

**Schriftgutverwaltung im Umbruch –
Der DOMEA[®]-Pilot in einer nordrhein-westfälischen
Mittelbehörde**

TRANSFERARBEIT

im Rahmen der Laufbahnprüfung für den höheren Archivdienst an der
Archivschule Marburg – Institut für Archivwissenschaft

Dr. des. Thomas Brakmann

Staatsarchivreferendar beim Landesarchiv NRW – Staatsarchiv Münster

41. Wissenschaftlicher Kurs, Februar/März 2008

Betreuende: Dr. Ralf-Maria Guntermann (Staatsarchiv Münster)

Dr. Alexandra Lutz (Archivschule Marburg)

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG	3
1. DIE EINFÜHRUNG VON DOMEA® WINDESK IN DER MITTELBEHÖRDE	4
A) PROJEKTZIELE	5
B) VORGEHEN	5
C) ANALYSEN IM VORFELD	6
D) PILOTIERUNGSPHASE	8
E) BEWERTUNG DER SYSTEMEINFÜHRUNG.....	9
F) FAZIT DER DOMEA®-EINFÜHRUNG	10
2. DIE ELEKTRONISCHE SCHRIFTGUTVERWALTUNG	11
A) STRUKTURIERTE ABLAGE NACH AKTENPLAN.....	12
B) METADATEN BEI NEUANLAGE EINER AKTE: PHASE I.....	14
C) DAS ZDA-VERFÜGEN: PHASE II.....	17
D) VERLAGERUNG IN DIE ELEKTRONISCHE ALTREGISTRATUR: PHASE III	18
E) ABGABE IN DAS ARCHIV ODER VERNICHTEN: PHASE IV.....	19
F) BEWERTUNG	20
3. ANFORDERUNGEN	22
4. ZUSAMMENFASSUNG	25
LITERATUR	27

Einleitung*

Die allgemeine Verwaltungsmodernisierung wird von organisatorischen und informationstechnischen Innovationen geprägt. Die Umsetzung der eGovernment-Vorgaben erfordert die Führung der „elektronische Akte“ zur dauerhaften und revisionssicheren Ablage von Dokumenten und zur Erleichterung der elektronischen Kommunikation. Online-Dienstleistungen werden erst dann ihre effiziente Wirkung zeigen, wenn Dokumente verwaltungsintern medienbruchfrei bearbeitet werden können.¹ Mit der Einführung einer elektronischen Akte befindet sich die Schriftgutverwaltung, also die „rationelle, wirtschaftliche und kontrollierte Erfassung, Benutzung, Verwaltung, Bewirtschaftung und Kassation betriebsinterner und prozessgebundener Daten und Dokumente mit Geschäfts- und/oder Rechtsrelevanz“ in einer einschneidenden Umbruchsphase.² Daten und Dokumente sind dabei alle geschäftsrelevanten Unterlagen, die im Tagesgeschäft anfallen, auch und gerade wenn sie elektronisch vorliegen, sei es als E-Mail oder als Eintrag in einer Datenbank.

Die Umstellung der Schriftgutverwaltung von einer analogen zu einer elektronischen Aktenführung ist somit für die gesamte Organisation einer Behörde von fundamentaler Bedeutung, betrifft sie doch das Herzstück der Verwaltung schlechthin. Ein elektronisches Dokumentenmanagementsystem muss genau jene Voraussetzungen erfüllen, wie sie auch für eine rechtskonforme und aktenmäßige analoge Aktenführung gelten, dass eben keine Unterlagen produziert werden, für die „nicht mehr genau feststellbar ist, wann, wie, von wem, wo und warum sie in welchem Zusammenhang erstellt oder empfangen wurden“.³ Mit Unterlagen, deren Kontext nicht rekonstruiert werden kann, lassen sich weder Arbeitsprozesse und die Regierungsführung nachvollziehen, noch historisch überzeugende Einsichten über das Verwaltungshandeln gewinnen. Die Verlässlichkeit, Authentizität, Integrität, Benutzbarkeit, Haltbarkeit und Vertrauenswürdigkeit digitaler Unterlagen müssen in der digitalen wie in der analogen Aktenführung als Basisanforderungen gewährleistet werden. Eine nachträgliche Rekonstruktion der Echtheit und Wahrheit, eine Rekonstruktion von Zusammenhängen oder auch von Inhalten eines Vorgangs samt seiner Dokumente gilt es aus juristischer und wirtschaftlicher Perspektive unbedingt zu vermeiden.

Archive müssen bereits im Vorfeld einer System Einführung auf die Struktur digitaler Unterlagen und den Aussonderungsprozess Einfluss nehmen, um eine spätere Übernahme, Bewer-

* Der Beitrag ist eine überarbeitete und gekürzte Fassung der Transferarbeit, die der Verfasser im Frühjahr 2008 an der Archivschule Marburg und am Landesarchiv Nordrhein-Westfalen – Staatsarchiv Münster eingereicht hat.

¹ Vgl. Ildiko Knaack/Hans-Peter Göttsche (Bearb.), Vorgangsbearbeitungssysteme als Basistechnologie für E-Government, Bonn 2004 (Modul aus dem E-Government Handbuch), S. 9.

² Vgl. Peter M. Toebak, Records Management. Ein Handbuch, Baden 2007, S. 591.

³ Vgl. ebd., S. 103.

tung, Erschließung und Benutzung garantieren zu können.⁴ Versäumnisse bei der Neuanlage einer Akte können nicht absehbare Folgekosten für die Behörden und für die zuständigen Archive verursachen. Die Einführung einer elektronischen Vorgangsbearbeitung bietet einem Archiv die Chance, sich als „vollwertiger Gesprächspartner in der Trägerorganisation“ zu positionieren - eine mögliche strategische Partnerschaft zum beiderseitigen Vorteil.⁵

Bis heute hat sich die elektronische Vorgangsbearbeitung bis auf wenige Pilotprojekte in der öffentlichen Verwaltung noch nicht durchgesetzt. Bei den Einführungsprojekten elektronischer Bürosysteme in der Landesverwaltung von Nordrhein-Westfalen dominieren überwiegend Anwenderbedürfnisse und politische Vorgaben gegenüber Fragen der Nachhaltigkeit. Die Konzepte enden in der Regel am Ende der ersten Phase des Lebenszykluskonzeptes, eben beim Versenden der Unterlagen. Damit aber eine sichere Speicherung und Übernahme der digitalen Unterlagen in das Landesarchiv gewährleistet werden kann, ist ein kontrollierter schriftgutverarbeitender Prozess von der Neuanlage eines Vorgangs bis zu seiner Aussonderung notwendig. Um diese archivischen Belange einzufordern und ein nachhaltiges und rechtssicheres Informationsmanagement sowie einen latenten Rechtsverstoß zu vermeiden, möchte das Landesarchiv die aktenführenden Stellen bei der Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung beraten. Im Folgenden steht der DOMEA[®]-Pilot in einer nordrhein-westfälischen Mittelbehörde im Focus. Auf der Grundlage der Qualitätsnorm für die Schriftgutverwaltung (DIN ISO 15489-1) und des DOMEA[®]-Organisationskonzepts 2.1 samt seiner Erweiterungsmodule wird die Systemeinführung, die Projektplanung und die Umsetzung des Lebenszykluskonzepts skizziert und bewertet.

1. Die Einführung von DOMEA[®] WinDesk in der Mittelbehörde

Seit September 2005 verfolgt die Behördenleitung die Einführung des Vorgangsbearbeitungssystems DOMEA[®] WinDesk der Firma Open Text. Das System wurde nach dem Anforderungskatalog 2.0 des DOMEA[®]-Organisationskonzepts 2.0 zertifiziert.⁶ Damit ist gewährleis-

⁴ Vgl. Margit Ksoll-Marcon, eGovernment in Bayern – eine Grundlage für die Schriftgutverwaltung und die Rolle der Archive, in: *Archivalische Zeitschrift* 88, 2006, S. 511-524, S. 511 f. Vgl. auch Christoph Popp, *Dokumenten-Management / Schriftgutverwaltung. Von der archivischen Kernkompetenz zur Beratungsdienstleistung*, in: *Archive auf dem Markt? Vermarktung und Verwaltung archivischer Dienstleistungen*; Vorträge im Rahmen des 63. Südwestdeutschen Archivtags am 17. Mai 2003 in Ludwigshafen am Rhein, Stuttgart 2004, S. 23-30, S. 25.

⁵ Vgl. Toebak, *Records Management* (wie Anm. 2), S. 95.

⁶ Vgl. DOMEA[®]-Konzept: *Anforderungskatalog 2.0*, März 2005 (Schriftenreihe der KBSt 71); Prüfbericht: *Zertifizierung von Produkten zur IT-gestützten Vorgangsbearbeitung nach dem DOMEA[®]-Konzept 2.0 für Open Text DOMEA[®] Version 4 der Open Text eGovernment Deutschland GmbH*, 27.01.2006. Die Veröffentlichungen der KBSt zum DOMEA[®]-Konzept finden sich im Internet unter www.verwaltung-innovativ.de.

tet, dass die fachlichen Anforderungen überwiegend mit dem KBSt-Standard übereinstimmen.⁷

a) Projektziele

Die Behörde verfolgt mit der Einführung von DOMEA[®] in erster Linie informationsbezogene Ziele: Orts- und zeitunabhängiger sowie paralleler Zugriff auf den aktuellen Bearbeitungszustand der elektronischen Unterlagen, schnellere Recherchemöglichkeiten mit umfassenderen Ergebnissen, die Führung vollständiger elektronischer Akten statt Hybridakten (kein Nebeneinander mehr von Papierakte, Umlaufmappe, Outlook-Ablage und File-System), Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns und Protokollierung aller Entscheidungsprozesse und Aktivitäten. Darüber hinaus sollte mit DOMEA[®] WinDesk eine Optimierung der Geschäftsprozesse (Verkürzung der Laufzeiten, umfangreichere und schnellere Informationsbereitstellung, schnellerer Zugriff auf alle Unterlagen) angestoßen und der bearbeiterunabhängige und parallele Zugriff auf Vorgänge ermöglicht werden. Ferner erwartete man kürzere Transport- und Wegezeiten und Einspareffekte durch einen sich reduzierenden Raum- und Papierbedarf sowie eine verbesserte standortunabhängige Zusammenarbeit der einzelnen Organisationseinheiten der Mittelbehörde.

b) Vorgehen

Die Einführung von DOMEA[®] liegt in den Händen einer Projektgruppe, die durch einen Berater der Firma Open Text unterstützt wurde. Dieser war über einen Zeitraum von zwei Jahren ein- bis dreimal wöchentlich in der Behörde präsent, nahm die Planung des Pilotbetriebs und die Angleichung des Systems an die organisationsbezogenen Besonderheiten vor und beriet die Projektgruppe bei der Erstellung der Einführungsstrategie, neuer Systemfunktionalitäten, des Ist- und Soll-Konzepts sowie bei der Formulierung des Fachkonzepts und der Schulungsunterlagen. Die Projektgruppe „Elektronische Unterlagen“ des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen nahm früh den Kontakt zur Projektgruppe der Mittelbehörde auf. Im Juni 2006 stellte sie der Behörde ihre Empfehlungen zur Aussonderung und Archivierung elektronischer Unterlagen vor und diskutierte mit der Projektgruppe über die Bedeutung des Aktenplans und des Aktenzeichens in der Vorgangsbearbeitung sowie über eine mögliche Kooperation mit dem Landesarchiv bei der Hinterlegung von Steuerungsinformationen.⁸ Zu einer weiteren Zusammenarbeit kam es aber zunächst nicht.

