

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

aus:

Digitales Verwalten – Digitales Archivieren

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

Herausgegeben von Rainer Hering und
Udo Schäfer

S. 183-189

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

Zur Rolle der Archive bei der Erstellung eines Anforderungskatalogs für ein Dokumentenmanagementsystem

Ein Werkstattbericht

Margit Ksoll-Marcon

Die Bayerische Staatsregierung hat im Jahr 2002 im Rahmen ihres E-Government-Konzepts beschlossen, einheitliche, verwaltungsübergreifende Basiskomponenten für IT-Systeme einzuführen. Als Ziel wurde eine drastische Vereinheitlichung der bisherigen heterogenen IT-Landschaft mit ressortbezogener Sichtweise, unterschiedlichen Produkten für gleiche Verfahren und daraus folgend Mehrfachentwicklungen formuliert. Es soll erreicht werden durch die Entwicklung von IT-Standards und Richtlinien sowie die Erarbeitung von Basiskomponenten. Mittlerweile gibt es bereits vierzehn IT-Standards, unter anderem den Austauschstandard für digitale Unterlagen BayITS-20,¹ der auch mit dem Kooperationsausschuss automatisierte Datenverarbeitung Bund/Länder/Kommunaler Bereich (Koop A AdV) abgestimmt wurde. Die Basiskomponenten sollen nach dem Prinzip „einer für Alle“ jeweils von einem Ressort erarbeitet beziehungsweise beschafft und dann möglichst von allen übrigen übernommen werden. Das Bayerische Staatsministerium des Innern wurde als das für die zentrale Basiskomponente Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem federführende Ministerium beauftragt, eine zentrale Ausschreibung durchzuführen. Das Beschaffungsverfahren wird als Projekt durchgeführt. Sämtliche

¹ Es ist beabsichtigt, den BayITS-20 sowie andere IT-Standards zu veröffentlichen, da sie derzeit lediglich im Intranet der bayerischen Staatsbehörden eingesehen werden können.

Ressorts, die einen Bedarf haben, sei es für das eigene Haus oder den nachgeordneten Bereich, sollen sich an dieser Ausschreibung beteiligen. Davon machen fünf weitere Ministerien Gebrauch, die auch in der Projektgruppe mitwirken. In der Projektgruppe sind als so genannte sachverständige Einrichtungen der Hauptpersonalrat des Innenministeriums, der Haupttrichterrat der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Landesbeauftragte für den Datenschutz sowie die Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns beteiligt. Externer Beratungspartner ist die INFORA GmbH, Köln.

Durch die zentrale Ausschreibung für ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) soll die Anzahl der im Freistaat verwendeten Produkte reduziert, Interoperabilität hergestellt, sollen Synergieeffekte verwirklicht sowie eine zentrale Unterstützung der Anwender möglich werden. Ähnlich wie auf Bundes- und zum Teil auch auf Landesebene ist die Errichtung eines Kompetenzzentrums geplant.

Fachliche Vorgaben für die DMS-Ausschreibung sind:

- Die Beachtung des DOMEA-Konzepts; entsprechend sollen nur DOMEA-konzeptkonforme Produkte zugelassen werden.
- Die Beachtung der geltenden bayerischen IT-Standards sowie der Leitlinien zur Infrastruktur.
- Der BayITS-20-Standard muss über Export- und Importschnittstellen realisiert werden können.

Folgende Teilleistungen werden ausgeschrieben:

- Software,
- Customizing und Unterstützung bei der Implementierung,
- Migration von Daten aus vorhandenen Systemen (dazu zählt unter anderem die Migration von Daten aus Registratursystemen),
- Schnittstellen zu beziehungsweise Einbindung von Fachanwendungen,²

² Für manche Behörden ist die Schnittstellenkomponente von zentraler Bedeutung. Allein bei den bayerischen Bezirksregierungen sind jeweils etwa 70 Fachverfahren im Einsatz. Bei einigen wird davon auszugehen sein, dass deren Funktionalität vom DMS künftig übernommen werden kann. Die Schnittstelle ist besonders zu jenen Fachverfahren von essentiell-

- Pflege und Instandhaltung,
- Organisationsberatung und Geschäftsprozessoptimierung,
- Schulung und Anwendungsbetreuung (Konzepte) sowie
- optional auch Hardware (gegebenenfalls Server, Scanner).

Voraussetzung für die Erarbeitung einer einheitlichen Ausschreibungs- und Bewertungsbasis war, dass die beteiligten Behörden eine Ist-Analyse ihrer internen Organisationsstrukturen und ihrer Schriftgutverwaltung durchführten, verbunden mit einer Schwachstellenanalyse. Jede Behörde, die sich an der Ausschreibung beteiligt, muss ein Feinkonzept für die Einführung des DMS erarbeiten und in diesem Zusammenhang gegebenenfalls ihre Geschäftsprozesse optimieren und Geschäftsanweisungen überarbeiten. Dazu gehört auch die Anpassung von Akten- und Registraturordnungen an die neue Arbeitsweise.

