

Ivy Gumprecht,

Dem Informellen einen Rahmen geben

Die Einführung des digitalen Dokumentenmanagements unter besonderer Berücksichtigung der Kategorie des Informellen in Veränderungsprozessen

aus:

Digitales Verwalten – Digitales Archivieren

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

Herausgegeben von Rainer Hering und
Udo Schäfer

S. 153-166

Impressum für die Gesamtausgabe

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

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

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

ISBN 3-937816-09-7 (Printausgabe)

ISSN 0436-6638 (Printausgabe)

© 2004 Hamburg University Press, Hamburg

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

Rechtsträger: Universität Hamburg

Inhalt

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

Standardisierung und archivische Bewertung von elektronischen
Geschäftsverwaltungssystemen (GEVER) 95

Werkstattbericht aus dem Schweizerischen Bundesarchiv
Thomas Zürcher Thrier

Elektronische Vorgangsbearbeitung in der Landesverwaltung
Mecklenburg-Vorpommern 105

Entwicklung, Stand, Probleme, Perspektiven
Matthias Manke

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

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

Dokumentenmanagementsysteme (DMS) zwischen Verwaltung und Archiv

Die elektronische Dokumentenverwaltung für Hamburg 143
Heinz Vogel

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

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

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

Dokumentenmanagement bei der Stadtverwaltung
Schwabach 191
Wolfgang Dippert

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

Autorinnen- und Autorenverzeichnis 211

Teilnehmende 215

Dem Informellen einen Rahmen geben

Die Einführung des digitalen Dokumentenmanagements unter besonderer Berücksichtigung der Kategorie des Informellen in Veränderungsprozessen

Ivy Gumprecht

Für eine erfolgreiche Einführung eines Dokumentenmanagementsystems ist es unabdingbar, sich die fachliche Ausgangslage sowie die organisatorischen Gegebenheiten der jeweiligen Behörde oder Dienststelle bewusst zu machen.

„Diese Lage ist unter fachlichen Gesichtspunkten in den Verwaltungen weitgehend desolat: Schriftgutverwaltung hat in der Regel keinen angemessenen Stellenwert und steht in der innerbehördlichen Hierarchie ganz unten.“¹

Die neuen Medien haben die kreativen Formen individueller Informationsablage intensiviert. Diese reichen vom unsortierten Ansammeln der Dokumente in Papierform bis zur Ablage in eigenen PC-Verzeichnissen.² Die Papierform impliziert einen weiterhin boomenden Papierkonsum mit allen Folgen, vom kostenintensiven Verbrauch der Druckerkartuschen am Ein-

¹ Rainer Hering: Die archivische Begleitung der Einführung digitaler Systeme in der Verwaltung. In: *Auskunft. Zeitschrift für Bibliothek, Archiv und Information in Norddeutschland* 23 (2003) S. 423–432, S. 426.

² Heinz Vogel: DOKUMENTA – Hamburg auf dem Weg zur elektronischen Dokumentenverwaltung. In: *Hamburgische Zeitschrift für den öffentlichen Dienst* 53 (2001) Heft 11 S. 3–7, S. 3 f.

zularbeitsplatz bis zu den Papierbergen in Büros und Registraturen mit den entsprechenden Folgeaufwänden und Kosten für die Lagerung usw. Das Speichern der Dateien auf dem PC erscheint dagegen als Problemmilderung. Jedoch sind beide Vorgehensweisen nicht immer deckungsgleich mit den Anforderungen sach- und fachgemäßer Aktenhaltung.³

Die zeitnahe Abgabe von Dokumenten an die Registraturen rückt im einen wie im anderen Fall in immer weitere Ferne. Nicht selten gelangen diese Dokumente erst nach einem relativ langen Verweilen in einem der vielen bürokratischen Bermudadreiecke in die Registratur. Weiterhin beeinflusst der nicht unerhebliche Anteil von Beschäftigten ohne einschlägige Verwaltungsausbildung oder dem Wissen um einen ordnungsgemäßen Geschäftsgang und eine entsprechende Aktenführung die Qualität der Akten.