⁷ Vgl. DOMEA[®]-Konzept: Organisationskonzept 2.1. Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang, November 2005 (Schriftenreihe der KBSt 61).

⁸ Landesarchiv NRW: Empfehlungen zur Aussonderung und Archivierung aus Dokumenten-Management-Systemen (DMS) und Vorgangs-Bearbeitungs-Systemen (VBS). Erarbeitet von der Projektgruppe „Elektronische Unterlagen“ des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen, Münster/Düsseldorf/Detmold 2006.

Die DOMEA[®]-Projektgruppe entschied sich für eine organisationsbezogene Einführung von DOMEA[®] WinDesk. An einem Stichtag sollte ein Dezernat in einem Zug mit dem Vorgangsbearbeitungssystem ausgestattet werden.⁹ Zum Test- und Pilotdezernat wurde das Querschnittsdezernat bestimmt, das ohnehin mit Organisationsangelegenheiten und sämtlichen Belangen der Informationstechnik betraut ist. Nach erfolgreicher Pilotierung sollte die Ausweitung auf ein weiteres Dezernat erfolgen. Die Projektgruppe hat sich dazu entschlossen, bei der Einführung von DOMEA[®] WinDesk dezernatsweise vorzugehen, um so die dezernatspezifischen Besonderheiten (u. a. technische Schnittstellen zu IT-Fachverfahren, Übernahme von Altdaten nach DOMEA[®]) in das vorliegende Fachkonzept aufzunehmen. Priorität hatte dabei der Grundsatz, die dezernatspezifischen Arbeitsprozesse nicht zu verändern und den Ist-Stand der analogen Schriftgutverwaltung der Dezernate möglichst umfassend im Vorgangsbearbeitungssystem abzubilden. So erhoffte man sich eine bessere Akzeptanz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die Arbeit am Fachkonzept ist entsprechend eine Daueraufgabe der Projektgruppe.

c) Analysen im Vorfeld

Auf eine ausführliche Dokumentation der bestehenden Geschäftsprozesse und auf eine Evaluation und Mängelanalyse der konventionellen Schriftgutverwaltung in den Dezernaten, wie sie die Qualitätsnorm DIN ISO 15489-1 vor der Implementierung eines elektronischen Bürosystems vorschreibt, verzichtete die Projektgruppe.¹⁰ Allerdings machte sich die Gruppe im Vorfeld vor Ort ein Bild von der Schriftgutverwaltung in den einzelnen Dezernaten (Aktentplan, Berechtigungen, Metadatenpflege, Altregistratur und Aufbewahrungsfristen) und evaluierte die jeweiligen Postläufe. Ziel war es, sich vor Einführung des elektronischen Bürosystems in den Dezernaten ein Bild zu verschaffen, welche Prozesse in DOMEA[®] abgebildet werden müssen, und die Dezernate persönlich über den Stand der Einführung zu informieren.

⁹ Nach Einführung einer elektronischen Vorgangsbearbeitung werden papierene Teile einer Akte nicht nachgeschickt, sondern Papierakte (-vorgang/-dokument) und elektronische Unterlagen sollen miteinander „verknüpft“ werden. Die Umsetzung dieser Verknüpfung ist noch nicht gelöst. Für Kartenwerke soll generell die Papierüberlieferung beibehalten werden.

¹⁰ Vgl. auch DOMEA[®]-Konzept: Erweiterungsmodul zum DOMEA[®]-Organisationskonzept 2.1. - Projektleitfaden zur Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung, November 2005 (Schriftenreihe der KBSt 80), S. 37-56; DIN-Fachbericht ISO/TR 15489-2: Information und Dokumentation – Schriftgutverwaltung – Teil 2: Richtlinien (Deutsche Fassung von ISO/TR 15489-2) [2004], S. 7-13.

In Sachsen wurden diese Untersuchungen nur in Ansätzen im Vorfeld der Erstellung des „Rahmenkonzepts zur Einführung von IT-gestützter Vorgangsbearbeitung für die sächsische Landesverwaltung“ durchgeführt, was die Arbeit der Projektgruppe erschwerte. Vgl. Andrea Wettmann, Standards in der Praxis: Erfahrungen bei der Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems in Sachsen, in: Barbara Hoen (Hrsg.), Planungen, Projekte, Perspektiven. Zum Stand der Archivierung elektronischer Unterlagen; 10. Tagung des Arbeitskreises „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“, 14. und 15. März 2006 in Düsseldorf, Düsseldorf 2006 (Veröffentlichungen des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen 10), S. 39-48, S. 41 f.

Die Ergebnisse steuerten maßgeblich die Anpassung des Systems an die Erfordernisse der jeweiligen Organisationseinheit und flossen unmittelbar in das Fachkonzept ein.

Der Gang durch alle Dezernate der Mittelbehörde vermittelte der Projektgruppe einen Eindruck über den Zustand der Schriftgutverwaltung in der Behörde. In ihrer schemenhaften Ist-Analyse kommt die Gruppe zu dem Schluss, dass die bisherige Praxis der papierbasierten Aktenführung nicht mehr die Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns garantiert. Unterlagen zu einem Projekt werden bei unterschiedlichen Personen in verschiedenen Gefügen gehalten: Dokumente in Papierform dezentral beim Sachbearbeiter, elektronische Dokumente und Posteingänge im File- oder E-Mail-System, Dokumente oder Daten in Fachanwendungen. Dies verhindert die Durchgängigkeit aller Bearbeitungsprozesse und damit auch ein effizientes Arbeiten. Da es in den Dezernaten keine verbindliche Ablagestruktur von elektronischen Dokumenten gibt, verlängern sich Suchzeiten und die Übersichtlichkeit über den Informationsstand ist beeinträchtigt.¹¹

Die Schriftgutverwaltung der Behörde unterliegt einer dezentralen Organisation und Verantwortlichkeit. Üblich ist die Sachbearbeiterablage; nur in wenigen Dezernaten gibt es eine Registratur auf Dezernatsebene. Die Anlage der Akten, die Vergabe der Aktenzeichen sowie die Wiedervorlagen erledigen die Sachbearbeiter selbst. Die Aussonderung von Unterlagen findet auf Dezernatsebene statt. Die Erstellung von Aktenverzeichnissen für die Aussonderung obliegt dem für die Altablage verantwortlichen Mitarbeiter. Die Mittelbehörde hat keinen einheitlichen Aktenplan; in den meisten Dezernaten gibt es einen Aktenplan auf der Grundlage des Geschäftsverteilungs- bzw. des Muster-Produkt- und Leistungskatalogs. Die Aktenpläne sind grundsätzlich organisationsbezogen (die ersten beiden Ziffern bezeichnen immer die Organisationskennziffer). Dies ist aufgrund der häufigen Zuständigkeitswechsel im Zuge der Verwaltungsmodernisierung sehr problematisch, da jede Veränderung der Organisation eine Revision des Aktenplans notwendig macht. Die Entwicklung und die Pflege der Aktenpläne liegen, wie die Verantwortung für die Schriftgutverwaltung insgesamt, in der Zuständigkeit des jeweiligen Dezernats. Aufgrund der flachen Gliederung und des Organisationsbezugs des Aktenplans forderte die Projektgruppe eine generelle Revision des Aktenplans im Vorfeld der DOMEA[®]-Einführung. Die Gruppe konnte sich aber mit ihrem Anliegen nicht durchsetzen. Um die Akzeptanz unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Einführung des Vorgangsbearbeitungssystems und damit eine möglichst zeitnahe Einführung von DOMEA[®] nicht zu gefährden, verzichtete die Behördenleitung auf eine Überarbeitung des Aktenplans.

¹¹ Vgl. auch Popp, Dokumenten-Management (wie Anm. 4), S. 24.

d) Pilotierungsphase

Im Oktober 2007 führte das Querschnittsdezernat DOMEA[®] WinDesk in seinem Geschäftsbereich ein. Die Papierakten wurden geschlossen, verbindlich war ab sofort ausschließlich die elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung in DOMEA[®]. Insgesamt 25 Mitarbeiter arbeiten fortan mit dem Vorgangsbearbeitungssystem. Seit April 2008 arbeitet ein weiteres Dezernat im Echtbetrieb mit dem System. Erst nachdem das System in diesen beiden Dezernaten fehlerfrei im Einsatz ist, soll es sukzessive in allen Dezernaten der Behörde eingeführt werden.

Zur Unterstützung der Standard-Benutzer werden verschiedene Administratoren bestimmt. Das Rechtekonzept sieht vor, dass in jedem Dezernat mehrere „DOMEA[®]-Poweruser“ (Anwenderbetreuer) bestimmt werden, die vor Ort als Ansprechpartner fungieren sollen. Pro Dezernat soll es einen DOMEA[®]-Fachadministrator geben, der das System mit organisatorischen Daten pflegt. Dazu gehören insbesondere die Abbildung der Aufbauorganisation, die Vergabe der verschiedenen Berechtigungen, das Anlegen von Benutzern, die Pflege des Aktenplans und des Schlagwortkatalogs, das Umprotokollieren von Akten- und Vorgangskennzeichen und die Erstellung von Vorlagen. Das endgültige Löschen von Akten, Vorgängen und Dokumenten ist nur dem Fachadministrator gestattet. Der Standard-Benutzer darf die Objekte aber in den Papierkorb verschieben, aus dem sie dann wiederhergestellt werden können. System- und Fachadministratoren überprüfen in unregelmäßigen Abständen die Papierkörbe auf versehentlich gelöschte Dokumente, um diese gegebenenfalls wiederherzustellen. Die Betreuung des Vorgangsbearbeitungssystems obliegt den Systemadministratoren des Querschnittsdezernats. Sie sind für den Aufbau, die Anpassung und Erweiterung des DOMEA[®] Produkktivsystems verantwortlich und kümmern sich um die Installation, den Betrieb und die Sicherung der gesamten DOMEA[®]-Umgebung inklusive Neuinstallationen, Konfiguration und Monitoring. In einer Umfrage der Projektgruppe unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Querschnittsdezernats nach den ersten Monaten des Echtbetriebs zeigte man sich mit der Systemstabilität sehr zufrieden, weniger hingegen mit der Übersichtlichkeit der Anwendung (Navigation, Menüführung, Fensteransichten).¹² Die Mehrheit der Befragten stellte derzeit weder eine qualitative Verbesserung ihrer Arbeit noch eine Effektivitätssteigerung fest. Insbesondere die Pflicht zur normierten Arbeit, die DOMEA[®] einfordert, und der Mehraufwand durch die Pflege zahlreicher Metadaten stießen auf Kritik.