Die staatlichen Archive haben, wie in den meisten Archivgesetzen festgelegt, die Aufgabe, die Behörden und Gerichte bei der Verwaltung und Sicherung ihrer Unterlagen zu beraten.³ Da die zu beschaffende Software sämtliche Funktionalitäten der Schriftgutverwaltung zu erfüllen und die Verwaltung von Papierakten, Hybridakten und digitalen Akten zu unterstützen hat, ist der Beratungsauftrag der Archive daher sowohl bei der Erarbeitung des Anforderungskataloges für die Ausschreibung als auch bei der Einführung des künftigen Systems gefordert. Im Folgenden sollen aus dem Kriterienkatalog der „Leistungsbeschreibung Software“⁴ einige Punkte, auf die besonders zu achten ist, beispielhaft herausgegriffen werden.

Eine zentrale Grundfunktion eines DMS ist die Bildung von Vorgängen und Akten aus digitalen Dokumenten auf der Grundlage eines im System integrierten Aktenplans. Sofern eine Behörde mit unterschiedlichen Aktenplänen arbeitet, müssen sämtliche Aktenpläne in das System eingebunden werden können. Im Hinblick auf mögliche Änderungen eines Aktenplanes

ler Bedeutung, bei denen ein Schriftwechsel stattfindet und nicht nur beispielsweise eine statistische Auswertung.

³ Vgl. dazu zum Beispiel Art. 4 Abs. 5 Satz 1 des Bayerischen Archivgesetzes (BayArchivG).

⁴ Die Kriterienhauptgruppe „Leistungsbeschreibung Software“ enthält 47 Kriteriengruppen, die aus einer unterschiedlichen Anzahl von Kriterien gebildet wurden.

muss sowohl dessen Historie als auch die Historie der vergebenen Aktenzeichen festgehalten werden können. Neben den entsprechenden Funktionalitäten müssen daher auch auf der Ebene der Metadaten die entsprechenden Felder vorhanden sein.

Die künftige Anwendung eines Aktenplanes steht vor allem bei den Sachbearbeitern in Konkurrenz zur Verschlagwortung entweder ohne jegliche Vorgaben oder auf der Grundlage eines Thesaurus sowie zu anderen Recherchemöglichkeiten, wie der Volltextrecherche, die jede Software heute leistet. Es wird davon auszugehen sein, dass künftig die Anwendung eines Aktenplanes, wie sich auch in der Projektgruppe gezeigt hat, vor allem von jenen Behörden in Frage gestellt wird, die sich in erster Linie als Forschungseinrichtungen verstehen und im DMS eine Komponente von Wissensmanagement sehen. Das ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass sich in der Regel bisher die wenigsten Sachbearbeiter und IT-Verantwortlichen mit der Systematik eines Aktenplans beschäftigt und ihn bewusst angewendet haben. Es liegt daher an uns, die Bedeutung und die Vorteile einer systematisch strukturierten Ablage zu erläutern und transparent zu machen. Zu überlegen wäre, inwieweit die Archivverwaltungen Workshops zur Schriftgutverwaltung für sämtliche Mitarbeiter der Behörden, die ein DMS einführen, anbieten sollten. Eine Aufgabe, die sich sicher lohnen dürfte.

Es zeigt sich immer wieder, wie wichtig die Klärung von Begriffen ist, so vor allem Geschäftszeichen, Aktenzeichen, Vorgang und Akte. So gilt es beispielsweise darauf zu achten, dass zwischen den Metadatenfeldern „Geschäftszeichen“ und „Aktenzeichen“ unterschieden wird.

Die für die Anbietung, Übergabe und Archivierung erforderlichen Metadaten sollten in jedem DMS als Pflichtfelder definiert werden können. Daneben besteht bei einigen Behörden der Bedarf, neben den vorgegebenen Metadaten durch die Archivverwaltungen optional zusätzliche Metadaten definieren und implementieren zu können.⁵ Für die Arbeitsweise in den Be-

⁵ Auch wenn dieses Phänomen möglichst nicht vorkommen sollte, kann es erforderlich sein, dass bei bestimmten personenbezogenen Akten oder speziellen Sachaufgaben zusätzliche Metadaten erfasst werden müssen. Diese Fälle sind zwischen Behörde und Archivverwaltung abzusprechen.

hörden ist darüber hinaus noch wichtig, dass die Metadaten von verschiedenen Arbeitsplätzen aus erfasst werden können sowie das automatische Einlesen beziehungsweise der Import gewisser Metadaten aus gescannten Dokumenten oder digital gesendeten Unterlagen.

