

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

aus:

Digitales Verwalten – Digitales Archivieren

Veröffentlichungen aus dem Staatsarchiv der Freien und Hansestadt
Hamburg, Band 19

Herausgegeben von Rainer Hering und
Udo Schäfer

S. 201-209

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
<i>Wolfgang Dippert</i>	
DMS-Einführung in einer Kommunalverwaltung: Archivische Beteiligung und Erfahrungen	201
<i>Christoph Popp</i>	
Autorinnen- und Autorenverzeichnis	211
Teilnehmende	215

DMS-Einführung in einer Kommunalverwaltung: Archivische Beteiligung und Erfahrungen

Christoph Popp

1 Hintergrund und Rahmenbedingungen

Bei der Einführung eines stadteinheitlichen Dokumentenmanagementsystems (DMS) für die Stadtverwaltung Mannheim war und ist das Archiv mitentscheidend beteiligt. Damit war auch die Möglichkeit gegeben, archivische Belange von Anfang an zu vertreten und im Sinne einer durchgehenden Strategie der Schriftgutverwaltung wirken zu können.

Spezifische Mannheimer Voraussetzung für die Beteiligung des Archivs waren und sind die formale Zuständigkeit, die inhaltliche Positionierung innerhalb der Verwaltung und die in der Vergangenheit demonstrierte Offenheit bei IT-Lösungen.

Das Mannheimer Stadtarchiv ist seit 1996, seit der Auflösung des Hauptamtes, zuständig für die Regelung und Überwachung des Geschäftsganges und des allgemeinen Dienstbetriebes in Bezug auf Aktenordnung und Aktenplan. Die formelle Zuständigkeit wurde in den letzten Jahren verstärkt wahrgenommen bei der Überarbeitung des Rahmenaktenplans und dem Angebot von Schulungen für Schriftgutverwaltung und Vorgangsbearbeitung.

Schon seit den 1960er Jahren ist das Zwischenarchiv, das derzeit rund sechs Kilometer Akten umfasst, für weite Bereiche der Verwaltung ein selbstverständlicher und regelmäßig kontaktierter Ansprechpartner bei Problemen der Registraturen. Besonders die Übernahme der Aufgabe „Bauakteneinsicht“ mit über 150 000 Bauakten und mehr als 480 externen Kunden pro Jahr hat das Zwischenarchiv als Dienstleister innerhalb der Verwaltung und für den Bürger ins Bewusstsein gerückt. Konkrete Erfahrungen und

praktische Erleichterungen für die abgebenden Dienststellen sind für das Gewicht eines kleinen Amtes innerhalb der Kommunalverwaltung förderlicher als die bloße Zuständigkeit.

Durch seine EDV-Aktivitäten hat das Archiv auch einen guten Ruf bei den für die IT zuständigen Stellen der Stadt: Das in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsinformatik der Uni Mannheim entwickelte Bestandsverwaltungs- und Rechercheprogramm „FindStar“ mit derzeit über 400 000 Einträgen bei Akten, Dokumentationen, Bildern, Plakaten und Filmen erregte als erste große, lizenzfreie Datenbank der Verwaltung die Aufmerksamkeit des Fachbereichs Informationstechnologie. Die umfangreiche Digitalisierung der Bild- und Plakatsammlung des Archivs mit über 45 000 Einzelbildern und 12 000 Plakaten trägt im Zeitalter der visuellen Wahrnehmung schnell Früchte bei Benutzung und Öffentlichkeitsarbeit.

So war das Archiv *von beiden Seiten* präsent, als die Erfordernisse der EDV-Landschaft und die Problemlagen der papiergestützten Verwaltung die Einführung eines DMS nahe legten. DMS steht hier wie im Folgenden übrigens für eine IT-gestützte Vorgangsbearbeitung; die ältere und eigentlich nicht mehr passende Abkürzung hat sich als Schlagwort aber gehalten. Die Problemlagen der Mannheimer Dienststellen unterscheiden sich wohl in nichts von denen anderer Verwaltungen:

- Zentral- und Abteilungsregistraturen wurden immer mehr abgebaut, die Zuständigkeit für die Ablage und Aktenführung obliegt den Sachbearbeitern.
- Die Sachbearbeiterablagen werden zunehmend individueller und inhomogener, damit steigt aber auch der Suchaufwand, insbesondere bei arbeitsteiligen Vorgängen.
- Das Wissen um Grundsätze einer effizienten Schriftgutverwaltung ist bei den vielen Neu- und Quereinsteigern unbekannt, wenn es nicht amtsintern geschult und tradiert wird.
- Insbesondere die massenhafte Verwendung von E-Mails hat zu einem Medienbruch geführt; Vorgänge zerfallen in einen papiernen Teil, in Dateien aus BK-Verfahren und in E-Mails als Weiterleitungsmedium.