¹² Eine Evaluation der Test- und Pilotierungsphase wurde aber noch nicht unternommen. Vgl. DOMEA[®]-Konzept, Projektleitfaden (wie Anm. 10), S. 77-79.

e) Bewertung der Systemeinführung

Die maßgeblichen Standards und Richtlinien zur Schriftgutverwaltung und elektronischen Vorgangsbearbeitung empfehlen im Vorfeld der Einführung eines elektronischen Bürosystems eine Analyse und – falls nötig – eine Optimierung der vorhandenen Schriftgutverwaltung. Die KGSt macht eine Einführung von der Bejahung dreier Fragen abhängig:¹³

1. Besteht noch eine zusammenhängende Aktenführung auf Papier?
2. Werden die Hilfsmittel der Schriftgutverwaltung (u. a. Aktenplan, Registraturen) genutzt?
3. Erfüllt die Schriftgutverwaltung noch die Anforderungen an eine konventionelle Schriftgutverwaltung wie sie die KGSt vorgibt?

Die Projektgruppe stellte im Vorfeld gravierende Defizite in der Schriftgutverwaltung fest. Keine der drei Fragen konnte demnach pauschal positiv beantwortet werden. Das Regelungsumfeld ist derzeit noch nicht ausreichend. Die Aktenordnung, die maßgebliche Norm für die Schriftgutverwaltung in der Behörde, muss noch an die Anforderungen einer elektronischen Aktenführung angepasst werden. In ihrer novellierten Fassung stellt sie allerdings die dezentrale Organisation der Schriftgutverwaltung nicht in Frage und stützt damit die zahlreichen vielmals historisch gewachsenen dezernatsspezifischen Einzellösungen. Der Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems erfordert aber einheitliche Standards der Aktenführung. Diese behördeninterne Standardisierung der Schriftgutverwaltung und Vorgangsbearbeitung sollte von einer Aktenordnung eingefordert und von der Behördenleitung umgesetzt werden. Eine Zentralisierung der Kompetenzen in Fragen der Schriftgutverwaltung und damit eine organisatorische Umstrukturierung als vorbereitende Maßnahme zur Einführung von DOMEA[®] wird hingegen aus Sorge vor einer zeitlichen Verzögerung des Projekts abgelehnt.

Da die Schriftgutverwaltung bereits im Vorfeld der Einführung gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit, der Rechtssicherheit und der Wirtschaftlichkeit verstieß, hätten nach den Empfehlungen der KGSt zunächst diese schweren Mängel beseitigt werden müssen.¹⁴ Erst danach wären die Anforderungen für die Einführung eines elektronischen Schriftgutverwaltungssystems erfüllt gewesen. Sowohl eine Schwachstellenanalyse als auch eine Mängelbeseitigung zur Erfüllung der Anforderungen nach DIN ISO 15489-1 haben in den beiden Testdezernaten nicht stattgefunden. Die Durchführung dieser Maßnahmen vor der Ausweitung des Systems wird den einzelnen Dezernaten überlassen. Dies ist ein Verstoß gegen die in der ISO-Norm formulierte Forderung, die Grundsätze der Schriftgutverwaltung auf der Ebene der Behördenleitung zu erlassen und zu unterstützen.

¹³ Vgl. Schriftgutverwaltung auf dem Weg zum digitalen Dokument, hrsg. von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt-Bericht 3/2002), Köln 2002, S. 34.

¹⁴ Vgl. ebd., S. 21-29, 34 f.

Die elektronische Akte wird sich nur dann erfolgreich durchsetzen können, wenn außerhalb des Aktenkontextes keine elektronischen Dokumente in Bearbeiterablagen aufbewahrt bzw. zugelassen werden. Die organisationsbezogene Einführung von DOMEA[®], die sich an der Aufbauorganisation der Behörde orientiert, also die stichtagsbezogene Ablösung der Papierakte und das weitgehende Verbot weiterer aktenrelevanter Ablagesysteme bieten sich als eine vernünftige Einführungsstrategie an. Trotz der Nachteile, die eine Anpassung des Vorgangsbearbeitungssystems an die dezernats- und abteilungsspezifischen Besonderheiten mit sich bringen wird, ist mit einer breiteren Akzeptanz durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu rechnen. Allerdings bietet die Einführung einer elektronischen Vorgangsbearbeitung die Möglichkeit, bisherige Geschäftsprozesse zu optimieren.¹⁵ Der Projektleitfaden zur Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung und das DOMEA[®]-Organisationskonzept halten von daher für eine organisationsbezogene Einführung eine Organisationsanalyse im Vorfeld für unerlässlich.¹⁶ In den Testdezernaten wurde bekanntlich auf diese Maßnahme verzichtet. Um das Projekt trotzdem zügig vorantreiben zu können, soll den Forderungen der Dezernate möglichst umfassend entgegen gekommen und die dezentrale Verantwortlichkeit im Bereich der Schriftgutverwaltung nicht angetastet werden. Bei der Einführung von DOMEA[®] in der Mittelbehörde werden damit zwangsläufig die Interessen der Dezernate mit jenen der Projektgruppe bzw. mit den Erfordernissen einer effizienten Nutzung des Bürosystems konkurrieren. So besteht die Gefahr, große Potentiale der Vorgangsbearbeitungssystem-Einführung wie die kostengünstige, effektive und einheitliche Gestaltung von Arbeitsprozessen ungenutzt zu lassen.

f) Fazit der DOMEA[®]-Einführung

Die papierbasierte Schriftgutverwaltung verstieß bereits im Vorfeld der Einführung gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit, der Rechtssicherheit und der Wirtschaftlichkeit. Die Ist-Analyse der DOMEA[®]-Einführung lässt nur den Schluss zu, dass diese Mängel weiterhin vorhanden sind. Die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung erfordert von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern neben der EDV-Kompetenz, eine Sensibilität in Fragen der Aktenbildung und ein normiertes Vorgehen in der Vorgangsbearbeitung. Alle drei Schritte müssen vielfach gleichzeitig neu beschritten werden. Dies gefährdet den Erfolg des Projekts, führt zu zeitli-

¹⁵ Vgl. Harald Klingelhöller, Dokumentenmanagementsysteme. Handbuch zur Einführung, Berlin u. a. 2001, S. 10, 14.

¹⁶ Vgl. DOMEA[®]-Konzept: Projektleitfaden (wie Anm. 10), S. 41-44; DOMEA[®]-Konzept: Organisationskonzept 2.1 (wie Anm. 7), S. 94-98.

chen Verzögerungen und beeinträchtigt voraussichtlich die Qualität der Schriftgutverwaltung.¹⁷

Die Einführung einer elektronischen Akte sollte mit einer dezernatsübergreifenden Normierung der Schriftgutverwaltung und Vorgangsbearbeitung einhergehen, um einen reibungslosen Roll-out zu ermöglichen. Der (politische) Wille für eine Mängelanalyse im Vorfeld und die notwendigen organisatorischen Veränderungen, die die Voraussetzung sind für eine Produktivitätssteigerung und die optimale Nutzung der Möglichkeiten einer elektronischen Vorgangsbearbeitung, ist in der Mittelbehörde nur unzureichend vorhanden. So besteht die Gefahr, bisherige Defizite der analogen Aktenführung in die elektronische Welt zu übertragen, so dass die wirtschaftliche Nutzung des Vorgangsbearbeitungssystems schon bei der System-einführung fraglich ist.

Auch bei der elektronischen Schriftgutverwaltung sind Fehlentwicklungen auszumachen. So sind die Funktionalitäten für die Entstehung und die laufende Bearbeitung von Vorgängen und Dokumenten vielversprechend umgesetzt worden, der größere Teil des Lebenszyklus der Akte bleibt hingegen ausgespart.

2. Die elektronische Schriftgutverwaltung

Aus archivischer Sicht sollte ein elektronisches Bürosystem grundsätzlich das Lebenszyklusmodell des DOMEA[®]-Erweiterungsmoduls „Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten“ umsetzen können, also den gesamten Lebenszyklus elektronischer Unterlagen „von der Anlage einer Akte bis zur Abgabe an das zuständige Archiv“ abbilden.¹⁸ So kann gewährleistet werden, dass alle Daten von bleibendem Wert dauerhaft in elektronischer Form aufbewahrt werden können. Im Folgenden soll geprüft werden, ob und wie im DOMEA[®]-System der Mittelbehörde diese grundlegenden Funktionalitäten des Erweiterungsmoduls beachtet werden. Grundvoraussetzung für eine ganzheitliche elektronische Schriftgutverwaltung ist neben der Pflege archivierungsrelevanter Metadaten die strukturierte Ablage der Unterlagen.

¹⁷ Vgl. Ralf-Maria Guntermann, Archivische Anforderungen zur Einführung eines DMS im Kreis Lippe, in: Christoph Popp/Harald Stockert (Hrsg.), Digitale Archivierung – Wirtschaftlichkeit und pragmatische Lösungen; Beiträge zur 9. Jahrestagung des Arbeitskreises „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“ im Stadtarchiv Mannheim – Institut für Stadtgeschichte, 9.-10. März 2005, Mannheim 2005 (Sonderveröffentlichung des Stadtarchivs Mannheim 31), S. 87-96, S. 94 f.

¹⁸ Vgl. Andrea Hänger/Andrea Wettmann, Das DOMEA[®]-Konzept – eine Zwischenbilanz aus archivischer Sicht, in: Der Archivar 60, 2007, S. 24-29, S. 25. Vgl. auch Andrea Hänger/Barbara Hoen/Margit Ksoll-Marcon/Andrea Wettmann, Aussonderung elektronischer Akten in Justiz und Verwaltung – ein Überblick über aktuelle Konzepte und Projekte, in: Popp/Stockert (Hrsg.), Digitale Archivierung (wie Anm. 17), S. 97-116, S. 100; DOMEA[®]-Konzept: Erweiterungsmodul zum DOMEA[®]-Organisationskonzept 2.0 – Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten, Oktober 2004 (Schriftenreihe der KBSt 66); Landesarchiv NRW: Empfehlungen zur Aussonderung (wie Anm. 8). Im Folgenden wird der Lebenszyklus auf der Grundlage dieser Veröffentlichungen skizziert. Auf Verweise wird daher im Einzelnen verzichtet.

a) Strukturierte Ablage nach Aktenplan

Eine papierene ist wie eine elektronische Akte eine Zusammenfassung zusammengehörender Schriftstücke, die einer strukturierten und aufgabenbezogenen Ablage auf der Grundlage eines Aktenplans bedürfen. Das DOMEA[®]-Konzept sieht eine dreistufige Ablagehierarchie vor. Diesem Aktenkonzept folgt auch der DOMEA[®]-Pilot in der Mittelbehörde. Dokumente werden als Träger der Primärinformationen in einer Akte zu Vorgängen zusammengefasst.¹⁹ Allerdings können Dokumente in der Mittelbehörde auch direkt in einer Akte abgelegt werden. Das Ordnen von Dokumenten, Vorgängen und Akten spielt in der analogen wie in der digitalen Aktenführung eine zentrale Rolle für die Ordnungsmäßigkeit einer Verwaltung und für die Übersichtlichkeit der Schriftgutverwaltung mit ökonomischen Recherchezeiten.²⁰ Durch die Einordnung in einen Aktenplan und durch ein gemeinsames Aktenzeichen werden aus einzelnen Vorgängen und Dokumenten Akten eines Betreffs. Gerade bei der Recherche von Vorgängen bietet ein Aktenplan ein kontextbezogenes Ergebnis, das bei einer Volltextrecherche verloren gehen kann.²¹ Selbst ein Schlagwortkatalog kann nur Hilfsmittel der Bearbeitung sein.

