachlassen des Modernisierungsdruckes auf absehbare Zeit nicht zu rechnen ist, können diese Herausforderungen nicht ignoriert, sondern müssen aktiv aufgegriffen werden. Auch Archive sind Teil dieser Entwicklung und müssen sich in diesem Veränderungsprozess positionieren. Aber nicht nur, weil Veränderungen unvermeidbar sind, sondern gerade weil in ihnen das Potential für Verbesserungen steckt, sollten Archive diese Entwicklung als Chance begreifen. Gefordert sind sie auf zwei Ebenen – zum einen sind Archive selbst Teil der Modernisierung, zum anderen ist es ihre Aufgabe, die Umsetzung der Verwaltungsreform in den Behörden im Bereich der Schriftgutverwaltung zu begleiten. Dabei agieren sie auch sprachlich auf zwei unterschiedlichen Ebenen. Weil ihnen im Prozess

¹ Michael Leistenschneider: Elektronische Signatur – Motor für E-Government. In: Innovative Verwaltung 4 (2004) S. 44 f., hier S. 44. – Rainer Pitschas: Neues Verwaltungsrecht im partnerschaftlichen Rechtsstaat? Zum Wandel von Handlungsverantwortung und -formen der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Vorsorge für innere Sicherheit in Deutschland. In: Die Öffentliche Verwaltung 6 (2004) S. 231-238. S. 231 f.

der Verwaltungsmodernisierung eine wesentliche Rolle zukommt, müssen sie sich selbst für Veränderungen öffnen, um glaubwürdig zu sein.

Die Reaktion auf die hier nur stichwortartig angedeuteten gesellschaftlichen Veränderungsprozesse kann mehr oder weniger gut gelingen. Ein wesentlicher Grund für das Scheitern eingeleiteter Maßnahmen liegt – so haben entsprechende Untersuchungen ergeben – zumeist darin, dass die verantwortlichen Führungskräfte sich nicht selbst als Teil dieser Veränderung verstehen und diese daher nicht aktiv vorleben. Hier setzt das Change Management ein – die Fähigkeit, die erforderlichen Weiterentwicklungen und Veränderungsprozesse in Organisationen zu erkennen, anzunehmen, einzuleiten und erfolgreich umzusetzen. Veränderungen werden dabei nicht als erzwungene Notwendigkeit, sondern grundsätzlich als positiv verstanden. Gravierende Einschnitte dürfen nicht nur angeordnet werden, sie müssen bewusst gelenkt und gesteuert werden, damit sie Akzeptanz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern finden. Diese Führungskompetenz galt lange Zeit nur als eine temporär erforderliche, die für einen begrenzten Zeitraum nötig, nach dem vermeintlichen Erreichen des gesteckten Zieles jedoch überflüssig sei. Doch die geschilderten Veränderungen im Rahmen von Globalisierung und Technologisierung lassen das Change Management zu einer Kernkompetenz werden, die dauerhaft erforderlich ist.

Menschen reagieren auf Veränderungsprozesse sehr unterschiedlich. Manche sehen in ihnen Chancen, viele empfinden Veränderungen als Bedrohung und Gefährdung dessen, das sich doch durch die Jahre gut bewährt habe. Umorganisationen, mit ihr verbundene Arbeitsverdichtungen sowie veränderte und erhöhte Leistungserwartungen sowie die Herausforderung durch eine das gesamte Berufsleben laufend notwendige Erweiterung der eigenen Kompetenzen verunsichern die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und lösen Ängste aus, die im Extremfall zu grundsätzlichen Widerständen gegen jegliche Neuerungen führen können. Die sich in diesem Zusammenhang vollziehenden sozialen Prozesse sind sehr komplex. Daher heben sich derartige Veränderungsvorhaben von herkömmlichen Projekten deutlich ab. Hier sind Führungskräfte gefordert, die Widerstände Einzelner und Konflikte in Gruppen zu erkennen und konstruktiv auf sie zu reagieren. Ohne die Einbindung der von Veränderungsvorhaben Betroffenen sind so gravierende Veränderungsprozesse – wie gerade die Implementierung von Dokumentenmanagementsystemen – nur schwer erfolgreich durchzuführen. Das

Potential der Mitarbeitenden muss genutzt, sie selbst müssen in geeigneter Weise an der Gestaltung ihrer Zukunft beteiligt werden – nur so kann eine hohe Akzeptanz für die Veränderungen erreicht werden.²

Die archivische Aufgabe in diesem Zusammenhang ist eine doppelte: Zum einen müssen Archive die Einführung von Dokumentenmanagementsystemen in den Verwaltungen aktiv begleiten. Sie besitzen die größten Fachkompetenzen in diesem Sektor und haben den vielfach archivgesetzlich festgeschriebenen Beratungsauftrag für die Schriftgutverwaltung. Dieser darf aber nicht in einer engen Auslegung nur auf die Registratur bezogen werden, sondern muss den gesamten Bereich der Verwaltung in den Blick nehmen. Dadurch können Archive innerhalb ihres Tätigkeitsbereiches Kompetenz beweisen und an Ansehen gewinnen. Dies kann für die Erfüllung ihrer Aufgaben nur förderlich sein. Letztlich geht es um die Überlieferungssicherung für die Zukunft, die gerade im digitalen Zeitalter eine Herausforderung darstellt.

