

Archivische Anforderungen zur Einführung eines DMS im Kreis Lippe¹

Ralf-Maria Guntermann

Der Kreis Lippe unternimmt seit einiger Zeit beträchtliche Anstrengungen, seine Verwaltung dem *Neuen Steuerungsmodell* entsprechend umzubauen. Seit 1997 existiert die ursprüngliche Ämterstruktur nicht mehr, stattdessen folgt das Verwaltungshandeln dem Prinzip der dezentralen Fachverantwortung. Die Kosten-Leistungsrechnung wird derzeit etabliert und ebenso umfangreiche Controlling-Instrumente. Die angestoßenen Neuerungen führen natürlich zu tief greifenden Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation der Behörde. Hinzu kommt, dass einige ambitionierte Projekte im Bereich *eGovernment* den Wandel forcieren. So verfügt beispielsweise die Kfz-Zulassungsstelle bereits über eine weitgehend elektronische Vorgangsbearbeitung.

Im Jahr 2003 wurde ein weiteres Ziel gesteckt: Die *eGovernment*-Aktivitäten der Kreisverwaltung sollten auf andere Dienstleistungen ausgeweitet werden. Nach Vorstellung des Organisationsreferates sollte dies einhergehen mit der Digitalisierung des übrigen Schriftverkehrs der Behörde. Man wollte im Umgang mit Schriftgut Medienbrüche vermeiden und das Wirtschaftlichkeitspotenzial der angestrebten *eGovernment*-Lösungen ausreizen. Zwecks Verwirklichung dieser Vorstellungen sollte nun ein Dokumentenmanagementsystem zur elektronischen Vorgangsbearbeitung eingeführt werden.

Im Vorfeld meiner Arbeit wurde dringender Beratungsbedarf von Seiten der Kreisverwaltung angemeldet. In einem ersten Gespräch mit Mitarbeitern aus dem Organisationsreferat der Kreisverwaltung galt es den Stand der DMS-Einführung zu eruieren. Dabei zeigte sich, dass sehr diffuse Zielvorstellungen vorherrschten und weder die IST-Situation der Schriftgutverwaltung analysiert noch eine Strategie zur Systemeinführung entwickelt worden war. Zudem war man sich wohl der technischen weniger aber der organisatorischen Probleme bewusst.

Ich habe mich daher entschlossen, zunächst eine Bestimmung des Standorts bzw. des Handlungsbedarfs in Bezug auf die Schriftgutverwaltung im Kreis Lippe vorzunehmen.

Methodischer Ansatz

Ausgangspunkt meiner Überlegungen war die internationale Norm ISO 15489, die man wohl als maßgeblichen Standard für die Bewertung eines Schriftgutverwaltungssystems bezeichnen kann. Sie ist aus der australischen Norm „AS 4390 Records Management“ von 1996 hervorgegangen und liegt mittlerweile auch ins Deutsche übersetzt als DIN-Norm vor².

Zur Etablierung eines neuen Schriftgutverwaltungssystems empfiehlt die ISO 15489 einen achtstufigen Fahrplan:

1. Vorermittlung

¹ Mein Vortrag resultiert aus einer Untersuchung, die im Jahr 2004 als Transferarbeit an der Archivschule Marburg und am Staatsarchiv Detmold eingereicht wurde.

² Deutsche Norm "Information und Dokumentation – Schriftgutverwaltung – Teil 1: Allgemeines" (DIN ISO 15489-1:2001).

2. Detaillierte Analyse aller Geschäftsprozesse
3. Ermittlung der Anforderungen an Schriftgut und Schriftgutverwaltungssysteme
4. Bewertung der vorhandenen Systeme gemäß den formulierten Anforderungen
5. Ermittlung von Strategien zur Erfüllung der Anforderungen
6. Konzeption und Ermittlung eines DMS
7. Implementierung eines DMS
8. Überprüfung nach der Implementierung

Da nach Auskunft der Kreisverwaltung Lippe bisher noch keine Voruntersuchungen stattgefunden hatten, stand der Aufgabenschwerpunkt meiner Arbeit fest. Der ISO-Methode zufolge galt es zunächst Vorermittlungen anzustellen. Das derzeitige System sollte mit Blick auf die wichtigsten Faktoren und die entscheidenden Stärken und Schwächen evaluiert werden. Auf der Grundlage der daraus gewonnenen Erkenntnisse sollten letztlich Empfehlungen für den weiteren Fortgang ausgesprochen werden.