Ein Aktenplan sollte eine aufgabenbezogene hierarchische Sachsystematik mit einer angemessenen Gliederungstiefe bieten, die dem Schriftgutaufkommen der Verwaltung entspricht und dieses vorausschauend strukturiert.²² Er dient damit als Steuerungs-, Ordnungs- und Suchinstrument. Die Aufgabenbezüge gestatten dem Sachbearbeiter ein fehlerfreies und vollständiges Ordnen und Wiederauffinden auch über einen längeren Zeitraum hinweg und unabhängig von organisatorischen Veränderungen und Mitarbeiterwechseln.

Die Dezernate der Mittelbehörde verfügen - wie bereits ausgeführt - weitgehend über keinen einheitlichen Aktenplan. Eine notwendige Aktenplanrevision wurde aufgrund der Dezernatsautonomie in Fragen der Schriftgutverwaltung unterlassen.²³ So ist beispielsweise im DOMEA[®]-System des Querschnittsdezernats ein sehr flacher Aktenplan in Gebrauch, der durch seine unübersichtliche und unstrukturierte Form der Ablage die Suche nach einzelnen Akten

¹⁹ Vgl. DOMEA[®]-Konzept: Organisationskonzept 2.1 (wie Anm. 7), S. 150-154. Vgl. auch Andreas Engel, DOMEA[®] – das Konzept der Bundesregierung für Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang, in: Andreas Metzling (Hrsg.), Digitale Archive – Ein neues Paradigma?; Beiträge des 4. Archivwissenschaftlichen Kolloquiums der Archivschule Marburg, Marburg 2000 (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg 31), S. 155-173, S. 164-168.

²⁰ Vgl. DOMEA[®]-Konzept: Organisationskonzept 2.1 (wie Anm. 7), S. 111.

²¹ Vgl. Fabian Middelhoff, Einführung einer elektronischen Vorgangsbearbeitung im Deutschen Institut für medizinische Dokumentation und Information, Diplomarbeit Januar 2005 an der Fachhochschule Dortmund, Fachbereich Wirtschaft, Hamburg 2005, S. 32 f.

²² Zum Aktenplan allgemein Heinz Hoffmann, Behördliche Schriftgutverwaltung. Ein Handbuch für das Ordnen, Registrieren, Aussondern und Archivieren von Akten der Behörden, München 2000 (Schriften des Bundesarchivs 43), S. 199-289. Vgl. auch DIN ISO 15489-1: Schriftgutverwaltung, Teil 1: Allgemeines (ISO 15489-1:2001), Berlin 2002, S. 20 f.

²³ Zur Aktenplanrevision vgl. DOMEA[®]-Konzept: Projektleitfaden (wie Anm. 10), S. 38-40.

und Vorgängen auf Aktenplanebene zeitraubend und schwierig gestaltet und dem Bearbeiter keine Entlastung bietet; ein bearbeiterunabhängiger Zugriff auf die Informationen des Dezernats ist schwierig.

Aber braucht es angesichts der großen Sortier- und Suchmöglichkeiten, die ein Vorgangsbearbeitungssystem bereitstellt, überhaupt noch einen Aktenplan? DOMEA[®] bietet eine Recherche von Akten, Vorgängen und Dokumenten über Metadaten sowie eine Volltext-Recherche. Ferner können die einzelnen Dezernate durch ihre Fachadministratoren einen eigenen Schlagwortkatalog anlegen. Allerdings sind die Erwartungen an diese Suchmöglichkeiten trügerisch und die Nachteile der Recherche mit freien Suchwörtern liegen auf der Hand: Durch das rasche Anwachsen des Datenbestandes wird das Ermitteln der gewünschten Akten erschwert; zudem wird die inhaltliche Beschreibung der Akten schwieriger, weil die hierarchische Struktur des Aktenplans fehlt.²⁴ Die Pflege eines Thesaurus durch die Fachadministratoren erweist sich schon jetzt in der Praxis als unrealistisch: Seit Einführung von DOMEA[®] wurden im Querschnittsdezernat nur drei (!) Schlagwörter vergeben; in dem anderen Pilotdezernat der Mittelbehörde sind es keine zehn. Die Notwendigkeit der regelmäßigen Pflege sowie der Aufwand für die Definition einer einheitlichen und eindeutigen Terminologie entpuppten sich in der Praxis als zu zeit- und personalintensiv.

Allein aus Gründen des Wissensmanagements und zur Erreichung der eigenen Projektziele kann die Behörde nicht auf die Revision und die Pflege eines aufgabenbezogenen Aktenplans verzichten. Schon jetzt klagen Anwender von DOMEA[®] in den Pilotdezernaten, dass die Suche nach Vorgängen und Dokumenten aufgrund der Höhe der Trefferzahlen sehr zeitaufwendig sei. Die Mehrheit der Mitarbeiter des Dezernats hält den vorliegenden Aktenplan aufgrund seiner unzureichenden Gliederungstiefe für unangemessen. Die Suche von Akten und Vorgängen anderer Bearbeiter anhand der vorgegeben Recherchefunktionen ist laut Auskunft einzelner Anwender kaum möglich.

Ein aktueller Aktenplan mit angemessener Gliederungstiefe ist nicht nur das zentrale Instrument für die Verwaltung und Recherche, er ist zudem Grundvoraussetzung eines effektiven Aussonderungsverfahrens: So können auf Aktenplanebene Vorbewertungen anhand von archivischen Bewertungskatalogen vorgenommen werden.

Die Bildung von Aktenzeichen und Vorgangskennzeichen sind im Fachkonzept behördenweit einheitlich festgelegt worden. Das Aktenzeichen setzt sich aus dem Organisationszeichen („14“), dem Aktenplankennzeichen („3“) und dem Aktenkennzeichen als einer laufenden Nummer („002“) zusammen. Im Anschluss kann der Bearbeiter in freier Eingabe die Akte

²⁴ Vgl. Middelhoff, Einführung (wie Anm. 21), S. 33.

näher beschreiben („DOMEA[®]-Pilot“).²⁵ Da sich der Aktenplan an die Organisation der Mittelbehörde anlehnt, ist das Aktenzeichen mit dem Geschäftszeichen identisch.²⁶ Die Vermischung von Organisationszeichen mit dem Aktenzeichen bzw. von sachbezogener und organisationsbezogener Struktur ist höchst problematisch. Aufgabenverschiebungen oder organisatorische Veränderungen - wie sie in der mittleren Landesbehörde in der Vergangenheit laufend auftraten und voraussichtlich zukünftig weiter auftreten werden - ziehen dann nämlich eine Revision des Aktenplans und unter Umständen eine aufwendige Umprotokollierung der Aktenzeichen im DOMEA[®]-System nach sich, die durch das Querschnittsdezernat manuell vorgenommen werden müsste. Der Aktenplan der Behörde sollte daher organisationsunabhängig und aufgabenbezogen gestaltet sein, um eine nachhaltige Nutzung der Unterlagen zu gewährleisten.²⁷

Neben der Erarbeitung eines angemessenen Aktenplans und der Festlegung einer sinnvollen Syntax von Akten- und Geschäftszeichen ist die Pflege der Metadaten in jeder Phase des Lebenszyklus der elektronischen Akte Grundvoraussetzung für eine ordnungsgemäße Aussonderung.²⁸ Das DOMEA[®]-Konzept unterscheidet vier Lebenszyklus-Phasen.

b) Metadaten bei Neuanlage einer Akte: Phase I

Für den automatischen Transfer von Unterlagen in die elektronische Altregistratur bzw. für eine automatisierte Aussonderung und Archivierung respektive Vernichtung sind die Metadaten Aufbewahrungsfrist, Aussonderungsart und Transferfrist sowie der Verweis auf Papierbestandteile einer Hybridakte unerlässlich.

Der DOMEA[®]-Pilot hält sich nicht immer an die Terminologie des Organisationskonzepts. So wird die „Aufbewahrungsfrist“ (DOMEA[®]-Organisationskonzept) in der Metadatenmaske von DOMEA[®] WinDesk in der Mittelbehörde „Aufbewahrungsdauer“ oder im Fachkonzept auch „Archivierungsfrist“ genannt, die „Aktenführende Organisationseinheit“ (DOMEA[®]-

²⁵ Ein Beispiel für ein Aktenzeichen: 14.3-002-DOMEA-Pilot.

²⁶ Zur Unterscheidung von Akten- und Geschäftszeichen vgl. Matthias Nuding, Terminologische Unschärfen im Grenzbereich von Schriftgutverwaltung, Informationstechnik und Archivwesen, in: Alexandra Lutz (Hrsg.), Neue Konzepte der archivischen Praxis; ausgewählte Transferarbeiten des 37. und 38. Wissenschaftlichen Kurses an der Archivschule Marburg, Marburg 2006 (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg 44), S. 85-120, S. 101.

²⁷ Vgl. Brage Bei der Wieden, Der Niedersächsische Einheitsaktenplan und seine Perspektive, in: Archiv-Nachrichten Niedersachsen 8, 2004, S. 94-102.

²⁸ Metadaten werden verstanden als „alle jene Angaben, die zum Verständnis, zur Verarbeitung, zur Verwaltung, zum Wiederauffinden und Zurückgreifen sowie zur Sicherung und Bewahrung von Schriftgut erforderlich sind. Sie umfassen auch Attribute, die die Zuverlässigkeit und Authentizität der Akten gewährleisten, sowie Informationen zum weiteren Kontext der Unterlagen.“ Vgl. Michael Wettengel, Australische Metadaten-Standards: Ein Thema für Archive? in: Ulrich Nieß (Hrsg.), Auf der Suche nach archivischen Lösungsstrategien im digitalen Zeitalter; Beiträge zur 4. Jahrestagung des Arbeitskreises „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“ im Stadtarchiv Mannheim 10.-11.4.2000, Mannheim 2001 (Sonderveröffentlichungen des Stadtarchivs Mannheim 26), S. 95-103, S. 95.

Organisationskonzept) wird in der Mittelbehörde zu „Verantwortliche Organisationseinheit“, der Begriff „Aussonderungsart“ sinntestellend zu „Archiv anbieten“ mit den Werten „Anbieten“, „Vernichten“ und „Noch nicht festgelegt“; das Organisationskonzept unterscheidet hingegen „Archivwürdig“, „Vernichten“ und „Bewerten“. Die Bezeichnungen des DOMEA[®]-Konzepts sollten hier beibehalten werden.

Das Metadatum „Aufbewahrungsfrist“ ermöglicht der Verwaltung, Unterlagen noch für ihren Verwaltungszweck bereitzuhalten. Falls die Fristen durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht vorgegeben sind, legen die Sachbearbeiter in den Dezernaten der Behörde aufgrund ihres Fachwissens und ihrer Erfahrung die Aufbewahrungsfrist fest und führen einen entsprechenden Fristenkatalog. Während der Aufbewahrungsfrist gehören die Unterlagen zum Aktenbestand der aktenführenden Stelle und unterliegen ihrer Verantwortlichkeit. Sie muss daher auch sicherstellen, dass die Akten in ein archivfähiges Datenformat konvertiert werden, um die langfristige Les- und Benutzbarkeit der Unterlagen zu gewährleisten. Die Aufbewahrungsfrist soll sicherstellen, dass Akten und Vorgänge nicht länger als erforderlich in der Behörde verbleiben, die Übersichtlichkeit über den Aktenbestand gewährleistet und die Verwaltung von der Speicherung der Daten entlastet wird. Die Fristenvergabe sollte zur Vereinfachung des Aussonderungsprozesses anhand von Fristenkatalogen auf Aktenplanebene erfolgen. In der Mittelbehörde ist dieser Katalog bislang noch nicht hinterlegt worden; dies wäre eine Aufgabe der Dezernate. Eine Einzelfallentscheidung, die händisch eingetragen werden müsste, wird daher notwendig. Allerdings muss die Aufbewahrungsdauer im System der Mittelbehörde nicht eingesetzt werden, d. h. man kann einen Vorgang (oder eine Akte) anlegen oder systemseitig schließen, ohne eine Frist anzugeben. Zurzeit werden so gut wie keine Aufbewahrungsfristen eingepflegt.