Zum anderen sind Archive als Verwaltungseinheiten selbst von den Veränderungsprozessen betroffen. Sie müssen auf die veränderten Anforderungen von außen reagieren, die Archivablieferungsordnungen sowie die Bewertungsprozesse und Archivierungsmodelle anpassen, sich auf die Übernahme elektronischer Unterlagen technisch wie mental vorbereiten und sie sind gehalten, für ihre eigene Schriftgutverwaltung selbst Dokumentenmanagementsysteme einzuführen. Die zuletzt genannte Maßnahme ist gerade im Blick auf die Außenwirkung notwendig, wenn die Archivarinnen und Archivare diesen Prozess in den Verwaltungen aktiv und mit hoher, auch aus eigener Erfahrung resultierender Kompetenz mitgestalten wollen.

² Zum Hintergrund vgl. den Beitrag von Ivy Gumprecht in diesem Band sowie auf anderer Ebene Ernst-Hasso Ritter: Integratives Management und Strategieentwicklung in der staatlichen Verwaltung. Über strategisches Controlling auf der Ministerialebene. In: Die Öffentliche Verwaltung 56 (2003) S. 93–105. S. 101 f.

2 Archive und E-Government-Strategien

Eine klare strategische Ausrichtung der staatlichen wie der kommunalen Electronic-Government-Konzepte ist erforderlich, wenn sie für die Verwaltungen ertragreich sein sollen.³ Die von der Bundesregierung im September 2000 gestartete Initiative „BundOnline2005“ betont, dass eine Informationsgesellschaft nicht ohne E-Government denkbar ist. E-Government bezieht sich auf alle Aspekte von Regierung und Verwaltung, die durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt werden. Ziele sind eine effizientere und rationellere Verwaltung, ein erhöhter interner Informationsaustausch, größere Transparenz des Verwaltungshandelns und somit eine höhere Qualität der Dienstleistung.⁴ In diesem Zusammenhang dürfen veraltete und ineffiziente Verwaltungsprozesse nicht einfach „elektrifiziert“ werden, vielmehr müssen diese zu Beginn der Implementierung von Dokumentenmanagementsystemen analysiert und optimiert werden, damit sie in der Verwaltung eine hohe Akzeptanz finden und erfolgreich eingesetzt werden können.⁵ Und bereits an diesem Punkt sind die Archive gefragt und gefordert. Nur wenn die Schriftgutverwaltung „hinter den Kulissen“ effektiv, medienbruchfrei und den rechtlichen Vorgaben entsprechend funktioniert, kann auch der Verkehr nach außen, die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern, optimal gestaltet werden. Was nützt es, wenn diese per E-Mail eine Anfrage an die Verwaltung richten, die auch per E-Mail beantwortet werden kann, wenn die für ihre Bearbeitung erforderlichen Informationen aber nur mühselig mit großem Suchauf-

³ Lars Lentfer: Die Notwendigkeit von E-Government-Strategien. In: *Innovative Verwaltung* 10 (2002) S. 27 f. Vor übertriebenen Erwartungen im Kontext von E-Government-Konzepten warnt: Olaf Winkel: Zukunftsperspektive Electronic Government. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 18 (2004) S. 7–15.

⁴ Margit Ksoll-Marcon: Digitale Unterlagen – eine neue Herausforderung bei der Behördenberatung. In: *Archive und ihre Nutzer – Archive als moderne Dienstleister*. Beiträge des 8. Archivwissenschaftlichen Kolloquiums der Archivschule Marburg. Hg. von Stefanie Unger (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg, Institut für Archivwissenschaft 39). Marburg 2004. S. 225–237. S. 225.

⁵ Ralf Heib: Nur der Nutzen zählt. In: *Move Moderne Verwaltung* November 2003. S. 22–25.

wand in verstreuten Ablagen ermittelt werden können? Oder wenn der Entscheidungsprozess im Rahmen dieses Verwaltungsaktes nicht vorschriftsmäßig nachvollzogen werden kann?