Die Evaluation des Schriftgutverwaltungssystems geschah vor allem mit Blick auf die grundlegenden Funktionen und Arbeiten. Hier sind zu nennen: die Tätigkeiten des Ordnen und Registrierens, die zusammen für eine logische Strukturierung des Schriftgutes sorgen, sowie das Aufbewahren, Bereitstellen und Aussondern, das der physischen Verwaltung dient.

Für alle Bereiche bietet die ISO-Qualitätsnorm einen umfassenden und strukturierten Kriterienkatalog, der auf einer Analyse des Regelungsumfeldes, der Grundsätze, Zielvorgaben und Verantwortlichkeiten aufbaut. Als Ergänzung beziehungsweise zur Spezifizierung der ISO-Standards eignet sich die Checkliste der KGSt-Empfehlungen, denn sie berücksichtigt die bereichsspezifischen Besonderheiten einer Kreisverwaltung³.

Somit konzentriert sich die Ist-Analyse auf folgende thematischen Schwerpunkte:

1. Das spezifische Regelungsumfeld
2. Die Verantwortlichkeiten
3. Die logische Strukturierung des Schriftgutes
4. Die physische Verwaltung des Schriftgutes

Die Evaluation basierte im Wesentlichen auf einer Befragung der Mitarbeiter des Referates „Personal, Organisation und Finanzen“ und des Kreisarchivars. Des Weiteren fand eine ausgiebige Aktenautopsie statt, so dass auch Fragen zur Aktenführung auf einer sicheren Basis erörtert werden konnten. Eine empirische Untersuchung, z. B. auf der Grundlage einer repräsentativen Befragung von Mitarbeitern, schien zu diesem Zeitpunkt nicht sinnvoll, da im Stadium der Vorermittlung die „groben Fakten“ ausreichten.

Ist-Analyse

1.) Bei der Betrachtung des **Regelungsumfelds** fiel besonders ins Gewicht, dass es weder eine Registraturrichtlinie noch einen rechtlichen Rahmen für die Tätigkeit des Kreisarchivars gab. Dies hatte zur Folge, dass die Schriftgutverwaltung weitgehend unreguliert vonstatten ging.

³ Schriftgutverwaltung auf dem Weg zum digitalen Dokument, hg. von der KGSt, Köln 2002 (KGSt-Bericht 3/2002).

Für den Bereich „Schriftgutverwaltung“ gab es weder Zielvereinbarungen noch andere Controllinginstrumente. Kurzum: das Handeln der Akteure wurde in keiner Weise überprüft.

2.) Bei der Untersuchung der **Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten** in der Schriftgutverwaltung stellte sich heraus, dass sie nirgends schriftlich fixiert waren. Das Organisationsreferat glaubte sie jedoch, wie folgt, verteilt:

1. Das Organisationsreferat befasst sich mit der Konzeption und Implementierung eines Schriftgutverwaltungssystems.
2. In den Aufgabenbereich der jeweiligen Abteilungen gehört der laufende Betrieb und die Pflege des Systems, die Leitung der Registraturkräfte (soweit vorhanden) bzw. die Registraturtätigkeit der Sachbearbeiter. Alle Fragen hierüber werden von den Organisationseinheiten in Eigenregie und für den jeweiligen Bereich autonom geregelt.
3. Die Sachbearbeiter sind in der Regel mit den klassischen Registraturtätigkeiten betraut. Ihnen obliegt zudem die Führung zutreffender und vollständiger Akten.
4. In den Kompetenzbereich des Archivars gehört die Archivierung. Was die Aussonderungsprozeduren betrifft, ist er theoretisch federführend, doch faktisch konkurriert er mit allen anderen Verantwortlichen, die ebenfalls darauf Einfluss nehmen.