Das Metadatum „Aussonderungsart“ bestimmt, was mit der Akte bzw. dem Vorgang nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist passiert, ob sie oder er „archivwürdig“, zu „vernichten“ oder aber zu „bewerten“ ist. Die Bestimmung der Aussonderungsart muss allein in der Bewertungshoheit des Landesarchivs verbleiben! Die Aussonderungsart vererbt sich beim DOMEA[®]-Piloten von der Akte auf den Vorgang und die Dokumente. Allerdings muss im Vorgangsbearbeitungssystem der Mittelbehörde die „Aussonderungsart“ nicht angegeben werden. Einen Bewertungsvorschlag kann der Sachbearbeiter nicht abgeben. Ein Bewertungskatalog auf der Basis eines Aktenplans ist in DOMEA[®] WinDesk noch nicht hinterlegt. Derzeit können die Sachbearbeiter das Feld nach eigenem Ermessen ausfüllen, wodurch die Bewertungshoheit des Landesarchivs verletzt wird. DOMEA[®] WinDesk unterstützt die Anlage eines Bewertungskatalogs auf Aktenplanebene. Das Staatsarchiv Münster hat zugesagt, die Bewer-

tungskriterien auf Aktenplanebene zu benennen und den aktuellen Bewertungskatalog zu überarbeiten.²⁹ Dieser Bewertungskatalog, der auf der Grundlage des Geschäftsverteilungsplans von 1998 erstellt wurde, geht allerdings von einer weitaus feingliedrigeren Struktur des Aktenplans aus. So hat der Aktenplan für das Querschnittsdezernat in DOMEA[®] nur noch zwei Aktenplankennzeichen („1“ und „2“). Ein Beispiel zeigt das Problem auf: Für die Aktenplanposition „14.1“ hat der Bewertungskatalog des Landesarchivs keine Bewertungsentscheidung vorgenommen; erst auf der nächsten und der übernächsten Gliederungsstufe werden die Bewertungsentscheidungen getroffen. Diese Ebenen sind in DOMEA[®] nicht mehr abgebildet. Nun werden die meisten Akten in „14.1“ zur Vernichtung freigegeben. Allerdings werden beispielsweise die Organisationspläne als „in toto“ archivwürdig angesehen, eine andere Akte als „in Auswahl“ archivwürdig.³⁰ Die Hinterlegung einer Bewertungsentscheidung auf Aktenplanebene ist damit unpraktikabel, eine automatisierte Aussonderung im zweistufigen Verfahren unmöglich. Das Landesarchiv wird auf das vierstufige Verfahren angewiesen sein und alle Akten und Vorgänge im elektronischen Anbieterverzeichnis einzeln bewerten müssen; Vorbewertungen dürften bei der flachen Gliederung des Aktenplans die Ausnahme sein. Der Bewertungskatalog, der für die Papierüberlieferung Anwendung fand, ist für die Bewertung elektronischer Akten in DOMEA[®] WinDesk nur noch begrenzt geeignet. Bei der Implementierung des Vorgangsbearbeitungssystems ist aus technischen Gründen das Metadatum „Transferfrist“ zu vergeben. Mit dieser Frist kann die Behörde festlegen, wie lange ein Vorgang oder eine Akte nach der zdA-Verfügung noch im Originalformat in die Bearbeitung genommen werden kann, d. h. weitere Dokumente an den Vorgang angegliedert werden können. Die Transferfrist ist Teil der Aufbewahrungsfrist. Mit Ablauf der Transferfrist soll der Vorgang in ein Archivierungsformat konvertiert werden; für die restliche Aufbewahrungsfrist ist nur noch ein Lesezugriff auf die Unterlagen möglich. Im DOMEA[®] WinDesk wird die Transferfrist zentral dem Bürosystem hinterlegt und erscheint nicht als eigenes Metadatenfeld. Das System erfüllt grundsätzlich alle archivischen Anforderungen an die Transferfrist und an die elektronische Altregistratur,³¹ die allerdings im DOMEA[®]-Piloten der Mittelbehörde nicht umgesetzt bzw. nicht konfiguriert wurden. Man verzichtet auf die Vergabe einer Transferfrist, so dass direkt nach der zdA-Verfügung der gesamte Vorgang schreibge-

²⁹ Vgl. Ingeborg Schnelling-Reinicke unter Mitarbeit von Annette Hennigs und Gisela Fleckenstein, Bewertungsmodell für das Schriftgut der nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen – Abschlussbericht der Arbeitsgruppe, in: *Der Archivar* 55, 2002, S. 19-24.

³⁰ Vgl. Landesarchiv NRW, Bewertungsmodell für die Überlieferung der Bezirksregierungen in NRW, bearb. v. Annette Hennigs, Rainer Stahlschmidt, Gisela Fleckenstein, Ingeborg Schnelling-Reinicke (Stand: 10.07.2001).

³¹ Vgl. Prüfbericht (wie Anm. 6), S. 50 f.

schützt abgelegt wird. Sonstige Maßnahmen zur Revisionssicherheit wie die Konvertierung in PDF/A oder JPEG 2000 sind im DOMEA[®]-System der Behörde noch nicht möglich.

Die Pflege der Metadaten bereits bei der Anlage von Vorgang, Akte und Dokument ist für die Gewährleistung der archivischen Anforderungen an die Anbietung, Abgabe und Erschließung sowie für die Anforderungen der Behörde selbst (u. a. die Recherche) entscheidend.³² Neben den Metadaten, die den Aussonderungsprozess steuern, gibt es noch die beschreibenden Metadaten; bei analogen Akten sind diese auf dem Aktendeckel vermerkt (u. a. Behördenbezeichnung, Aktenzeichen, Laufzeit). Alle drei Prozessinstanzen werden im DOMEA[®]-Pilot der Mittelbehörde durch einen spezifischen Metadatensatz beschrieben.³³ Von der Akte vererben sich auf den Vorgang im DOMEA[®]-System der Mittelbehörde das Aktenzeichen, die Aussonderungsart, die Aufbewahrungsdauer und der Aktenbetreff. Für die Neuanlage einer Akte und eines Vorgangs sind die Eingabe des Aktenzeichens (bzw. des Geschäftszeichens beim Vorgang), des Aktenplaneintrags und eines aussagekräftigen Aktenbetriffs verpflichtend. Das Kürzel für den Sachbearbeiter und das Anlagedatum werden automatisch aufgenommen. Alle übrigen Daten (wie Verantwortliche Organisationseinheit, Laufzeit, Aufbewahrungsfrist, Aussonderungsart) können, müssen aber nicht vermerkt werden.

Für die Neuanlage eines Vorgangs oder eines Dokuments ist der Eintrag eines Vorgangsbetriffs nicht verpflichtend. In der Praxis pflegen die Sachbearbeiter allerdings präzise Betreffschon aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit. Trotzdem fehlen entweder zahlreiche Metadaten, die das Modul „Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten“ des DOMEA[®]-Organisationskonzepts für eine erfolgreiche Aussonderung für notwendig hält, oder aber sie unterliegen der freiwilligen Eingabe des Sachbearbeiters, die in der Praxis unterbleiben kann und angesichts der Mehrbelastung, die eine Metadateneingabe mit sich bringt, auch im Moment noch vielfach nicht erfolgt. Bei elektronisch übermittelten Dokumenten werden die Metadaten automatisiert ausgelesen.

c) Das zdA-Verfügen: Phase II

Vorgänge und Akten sollen nach Abschluss ihrer Bearbeitung oder nach Ablauf der Rechtsmittelfrist zdA verfügt werden; auch die Dokumente gelten dann als abschließend bearbeitet. Ab dieser Schlussverfügung beginnt der Ablauf der Aufbewahrungsfrist insbesondere aber der Transferfrist, die weiterhin einen Schreib- und Lesezugriff auf die im Originalformat vor-

³² Vgl. auch Rainer Ullrich, Schriftgutverwaltung und elektronische Akten: Ein unterschätzter Erfolgsfaktor, in: Hoen (Hrsg.), Planungen (wie Anm. 10), S. 29-37, S. 35.

³³ Der Metadatenkatalog des Erweiterungsmoduls „Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten“ des DOMEA[®]-Organisationskonzepts (wie Anm. 18) und der „Empfehlungen zur Aussonderung und Archivierung aus Dokumenten-Management-Systemen (DMS) und Vorgangsbearbeitungs-Systemen (VBS)“ des Landesarchivs NRW (wie Anm. 8) fand keine Berücksichtigung.

liegenden Unterlagen für eine fixe Zeitspanne (von etwa ein bis zwei Jahren) ermöglicht. Zudem können zdA-verfügte Dokumente innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems revisions-sicher abgelegt werden. Die zdA-Verfügung ist also Grundvoraussetzung für die nachhaltige Nutzung der Unterlagen.

Das DOMEA[®]-System der Mittelbehörde hat die Möglichkeit, die Anforderungen an das zdA-Verfügen nach den Empfehlungen des Landesarchivs zu erfüllen.³⁴ Allerdings können die gewünschten Funktionalitäten noch nicht umgesetzt werden, da bis jetzt weder eine Transferfrist (die im System auf null gestellt wurde) noch eine elektronische Altregistratur eingerichtet wurden. Das Fehlen der Transferfrist führt dazu, dass nach einer zdA-Verfügung die Akten und Vorgänge sofort „eingefroren“ werden. Um diesen Effekt zu umgehen, scheuen die Bearbeiter (verständlicherweise) das Setzen einer Schlussverfügung. Aus diesem Grund wurde bislang noch kein Vorgang und keine Akte zdA verfügt. Da der Ablauf von Aufbewahrungsfristen an diese Schlussverfügung gebunden ist, verbleiben die Unterlagen unbefristet im aktiven Datenbestand der Behörde. Eine mögliche technische Entlastung des Datenbestandes durch die Auslagerung abgeschlossener Akten und Vorgänge auf andere Speicher kann nicht erfolgen. Eine nachträgliche automatisierte zdA-Verfügung ist nach derzeitigem Kenntnisstand sehr aufwendig.

d) Verlagerung in die elektronische Altregistratur: Phase III

Mit dem Ablauf der Transferfrist endet der aktive Datenbestand und die Unterlagen sollten (idealerweise) automatisch in die elektronische Altregistratur transferiert werden, wo sie bis zum Ende der Aufbewahrungsfrist verbleiben. Hatten die Bearbeiter während der Transferfrist noch einen Lese- und Bearbeitungszugriff, soll ab jetzt aufgrund der Konvertierung in ein stabiles Archivformat (wie PDF/A oder JPEG 2000) nur noch ein lesender Zugriff auf die Unterlagen möglich sein. Metadaten können bei der Verlagerung im klarschriftlesbaren ASCII-Format gespeichert werden. Die elektronische Altregistratur ist in DOMEA[®] WinDesk integriert; eine übergreifende Sicht auf die Datenbestände wäre möglich - unabhängig von ihrem Lagerort.