Sowohl für die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns als auch im Hinblick auf die künftige Archivierung ist die systemtechnische Lösung für Bearbeitungs- und Protokollinformationen und die Verwaltung von Dokumentversionen zu beachten. Die Bedeutung der farblichen Visualisierung von Bearbeitungsvermerken am Dokument darf nicht unterschätzt werden. Die Umsetzung der unterschiedlichen Arbeitspraktiken auf das digitale Dokument entscheidet unter anderem, inwieweit eine farbige Kennzeichnung der Bearbeitungsvermerke notwendig ist und damit schon in einer ersten Einführungsstufe eines DMS auch Farbscans durchgeführt werden müssen. Davon wird das Bildformat, in dem die Primärdokumente gespeichert werden, abhängen. Gegenwärtig bestehen die Archivverwaltungen auf TIFF. Es wird zu klären sein, ob diese Forderung Bestand hat oder ob nicht auch PDF (beziehungsweise PDF-A) zugelassen werden kann. Im Rahmen der Ausschreibung hat ein Anbieter für ein DMS unter anderem zu erläutern, wie er Dokumente für die längerfristige Aufbewahrung bereits in der Behörde in TIFF wandelt oder umgekehrt zur Volltextrecherche Bilddateien mittels OCR in Texte wandelt.

Zeichnungsfunktionen, wie Schlusszeichnung und Mitzeichnung, müssen innerhalb der Behörden auf verschiedene Arten möglich sein: Zeichnung ohne Passwort, mit Passwort (entweder dem Login-Passwort oder einem eigenständigen Passwort), digitale Signatur mit und ohne Chipkarte. Auch wenn die Archive nur die aufgelösten digitalen Signaturen übernehmen werden, über deren Verwendung und mögliche Nachzertifizierungen sowie über den Einsatz von Verschlüsselungen müssen wir unterrichtet sein.

Ein weiterer entscheidender Punkt ist die Berechtigung zur Löschung. So ist festzulegen, wer „z. d. A.“ verfügte Dokumente, Vorgänge oder ganze Akten löschen darf. Aus unserer Sicht sollte diese Berechtigung bei dem oder bei den Sachbearbeitern liegen, die auch für die Aussonderung zuständig sind, das heißt die Löschungsbefugnis muss mit der Rechtevergabe gekoppelt werden können.

Ein Kriterium des Anforderungskatalogs für ein DMS lautet, dass der Bieter auch die in der Software enthaltenen Funktionen zur Anonymisie-

rung in den Primärinformationen, den Metadaten und den Protokollinformationen aufzeigen soll. Sowohl im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns als auch für eine künftige Archivierung müssen Primärinformationen, Metadaten und Protokollinformationen vollinhaltlich gespeichert werden und auch unter Beachtung datenschutzrechtlicher Vorgaben gespeichert werden dürfen.

In Bayern hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz bisher gefordert, dass in den Registerprogrammen der ordentlichen und besonderen Gerichtsbarkeiten sowie der Staatsanwaltschaften nach Abschluss der Verfahren nur die zum Auffinden der Papierakte erforderlichen Angaben digital vorgehalten werden dürfen bis zum Ende der Aufbewahrungsfrist der Akten.⁶ Ähnliches gilt für die im Einsatz befindlichen Personalverwaltungsprogramme. Zur Erörterung der Problematik hat die Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns den Landesbeauftragten für den Datenschutz und seine Mitarbeiter eingeladen. In einem sehr konstruktiven Gespräch wurde vereinbart, dass sämtliche personenbezogenen Angaben, die von der Archivverwaltung benötigt werden,⁷ bis zur Abgabe der Unterlagen an das Archiv gespeichert werden dürfen.

Die Anforderungen der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns an die Aussonderung, die Anbietung und die Übergabe der Unterlagen an das Archiv sind in die Ausschreibung eingeflossen. Der Metadatenkatalog ist eine Anlage der Ausschreibungsunterlagen. Die Auswahl der Anbieter erfolgt auf Grund des schriftlichen Angebots, aber auch auf Grund eines Testlaufs sowie zweier Projekt szenarien, in denen konkrete behördenspezifische Aufgaben umgesetzt werden können müssen. In das gesamte Auswahl- und Bewertungsverfahren ist die Archivverwaltung eingebunden.

Abschließend ist festzuhalten: Die Mitarbeit in der Projektgruppe „Ausschreibung eines DMS für die bayerische Staatsverwaltung“ nimmt sehr

⁶ Vgl. zum Beispiel: 20. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz, Berichtszeitraum 2001/2002. In: Bayerischer Landtag: Drucksache 14/11233 vom 12.12.2002. S. 74.

⁷ Das Ergebnis wird Bestandteil der Aussonderungsbekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. November 1991 (Allgemeines Ministerialblatt S. 884; zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 6. November 2001, Bayerischer Staatsanzeiger S. 4*).

viel Zeit in Anspruch. Unsere Einbindung in das Projekt zeigt jedoch, dass wir als kompetente Dienstleister Beachtung gefunden haben. Nur in einem offenen und ständigen Dialog mit den Behörden, in dem auch wir unsere Aufgaben, vor allem aber unsere Arbeitsweise und unsere Zielsetzungen transparent machen müssen, können wir die künftige Überlieferungsbildung sicherstellen.