Darüber hinaus wurde der Aktenführung und -verwaltung in den Registraturen nur noch eine nachrangige Bedeutung im Kontext der Informationshaltung beigemessen. Die Folge war, dass dort nicht selten qualifikationsfernes Personal ohne einschlägige berufliche Vorerfahrungen eingesetzt ist. Die unter diesen Voraussetzungen entstehenden Akten können kaum noch dem Anspruch, als Instrument der Kontrolle und Transparenz des Verwaltungshandelns zu dienen, genügen.⁴

Doch auch Tendenzen in eine deutlich andere Richtung sind Teil der Ausgangslage, wie das Programm der Ablösung der Papierakte der Freien und Hansestadt Hamburg.⁵ Es setzt hier an und weist in eine andere Richtung, indem es sowohl instrumentelle Ressourcen wie die kostenfreie Bereitstellung der Software zur Aktenverwaltung für alle Dienststellen der Freien und Hansestadt Hamburg⁶ als auch zunächst eine fachliche Beratung

³ Mitarbeiterzeitschrift BWA Aktuell 2003. S. 5

⁴ Professor Dr. Hartmut Weber, Präsident des Bundesarchivs, in einem Interview zur Datenvernichtung (Guido Heinen: Transparenz von Akten ist ein Gebot des Rechtsstaats. Präsident des Bundesarchivs zu Datenvernichtung. In: Die Welt vom 29.6.2000).

⁵ Auszug aus: Senatsdrucksache Nr. 2000/0752 für die Haushaltsberatungen vom 26.6.–28.6.2000, ohne Seitenangabe.

⁶ Matthias Kammer: DOKUMENTA-Depesche. Information 1 (2001) des Amtes 6 der Finanzbehörde. Hg. von Finanzbehörde Hamburg. Hamburg 2001. S. 1.

und seit Ende 2003 das gebündelte Know-how in Form eines zentralen Projektes bereitstellt. Erste positive Signale seit Beginn der Pilotierung in der Behörde für Inneres der Freien und Hansestadt Hamburg im Jahr 1998 zeigen ebenfalls Wirkung.⁷

Und wie verhält es sich mit den organisatorischen Gegebenheiten? Für diese Gegebenheiten gerade in der Ministerialbürokratie auf Bundes- wie Landesebene sind vor allem folgende Aspekte von Relevanz: „In erheblichem Umfang fallen ihr, das heißt der Ministerialbürokratie, mittlerweile Aufgaben der Programmentwicklung zu.“⁸ Daneben nimmt die stadtstaatliche Behörde für Wirtschaft und Arbeit in – mindestens unter regulatorischen Gesichtspunkten – erheblichem Umfang auch diverse Durchführungsaufgaben wahr. Hinzu treten die eher generellen Arbeitseinflüsse, wie beispielsweise eine stetig steigende Arbeitsdichte und die Besonderheit der Personalstruktur mit einem insgesamt überalternden Personalkörper.⁹

Zudem ist mindestens in Teilen der Verwaltung ein Prozess der Veränderung des Selbstverständnisses zu beobachten; nicht mehr die Ausführung hoheitlicher Aufgaben steht im Vordergrund, sondern ein Dienstleistungsgedanke, in dem die Verwaltung für ihre Kunden, im Falle der Behörde für Wirtschaft und Arbeit die Unternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg, tätig ist.¹⁰

Als massiv wirksam erweist sich jedoch folgendes Phänomen: In der öffentlichen Verwaltung wird ein Gutteil der Arbeitsleistung neben den formell vorgezeichneten Strukturen und Kommunikationswegen erbracht, oft

⁷ Ebd. S. 2.

⁸ Renate Mayntz: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg ⁴1997. S. 196.

⁹ Personalbericht 2002 (Blickpunkt Personal. 6. Jahrgang. Heft 3. Hg. von Senat der Freien und Hansestadt Hamburg – Personalamt). Hamburg 2002. S. 45.

¹⁰ Horst Bosetzky und Peter Heinrich: Mensch und Organisation. Aspekte bürokratischer Sozialisation. Eine praxisorientierte Einführung in die Soziologie und die Sozialpsychologie der Verwaltung (Verwaltung in Praxis und Wissenschaft. Band 15. Hg. von Gerhard Banner und Ernst Pappermann). Köln 5. überarbeitete Auflage 1994. S. 71.

sogar gegen dieselben. Der Bereich des Informellen besitzt deshalb ein ungewöhnlich großes Gewicht.¹¹