Schriftgutverwaltung ist daher ein zentrales Element für alle E-Government-Verfahren. Aufgrund einer eher technikorientierten Perspektive wurde dies jedoch noch nicht überall erkannt. Die Ausgangslage in den Verwaltungen ist weitgehend desolat: Schriftgutverwaltung hat in der Regel keinen angemessenen Stellenwert. Fast jede Administration besitzt zwar Vorschriften zur Schriftgutverwaltung und zum Umgang mit Akten in der Dienststelle beziehungsweise Behörde, doch diese sind oft drei, vier Jahrzehnte alt und somit nicht auf einem als aktuell zu bezeichnenden Stand. Sie sind zumeist in der Praxis der Fachbereiche ebenso unbekannt wie die archivgesetzlichen Regelungen, so dass es in der täglichen Arbeit eher selten zu einem geordneten Umgang mit Unterlagen – inklusive der Anbringung an das zuständige Archiv – kommt: Wichtige Schriftstücke vermisst man in der jeweiligen Akte, sie landen in Sammelordnern unter den so beliebten Tarnbezeichnungen „Allgemeines“, „Verschiedenes“, „Sonstiges“, „Diverses“ oder „Besonderes“ oder verbleiben oft bei den Sachbearbeitenden in Handakten. Nicht selten sind ganze Akten in den bürokratischen Bermuda-dreiecken zumindest mittelfristig, manchmal allerdings bis zur Pensionierung oder noch darüber hinaus, verschollen. Hier müssen Vorgesetzte ihrer Führungsaufgabe nachkommen, indem sie für den rechtmäßigen Umgang mit Schriftgut Sorge tragen. Es hängt ganz von der jeweiligen Dienststellenkultur ab, wie genau eine ordnungsgemäße Schriftgutverwaltung praktiziert wird. Aufklärungsarbeit ist nötig, denn im Rahmen der Ausbildung werden, vor allem für den höheren, aber auch oftmals für den gehobenen Dienst, nicht (mehr) die erforderlichen Grundlagen der Schriftgutverwaltung vermittelt und Quereinsteigende werden hierüber häufig gar nicht informiert. Mit zunehmendem Aufstieg in der Hierarchie nimmt oft die Kenntnis des ordnungsgemäßen Umganges mit Unterlagen deutlich ab. Die Folgen für die Verwaltung sind offensichtlich: Ein nicht geringer Teil der Arbeitszeit – in manchen Behörden geht man von bis zu zehn Prozent aus – wird für das Suchen von Vorgängen benötigt, oftmals müssen Vermerke, Berichte und Schreiben mehrfach erstellt werden, weil sie oder das für ihre Ausarbeitung notwendige Material nicht greifbar waren. Von daher sollte es schon im Interesse jeder Dienststelle sein, durch die ordnungsge-

mäße Aktenführung deutlich effektiver arbeiten zu können. Faktisch jedoch scheint man enormen unnötigen Aufwand zu tolerieren, anstatt sich grundsätzlich dieser Problematik zu stellen und die vorhandenen Vorschriften wirklich in der Praxis durchzusetzen – im Regelfall lassen Führungskräfte suchen und müssen sich nicht selbst darum kümmern. Die so entstehenden Kosten sind enorm.⁶

Es ist offensichtlich: Die archivischen Kompetenzen im Bereich der Schriftgutverwaltung können nachhaltig dazu beitragen, die beschriebenen Missstände zu beseitigen und somit die erfolgreiche Umsetzung der E-Government-Strategien nachhaltig zu unterstützen. Auch im digitalen Zeitalter muss gewährleistet sein, dass es keine Lücken in der Überlieferungsbildung gibt und die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns gewährleistet ist.

3 Dokumentenmanagementsysteme und mentale Veränderungen

Die Einführung neuer Technologien kann effektiv nicht ohne eine mentale Begleitung erfolgen. In den Verwaltungen arbeiten Menschen, und Menschen müssen mit der Technik umgehen – daher bestimmen die vorherrschenden Mentalitäten auch, ob der Einsatz neuer Technologien erfolgreich oder zum Scheitern verurteilt ist. Dies gilt in einem ganz wesentlichen Maße auch für die Speicherung von Unterlagen in digitalen Systemen. Daher plädiere ich für eine Mentalitätsoffensive in Richtung auf die Archive und die Verwaltungen.⁷

Auch in den Archiven bestehen Vorbehalte gegenüber Veränderungen und neuen Techniken. Dies ist nicht in erster Linie vom Alter abhängig, vielmehr ist es eine Frage der Mentalität. Wer im Archiv arbeitet, hat in der Regel eine deutliche Affinität zu Papier und einer gewissen Abgeschlos-

⁶ Rainer Hering: Die archivische Begleitung der Einführung digitaler Systeme in der Verwaltung. In: 2. Norddeutscher Archivtag 23. bis 24. Juni 2003 in Schwerin. Hg. von Rainer Hering und Michael Mahn. Nordhausen 2003. S. 423–432.