Nahezu überall wird geklagt, dass der Suchaufwand nach bestimmten Informationen immer mehr Zeit beanspruche und dass die Zersplitterung von Vorgängen es immer öfter erschwere, den Sachstand präsent zu haben.

Auch wird häufig genannt, dass die Übersicht über die laufenden Vorgänge leide und der Steuerungsaufwand immer komplexer werde. Solche Klagen sind nahezu uniform zu hören: von Verwaltungen aller Ebenen bis hin zu Unternehmen und Verbänden.

2 Der Auslöser der DMS-Einführung

Auslöser der Beschaffung eines DMS war die Einführung von SAP R 3 / ISPS zum 1.1.2002 für das Haushalts- und Kassenwesen. Damit verbunden war die zwingende Anforderung einer dauerhaften Archivierung mit einem Verfahren, das den Ansprüchen der Revisionssicherheit genügt. Wegen des immensen Datenvolumens und drohender Performanceverluste sollte die elektronische Archivierung zügig einsetzen. Parallel dazu sollten auch Daten aus Vorverfahren im Bereich des Haushalts- und Steuerwesens archiviert werden.

In das Projekt floss ebenfalls der Wunsch der Stadtverwaltungsspitze ein, für die Archivierung von E-Mails eine Lösung zu finden, nachdem die bisherigen Praktiken des individuell organisierten Speicherns auf CD-ROMs einen hohen Suchaufwand und die Gefahr von Datenverlusten nach sich zogen. Außerdem war die Ablösung von Papierregistraturen wegen der damit verbundenen Einsparungen bei Raum und Personal ein gewichtiger Faktor.

In den Vorberatungen kristallisierte sich schnell heraus, dass nur ein stadtweit einheitliches DMS nach DOMEA-Standard in Frage kam, da In-sellösungen und Verfahrensvielfalt bei einem zentralen Rückgrat der kommunalen Schriftgutverwaltung zu einem nicht vertretbaren Mehraufwand führen würden. Als erster Schritt wurde im Rahmen des SAP-Einführungsprojekts eine Arbeitsgruppe „SAP-Archivierung – Produktauswahl“ beauftragt, die Anforderungen an ein DMS in fünf ausgewählten Pilotbereichen zu ermitteln, daraus einen gewichteten Kriterienkatalog abzuleiten und die Produktauswahl vorzunehmen. Diese Arbeitsgruppe wurde gemeinsam geleitet vom Leiter des Fachbereichs Informationstechnologie und dem Leiter des Stadtarchivs.

Bis November 2001 war ein Kriterienkatalog erstellt, der mit 84 Einzelkriterien aus allen Pilotbereichen einschließlich der IT-Landschaft und der

elektronischen Archivierung, davon 14 K.O.-Kriterien, eine gewichtete Produktauswahl zuließ. Als Ergebnis der Präsentationen, der Referenzkundenbesuche und der abschließenden Verhandlungen erfolgte im Juli 2002 die Entscheidung für das Produkt DOMEA als wirtschaftlichste Lösung. Im Rahmen des damals noch geltenden Rahmenvertrags des Bundes, dem die Stadt Mannheim beigetreten war, erfolgte der Vertragsabschluss mit der SER Solutions Deutschland GmbH.¹

Die Kommission für Informationsverarbeitung als zentrales Steuerungsgremium der IT-Landschaft der Stadt Mannheim erteilte im April 2002 dem Fachbereich Informationstechnologie und dem Stadtarchiv den Projektauftrag, das Produkt DOMEA zu beschaffen, die Einführung in den Pilotprojekten vorzunehmen, ein Konzept für die dauerhafte Archivierung vorzulegen und für die weiteren Projekteinführungen ein Konzept zu erstellen. Die Projektleitung hatten gemeinsam inne ein Mitarbeiter des Fachbereichs Informationstechnologie und der Autor.

3 Die Teilprojekte

Das Teilprojekt „SAP-Archivierung“, angesiedelt beim Kämmereramt, gliederte sich wegen der speziellen Einzelanforderung in drei Arbeitsaufträge. Dem Vorteil der klaren und unstrittigen Struktur der zu archivierenden Daten, die sich nach SAP als führendem System richteten, stand der Nachteil der Abhängigkeit von SAP-seitig getroffenen Festlegungen und Vorgaben gegenüber.