Nun wird das Informelle gerade in der öffentlichen Verwaltung in Funktion und Bedeutung gerne reduziert auf außerhalb der Funktion und nicht unmittelbar im Rahmen der Erledigung der Dienstgeschäfte liegende Kontakte, die auf die nachfolgenden Dienstgeschäfte jedoch eine Wirkung entfalten. Dies ist aber nur eine Dimension des Informellen. Im Sinne der Organisationsentwicklung sind unter dem Informellen die sozialen Faktoren wie Einstellungen, Werte, Gefühle, Gruppennormen und zwischenmenschliche Wechselwirkungen ihrer Bedeutung entsprechend als gewichtigerer Aspekt als die formalen Aspekte, wie zum Beispiel Ziele, Technologien und finanzielle Mittel, zu verstehen.¹² So verstanden werden Arbeitsleistungen in der öffentlichen Verwaltung, obwohl formal nicht leistbar, trotzdem erbracht, da die Werte und Einstellungen, aber auch Gruppennormen der Beschäftigten dies ermöglichen. Ein praktisches Beispiel sind hier faktisch erbrachte Vertretungsleistungen, obwohl die formale Vertretung anders geregelt ist oder der formale Vertreter ebenfalls nicht anwesend ist. Mindestens Gruppennormen werden hier wirksam, indem jenseits der direkten Aufgabenzuständigkeit eine gemeinsame Verantwortung für eine Aufgabe in der Sache faktisch ausgefüllt wird.

Im Ergebnis ist somit sowohl unter fachlichen wie organisatorischen Gesichtspunkten eine Ausgangslage für die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems zu konstatieren, die sich auszeichnet durch eine Auflösung von Hierarchien im Sinne geordneter, das heißt geregelter und regelungskonform erfolgender Verfahrensabläufe.

Hat die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems vor diesem Hintergrund Aussicht auf Erfolg? Einige meinen, die beschriebene Situa-

¹¹ Rudolf Wimmer: Was können selbstreflexive Lernformen in der öffentlichen Verwaltung bewirken? Zum Entwicklungspotential bürokratischer Systeme. In: Gruppendynamik 19 (1988) S. 7–27, S. 21.

¹² Vgl. Gerhard Comelli: Training als Beitrag zur Organisationsentwicklung. (Handbuch der Weiterbildung für die Praxis in Wirtschaft und Verwaltung. Band 4. Hg. von Wolfgang Jeserich, Gerhard Comelli, Otto Daniel, Horst Karus, Joachim Krahen, Hans Rühle von Lilienstern und Knut Vollmer). München und Wien 1985. S. 20 f.

on könne als Beleg für die Unmöglichkeit genommen werden, solche Projekte erfolgreich durchzuführen. Halbherzige Absichtserklärungen ohne Umsetzungskonsequenzen seien die Folge. Andere vertreten hingegen die Auffassung, die beschriebene Situation müsse als Chance gewertet werden, da sie unter der Voraussetzung einer gründlichen Analyse Flexibilität und damit auch Innovation zuließe.¹³

Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit verstand die Situation als Chance und entschied sich konsequent für die Einführung von ELDORADO. Mit Staatsratsverfügung vom 1. November 2002 wurde das Projekt ELDORADO in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit verfügt. Ziel des Projekts ist die Einführung des digitalen Dokumentenmanagements in der Behörde inklusive der räumlich nicht integrierten Dienststellen wie zum Beispiel des Landesbetriebes Großmarkt Obst, Gemüse und Blumen in der Nähe der Elbbrücken oder des Oberhafenamtes an den Landungsbrücken. Kernaufgaben sind die Vorbereitung und Einführung einer Aktenverwaltungssoftware (Registramodul) sowie die Vorbereitung, Pilotierung und Einführung einer Dokumentendigitalisierungs- und Recherchesoftware (Recherchemodul). Ergänzt werden diese Kernaufgaben um einen bunten Strauß weiterer Aufgaben, die bereits deutlich machen, dass die Einführung vernetzt ist mit zusätzlichen Organisationsveränderungen, wie zum Beispiel der Zusammenführung der zuvor auf jeweils ein Fachamt bezogenen Registaturen zu einer Zentralregistratur, aber auch der Aktualisierung der Aktenordnung.