⁷ Rainer Hering: Die Mentalitätsoffensive als zentrales Instrument der Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen. In: *Scrinium* 58 (2004) S. 80–87.

senheit. E-Government und moderne Informationstechniken werden häufig als Gegenmodell dazu angesehen. Verbunden damit ist auch eine Trennung von Privatheit und Öffentlichkeit.⁸ Mit der neuen Technik bricht ein Stück Öffentlichkeit in das Private ein. Altersmäßig lässt sich allerdings die Nutzung der neuen Informationstechnologien unterscheiden: Jüngere Menschen agieren gern interaktiv, ältere holen sich durch die Informations- und Kommunikationstechnik Informationen, sind aber seltener von sich aus interaktiv. Wichtig ist jedoch, dass die Unternehmenskultur den Hintergrund prägt und auch hier Mentalitäten zu verändern sind.

Die Archivarinnen und Archivare müssen also auf die veränderte Situation rechtzeitig und umfassend vorbereitet werden:

- Wie die Verwaltungsbediensteten müssen auch die im Archiv Tätigen über die Veränderungsprozesse, ihre Auswirkungen auf die Archive und die dahinter stehenden E-Government-Konzepte informiert werden. Hierzu sind Informationsveranstaltungen und entsprechendes Begleitmaterial erforderlich. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den direkt archivisch arbeitenden und den anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, deren Konfrontation mit den neuen Techniken sich nur im Bereich der eigenen Archivverwaltung, nicht aber auf den Behördenkontakt bezieht. Schon im Pilotstadium in den Verwaltungen sollten sie einen konkreten Eindruck vor Ort gewinnen, um die Bedeutung der Veränderungen nachvollziehbar werden zu lassen.
- Entsprechend muss die Schwerpunktsetzung in der Ausbildung für alle Laufbahnen und in der Schulung für Quereinsteiger sein. Regelmäßige interne und/oder externe Fortbildungsangebote vertiefen und aktualisieren dieses Wissen. Aber auch das darf sich nicht nur auf die technische oder juristische Seite beschränken, sondern muss auf die mentale Begleitung der Veränderungsprozesse ausgerichtet sein. Die rechtzeitige Beratung der Behörden im Vorfeld, das Formulieren der archivspezifischen Anforderungen – zum Beispiel die Definition von Schnittstellen – an die Verwaltungen und ihre Durchsetzung – gewiss kein Selbstgänger –

⁸ Vgl. grundsätzlich zu diesen Kategorien Jürgen Habermas: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt/M 72001.

müssen im Vordergrund stehen. Von daher sind auch Fähigkeiten im Bereich der Präsentations- und Moderationstechnik, der Rhetorik und des Konfliktmanagements unerlässlich.

- Die Kontakte zu den Verwaltungen im Sprengel müssen ausgebaut und intensiviert werden, um rechtzeitig von der Entwicklung entsprechender Verfahren Kenntnis zu erlangen und an wichtiger Stelle – zum Beispiel in begleitenden Gremien – beteiligt zu werden.
- Die Qualität der Schriftgutverwaltung in den Behörden muss geprüft werden, um diese adäquat beraten zu können. Entsprechende Kurse für Registraturbedienstete – gerade zum Thema Aktenverwaltung – können die Implementierungsprozesse in den Verwaltungen begleiten. Die Anlage von Akten, die Vergabe von prägnanten und zutreffenden Aktentiteln sowie die adäquate Erfassung von Schriftstücken, die dann ausschließlich in digitalen Systemen gespeichert werden sollen, nehmen einen hohen Stellenwert ein.

Diese Punkte sind für die Archive von zentraler Bedeutung, da sich bei ausschließlich in digitalen Systemen gespeicherten Unterlagen die Bewertungsentscheidung vom Schluss der Akte auf ihr Anlegen vorverlagert. Sobald ein Aktentitel gebildet worden ist, muss eine Entscheidung über die Archivwürdigkeit getroffen werden. Daher ist die richtige Zuordnung und Erfassung der einzelnen Schriftstücke unbedingt erforderlich. Eine genaue Autopsie der elektronischen Unterlagen und gegebenenfalls ein Umsortieren werden in der Regel nicht mehr möglich sein.

Von daher wird es kein – wie bei Papierakten üblich – klassisches Verzeichnen mehr geben. Die archivische Erschließung wird sich in der Regel auf die Übernahme der Metadaten der elektronischen Unterlagen konzentrieren. Dadurch entfällt ein großer Teil der archivischen Tätigkeit, doch setzt eine solche Umstellung eine intensive Vorfeldarbeit voraus, damit die dann als archivwürdig übernommenen Unterlagen auch benutzt werden können.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass sich das Schwergewicht des archivischen Handelns von der retrospektiven auf die prospektive Arbeit verlagert. Auf diese einschneidenden Veränderungen müssen auch die Archivarinnen und Archivare vorbereitet werden.

