

**Heinz Vogel,
Die elektronische Dokumentenverwaltung für Hamburg**

aus:

Digitales Verwalten – Digitales Archivieren

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

Herausgegeben von Rainer Hering und
Udo Schäfer

S. 143-151

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

Die elektronische Dokumentenverwaltung für Hamburg

Heinz Vogel

1 Grundsätzliche Überlegungen zur IUK-gestützten Vorgangsbearbeitung

In der Freien und Hansestadt Hamburg werden nahezu alle fachbezogenen Verwaltungsaufgaben mit datenbankorientierten IUK-Verfahren unterstützt. Es fehlen aber – abgesehen von modernen Bürokommunikationssystemen – sachgerechte IUK-Unterstützungen für die Ministerial- und Grundsatzaufgaben beziehungsweise die allgemeine Vorgangsbearbeitung. Daher haben die Behörden Hamburgs die Möglichkeiten IUK-gestützter Vorgangsbearbeitung mit dem Ergebnis überprüft, dass deren Einführung

- insbesondere in der hamburgischen Verwaltung mit ihren engen Zuständigkeitsverzahnungen zwischen den Behörden und den oftmals behördenübergreifenden Geschäftsprozessen zunächst einen Ausbau und eine Vereinheitlichung der behördenübergreifenden IUK-Infrastruktur erfordert,
- eine umfassende und in der Regel langwierige Geschäftsprozessanalyse und -optimierung sowie eine Bereitschaft aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen – auch der Leitungskräfte – voraussetzt, ihre Arbeitsweisen zu verändern, und
- ohne eine Ablösung der papierenen Aktenhaltung wenig effektiv ist.

Insofern wurde die Einführung IUK-gestützter Vorgangsbearbeitung – mit Ausnahme bei der polizeilichen Vorgangsbearbeitung (Projekt COMVOR – Computerunterstützte Vorgangsbearbeitung) – zunächst zurückgestellt.

2 Sachstände

2.1 IUK-Infrastruktur in Hamburg

Mit der Nutzung der IUK-Technik für nahezu alle fachbezogenen Verwaltungsaufgaben konnten in Hamburg bis heute etwa 90 Prozent aller vorhandenen Büroarbeitsplätze mit IUK-Technik ausgestattet werden. Dabei ist allerdings eine eher heterogene IUK-Infrastruktur entstanden, die erst in den letzten Jahren weitgehend vereinheitlicht wurde. Diese Standardisierung wird von der in Hamburg für den IUK-Ausbau federführenden Finanzbehörde und dem IUK-Dienstleister Dataport vorangetrieben, so dass zurzeit mehr als 30 000 Bildschirmarbeitsplätze über ein stadtweites Datennetz mit hohen Übertragungsraten

- miteinander verbunden sind,
- das so genannte FHHinfoNET, die elektronische Post und verschiedene Bürofunktionalitäten behördenübergreifend nutzen können sowie
- Intranet- beziehungsweise Internet-Zugänge haben.

2.2 Geschäftsprozessanalyse und -optimierungen

Zur Unterstützung der Behörden bei der Durchführung von Geschäftsprozessanalysen und -optimierungen als kontinuierlicher Prozess der Verbesserungsverbesserung hat die Finanzbehörde ein Vorgehenskonzept entwickelt, eine datenbankorientierte grafische Tool-Unterstützung im Rahmen kleinerer behördeninterner Projekte erprobt und empfohlen sowie allen Behörden eine Unterstützung angeboten. Die daraufhin in den Behörden entstandenen Projekte (zum Beispiel für das Baugenehmigungsverfahren) basieren jedoch nicht auf einer umfassenden IUK-Unterstützung, so dass die durch eine IUK-gestützte Vorgangsbearbeitung möglichen Verbesserungen noch nicht erreicht werden.

Im Gegensatz hierzu wird mit dem zurzeit laufenden behördenübergreifenden Projekt DO IT 2000 (Dokumenten-Optimierung durch Informations-Technologie zum Jahr 2000) mit seinen Teilprojekten

- Digitales Arbeitsprogramm zur Arbeitsplanung und -steuerung in den Behörden,

- Erstellung von Drucksachen für den Senat als Landesregierung,
- Drucksachen-Management in der Senatskanzlei zur Vor- und Nachbereitung von Senatsitzungen und
- Elektronisches Senatsdrucksachenarchiv zur Ablösung entsprechender Papiersammlungen in allen Behörden

das Ziel verfolgt, die mit diesen Aufgaben verbundenen Geschäftsprozesse durch eine umfassende und behördenübergreifende Nutzung von IUK-Technik zu optimieren.