Relevanter als die gesetzten Aufgaben, die vermutlich, sofern denn eine klare, schriftliche *Beauftragung* vorhanden ist, nicht wesentlich von entsprechenden Zielstellungen in anderen Behörden abweicht, sind jedoch die organisatorischen Aspekte zu bewerten. Die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems wurde weiterhin nicht als so in Teilaufgaben gliederbar im Sinne eines Verfahrensablaufes eingeschätzt, dass dem die übliche organisatorische Hierarchie, das heißt das Eingebundensein in die Linienorganisation, entsprechen würde. Zudem handelt es sich um eine für die Verwaltung *klassische Einführungsaufgabe*. Folgerichtig wurde die

¹³ Reinhold Harnisch und Wolfgang Scherer: Schlanker, besser, verständlicher – kundenfreundlich via Internet. In: Innovative Verwaltung Heft 1–2 (2004) S. 33–36, S. 35.

Aufgabe nicht in die Linienorganisation integriert, sondern die Projektform gewählt.¹⁴

Um diese Vielzahl von Aufgaben strukturell in einen Einführungsprozess zu überführen, wurde bereits mit der Einsetzungsverfügung eine Aufgliederung in Teilprojekte verfügt, wobei die Vorbereitung der Aufgaben des jeweils nächsten Teilprojektes Bestandteil des Vorherigen ist. Andererseits werden noch nicht vollständig abgeschlossene Aufgaben automatisch Bestandteil des Folgeprojektes. Auf diese Weise ergibt sich einerseits ein gegliederter Ablauf des Prozesses, der jedoch andererseits die nötige Flexibilität aufweist, um unvorhergesehene Störungen des Projektfortgangs nicht gleich zu einem Scheitern des Gesamtprojektes werden zu lassen.

Weiterhin wurden zwar die Aufgaben und auch die Zuständigkeit der Projektleitung festgeschrieben, damit jedoch keine Weisungsbefugnisse verbunden. Darüber hinaus wurde nur das Bestehen einer Projektgruppe als Entwicklungsgremium und einer Lenkungsgruppe als höchstes Entscheidungsgremium festgeschrieben. Hierbei wurde nur das Institut *Projektgruppe* festgelegt, die Mitglieder variieren jedoch je nach Teilprojekt. Eine weitere Konkretisierung der Arbeitstechniken und organisatorischen Formen unterblieb. Es liegt nahe zu vermuten, dass dieser Mangel an Befugnissen, an Einbindung in die formale Hierarchie und die Offenheit der Organisation den Einführungsprozess stark belasten würden. Das Gegenteil war bisher der Fall. Erfolge waren bisher zu verzeichnen, weil

- die Anwenderinnen und Anwender des Registratur- wie des Recherche-moduls dieses akzeptieren und deshalb anwenden,
- auf dem Vorschlagswege die erforderlichen Änderungen in für das Verwaltungshandeln zentrale Vorschriften wie beispielsweise in die Geschäftsordnung angeregt werden und
- Veränderungsbedarfe mit Regelungsvorschlägen der Führung des pilotierten Fachamtes zugeleitet werden. Diese nehmen die Veränderungen an, nicht zuletzt, da sie von den eigenen Beschäftigten gewollt sind, und setzen die Änderung qua ihrer Weisungsbefugnis in Kraft.

¹⁴ Grundsätze für die Projektorganisation. Hg. von Finanzbehörde Hamburg. Hamburg 1993. S. 3–7.

Deutlich wird hier, dass das Erreichen der Akzeptanz als grundlegendes Erfordernis für das weitere Vorgehen und schließlich die verbindliche Implementierung neuer Regeln und Verfahrensabläufe zu bewerten ist. Um die oben genannten Mechanismen wirksam einsetzen zu können, sind jedoch nicht unerhebliche Vorarbeiten zu leisten, denn mindestens die Akzeptanzlage ist zu Beginn des Einführungsprozesses deutlich von Widerstand geprägt.