Im Blick auf die von den Archiven zu betreuenden Verwaltungen sind die Ebenen der Fachbereiche und der Registratur zu unterscheiden. Archive müssen auf mehreren Ebenen agieren, um das Bewusstsein für die grundlegende Bedeutung einer ordnungsgemäßen Schriftgutverwaltung sicherzustellen:

- Die Grundlagen der Schriftgutverwaltung müssen in den Ausbildungen aller Laufbahnen sowie in den Kursen für Quereinsteigende einen angemessenen und verbindlichen Stellenwert einnehmen. Neben der theoretischen Beschäftigung muss die praktische Anwendung in den Behörden stehen; hier ist die Bedeutung der entsprechenden Regelungen besonders zu betonen, um den hohen Stellenwert zu gewährleisten.
- Gerade Vorgesetzte auf allen Ebenen müssen immer wieder, vor allem durch ihr eigenes Verhalten, die Bedeutung der Schriftgutverwaltung herausstellen und bei Problemfällen ihre Führungsverantwortung demonstrieren. Die Behördenkultur prägt auch im Umgang mit Unterlagen das konkrete Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – vorgegeben wird sie von oben.
- Die entsprechenden Regelungen – Aktenordnung, Kanzleiordnung, Anweisungen für den Geschäftsverkehr etc. – müssen auf den aktuellen Stand gebracht und regelmäßig, zum Beispiel durch jährliche Umläufe, ins kollektive Behördengedächtnis gerufen werden.
- Darüber hinaus müssen Veränderungsprozesse in Bezug auf den Umgang mit Schriftgut rechtzeitig zuvor durch Veranstaltungen und Hinweise (Flyer, Infozeitungen etc.) unterstützt werden. Genaue Informationen über die Veränderungen und ihre Auswirkungen sowie über die Gesamtplanungen und Hintergründe sind für die Akzeptanz von Umstellungen bei den Beschäftigten eine wichtige Voraussetzung. Dies darf sich nicht nur auf den technischen Bereich beschränken, sondern muss auch die Schriftgutverwaltung als Ganzes im Blick haben.
- Besondere, direkt auf ihren Aufgabenbereich zugeschnittene Schulungen sind für die Registraturbediensteten erforderlich. Zu prüfen sind auch mögliche Veränderungen in der Tätigkeitsbeschreibung und in der Bewertung dieser Dienstposten.
- Generell sollten bei derartigen Veränderungen die Personalräte und die Gewerkschaften eng in den Prozess der Implementierung neuer Technologien einbezogen werden.

- Gerade die Einführungsprozesse digitaler Systeme, insbesondere in den Pilotbereichen, müssen mental begleitet werden, um die Akzeptanz für die neuen Verfahren zu erhöhen. Die Eindrücke, die die „Piloten“ gewinnen, werden schnell in den Behörden weitergetragen und können so starken Einfluss auf die flächendeckende Einführung nehmen und das Rahmenklima – positiv wie negativ – prägen. Grundsätzlich werden – wie geschildert – Veränderungen in lange bestehenden Systemen eher mit großen Vorbehalten beziehungsweise sogar einer generellen Ablehnung gesehen, da sie als Bedrohung des Status quo und der eigenen Rolle in der Hierarchie empfunden werden. Wenn junge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schneller und besser mit der Einführung neuer Techniken vertraut sind, fühlen sich oft ältere Vorgesetzte dadurch in ihrer Autorität in Frage gestellt. Es ist daher erforderlich, auch auf deren Befindlichkeit einzugehen und ihnen Kompetenzen zu vermitteln.
- Wichtig ist ebenfalls der Kontakt zu den IuK-Abteilungen und Softwarefirmen, die Hintergrundwissen über Verwaltung und Archivierungsprozesse benötigen, um sie adäquat technisch umsetzen zu können.