Die optische Archivierung der rund 80 Drucklisten aus SAP erforderte einen hohen Identifizierungs- und manuellen Änderungsaufwand. Die Archivierung von *Archivierungsobjekten* aus SAP wird derzeit als Pilotierung bei der Landeshauptstadt Stuttgart durchgeführt, ein Vorgriff auf deren Lösung erscheint wenig sinnvoll. Die Archivierung von unterschriebenen

¹ Erfreulicherweise hatten die Turbulenzen der Muttergesellschaft SER AG, die zur Ausgründung unseres Vertragspartners in die SER E-Government Deutschland GmbH und letztendlich zur Übernahme durch die OPEN TEXT E-Government Deutschland GmbH führten, keinen störenden Einfluss auf das Einführungsprojekt.

Anordnungen erweist sich nur dann als wirtschaftlich sinnvoll, wenn die Papierdokumente danach vernichtet werden dürfen. Dies setzt bei der derzeitigen Rechtslage eine farbechte Digitalisierung voraus, die den Scanaufwand zeitlich erheblich verlängert und ein Datenvolumen erzeugt, das derzeit wirtschaftlich nicht vertretbar ist. Der Teilauftrag wird wieder aufgenommen, sobald sich, was demnächst zu erwarten ist, die Rechtslage geändert hat beziehungsweise bei neuen organisatorischen Anforderungen.

Als erstes Teilprojekt ging das *Steueramt* mit der Archivierung der Steuerbescheide aus den vergangenen Jahren im Januar 2003 produktiv. Bei den laufenden Vorgängen wurde unterschieden zwischen Vorgangsbearbeitung mit Unterstützung durch ein Fachverfahren und der Arbeit im fachneutralen Bereich, bei dem DOMEA das führende System sein wird.

Als Fachverfahren wird eingesetzt das Produkt KA-Toolset der Firma ivl, Leverkusen.² Die Sachbearbeitung wird nach wie vor in diesem Fachverfahren erfolgen, der Fall wird anschließend nach DOMEA übergeben und der einzelne Steuervorgang dort geführt. Wegen der langen Vorhaltefristen, die bei steuerlichen Verfahren erforderlich sind, wurde eine separate Altregistratur angelegt. Vermieden werden sollte auf jeden Fall, dass ein Vorgang nach der Archivierung, das heißt auch nach der „Vertiffung“, wieder aktiviert werden müsste, zum Beispiel wegen eines erneuten Eingangs. Die dann nötige OCR-Erkennung und aufwändige Kontrolle kann mit der gewählten Altregistratur-Lösung vermieden werden.

Die allgemeine Verwaltung des Steueramts beginnt parallel mit der Einführung von DOMEA bei der fachneutralen Vorgangsbearbeitung. Hier konnte der für das TP Dezernat V / Dezernatsregistratur entwickelte „Allgemeine Verwaltungsprozess“ eingesetzt werden, der damit seine breite Anwendbarkeit bewiesen hat. Damit werden, bei frühem Erfassen, alle nicht-anwendungsspezifischen Vorgänge bearbeitet.³

Ein klassisches Papieraktenproblem war der Auslöser des Teilprojekts „KFZ-Zulassung“. Hierbei handelt es sich um rund 180 000 KFZ-Zulassungsakten in groß dimensionierten Paternoster-Anlagen, bei denen die Mechanik altersbedingt zu versagen drohte. Die Ablösung der so genannten

² Dieses Produkt ging während des Projekts auf die Firma GES, Wiesbaden, über.

³ Siehe auch die Abbildung im Anhang.

„Tröge“ sollte eingebettet sein in ein Fachverfahren, das ebenfalls von der Firma ivl, später GES, in der Einführung war. Als zeitraubendes Problem erwies sich die Abstimmung mit diesem Fachverfahren, da dort eine Übernahme von eingehenden Dokumenten und die Archivierung von Dokumenten im MS-Word-Format nicht vorgesehen war und nur mit großem Aufwand erreicht werden konnte.

Auf die Altdatenübernahme durch Einscannen der Zulassungsakten wurde aus wirtschaftlichen Gründen verzichtet. Andererseits haben diese Akten einen Durchlauf von drei bis maximal vier Jahren, das heißt, dass nach dieser Zeit fast alle Zulassungen mindestens eine qualifizierte Änderung (Ab- oder Ummeldung o. ä.) hinter sich haben, bei der die Akte dann neu angelegt werden muss. Insofern kann das Teilprojekt mit dieser Ablösungsdauer leben. Der Terminplan dieses Teilprojekts war stark von der Einführungsplanung des Fachverfahrens abhängig und musste dementsprechend oft angepasst werden.