Erwartbar ist zunächst, dass die Projektleitung als Verantwortliche für eine Organisationsveränderung ohne klassische Weisungsbefugnisse keinen aufgeschlossenen Gehorsam der Beschäftigten erwarten kann, denn Organisationsveränderungen sind besonders problematisch, wenn

„deren Erfüllung eine Kooperation von Personen und sozialen Systemen zu ihrer Änderung zur Voraussetzung hat, d. h. überall dort, wo die Verwaltung ein geändertes Verhalten, neue Einstellungen, neue Organisationsstrukturen anstrebt“.¹⁵

Genau dies ist mit der Einführung von Dokumentenmanagementsystemen verbunden, sehen sich doch die Beschäftigten bei ihrer Ausübung des Verwaltungshandelns und zum Teil ihrer Einbettung in Geschäftsprozesse einer projektgeschuldeten Veränderung ausgesetzt. Dieser Effekt darf nicht als gering bewertet werden, zumal die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems sowohl auf die formellen als auch die informellen Informationswege und Geschäftsprozessabläufe Einfluss nimmt. So bedeutet beispielsweise die Regelung der Zugriffsrechte auf die digitalen Dokumente der Akten innerhalb des Recherchemoduls nicht zuletzt, dass Informationen nicht ohne Aufwand in der tradierten Form auf formellem und eben auch informellem Wege weitergeleitet werden können.

Bedenken dieser Art können sich jedoch nicht lautstark artikulieren. Es ist daher mit umgelenkten Widerständen zu rechnen, wenn diese Dimension nicht bereits bei der Entwicklung der Konzeption der Rechteverwaltung mit bedacht wird. Das Entwickeln einer entsprechenden Durchsetzungsstrategie setzt jedoch ein Wissen um die informellen Strukturen voraus, das eine Projektleitung in der Regel nicht haben dürfte.

¹⁵ Wimmer, wie Anm. 11, S. 16.

Für die Projektleitung ist es deshalb von zentraler Bedeutung, die informellen Führer der Gruppen des von der Einführung betroffenen Bereiches zu erkennen. Die Methode der Präsentation mit anschließender Diskussion eröffnet hier Räume für die teilnehmende Beobachtung.¹⁶ Im Gegensatz zu üblichen organisationspsychologischen Empfehlungen, den fachlichen Führer dem informellen Führer vorzuziehen, hat es sich für den weiteren Projektfortschritt bewährt, genau konträr die informellen Führer als Projektgruppenmitglieder in das Projekt formal zu integrieren. Dem Informellen ist so ein Rahmen gegeben, der es ermöglicht, dass diese Beschäftigten als Multiplikatoren für die Aufgaben und Ziele des Projektes konstruktiv wirken können.

Die Organisationsform des Projektes ermöglicht es hier, die informellen Führer der jeweiligen Gruppen beispielsweise über themenbezogene Arbeitskreise so in die Entwicklung eines Zugriffsrechtekonzeptes einzubeziehen, dass sie nicht nur Betroffene, sondern Beteiligte sind. Die Projektleitung kann nur mit Unterstützung der informellen Führer Verständnis und Kooperationsbereitschaft bei den betroffenen Beschäftigten des Pilotamtes erzeugen. In der Konsequenz bedeutet Projektarbeit damit wesentlich, Kooperationsbedingungen zu schaffen und Konsens herzustellen, um Projektaufgaben erfüllen zu können. Dies stellt einen krassen Gegensatz zur klassisch bürokratischen Form der Sicherstellung der Aufgabenerledigung mittels Anweisungen dar. Aus diesem Grund ist die Projektleitung gefordert, immer unter Berücksichtigung des Projektsachstandes, der informellen Strukturen und der Zielstellung adäquate Formen der Beteiligung zu initiieren. Eine Möglichkeit ist die bereits erwähnte Aufnahme informeller Führer in die Projektgruppe. Eine weitere Möglichkeit sind Arbeitskreise, die zu gezielten Aufgabenstellungen hierarchisch gleichgestellt ein Lösungskonzept entwickeln. So bietet es sich beispielsweise an, bei der Entwicklung eines Fragebogens für die Anwenderinnen und Anwender des Pilotamtes Beschäftigte des Pilotamtes mit unterschiedlicher Aufgabenstellung und hierarchischer Stellung in einen Arbeitskreis mindestens mit aufzunehmen, um zu gewährleisten, dass der Fragebogen im Ergebnis in Form, Inhalt und

¹⁶ Lutz von Rosenstiel: Grundlagen der Organisationspsychologie. Basiswissen und Anwendungshinweise. Stuttgart 5. überarbeitete Auflage 2003. S. 298.