2.3 Ablösung der Papierakte

Die Einführung IUK-gestützter Vorgangsbearbeitung setzt bei allen beteiligten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen die Bereitschaft voraus, die eigenen Arbeitsweisen zu überdenken, und erfordert auf allen Hierarchiestufen Phantasie, um die hierdurch möglichen Verbesserungen zu erkennen. Die Vorteile einer elektronischen Dokumentenverwaltung als Ablösung der Papierakte und Registraturunterstützung werden hingegen von allen Beteiligten sehr schnell erkannt, zumal die folgenden Schwachstellen einer papierener Aktenhaltung von allen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen nahezu täglich erfahren werden:

- Papierakten verschwinden oder sind nicht vollständig.
- Schriftstücke können in der Regel nur über ein Suchkriterium – nämlich über das Aktenzeichen beziehungsweise den Aktentitel – oder die Findigkeit einer Registraturkraft gefunden werden.
- Der Zeitaufwand für das Suchen nach Schriftstücken ist bei allen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen nicht unerheblich und im Einzelfall sehr belastend.
- Der Raumbedarf für die Aufbewahrung von Papierakten ist sehr hoch.
- In den Registraturen ist der Umfang an manuellen Tätigkeiten (Knicken, Lochen, Abheften, Anlegen von neuen Aktenbänden usw.) sehr groß.

3 Elektronische Dokumentenverwaltung (Projekt ELDORADO)

Parallel zum Ausbau der IUK-Infrastruktur wurde im Amt für Innere Verwaltung und Planung der Behörde für Inneres, das die Aufgaben eines Landesinnenministeriums mit etwa 180 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen wahrnimmt, die Einführung einer elektronischen Dokumentenverwaltung zur Ablösung der papiergestützten Aktenhaltung und als Basis für eine Weiterentwicklung zu einer effektiven IUK-gestützten Vorgangsbearbeitung im Rahmen eines Pilotprojektes für die Hansestadt unter dem Projektnamen ELDORADO vorbereitet.

Ziel des Projektes war es, alle Schriftstücke, die heute zu den Sachakten genommen und in Papierakten verwaltet werden, elektronisch vorzuhalten, so dass alle Akten und Schriftstücke auf allen Bildschirmarbeitsplätzen jederzeit gesucht, gefunden, eingesehen und gegebenenfalls wieder ausgedruckt werden können. Dazu waren zunächst folgende Fragen zu beantworten:

- Justizbehörde: Werden Schwierigkeiten in gerichtlichen Auseinandersetzungen auf der Basis elektronischer Dokumente erwartet?
- Staatsarchiv: Werden elektronische Akten zur langfristigen Archivierung angenommen?
- Datenschutzbeauftragter: Bestehen Bedenken zu den Recherchemöglichkeiten einer elektronischen Dokumentenverwaltung?
- Bürgerschaft (Landesparlament): Kann bei Aktenvorlageersuchen oder parlamentarischen Untersuchungsausschüssen auf die Vorlage von Originalen – also papierernen Schriftstücken – verzichtet werden?

Aus diesen Abstimmungen konnten keine Kriterien abgeleitet werden, die die Einführung einer elektronischen Dokumentenverwaltung auf der Basis des Imaging zur Ablösung der papiergestützten Aktenhaltung ausschließen würden. Nach der Klärung dieser grundsätzlichen Fragen wurden die Anforderungen der künftigen Nutzer – also praktisch aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen einschließlich der Registratoren – in einer amtsinternen Arbeitsgruppe exemplarisch aufgenommen und behördenübergreifend abgestimmt, um eine entsprechende Ausschreibung für alle Verwaltungsbereiche der Stadt vorzubereiten.

4 Wesentliche Anforderungen

Neben den Anforderungen aus der Abstimmung mit der Bürgerschaft, der Justizbehörde, dem Staatsarchiv und dem Datenschutzbeauftragten wurden folgende grundsätzliche Anforderungen vorgegeben, um eine elektronische Dokumentenverwaltung nicht durch Elemente einer IUK-gestützten Vorgangsbearbeitung zu *überladen* sowie einen behördenübergreifenden Einsatz zu ermöglichen:

- Beschränkung auf das Imaging, so dass die Fragen im Zusammenhang mit der elektronischen Signatur (zunächst) vernachlässigt werden konnten und die Arbeitsabläufe in den Fachbereichen nicht wesentlich verändert werden müssen. Daher Erfassung der Schriftstücke erst dann, sobald sie alle handschriftlichen Bemerkungen enthalten, erstmalig zu den Akten verfügt werden und nicht mehr verändert, sondern lediglich ergänzt werden (*späte Erfassung*).
- Einfache Bedienung aller Anwendungsteile (Scannung, Erfassung der Schriftstücke, Aktenplanverwaltung, Recherche- und Anzeigemöglichkeiten).
- Einsatz der Automation im stadtweiten Datennetz, um örtlich verteilte Registraturen beziehungsweise die zentralen technischen Komponenten (Server mit Datenbanken und Jukeboxen) zusammenfassen zu können.
- Schnell erweiterungsfähige Client-Server-Automation ohne die Nutzung einer Workflow-Automation, um eine spätere Entscheidung über die Einführung eines entsprechenden IUK-Verfahrens nicht vorwegzunehmen.

Aus dem Kreis der Registratoren wurden im Wesentlichen folgende Anforderungen erhoben:

- Abbildung aller möglichen Gliederungen von Aktenplänen und -verzeichnissen mit komfortablen Recherche- und Änderungsmöglichkeiten.
- Unterstützung sämtlicher Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Verwaltung von (Alt-)Akten, die weiterhin in Papierform vorgehalten werden müssen.

- Weitreichende Unterstützungen für die Erfassung der Schriftstücke (OCR, Stammdaten usw.) sowie eindeutige Regelungen für das Erfassen der Schriftstücke.

Von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in den Fachbereichen wurden folgende wesentliche Anforderungen genannt:

- Optimales Antwortzeitverhalten, so dass ein aus einer Trefferliste ausgewähltes Schriftstück – unabhängig vom Umfang eines Schriftstückes (ein- oder tausendseitig) – spätestens nach zehn Sekunden am Bildschirm angezeigt wird und in den elektronischen Akten auch geblättert werden kann.
- Einfache Bedienung, ohne Verluste bei der Informationsgewinnung.
- Ermöglichung persönlicher Ordnungen für den Ersatz von Handakten parallel zur vorgegebenen Ordnung des Aktenplanes beziehungsweise Aktenverzeichnisses.
- Klare organisatorische Verteilung zwischen den Aufgaben der Registratur und der Fachbereiche ohne zusätzliche Belastungen.

Da die Arbeitsweisen aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen durch die Einführung einer elektronischen Dokumentenverwaltung als Ablösung der Papierakte nicht unerheblich verändert werden, wurde die Personalvertretung von vornherein beteiligt. Hieraus resultierten insbesondere Anforderungen an das Vorgehen und das Mitbestimmungsverfahren sowie an die Beteiligung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und externer Beratungsstellen. Überdies wurde ein stufiges Mitbestimmungsverfahren und der Abschluss einer Dienstvereinbarung vorgesehen.

5 Pilotierungen

Nach

- einer europaweiten Ausschreibung der geforderten Leistungen, einer behördenübergreifenden Bewertung der Angebote mit entsprechenden Präsentationen und Testgestellungen sowie der Auftragsvergabe,

- einer umfassenden Information aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Amtes über eine Vielzahl von Präsentationen und Befragungen sowie
- der Installation der Technik und Einrichtung des Verfahrens

wurde am 1. September 1999 ein einjähriger Pilotbetrieb auf 30 Arbeitsplätzen in den Fachabteilungen des Amtes für Innere Verwaltung und Planung aufgenommen. Ziel des Pilotbetriebes war es, das Verfahren mit den dazugehörigen organisatorischen Regelungen in der täglichen Arbeit zu erproben und emotionelle beziehungsweise fachliche Vorbehalte abzubauen.

Insbesondere zum Abbau von emotionalen Vorbehalten wurde sichergestellt, dass

- zusammenhängende Ministerialbereiche (Referate und Sachgebiete) mit hohem Papieraufkommen am Pilotbetrieb teilnehmen,
- alle Schriftstücke aus den Pilotbereichen ohne längere Liegezeiten beim Scannen in die Automation aufgenommen werden,
- die IUK-Technik störungsfrei zur Verfügung steht, zumal jeder Technikausfall emotionelle Vorbehalte vergrößert, und
- die Pilotanwender – neben den notwendigen Schulungen – laufend über den Sachstand, Verbesserungsvorschläge und Nutzungstricks informiert werden.