Der Auftrag, ein Konzept für die *E-Mail-Archivierung* zu entwickeln, wurde von der Verwaltungsspitze erteilt. Geprüft werden sollte, inwiefern DOMEA das Problem der massenhaft vorhandenen, in der Outlook-Umgebung individuell abgespeicherten und damit auf individuelle Sicherungsstrategien verwiesenen E-Mails lösen könne. Die Analyse der in und mit E-Mails transportierten Informationen und der Strukturen ergab, dass eine separate Speicherung von E-Mails dysfunktional ist. E-Mails sind, sofern überhaupt aktenrelevant, immer der Träger eines Schreibens in einem Vorgang. Ihre separate Abspeicherung würde die Vorgangsstruktur dauerhaft zerstören beziehungsweise den Vorgang nur mit unvertretbarem Aufwand rekonstruierbar werden lassen: Der Medienbruch zwischen Papier, Dateien im File-System und E-Mails in der Outlook-Umgebung wäre damit zementiert. Rechtlich wäre damit die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns und die Vollständigkeit und Wahrhaftigkeit der Akten nicht mehr gegeben. Eine sofortige flächendeckende Einführung von DOMEA wäre unwirtschaftlich, wenn ein großer Teil der lizenzkostenpflichtigen Installationen nur zur E-Mail-Archivierung benutzt würde. Sobald DOMEA flächendeckend eingeführt ist, sollte der stadinterne E-Mail-Verkehr auf *private Mitteilungen* beschränkt sein; dienstliche beziehungsweise aktenrelevante Vorgänge werden dann direkt und vollständig in DOMEA abgewickelt.

Als Beispiel für eine planende, strategisch arbeitende Verwaltungseinheit wurde das Büro des Dezernats V, Dezernat für Bildung, Kultur und Sport, ausgewählt. Acht Personen, darunter der Bürgermeister, sind dort praktisch ausschließlich mit Aufgaben der Leitung und Führung, mit hohem E-Mail-Anteil und umfassendem Zuständigkeitsbereich aktiv. Als erste Phase des Teilprojekts „Dezernat V / Dezernatsregistratur“ wurde eine IST-Aufnahme der bestehenden Prozesse und Abläufe sowie der Informationsablagen im Dezernatsbüro vorgenommen. Daraus wurde in Auswertung der Schwachstellen ein Feinkonzept mit SOLL-Konzept erstellt und die nötigen organisatorischen und IT-technischen Voraussetzungen geplant.

In einer umfangreichen Testphase wurde ein Prototyp des allgemeinen Verwaltungsvorgangs in DOMEA angelegt und nach verschiedensten Kriterien getestet. Die daraus erwachsenen Anforderungen ließen sich zum Teil mit Bordmitteln, zum Teil über Aufträge an SER / OPEN TEXT realisieren. Als Nebeneffekt dieses Teilprojekts erfolgten umfangreiche Schulungen der IT-Betreuer vom Fachbereich Informationstechnologie.

Die realisierte Anwendung konnte mit Auslieferung des Service Pack 3 im November 2003 abgenommen werden – unmittelbar danach übernahm das TP Steueramt diese Lösung für die Vorgangsbearbeitung in der fachneutralen Verwaltung.

Das Teilprojekt „Dezernat V / Dezernatsregistratur“ hatte im Projektverlauf immer wieder mit Unterbrechungen zu leben, die aus den Erfordernissen der Tagesarbeit des Dezernats erfolgten: Wichtige politische Entscheidungsphasen, Haushaltskonsolidierungsrunden oder Großprojekte ließen das DMS-Projekt zurücktreten. Darüber hinaus kam es zu Akzeptanzproblemen, die im Wesentlichen dem DOMEA innewohnenden Zwang zu einer strukturierten Vorgangsbearbeitung geschuldet waren: Die Zuordnung eines Schreibens zu einem Vorgang, die Vergabe von Aktenzeichen und die Nutzung der Steuerungsinstrumente, Vermerke und Verfügungen – vom „weglegen“ über das „z. K.“ bis zum „z. d. A.“ – waren nicht mehr gängige Praxis. Da es beim momentanen Stand der Haushaltslage nicht möglich war, eine verbindliche Planung für die – vom Dezernat ausdrücklich gewünschte – zügige horizontale wie vertikale Ausbreitung von DOMEA zu verabschieden, bat der Bürgermeister um die Verschiebung der Echt-Einführung.