sprachlichem Ausdruck auf Verständnis und Akzeptanz bei den Adressaten stößt. Eine gänzlich andere Form der Beteiligung drückt sich bereits in der Form der Bearbeitung aus, indem Eingaben in die Erfassungsfelder nicht fraglos vorgegeben, sondern in Abstimmungsterminen in Verknüpfung mit Testläufen kooperativ zwischen Projekt- und Pilotamtsvertretern entwickelt werden. Die Erfordernis von Kooperation und Konsens erscheint innerhalb des Projektfortgangs immer wieder, und meist dürften es Kollisionen mit dem Informellen gewesen sein, die sie auslösten. Als weiteres Problemfeld innerhalb des Projektverlaufes in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit erwies sich beispielsweise, mindestens in weiten Teilen des mit konzeptionellen Aufgaben betrauten Anwenderkreises innerhalb des Pilotamtes, dass nicht die formale Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns und in der Konsequenz die Aktenhaltung von Interesse war. Die Akzeptanz des Verfahrens wurde vielmehr abhängig gemacht von Aspekten, die nicht der eigentlichen Funktion des Systems zugeschrieben werden können, sondern eher als ergänzende Serviceanteile beurteilt werden müssten. Hierzu zählt beispielsweise die Texterkennung (OCR). Aus Sicht der Anwender wurde dies als eine entscheidende Qualität dargestellt, da das zeitnahe Erstellen von Stellungnahmen durch diese Kopierfunktion unterstützt wird.

Erfolgreiche Projektarbeit bedeutet in einer solchen Situation nun genau nicht zu prüfen, ob die gestellte Anforderung der Zielstellung oder den Aufgaben entspricht. Als deutlich konstruktiver erwies sich, zunächst zu analysieren, welche Qualität die formulierte Forderung unter organisationspsychologischen Aspekten hat, um in einem weiteren Schritt eine höhere Akzeptanz und eine stärkere Einbindung in den Veränderungsprozess zu erreichen.

An die Automation, und damit auch an das Projekt, wurde mit der Forderung nach der Texterkennung eher die Frage nach Problemlösekapazitäten vordergründig des Recherchemoduls, aber viel mehr des Projektes, gestellt. Im Sinne der Strategie des Rahmens für das Informelle wurde auch hier der Weg der Beteiligung gegangen: Ein Informationstermin diente der Aufnahme der Verbesserungsvorschläge, um diese dann an das überbehördliche Projekt weiterzuleiten. Es wird perspektivisch von großer Bedeutung sein, dass sich diese Anwender, die sich darauf einließen, nicht nur Problemlösekapazitäten von dem Projekt einzufordern, sondern die durch die gewählte Form der Erarbeitung der Verbesserungsvorschläge zu Beteiligten

wurden, in transparenter Form in der Weiterführung ihrer Anregungen wieder finden.

Hier wird bereits deutlich, dass die vollzogene Projektausgestaltung eng an das klassische Verständnis der Organisationsentwicklung¹⁷ angelehnt vollzogen wird, die als eine zwingende Voraussetzung für das Gelingen von Veränderungsprozessen fordert, Beschäftigte zu Beteiligten zu machen. Beteiligung meint dabei, wie durch die Beispiele verdeutlicht, sowohl eine Konzeptions- als auch eine Korrekturpartizipation.¹⁸ Beide Faktoren sind innerhalb eines Veränderungsprozesses unabdingbar. Um die Motivation zur Beteiligung zunächst aufzubauen, dann aber zu stabilisieren, ist die Situierung in einem informellen Rahmen in der Form der Entwicklung von Regelungen unter Beteiligung mit der sich anschließenden Schaffung von Verbindlichkeiten über den Verfügungsweg durch die Hierarchie ein zentrales Verfahren. Es gelingt so, Motivation für konstante Beteiligung zu schaffen und zu erhalten.

Dies setzt voraus, dass der Projektleitung der Raum zur Auswahl und dem Aufbau der Projektgruppe gelassen wird. Darüber hinaus konkretisiert die Festlegung auf die Form des Projektes noch nicht hinreichend, welche Ausgestaltung die Hülle Projekt erfährt. In der Behörde für Wirtschaft und Arbeit wurde eine Variante gewählt, die annähernd als professionell-teamartiges Organisationsmodell¹⁹ gelten kann. Es weist folgende Merkmale auf, die zugleich ihre Voraussetzungen bilden:

- die Projektgruppenmitglieder verfügen über Erfahrungs- und Fachwissen und sind motiviert, ohne Zwang und Aufsicht zu arbeiten,
- Aufgaben und Verantwortungsbereiche einzelner Mitglieder sind nicht starr festgelegt und abgegrenzt,

¹⁷ Gerhard Comelli: Organisationsentwicklung. In: Führung von Mitarbeitern. Hg. von Lutz von Rosenstiel. Stuttgart ²1993. S. 531–552, S. 535.