Obleich der Pilotbetrieb im Amt für Innere Verwaltung und Planung abgeschlossen ist und das Verfahren im Echtbetrieb mit einer Vernichtung der gescannten Schriftstücke auf allen Arbeitsplätzen eingesetzt wird, konnten die gewonnenen Erfahrungen noch nicht umfassend ausgewertet werden. Gleichwohl kann schon jetzt festgestellt werden, dass mit der Einführung einer elektronischen Dokumentenverwaltung zur Ablösung der Papierakte der Boden für eine IUK-gestützte Vorgangsbearbeitung bereitet wird. Aufgrund der aus den Pilotbereichen zu der elektronischen Dokumentenverwaltung vorgeschlagenen organisatorischen Verbesserungen kann auch davon ausgegangen werden, dass die Phantasie für eine Weiterentwicklung der Automation zu einer IUK-gestützten Vorgangsbearbeitung bei den Beteiligten wächst.

Es darf aber nicht verkannt werden, dass bereits die Ablösung der Papierakte durch eine elektronische Dokumentenverwaltung eine sorgfältige Vorbereitung sowie eine zeitintensive Überzeugungsarbeit erfordert.

Hierzu folgende Erfahrungen:

- Praxisorientierte Vorführungen sind besser als jedes gesprochene oder geschriebene Wort!
- Die Einführung elektronischer Dokumentenverwaltungen darf kein technisches, sondern muss ein organisatorisches Problem sein!

6 Derzeitiger Sachstand

Bereits während des Pilotbetriebes im Amt für Innere Verwaltung und Planung der Behörde für Inneres haben verschiedene Behörden Hamburgs (zum Beispiel Senatskanzlei, Finanzbehörde und Kulturbehörde) mit eigenen Pilotierungen auf der Basis des erprobten IUK-Verfahrens begonnen. Die Pilotverfahren in der Behörde für Inneres und der Senatskanzlei sind abgeschlossen und wurden in einen Echtbetrieb überführt. In weiteren Behörden (zum Beispiel Behörde für Wirtschaft und Arbeit) wurden entsprechende Projekte eingesetzt. Spezialanwendungen auf einer einheitlichen IUK-technischen Basis – wie zum Beispiel die Einführung der elektronischen Ausländerakte oder einer elektronischen Personalakte – sind in der Vorbereitung.

Damit die Behörden bei der Einführung elektronischer Dokumentenverwaltungen von den IUK-technischen Vorbereitungen entlastet werden und sich auf die bereichsspezifischen organisatorischen Problemstellungen konzentrieren können, wurden Mitte 2001 die zentralen IUK-technischen Komponenten (Server, Datenbanken, Jukeboxen usw.) bei Dataport in einem Rechenzentrum zusammengefasst und werden die elektronischen Registraturen über das stadtweite Datennetz betrieben, was zum Beispiel die organisatorische Möglichkeit eröffnet, räumlich oder organisatorisch getrennte Registraturen zusammenzufassen oder zur Zeit redundant geführte Dokumentensammlungen für alle Behörden zentral vorzuhalten.

7 Programm „Abschied von der Papierakte“

Aufgrund der laufenden Projekte zur Einführung von elektronischen Dokumentenverwaltungen mit den dabei gewonnenen Erfahrungen und erkennbaren Möglichkeiten zur laufenden Verwaltungsverbesserung wurde im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen für das Jahr 2001 das Programm „Abschied von der Papierakte“ beschlossen und der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hierüber unterrichtet. Hierzu wurde aber realistisch Folgendes festgestellt:

„Der Abschied von der Papierakte wird sich dabei nicht in einem einmaligen Organisationsakt, sondern nur mittelfristig vollziehen können. Die bisherigen Erfahrungen mit Pilotprojekten zeigen, dass es hier nicht (primär) um die Bereitstellung neuer Technologien geht, sondern auch um die Veränderung gewachsener Arbeits- und Lesegewohnheiten, also der gewachsenen Geschäftsprozesse insbesondere in Ministerialbereichen. Insoweit kommt der behutsamen Heranführung der Anwender an diese neue Technik besondere Bedeutung zu.“

Zwischenzeitlich wurden

- ein behördenübergreifendes ELDORADO-Projekt für die Koordinierung und Beratung der Projekte in den Behörden eingesetzt und
- ein ELDORADO-Beirat unter der Führung des Staatsarchivs für den behördenübergreifenden Informations- und Erfahrungsaustausch gegründet.

Die Verhandlungen mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften für den Abschluss einer übergreifenden ELDORADO-Vereinbarung wurden aufgenommen und ein Regelwerk für den Umgang mit der elektronischen Dokumentenverwaltung ist in Vorbereitung.