Das Gesamtprojekt befindet sich derzeit in der Abschlussphase: Nach dem Produktivgang des Teilprojekts Steueramt werden die noch anstehenden Aufgaben, die zum großen Teil in Zeitplanung und Vorgaben von äußeren Umständen abhängen, in die Linie zurückgegeben. Die verantwortlichen Gremien der Stadtverwaltung werden die schwierige Aufgabe haben, eine Ausbreitungsstrategie in Zeiten der Haushaltskonsolidierung und der Personalkosteneinsparung zu finden. Außer bei der Ablösung von Papierregistaturen ist die Einführung von DMS-Systemen kein Personalkostenreduzierungsprojekt; eher ist es umgekehrt: Ein DMS kann einen wichtigen Beitrag leisten, damit eine personell ausgedünnte Verwaltung die quantitativ wie qualitativ steigenden Anforderungen auch in Zukunft bewältigen können wird.

4 Fazit und Ausblick

Aus der Sicht des Archivs war die Verankerung der Langzeitarchivierung im Projektauftrag existentiell: Das Konzept zur „Aussonderung elektronischer Akten und dauerhaften elektronischen Langzeitarchivierung“ war nur im Verbund mit dem Fachbereich Informationstechnologie realisierbar.

Auf das Konzept soll hier nur am Rande eingegangen werden: Ausgehend von der Grundlage der Archivierung ohne Systembrüche verbleibt ein Vorgang von der Anlage bis zur dauerhaften Archivierung in DOMEA beziehungsweise in dem von DOMEA unterstützten Archivsystem. Für Bewertung und Aussonderung werden Tools bereitgestellt und eine weitgehende Automatisierung angestrebt; der Zugriff des Zwischenarchivs beginnt unmittelbar nach der „z. d. A.“-Verfügung. Die Einheitlichkeit des Systems erlaubt auch eine integrierte Langzeitarchivierungs- und Migrationsstrategie.

Das Stadtarchiv Mannheim wird das Konzept zur „Aussonderung elektronischer Akten und dauerhaften elektronischen Langzeitarchivierung“ auf der nächsten AUDES-Tagung in Mannheim vorstellen.

Nachdem sich im Lauf der Einführung immer mehr herauskristallisiert hatte, dass gerade die disziplinierende Funktion bei der Vorgangsbearbeitung auf Akzeptanzprobleme und zum Teil Unkenntnis gestoßen war, haben wir ein Schulungsprogramm erarbeitet, mit dem noch vor der Einfüh-

rung von DOMEA die klassischen Instrumentarien der bürokratischen Verwaltung wieder gestärkt werden können. Dies ist eine unabwendbare Voraussetzung für gelungene Einführungsprojekte.

Die dabei entstandenen Schulungsunterlagen – der Leitfaden *Akte, Vorgang und Vermerk* und die Präsentation *Akten – nur Staub und Langweile* – können von der Homepage des Stadtarchivs (www.stadtarchiv.mannheim.de) unter „Veröffentlichungen“ heruntergeladen werden.

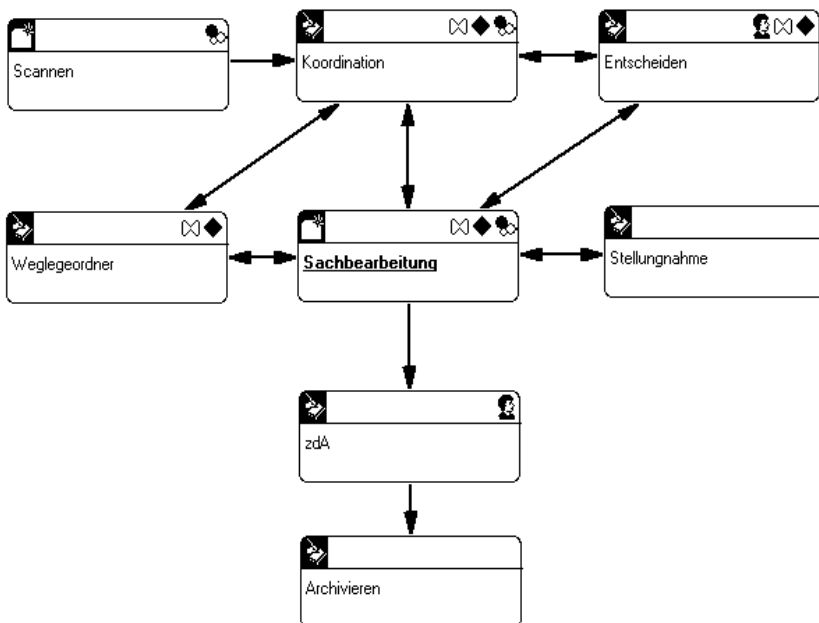


Abbildung: Allgemeiner Verwaltungsprozess