¹⁸ Ralph Greifenstein: Mitarbeiterbeteiligung und Verwaltungsmodernisierung: Gestaltungschancen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. In: Modernisierung des öffentlichen Dienstes – Eine Zukunftsbilanz. Hg. von Sieglinde Frieß, Rudolf Hickel, Herbert Mai und Ulrich Mückenberger. Düsseldorf 2001. S. 93–105, S. 98.

¹⁹ Mayntz, wie Anm. 8, S. 120.

- die Autoritäts-, Kommunikations- und Kontrollstruktur ist netzartig,
- ein geringer Grad an Regelungen, die auch Initiative und Improvisationen Raum lässt.

In dieser Form eingebundene Betroffene des Einführungsprozesses erhalten in dieser Projektstruktur vergleichbare Rahmenbedingungen, wie sie in den informellen Gruppen tradiert werden. Dies macht es möglich, neue Entwicklungswege zu finden und neben formeller und informeller Zuständigkeit den dritten Weg der prozessgebundenen Zuständigkeit zu entwickeln. Umgesetzt wird dies in immer auch thematisch motiviert zusammengesetzten Arbeitskreisen, die sukzessive die Einführung vorbereiten und begleiten. Durch die stetig neue Zusammensetzung wird das Bilden neuer informeller Zirkel vermieden, aber die produktive Dynamik dieser Ebene bleibt erhalten. Darüber hinaus führt diese vernetzte, mosaikhafte Vorgehensweise zu einer steigenden Einsicht in die Komplexität der Materie und die dann als berechtigt angenommenen Erfordernisse anderer Multiplikatoren. Auf der Ebene der Anwenderinnen und Anwender aus dem Pilotamt wird etwas Vergleichbares erreicht durch Workshops, die neben der Vereinbarung von einheitlichen Regeln bei der Erfassung von Dokumenten den positiven Effekt auslösen, die Sinnhaftigkeit differenzierter Aktenhaltung zu erkennen, da es gelingt, den Perspektivwechsel zwischen Fachanwender und Registraturkraft zu bewältigen.

Es darf aber nicht verkannt werden, dass der gewählten Arbeitsform des Projektes, schon allein aufgrund der Tatsache, dass sie gänzlich anders als die übliche Hierarchie organisiert ist, aus der Organisation ein gewisses Bedrohungspotential für die Organisation zugesprochen wird.²⁰ Über die Einspeisung entwickelter Konzepte auf dem Verfügungswege durch die Führungsebene kann es jedoch vermieden werden, dass Projekte zur Spielwiese der gerne Diskutierenden, aber nichts Bewirkenden wird.

Die entstandene Organisationsform birgt jedoch mindestens für einige Projektgruppenmitglieder auch Risiken im Bereich der Arbeitszufrieden-

²⁰ Peter Fimmel: Die Brauchbarkeit der Kontingenztheorie bei der Erklärung von Strukturen und Verhaltensmustern der Entwicklungshilfe. Diplomarbeit an der Verwaltungsakademie Berlin 1978. S. 53.

heit, denn für Teile der Projektgruppenmitglieder zeichnen sich mittelfristig auch Motivationseinbrüche ab. So muss davon ausgegangen werden, dass die erhöhten Leistungs- und Motivationshaltungen nicht ausschließlich durch eine gestiegene soziale Anerkennung honoriert bleiben dürfen.²¹ Es wird aus diesem Grund notwendig werden, diese zusätzlichen Leistungen in Innovation mit adäquaten Anreizen zu verbinden. Im Falle der Registraturkräfte mag dies vor dem Hintergrund der qualitativen Steigerung der Aufgaben und Tätigkeiten gelingen; für die Projektgruppenmitglieder aus dem Pilotamt ist dies nicht unmittelbar durch die Erfüllung der Projektaufgabe zu erwarten.