In der Mittelbehörde ist eine (automatische) Verlagerung von Vorgängen und Akten in die elektronische Altregistratur nach Ablauf der Transferfrist sowie eine Formatkonvertierung von Primär- und Metainformationen in ein langzeitarchivfähiges Standardformat noch nicht realisiert; die für eine Konvertierung notwendige Software ist noch nicht installiert worden. Da auf die Transferfrist verzichtet wird, müssten im Grunde unmittelbar nach der zdA-Verfügung die entsprechenden Maßnahmen zur Revisions-sicherheit und nachhaltigen Nutz-

³⁴ Vgl. Landesarchiv NRW, Empfehlungen (wie Anm. 8), S. 19.

barkeit greifen. Allerdings werden die Vorgänge und Akten nur schreibgeschützt abgelegt und verbleiben für den Rest ihrer Aufbewahrungsfrist in ihrem Originalformat im System. Ob die Fülle der Formate, die im DOMEA[®]-Piloten der Mittelbehörde erstellt werden können, noch während oder nach Ablauf der Aussonderungsfrist, die bis zu 30 Jahre betragen kann, noch interpretierbar sind, steht zu bezweifeln.³⁵ Bislang gibt es keine Maßnahmen, die Unterlagen in ein archivierungsfähiges Datenformat zu konvertieren.

e) Abgabe in das Archiv oder Vernichten: Phase IV

Eine automatisierte und zeitsparende Anbietung und Aussonderung kann nur erfolgen, wenn bei der Neuanlage der Akte oder eines Vorgangs die Aufbewahrungsfrist und die Aussonderungsart festgelegt wurden. DOMEA[®] WinDesk unterstützt weitestgehend die Funktionalitäten wie sie der DOMEA[®]-Anforderungskatalog für den Vorgang des Anbietens und der Bewertung vorgibt.³⁶ Allerdings ist eine Aussonderung aus dem System der Mittelbehörde bislang aus organisatorischen und technischen Gründen nicht möglich. Die fehlenden Aufbewahrungsfristen führen dazu, dass eine automatisierte Anbietung und Aussonderung nicht realisierbar sind. Zudem kann eine Aussonderung aus DOMEA[®] WinDesk grundsätzlich nur mit Hilfe von DOMEA[®]-Aussonderung erfolgen,³⁷ ein Client, der bislang noch nicht installiert worden ist. Außerdem fehlt bislang eine definierte Aussonderungsschnittstelle. Wesentliche Voraussetzungen für die Durchführung des Aussonderungsverfahrens sind damit nicht erfüllt. Nach dem Konfigurationshandbuch von DOMEA[®]-Aussonderung in der Version WinDesk V4.0 SP4 (der Client wird derzeit vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen getestet) ist zukünftig ein vier- bzw. fünfstufiges Aussonderungsverfahren vorgesehen. Geplant ist, die Vorgänge und Akten zusammen mit ihren Bearbeitungs- und Protokollinformationen sowie den Dokumentenversionen zu übergeben. Das Verfahren beginnt mit der Aufstellung der auszusondernden Vorgänge im Anbieterverzeichnis, ausgenommen jener, für die bereits eine generelle Vernichtungsgenehmigung erteilt wurde. Das Anbieterverzeichnis (als Excel-Tabelle) sieht derzeit folgende (klassische) Metadaten vor: Laufende Nummer, Geschäftszeichen, Aktenplanbezeichnung, Vorgangsbetreff, Bandnummer, Laufzeit von/bis, Archivsignatur und Leer-Feld für einen Eintrag des Landesarchivs.

Das Landesarchiv soll dann in einem zweiten Schritt dieses elektronische Anbieterverzeichnis in sein IT-System einlesen, seine Bewertungsentscheidungen treffen und für archivwürdige Vorgänge bereits Signaturen vergeben. Das Anbieterverzeichnis wird mit den Bewertungs-

³⁵ Vgl. DOMEA[®]-Konzept: Aussonderung (wie Anm. 18), S. 25.

³⁶ Vgl. Prüfbericht (wie Anm. 6), S. 53 f.

³⁷ Vgl. DOMEA[®] V4.0 SP4 Aussonderung: Konfigurationshandbuch, hrsg. v. Open Text Solutions Software GmbH, Klagenfurt 2006.

scheidungen des Landesarchivs an die Behörde zurückgeschickt, die es in ihr Vorgangsbearbeitungssystem einliest und auswertet. In einem vierten Schritt werden die Vorgänge mit einem elektronischen Abgabeverzeichnis an das Landesarchiv übergeben. Laut Konfigurationshandbuch führt das Landesarchiv abschließend als fünften Schritt eine Nachkassation durch und übersendet das aktuelle Abgabeverzeichnis zurück an die Behörde.

f) Bewertung

DOMEA[®] WinDesk unterstützt grundsätzlich das Lebenszyklusmodell des Erweiterungsmoduls „Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten“. Aufgrund von Versäumnissen bei der technischen und organisatorischen Einrichtung und bei der Nutzung des Vorgangsbearbeitungssystems in der Mittelbehörde werden die Anforderungen an eine regelkonforme Schriftgutverwaltung nicht erfüllt. Die derzeitige Umsetzung gewährleistet weder eine rechtsgültige und vollständige Aktenführung noch eine nachhaltige Nutzung und langfristige Archivierbarkeit der elektronischen Unterlagen.

1. Der derzeitige organisationsbezogene Aktenplan eignet sich nicht für eine nachvollziehbare, von einzelnen Bearbeitern unabhängige und aufgabenbezogene Ablage der Akten und Vorgänge und ist eine entscheidende Schwachstelle in der elektronischen Vorgangsbearbeitung in der Mittelbehörde. Die Erarbeitung eines aufgabenbezogenen und organisationsunabhängigen Aktenplans mit einer angemessenen Gliederungstiefe ist für eine strukturierte Ablage und Recherche unabdingbar und ist das Rückgrat eines funktionierenden Vorgangsbearbeitungssystems.
2. Ein Bewertungskatalog ist dem Aktenplan noch nicht hinterlegt worden. Aufgrund der einfachen Struktur des Aktenplans ist eine sinnvolle Hinterlegung eines Bewertungskatalogs und damit eine Rationalisierung des Bewertungsverfahrens unmöglich. Die Aussonderungsart („Archiv anbieten“) kann derzeit von den Bearbeitern festgelegt werden, wodurch die Bewertungshoheit des Landesarchivs verletzt wird.
3. Aufbewahrungsfristen werden nicht eingepflegt: Eine Steuerung der Aussonderung ist damit unmöglich und die Akte verbleibt im Vorgangsbearbeitungssystem. Um das Bürosystem zu entlasten, wird man entweder die Fristen händisch vergeben oder aber spezielle Tools entwickeln müssen, um hier nachsteuern zu können.
4. Eine Transferfrist wurde nicht hinterlegt. Akten und Vorgänge sind damit unmittelbar nach ihrer zdA-Verfügung im Originalformat schreibgeschützt und können nicht mehr ohne weiteres wieder aufliegen.
5. ZdA-Verfügungen werden nicht realisiert: Damit können keine Fristen beginnen und keine Aussonderungsprozesse greifen. Die Folge ist, dass die Objekte dauerhaft im ak-

tiven Datenbestand verbleiben. Dies wird bereits mittelfristig das Vorgangsbearbeitungssystem der Mittelbehörde belasten und zu einer unübersichtlichen Datenhaltung führen.

6. Eine Konversion in ein langzeitarchivfähiges Standardformat findet nicht statt; alle Dokumente verbleiben dauerhaft im Originalformat in DOMEA[®] WinDesk. Es steht zu befürchten, dass Dateiformate während oder nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen obsolet geworden und die Unterlagen langfristig nicht mehr les- und benutzbar sind. Die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns ist somit gefährdet. Konzeptionelle Überlegungen zur Sicherstellung des dauerhaften Erhalts und der Revisionsicherheit elektronischer Unterlagen (u. a. eine Migrationsstrategie) gibt es bislang nicht.
7. Eine zufrieden stellende Verknüpfung nicht-digitaler Teile einer elektronischen Akte über Metadaten ist bislang nicht realisiert. Die Vollständigkeit der Akte bei der Aufbewahrung in der Behörde und bei der Aussonderung ist damit gefährdet.
8. Neben den steuernden sind zahlreiche beschreibende Metadaten, die für die Recherche, Bearbeitung, Anbietung und Archivierung erforderlich sind, nicht als Pflichtfelder definiert. Eine Abstimmung mit dem Metadatenkatalog des DOMEA[®]-Aussonderungskonzepts fand nicht statt.
9. Das Verfahren und die Organisation der Aussonderung wurden bislang nicht thematisiert. Eine Aussonderung von Unterlagen aus dem System ist technisch nicht möglich.

Die derzeitige Praxis der Schriftgutverwaltung verstößt gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit, der Rechtssicherheit und der Wirtschaftlichkeit. Schon deswegen und im Hinblick auf eine künftige Aussonderung und Archivierung sowie mit Blick auf die Erleichterung der Arbeit mit dem Vorgangsbearbeitungssystem durch eine verbesserte Übersichtlichkeit sollte der DOMEA[®] Pilot eine ganzheitliche elektronische Aktenführung anstreben. Durch die derzeitigen organisatorischen Rahmenbedingungen und aufgrund der Einrichtung und der Nutzung des elektronischen Bürosystems werden die angestrebten Rationalisierungspotentiale nicht zu erreichen sein. Im Gegenteil: Allein das Umprotokollieren von Aktenzeichen im Falle einer Organisationsveränderung und die nachträgliche Pflege von Metadaten, die erforderlich sein wird, um den gesetzlichen Anforderungen an die Aktenführung und die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns nachzukommen, wird nicht absehbare Mehrkosten verursachen.

3. Anforderungen

Für eine erfolgreiche Einführung von DOMEA[®] WinDesk sind von der Mittelbehörde verschiedene technische und organisatorische Mängel und Versäumnisse zu beseitigen. Ohne den erkennbaren Willen der Behördenleitung, notwendige organisatorische Veränderungen im Vorfeld der Einführung anzugehen, wird die Einführung des Vorgangsbearbeitungssystems nicht gelingen.

So fehlen derzeit normative Vorgaben, die die Implementierung eines elektronischen Bürosystems steuern. Eine Verwaltungsvorschrift „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“ könnte das Procedere der Einführung und die Anforderungen an eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche elektronische Schriftgutverwaltung definieren und auf dieser Grundlage die Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems und die Aktenführung normieren.³⁸ Ergänzend zu dieser Bestimmung schreibt ein Handlungsleitfaden den Dezernaten einzelne Maßnahmen im Vorfeld der Einführung verbindlich vor. Einer Implementierung sollte unbedingt eine Analyse und Optimierung der Schriftgutverwaltung und der Geschäftsprozesse sowie eine Revision des Aktenplans vorausgehen. Erst nach Beseitigung aller Mängel wird in einem zweiten Schritt die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung eingeführt.