Bei der Beratung und Schulung von Beschäftigten im Bereich Registratur und Schriftgutverwaltung sowie der Information über den Stellenwert von Dokumentenmanagementsystemen im Rahmen der E-Government-Strategie der Verwaltung empfiehlt es sich übrigens, eine Sprache zu wählen, die nicht überfrachtet ist von kryptischen Abkürzungen, Anglizismen und Trendvokabeln, wie man sie gern im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung, in E-Government-Konzepten und auch in diesem Beitrag findet. Eine Sprache, die sich den Betroffenen nicht sofort erschließt und ein gewisses Herrschaftswissen „auf der anderen Seite“ vermuten lässt, kann völlig unabhängig von den Inhalten, die mit ihr vermittelt werden sollen, eine Abwehr- und Verweigerungshaltung hervorrufen. Bereits eine unoffene Kommunikation wird als Gefahr wahrgenommen – nur das, was als klar und berechenbar angesehen wird, löst keine Alarmsignale aus.⁹ Transpa-

⁹ Hartmut Volk: Der harte Faktor Streß. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 108 vom 10. Mai 2004, S. 22. Zudem: Eine begrenzte Verbreitung von Wissen wird in Verwaltungs- und Unternehmenshierarchien oft als Macht- und Kontrollfaktor genutzt. Dadurch wird die

renz, eine nachvollziehbare Terminologie und klare, verständliche Definitionen sowie der konkrete Bezug auf die jeweilige Arbeitssituation erhöhen die Akzeptanz neuer Inhalte erheblich.

4 Die Einführung von ELDORADO in der Hamburger Verwaltung

Am Beispiel des Staatsarchivs Hamburg soll im Folgenden dargestellt werden, welche Schritte ein Archiv unternommen hat, um die Einführung digitaler Systeme in der Verwaltung zu begleiten. Seit Mitte der neunziger Jahre gibt es – neben zahlreichen fachbezogenen Anwendungen – in verschiedenen Hamburger Behörden Projekte, die papiergestützte Aktenhaltung durch die elektronische Dokumentenverwaltung abzulösen.¹⁰ Diese sind unter dem Namen DOKUMENTA bekannt geworden – es ist ein Projekt-, kein Produktname, der im letzten Jahr aus rechtlichen Gründen in ELDORADO (= *Elektronische Dokumentenverwaltung für Registraturen mit teraDOC®*) geändert wurde. Um diese Aktivitäten zu koordinieren, wurde im Februar 2002 der DOKUMENTA-Beirat – jetzt ELDORADO-Beirat – gegründet. Mit dem Beirat, dessen Vorsitz das Staatsarchiv übernommen hat, sollen insbesondere der behördenübergreifende Informationsaustausch sowie eine Mitwirkung aller Beteiligten an der Weiterentwicklung der Automation,

abteilungs- oder ämterübergreifende Lösung von komplexen Problemen wesentlich erschwert. Dokumentenmanagementsysteme und ein formelles sowie informelles Wissensmanagement tragen wesentlich dazu bei, solche Situationen einzuschränken, vgl. Jeffrey Oxman und Brian Smith: Letztes Stadium. Die Organisationsstruktur spielt eine immer geringere Rolle für die Arbeitsabläufe in Unternehmen. In: Wirtschaftswoche Nr. 14 vom 25. März 2004. S. 164–167, bes. S. 166 f.

¹⁰ Zum E-Government-Konzept der Freien und Hansestadt Hamburg siehe: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. E-Government – Chancen für Hamburg nutzen. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Drucksache 17/1091 vom 24./25. Juni 2002. – Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. E-Government – Moderne Verwaltung für Hamburg. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Drucksache 18/533 vom 21. Juni 2004. Vgl. Nadine Oberhuber: E-Mail ans Amt. In: Die Zeit Nr. 23 vom 27. Mai 2004. S. 29.

aber auch an der Erarbeitung der dazugehörigen Regelungen und Handreichungen sichergestellt werden. Dieses Gremium trägt dazu bei, die in den letzten Jahrzehnten vernachlässigte Harmonisierung im Umgang mit Schriftgut zu befördern und zwischen allen, die in diesem Kontext arbeiten, eine Vernetzung von archivischen Facherfordernissen und technischen Entwicklungen zu ermöglichen.¹¹ Aus informellen Strukturen erwachsen, bietet der Beirat einen Rahmen für diese und stellt eine Schnittstelle für den Transfer zwischen Praxis und administrativer Ebene dar.¹²

An der Einführung dieser elektronischen Dokumentenverwaltung sind Organisatoren und Projektleitungen, Registratoren, Anwenderinnen und Anwender sowie IuK-Bereiche beteiligt. Allen Beteiligten soll der Beirat ein Forum für den Informationsaustausch über die hierbei zu lösenden Problemstellungen bieten. Konsequenterweise steht er daher allen Behörden und Ämtern offen. Für die eigentliche Arbeit hatte der Beirat bislang drei Unterarbeitsgruppen, in denen die Behörden und Ämter vertreten sind, die entsprechende Projekte eingesetzt haben. So wurden in der Unterarbeitsgruppe „Registatur“ Empfehlungen für die fachliche sowie organisatorische Einrichtung des Verfahrens und laufend Anforderungen an die Software-Weiterentwicklung des Registratormoduls verfasst; erarbeitet werden derzeit Verfahrensvorschläge zur systemgestützten Anbieterung und Abgabe von Papieraktenbänden an das Staatsarchiv sowie Anregungen zu aussagekräftigen und eindeutigen Absenderangaben in E-Mails. Die Unterarbeitsgruppe „Projektleitungen/Organisatoren“ dient dem Austausch der Projektverantwortlichen und der Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen, zudem setzt sie sich mit den Auswirkungen dieses Systems auf die Bewertung der künftigen Registraturaufgaben¹³ auseinander und hat Richtlinien für die Projektorganisation erstellt. Die Einsetzung einer Unterar-