Die in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit gewählte Projektstruktur, die Ziele und Aufgaben sowie den Rahmen einer Projektgruppe als Entwicklungsinstitut und einer Lenkungsgruppe als höchstes Entscheidungsgremium vorgab, aber die weitere organisatorische und strukturelle Konkretisierung nicht vornahm, hat es ermöglicht, Akzeptanz nicht nur im Sinne des Marketings für die neue Technik²² zu schaffen, sondern die bestehenden informellen Strukturen konstruktiv zu nutzen und in die formelle Organisation mindestens teilweise zu reintegrieren. Einem Kernproblem aus organisationssoziologischer Sicht, das zur Erledigung von Sachaufgaben solche informellen Wege herausgebildet wurden, ohne die die Leistungen nicht mehr erbracht werden könnten, dass aber andererseits dieser Zustand formell nicht erlaubt ist und deshalb hohe Folgekosten erzeugt,²³ konnte so erfolgreich eine gegenläufige Strategie entgegengesetzt werden.

Dem Informellen einen Rahmen zu geben bedeutet letztendlich, die vorhandenen Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung für die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems nicht als Blockade, sondern als nutzbare Rahmenbedingungen zu verstehen. Dies bedeutet jedoch auch, dass die überzeugendste Einführungsstrategie und die perfekte Dokumen-

²¹ Leo Kibler und Elke Wiechmann: Die Verwaltung entdeckt die Gruppenarbeit. Erwartungen an eine Enthierarchisierung und mehr Eigenverantwortung. In: *Innovative Verwaltung* Heft 10 (2002) S. 14–17, S. 17.

²² Von Rosenstiel, wie Anm. 16, S. 98.

²³ Vgl. Wimmer, wie Anm. 11, S. 18 f.

tenmanagementsystem-Software keine Aussicht auf erfolgreiche Einführung hat, sofern diese nicht ergänzt wird um ein professionelles Projektmanagement²⁴ – und professionelles Projektmanagement bedeutet nicht die zielorientierte Einführung durch ein *roll-out*, sondern ein komplexes System, das mit einer Vielzahl an Instrumenten und Beteiligungsformen netzartig einen Veränderungsprozess initiiert und steuert. Die bereits in der Senatsdrucksache aus dem Jahr 2000 angedeutete Einschätzung,

„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 [...], und dass damit auch eine behutsame Heranführung an diese neue Technik verbunden ist“²⁵,

kann vor dem Hintergrund der Erfahrungen der letzten zwei Jahre nur bestätigt werden. Erfolgt diese komplexe Art der Einführung auf der behördlichen Ebene, ist für die Archive der Zukunft zweierlei zu erwarten: Einerseits können sie erwarten, konsistente Datenbankeinträge mit inhaltlicher Qualität zu erhalten, andererseits darf jedoch nicht verkannt werden, dass die Veränderung der Aufgabenstellung in den Behörden und insbesondere in den Registraturen auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Aufgabenausfüllung in den Archiven selbst bis in die einzelnen Arbeitsabläufe und die Ausgestaltung der Berufsbilder haben dürfte.²⁶ Dies setzt voraus, dass sich die Archive als Dienststellen ebenfalls dem beschriebenen Prozess aussetzen. Das eröffnet die Möglichkeit, wertvolle Erfahrungen für eine zukunftsorientierte Anpassung ihrer Arbeitsformen und -wege als Archive und damit als Abnehmer der in der öffentlichen Verwaltung entstan-

²⁴ Lars Lentfer: Die Notwendigkeit von E-Government-Strategien. In: Innovative Verwaltung Heft 10 (2002) S. 27–28, S. 28.

²⁵ Senatsdrucksache Nr. 2000/0752. Hg. von Senat der Freien und Hansestadt Hamburg 2000.

²⁶ Hering, wie Anm. 1, S. 429. – Rainer Hering: Die Mentalitätsoffensive als zentrales Instrument der Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen. In: *Scrinium* 58 (2004) S. 80–87.

denen Produkte zu entwickeln, denn ein Datenbankeintrag mit TIFF-Datei wie in Hamburg ist nichts anderes als ein Produkt.

Dieses Verständnis von Zukunftsorientierung ist jedoch unerlässlich, um zeitgerecht auch die Auswirkungen auf die sich unter den neuen technischen Verfahren ergebenden Bearbeitungsformen von Kundenanfragen vorzubereiten. Nicht zuletzt dient all dies dem Erhalt der Institution *Archiv*.