Der stichtags- und organisationsbezogene Wechsel von einer individuellen Schriftgutverwaltung und Vorgangsbearbeitung hin zur normierten elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung überfordert die Mitarbeiter und gefährdet eine erfolgreiche Einführung des Systems. In einem ersten Schritt gilt es daher, eine geregelte konventionelle Schriftgutverwaltung zu etablieren, da Defizite in diesem Bereich durch die Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems nicht von sich aus behoben werden können. Im Gegenteil: Sie verzögern eine Implementierung, verursachen Mehrkosten und senken die Akzeptanz des Systems bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.³⁹

Die dezentrale Verantwortlichkeit für die Schriftgutverwaltung muss eingeschränkt werden. Dem Organisationsdezernat sollte die zentrale Verantwortlichkeit für die Schriftgutverwaltung übertragen werden und für die notwendigen Maßnahmen zur Optimierung der Schriftgutverwaltung und der Aktenplanrevision die Unterstützung der Behördenleitung haben. Bei der Implementierung des Vorgangsbearbeitungssystems in den Dezernaten müsste der Grundsatz gelten, möglichst keine dezernatsspezifischen Anpassungen zuzulassen. Die Erstellung

³⁸ Vgl. Niklaus Bütikofer, Anforderungen an die Aktenführung in konventionellen und digitalen Informations- und Kommunikationssystemen, in: Udo Schäfer/Nicole Bickhoff (Hrsg.), Archivierung elektronischer Unterlagen, Stuttgart 1999 (Werkhefte der Staatlichen Archivverwaltung Baden-Württemberg, Serie A Landesarchivdirektion 13), S. 79-84.

³⁹ Vgl. Hänger/Hoen/Ksoll-Marcon/Wettmann, Aussonderung (wie Anm. 18), S. 113 f.; Wettmann, Standards (wie Anm. 10), S. 41-44; Christoph Popp, Der eigene Schreibtisch papierarm? Erfahrungen aus einem Jahr elektronischer Vorgangsbearbeitung im Stadtarchiv Mannheim, in: Der Archivar 60, 2007, S. 313-321, S. 320 f.

und Pflege eines neuen aufgabenbezogenen und organisationsunabhängigen Aktenplans mit einer angemessenen Gliederungstiefe, dessen Anwendung für die gesamte Mittelbehörde verbindlich sein muss, muss zeitnah angegangen werden. Unterstützend könnte das Organisationsdezernat verbindliche Standards für die Aktenführung setzen (u. a. Anwendung der zentralen Steuerungsinstrumente wie Vermerke, Verfügungen, Wiedervorlage und Wahrnehmung der klassischen Registrartätigkeit wie Pflege der Metadaten und die geordnete Ablage des Schriftguts), damit diese im Vorgangsbearbeitungssystem normiert umgesetzt werden.

Schon jetzt müsste das Verfahren der Aussonderung elektronischer Unterlagen in organisatorischer und technischer Hinsicht näher spezifiziert werden. Für eine geregelte und automatisierte Aussonderung sollten die Metadaten „Aufbewahrungsfrist“ und „Aussonderungsart“ aus einem im Vorgangsbearbeitungssystem hinterlegten Aktenplan, der mit Frist- und Bewertungsangaben versehen ist, übernommen werden. Die Dezernate erarbeiten bzw. aktualisieren hierfür ihre Fristenkataloge. Falls keine Fristenverzeichnisse vorliegen, sind Bearbeiter verpflichtet, das Metadatenfeld „Aufbewahrungsfrist“ bei der Anlage der Akte bzw. des Vorgangs auszufüllen. Das Landesarchiv erhält die Möglichkeit, den Bewertungskatalog in das System der aktenführenden Stelle integrieren zu können. Organisatorische Vorgaben sollten eine zeitnahe Schließung von Akten und Vorgängen durch zdA-Verfügung festlegen, da nur so gewährleistet werden kann, dass Fristen zu laufen beginnen und damit der Aussonderungsprozess als Ganzes in Gang gesetzt wird. Geprüft werden sollte die Definition weitere Verlagerungsmechanismen, die auch in DOMEA[®] WinDesk konfiguriert werden könnten, wie beispielsweise eine automatisierte Verlagerung von Akten oder Vorgängen, die seit einem Jahr nicht mehr bearbeitet oder eingesehen wurden. Durch die Hinterlegung einer angemessenen „Transferfrist“ könnten die Dokumente über einen festzusetzenden Zeitraum trotz zdA-Verfügung im Originalformat vorgehalten werden.

Die Behörde favorisiert derzeit ein vier- bzw. fünfstufiges Aussonderungsverfahren, das weit aus aufwendiger und fehleranfälliger ist als das vom Landesarchiv grundsätzlich favorisierte zweistufige Verfahren, das zwar einen Aktenplan mit einer angemessenen Gliederungstiefe voraussetzt, dafür aber automatisierte Arbeitsschritte enthält. Das vierstufige Aussonderungsverfahren bedeutet hingegen ein häufiges Aus- und Einlesen in Behörde und Landesarchiv. Der organisatorische, wirtschaftliche und personelle Aufwand wird auf beiden Seiten dementsprechend hoch sein. Der Verzicht auf eine Aktenplanrevision bewirkt zwar einen kurzfristigen Spareffekt, blendet dafür aber langfristige Rationalisierungspotentiale aus.

Die Bedeutung der Metadaten für die Strukturierung des Lebenszyklus und für die Erschließung digitaler Unterlagen wurde bereits erwähnt. Gerade die Eingabe jener Metadaten, die für

die Anbiertung, Übergabe, Erschließung und Archivierung der Unterlagen erforderlich sind,⁴⁰ sollten in DOMEA[®] WinDesk in Abstimmung mit dem Landesarchiv Nordrhein-Westfalen als Pflichtfelder definiert werden.⁴¹ Um die Vollständigkeit der Akte über den gesamten Lebenszyklus zu gewährleisten, müssen sämtliche Teile der Akte, auch die analogen, über Metadaten erfasst und nachgewiesen werden können. Ein entsprechendes Metadatum sollte eingeführt werden. Auf Vorgangsebene könnte das Metadatenfeld „Bemerkungen“, das im Fachkonzept nicht näher definiert ist, für die Eintragung der wichtigsten Verfügungen und Vermerke genutzt werden, so dass bereits in der Vorgangsvorschau des Arbeitskorbs der Sachbearbeitungsstand unmittelbar zu erkennen wäre. Außerdem muss der Umgang mit Medienbruchrückläufern näher spezifiziert werden: Es ist sinnvoll, einen Ausdruck vor der Versendung mit einem Barcode zu versehen, selbst wenn dieser dezentral bei einem Bearbeiter gesannt wird. So kann beim Scannen sofort die Zuordnung zum Originaldokument in der elektronischen Akte sichergestellt werden und die Ablage in DOMEA[®] in direkter Beziehung zum Original erfolgen. Unbedingt ist auch in der Metadatenmaske „Schriftstück“ ein entsprechendes Pflichtfeld „Medienbruch“ einzurichten. Dies erleichtert die Orientierung für den Bearbeiter über die vorhandene Dokumentenhistorie hinaus.

Das Landesarchiv muss die politisch gewollten Veränderungen im Verwaltungshandeln und in der Schriftgutverwaltung mitgestalten. Ergänzend zu den Behördentagen der Abteilungen könnte das Landesarchiv eine konkrete Projekt- und Konzeptbegleitung und Informationsveranstaltungen für die Landesbehörden zu Fragen der Schriftgutverwaltung sowie der elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung anbieten, die einer Systemeinführung vorangehen oder diese begleiten.⁴² Konkret wäre zu überlegen, den aktenführenden Stellen Handreichungen zur Aktenführung und Vorgangsbearbeitung, zur Erstellung bzw. Revision von Aktenplänen und Fristenkatalogen und einen Fahrplan für die Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems im Intranet und im Rahmen von Informationsveranstaltungen als Broschüren an die Hand zu geben.

⁴⁰ Vgl. auch Thekla Kluttig, Akten, Vorgänge, Dokumente – Tendenzen in der behördlichen Schriftgutverwaltung, in: *Der Archivar* 53, 2000, S. 22-26, S. 25; Rainer Hering, Change Management und Archive. Archivische Aufgaben im Rahmen der Implementierung von Dokumentenmanagementsystemen, in: Rainer Hering/Udo Schäfer (Hrsg.), *Digitales Verwalten – Digitales Archivieren*; 8. Tagung des Arbeitskreises „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“ am 27. und 28. April 2004 im Staatsarchiv Hamburg, Hamburg 2004 (Veröffentlichungen aus dem Staatsarchiv der Freien und Hansestadt Hamburg 19), S. 167-182, S. 174.

⁴¹ Vgl. Margit Ksoll-Marcon, Zur Rolle der Archive bei der Erstellung eines Anforderungskatalogs für ein Dokumentenmanagementsystem. Ein Werkstattbericht, in: Hering/Schäfer (Hrsg.), *Digitales Verwalten* (wie Anm. 40), S. 183-189, S. 186.

⁴² Vgl. auch Popp, *Dokumenten-Management* (wie Anm. 4), S. 30.

4. Zusammenfassung

Im Zuge der allgemeinen Verwaltungsmodernisierung pilotieren einige der nordrhein-westfälischen Mittelbehörden das Vorgangsbearbeitungssystem DOMEA[®] WinDesk. Durch die Einführung der elektronischen Akte und Vorgangsbearbeitung befindet sich die Schriftgutverwaltung in den Behörden in einer einschneidenden Umbruchsphase. Die Untersuchung nimmt exemplarisch den DOMEA[®]-Piloten einer Mittelbehörde in den Blick und evaluiert aus archivischer Sicht Fragen der nachhaltigen Überlieferungssicherung. Auf der Grundlage der Qualitätsnorm für die Schriftgutverwaltung (DIN ISO 15489-1) und des DOMEA[®]-Organisationskonzepts 2.1 samt seiner Erweiterungsmodule wird der Sachstand der System-einführung, die Projektplanung und die Umsetzung des Lebenszykluskonzepts der elektronischen Akte skizziert und bewertet.

Die Einführung von DOMEA[®] erfolgte stichtags- und organisationsbezogen in bislang zwei Dezernaten. Nach erfolgreicher Pilotierung in diesen Organisationseinheiten soll das Vorgangsbearbeitungssystem in der gesamten Mittelbehörde Münster zum Einsatz kommen. Maßnahmen zur Optimierung und Standardisierung der Geschäftsprozesse, der Schriftgutverwaltung (u.a. Revision des Aktenplans) und der Vorgangsbearbeitung im Vorfeld der Einführung wurden nicht ergriffen. Die Analyse der Einführung zeigt, dass eine System-Implementierung nur erfolgreich sein kann, wenn ihr eine funktionierende konventionelle Aktenführung vorausgeht und es einen entschiedenen Willen zu organisatorischen Veränderungen gibt.

Der DOMEA[®]-Pilot bildet den aktiven und passiven Lebenszyklus der Akte von der Erstellung bis zur Übergabe an das Landesarchiv unzureichend ab. Die Posteingangsbearbeitung bzw. die Entstehung von Dokumenten sowie deren laufende Bearbeitung bis zum Postausgang können im System der Mittelbehörde vollzogen werden. Der größte Teil des Lebenszyklus war bislang nicht Teil der Überlegungen der Projektgruppe: Eine rechtsverbindliche und langfristige Speicherung im Rahmen der Aufbewahrungsfristen sowie eine automatische Aussonderung und Anbietung ist derzeit aus technischen und organisatorischen Gründen nicht möglich.