¹¹ Hierzu und zum Folgenden: Dokumenta-Depesche. Information 02/2002 des Amtes 6 der Finanzbehörde vom 1. August 2002. S. 1.

¹² Vgl. den Beitrag von Ivy Gumprecht in diesem Band.

¹³ Vgl. dazu Personalmanagement: Impulse für E-Government. Bericht Nr. 1/2003 der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. Köln 2003.

beitsgruppe „Technik“, die dem Austausch der technisch Verantwortlichen dienen soll, ist in diesem Jahr erfolgt.

Die Unterarbeitsgruppe „Regelungen“ hatte Vorschläge für die notwendigen Vorschriften im Zusammenhang mit der Einführung von ELDORADO zusammengestellt. Diese sind nunmehr von der Finanzbehörde aufgegriffen worden, so dass die Unterarbeitsgruppe in dieser Zusammensetzung und Funktion aufgelöst werden konnte. Der dann geschaffene Arbeitskreis „Regelwerk“ der Finanzbehörde, in dem auch Vertreterinnen und Vertreter der Registraturleitungen, des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten und des Staatsarchivs mitarbeiten, berät die Finanzbehörde bei der Erstellung des erforderlichen Regelwerkes.

In Hamburg ist die Finanzbehörde für die Umsetzung der E-Government-Strategie zuständig. War dort bislang das Amt für Organisation und zentrale Dienste verantwortlich, so ist diese Aufgabe seit dem 13. April 2004 dem neu geschaffenen Amt für Bezirke und Verwaltungsreform übertragen worden. Für die Zeit vom 1. November 2003 bis zum 30. September 2005 ist ein behördenübergreifendes Projekt ELDORADO eingesetzt worden, das vom Leiter des Projektes E-Government (PREGO) koordiniert wird. Ziel ist es

- die Behörden und Ämter bei der Umsetzung ihrer Projekte zur Einführung elektronischer Dokumentenverwaltungen – insbesondere den laufenden und zu den IuK-Planungen ab 2004 angemeldeten Vorhaben – fachlich zu unterstützen und das stadtweite Vorgehen bei der Umsetzung zu koordinieren,
- die fachliche Weiterentwicklung des für elektronische Dokumentenverwaltungen von der Stadt erworbenen Softwareproduktes teraDOC[®] sowie der hierauf aufbauenden Verfahren zu koordinieren und
- die für den Einsatz elektronischer Dokumentenverwaltungen erforderlichen allgemeinen Regelungen für das Führen von elektronischen Akten erarbeiten zu lassen.

In der Projekteinsatzungsverfügung ist geregelt, dass das Staatsarchiv dieses Projekt und die Projekte in den Behörden und Ämtern bei der fachlichen Ausrichtung der elektronischen Dokumentenverwaltungen berät, den Beirat als Gremium für den behördenübergreifenden Informationsaustausch leitet und an der Weiterentwicklung des Softwareproduktes teraDOC[®]

mitwirkt sowie in Zusammenarbeit mit der Finanzbehörde unter Beteiligung des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten die Regelungen zum Umgang mit elektronischen Dokumentenverwaltungen erarbeitet.¹⁴

Die aktive Mitgestaltung der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems bietet Archiven die Möglichkeit, ihre Interessen frühzeitig mit denen der Schriftgut produzierenden Stellen abzustimmen und so die eigene Arbeit langfristig zu erleichtern. Darunter fallen die Mitwirkung bei der Erstellung von Aktenplänen und Richtlinien zur Aktenführung bei konventionellen Papierakten wie bei elektronisch gespeicherten Unterlagen. Einen weiteren Schwerpunkt hat das Staatsarchiv Hamburg aufgrund der Nachfrage auf die Fortbildung¹⁵ von Registratorinnen und Registratoren in Form von Grundkursen gelegt. Diese werden mit großem Erfolg ein- bis zweimal jährlich angeboten. Der Bedarf, dieses Angebot noch zu erweitern, zum Beispiel durch Aufbaukurse zur Aktenplangestaltung und -fortschreibung, ist groß, kann aber derzeit aufgrund der Personalsituation des Staatsarchivs Hamburg nicht erfüllt werden. Weitere Angebote für die Fachbereiche im Bereich der Schriftgutverwaltung in Aus- und Fortbildung wären angebracht. Ebenso unterbrochen werden mussten die in Zusammenarbeit mit der Finanzbehörde regelmäßig angebotenen Workshops für Registraturleitende, die ein willkommenes Forum zum Austausch aktueller Fragen und Probleme der Schriftgutverwaltung darstellten. Spezielle Kurse für Schulbürobedienstete im Rahmen der Einarbeitung neuer Kräfte und als Teil des Fortbildungsangebotes der Behörde für Bildung und Sport werden aufrechterhalten und stoßen auf reges Interesse.