In den abschließenden Empfehlungen wurden vielfältige Maßnahmen zur Prozess- bzw. Projektoptimierung vorgeschlagen, die eine dauerhafte und sichere Aufbewahrung der elektronischen Unterlagen sowie eine rechtsverbindliche und effektive (ganzheitliche) elektronische Schriftgutverwaltung durch eine durchgängige und kontrollierte Pflege von Metadaten von der Anlage einer Akte bis hin zur Schlussverfügung sowie durch die Strukturierung des gesamten Lebenszyklus der Unterlagen ermöglichen.

Das Transferprojekt und die sich anschließende Diskussion über mögliche Fehlentwicklungen lassen hoffen, dass damit ein wichtiger Beitrag für die nachhaltige Nutzbarkeit und Sicherung der digitalen Überlieferung in einem ambitionierten DOMEA[®]-Piloten geleistet wurde.

Literatur

- Bei der Wieden, Brage: Der Niedersächsische Einheitsaktenplan und seine Perspektive, in: Archiv-Nachrichten Niedersachsen 8 (2004), 94-102.
- Bütikofer, Niklaus: Anforderungen an die Aktenführung in konventionellen und digitalen Informations- und Kommunikationssystemen, in: Udo Schäfer & Nicole Bickhoff (Hgg.), Archivierung elektronischer Unterlagen (Werkhefte der Staatlichen Archivverwaltung Baden-Württemberg, Serie A Landesarchivdirektion 13), Stuttgart 1999, 79-84.
- Bundesarchiv: Auswertung des Fragebogens zum Stand und zur Entwicklung der elektronischen Akten bzw. Vorgangsbearbeitung in den Bundesbehörden (http://www.bundesarchiv.de/imperia/md/content/abteilungen/abtb/behoerdenberatung_auswertung_fragebogen_online-fertig.pdf) (Stand: 30.03.2008).
- DIN ISO 15489-1: Schriftgutverwaltung, Teil 1: Allgemeines (ISO 15489-1:2001), Dezember 2002.
- DIN-Fachbericht ISO/TR 15489-2: Information und Dokumentation – Schriftgutverwaltung – Teil 2: Richtlinien (Deutsche Fassung von ISO/TR 15489-2) [2004].
- DOMEA[®]-Konzept: Anforderungskatalog 2.0 (Schriftenreihe der KBSt 71), März 2005.
- DOMEA[®]-Konzept: Erweiterungsmodul zum DOMEA[®]-Organisationskonzept 2.0 – Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten (Schriftenreihe der KBSt 66), Oktober 2004.
- DOMEA[®]-Konzept: Organisationskonzept 2.1. Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang (Schriftenreihe der KBSt 61), November 2005.
- DOMEA[®]-Konzept: Erweiterungsmodul zum DOMEA[®]-Organisationskonzept 2.1. - Projektleitfaden zur Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung (Schriftenreihe der KBSt 80), November 2005.
- DOMEA[®] V4.0 SP4 Aussonderung: Konfigurationshandbuch, hrsg. v. Open Text Solutions Software GmbH, Klagenfurt 2006.
- Engel, Andreas: DOMEA[®] – das Konzept der Bundesregierung für Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang, in: Andreas Metzinger (Hg.): Digitale Archive – Ein neues Paradigma?; Beiträge des 4. Archivwissenschaftli-

- chen Kolloquiums der Archivschule Marburg (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg 31), Marburg 2000, 155-173.
- Guntermann, Ralf-Maria: Archivische Anforderungen zur Einführung eines DMS im Kreis Lippe, in: Christoph Popp & Harald Stockert (Hgg.), Digitale Archivierung – Wirtschaftlichkeit und pragmatische Lösungen; Beiträge zur 9. Jahrestagung des Arbeitskreises „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“ im Stadtarchiv Mannheim – Institut für Stadtgeschichte, 9.-10. März 2005 (Sonderveröffentlichung des Stadtarchivs Mannheim 31), Mannheim 2005, 87-96.
- Hänger, Andrea & Barbara Hoen & Margit Ksoll-Marcon & Andrea Wettmann: Aussonderung elektronischer Akten in Justiz und Verwaltung – ein Überblick über aktuelle Konzepte und Projekte, in: Christoph Popp & Harald Stockert (Hgg.), Digitale Archivierung – Wirtschaftlichkeit und pragmatische Lösungen; Beiträge zur 9. Jahrestagung des Arbeitskreises „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“ im Stadtarchiv Mannheim – Institut für Stadtgeschichte, 9.-10. März 2005 (Sonderveröffentlichung des Stadtarchivs Mannheim 31), Mannheim 2005, 97-116.
- Hänger, Andrea & Andrea Wettmann: Das DOMEA[®]-Konzept – eine Zwischenbilanz aus archivischer Sicht, in: Der Archivar 60 (2007) 1, 24-29.
- Hering, Rainer: Change Management und Archive. Archivische Aufgaben im Rahmen der Implementierung von Dokumentenmanagementsystemen, in: Rainer Hering & Udo Schäfer (Hgg.), Digitales Verwalten – Digitales Archivieren; 8. Tagung des Arbeitskreises „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“ am 27. und 28. April 2004 im Staatsarchiv Hamburg (Veröffentlichungen aus dem Staatsarchiv der Freien und Hansestadt Hamburg 19), Hamburg 2004, 167-182.
- Hoffmann, Heinz: Behördliche Schriftgutverwaltung. Ein Handbuch für das Ordnen, Registrieren, Aussondern und Archivieren von Akten der Behörden (Schriften des Bundesarchivs 43), München ²2000.
- Klingelhöller, Harald: Dokumentenmanagementsysteme. Handbuch zur Einführung, Berlin u.a. 2001.
- Kluttig, Thekla: Akten, Vorgänge, Dokumente – Tendenzen in der behördlichen Schriftgutverwaltung, in: Der Archivar 53 (2000) 1, 22-26.

- Knaack, Ildiko & Hans-Peter Götsche (Bearb.): Vorgangsbearbeitungssysteme als Basistechnologie für E-Government (Modul aus dem E-Government Handbuch), Bonn 2004 (http://www.bsi.de/fachthem/egov/download/4_WMS.pdf) (Stand: 30.03.2008).
- Ksoll-Marcon, Margit: Zur Rolle der Archive bei der Erstellung eines Anforderungskatalogs für ein Dokumentenmanagementsystem. Ein Werkstattbericht, in: Rainer Hering & Udo Schäfer (Hgg.), Digitales Verwalten – Digitales Archivieren; 8. Tagung des Arbeitskreises „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“ am 27. und 28. April 2004 im Staatsarchiv Hamburg (Veröffentlichungen aus dem Staatsarchiv der Freien und Hansestadt Hamburg 19), Hamburg 2004, 183-189.
- Ksoll-Marcon, Margit: eGovernment in Bayern – eine Grundlage für die Schriftgutverwaltung und die Rolle der Archive, in: Archivalische Zeitschrift 88 (2006), 511-524.
- Landesarchiv NRW: Bewertungsmodell für die Überlieferung der Bezirksregierungen in NRW, bearb. v. Annette Hennigs, Rainer Stahlschmidt, Gisela Fleckenstein & Ingeborg Schnellling-Reinicke (Stand: 10.07.2001).
- Landesarchiv NRW: Empfehlungen zur Aussonderung und Archivierung aus Dokumenten-Management-Systemen (DMS) und Vorgangsbearbeitungs-Systemen (VBS). Erarbeitet von der Projektgruppe „Elektronische Unterlagen“ des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen, Münster/Düsseldorf/ Detmold 2006.
- Middelhoff, Fabian: Einführung einer elektronischen Vorgangsbearbeitung im Deutschen Institut für medizinische Dokumentation und Information, Diplomarbeit Januar 2006 an der Fachhochschule Dortmund, Fachbereich Wirtschaft, Hamburg 2005.
- Nuding, Matthias: Terminologische Unschärfen im Grenzbereich von Schriftgutverwaltung, Informationstechnik und Archivwesen, in: Alexandra Lutz (Hg.), Neue Konzepte der archivischen Praxis; ausgewählte Transferarbeiten des 37. und 38. Wissenschaftlichen Kurses an der Archivschule Marburg (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg 44), Marburg 2006, 85-120.
- Popp, Christoph: Dokumenten-Management / Schriftgutverwaltung. Von der archivischen Kernkompetenz zur Beratungsdienstleistung, in: Archive auf dem Markt? Vermarktung und Verwaltung archivischer Dienstleistungen; Vorträge im Rahmen des 63. Südwestdeutschen Archivtags am 17. Mai 2003 in Ludwigshafen am Rhein, Stuttgart 2004, 23-30.

- Popp, Christoph: Der eigene Schreibtisch papierarm? Erfahrungen aus einem Jahr elektronischer Vorgangsbearbeitung im Stadtarchiv Mannheim, in: *Der Archivar* 60 (2007) 4, 313-321.
- Prüfbericht: Zertifizierung von Produkten zur IT-gestützten Vorgangsbearbeitung nach dem DOMEA[®]-Konzept 2.0 für Open Text DOMEA[®] Version 4 der Open Text eGovernment Deutschland GmbH, 27.01.2006.
- Schnelling-Reinicke, Ingeborg unter Mitarbeit von Annette Hennigs und Gisela Fleckenstein: Bewertungsmodell für das Schriftgut der nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen – Abschlussbericht der Arbeitsgruppe, in: *Der Archivar* 55 (2002), 19-24.
- Schriftgutverwaltung auf dem Weg zum digitalen Dokument, hrsg. von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt-Bericht 3/2002), Köln 2002.
- Toebak, Peter M.: *Records Management. Ein Handbuch*, Baden 2007.
- Ullrich, Rainer: Schriftgutverwaltung und elektronische Akten: Ein unterschätzter Erfolgsfaktor, in: Barbara Hoen (Hg.), *Planungen, Projekte, Perspektiven. Zum Stand der Archivierung elektronischer Unterlagen; 10. Tagung des Arbeitskreises „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“*, 14. und 15. März 2006 in Düsseldorf (Veröffentlichungen des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen 10), Düsseldorf 2006, 29-37.
- Wettmann, Andrea: Standards in der Praxis: Erfahrungen bei der Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems in Sachsen, in: Barbara Hoen (Hg.), *Planungen, Projekte, Perspektiven. Zum Stand der Archivierung elektronischer Unterlagen; 10. Tagung des Arbeitskreises „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“*, 14. und 15. März 2006 in Düsseldorf (Veröffentlichungen des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen 10), Düsseldorf 2006, 39-48.
- Wettengel, Michael: Australische Metadaten-Standards: Ein Thema für Archive? in: Ulrich Nieß (Hg.), *Auf der Suche nach archivischen Lösungsstrategien im digitalen Zeitalter; Beiträge zur 4. Jahrestagung des Arbeitskreises „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“ im Stadtarchiv Mannheim 10.-11.4.2000* (Sonderveröffentlichungen des Stadtarchivs Mannheim 26), Mannheim 2001, 95-103.