Um die Sensibilität für die Probleme der Schriftverwaltung zu fördern, sind Gespräche mit Verwaltungsleitenden geplant. Nicht nur im Bereich der Registraturen, sondern vor allem in den Fachbereichen ist es von grundlegender Bedeutung, das Bewusstsein für einen ordnungsgemäßen Ge-

¹⁴ Finanzbehörde Hamburg – Amt für Organisation und Zentrale Dienste: Einsetzungsverfügung für das Projekt ELDORADO (= Elektronische Dokumentenverwaltung für Registraturen mit teraDOC®) vom 12. November 2003.

¹⁵ Peter Gabrielsson und Klaus-J. Lorenzen-Schmidt: Registratorenfortbildung im Staatsarchiv Hamburg. In: *Der Archivar* 54 (2001) S.144 f. – Vgl. Ksoll-Marcon, wie Anmerkung 4, bes. S. 227–230.

schäftsgang und eine entsprechende Aktenführung zu aktivieren, damit die Einführung elektronischer Speichersysteme erfolgreich sein kann – sonst wird man unbrauchbare Daten oder nicht mehr recherchierbare Dokumente und somit einschneidenden Informationsverlust nicht ausschließen können. Daher wird mittelfristig angestrebt, in Zusammenarbeit mit der Finanzbehörde und dem Personalamt den Bereich der Schriftgutverwaltung in allen Ausbildungsgängen vom mittleren bis zum höheren Dienst und im Schulungsangebot für Quereinsteigende – sofern nicht schon geschehen – adäquat und dauerhaft zu verankern. Die seit gut drei Jahrzehnten vielfach zu konstatierenden Nachlässigkeiten im Umgang mit Schriftgut in den Verwaltungen müssen behoben werden, wenn neue Technologie erfolgreich implementiert werden soll.

5 Schlussfolgerungen

Archive müssen auf die permanenten Veränderungen, insbesondere die Einführung neuer Technologien, wie Dokumentenmanagementsystemen in den Verwaltungen, aktiv und offensiv reagieren, um diese Prozesse mitgestalten und erfolgreich begleiten und durchführen zu können. Hier sind Führungskompetenzen, wie das Change Management, gefragt, um die Archive selbst darauf vorzubereiten und um die Verwaltungen so unterstützen zu können, dass diese digitalen Systeme schon in den Behörden effektiv und rechtskonform funktionieren – und auch später ein schneller Rückgriff auf archivwürdige Unterlagen möglich ist.

Archiven kommt, wie das Beispiel des ELDORADO-Beirates in Hamburg zeigt, in diesem Prozess eine wesentliche strategisch-planerische Funktion zu. Sie heilen Brüche im Bereich der Schriftgutverwaltung, um die sich sonst keine andere Institution in der Verwaltung kümmern kann, dienen dem Transfer zwischen den verschiedenen Ebenen im Bereich der Verwaltungsreform und tragen dazu bei, die strategischen Ziele der E-Government-Konzepte in die konkrete Praxis vor Ort umzusetzen. Sie koordinieren die Gesamtentwicklung und wirken auf die individuelle Umsetzung in den Behörden ein. Dabei müssen sie sich, je nach Partner, auch einer unterschiedlichen Sprache bedienen. Um dabei glaubwürdig zu sein, sind sie

gehalten, selbst als Dienststelle aktiv ihre Verwaltung zu modernisieren und Dokumentenmanagementsysteme zu implementieren.

Dies ist ein wesentlicher Beitrag nicht nur zur Überlieferungssicherung für die Zukunft, sondern auch zur Umsetzung der E-Government-Strategie für die Gegenwart. Daher nehmen Archive eine bedeutende Position ein im Rahmen der Verwaltungsreform als Antwort auf die eingangs benannten gesamtgesellschaftlichen Veränderungen. Zugleich ist es die Chance für Archive, sich zwischen Vergangenheit und Gegenwart im Blick auf die Zukunft neu zu positionieren und so ihre Existenz als (öffentliche) Einrichtungen zu sichern.