Trotz der komplexen Organisationsstruktur verzichtete man auf Richtlinien oder gar Instrumente zur Koordination der verantwortlichen Kräfte. Man verfügte weder über einen Verteiler zum Thema Schriftgutverwaltung, noch gab es irgendwelche anderen Absprachemuster.

3.) Hinsichtlich der **logischen Strukturierung des Schriftgutes** muss man zunächst folgendes anmerken: eigentlich empfiehlt die KGSt den Kommunalverwaltungen auf Zentralregistraturen oder Abteilungsregistraturen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit zu verzichten. Unnötige Transportwege und Wartezeiten könnten durch die generelle Einführung der Sachbearbeiterablage vermieden werden⁴. Zudem würde dadurch die Organisation der Schriftgutverwaltung unabhängiger gegenüber institutionellen Veränderungen und bliebe dennoch nach logischen und arbeitsökonomischen Gesichtspunkten strukturiert.

In der Kreisverwaltung Lippe konnte sich jedoch die Sachbearbeiterablage als Organisationsprinzip nur teilweise durchsetzen. Nun hat es seit 1997 insgesamt acht Organisationsveränderungen gegeben, die alle mit einem Wechsel der Zuständigkeiten bzw. der Fachgebiete einhergingen, so dass jedesmal die Abteilungsregistraturen in ihrer Tektonik erschüttert wurden. Der logische Zusammenhalt der Registraturen musste also insgesamt als gefährdet eingestuft werden.

Weitere Kritikpunkte betrafen die Registraturtätigkeit. Ein großer Teil der Behörde vernachlässigte das Registrieren von Schriftstücken. Das ging mancherorts sogar so weit, dass Schriftstücke, Vorgänge oder Akten überhaupt nicht mehr registriert wurden.

Zur Strukturierung des Schriftgutes verwendeten manche Behördenteile den KGSt-Aktenplan von 1990⁵, der sich in seinem Aufbau am Aufgabengliederungsplan für Kreise aus dem Jahr 1982 orientiert und zugleich die Einteilung der Kreisverwaltung in Ämter voraussetzt. Im

⁴ Siehe KGSt-Bericht 3/2002, S. 13f.

⁵ Kommunales Aktenwesen Teil II – Kommunaler Aktenplan, hg. von der KGSt, Köln 1990 (KGSt-Bericht 16b/1990).

Kreis Lippe besteht jedoch die alte Ämterstruktur seit 1997 nicht mehr. Auch der Aufgabengliederungsplan ist seit einiger Zeit praktisch gegenstandslos. Stattdessen gewinnt der Produkthaushalt zunehmend an Bedeutung. Der KGSt-Aktenplan aber ignoriert alle Veränderungen, die bedingt sind durch die Einführung des Neuen Steuerungsmodells. Seit einigen Jahren versucht die KGSt zwar, einen neuen Aktenplan auf der Basis des KGSt-Produktbuches von 1997 zu erstellen. Doch der Kreis Lippe beobachtet diese Entwicklung mit Skepsis, denn vor Ort wird nicht das KGSt-Produktbuch sondern der Produktrahmenplan des Landes NRW verwendet, der eine andere Gliederung aufweist. Für die Mitarbeiter in der Kreisverwaltung war der KGSt-Aktenplan daher mit dem aktuellen Strukturwandel kaum mehr in Einklang zu bringen. Er schien vielen überflüssig oder gar lästig geworden zu sein, weshalb sie ihn schleichend außer Kraft setzten.

Als Ersatz bastelten die Organisationseinheit in Eigenregie an provisorischen, zum Teil sehr phantasievolle Aktenzeichen. Hinzu kam, dass dort, wo der KGSt- Aktenplan noch in Kraft war, seine Fortschreibung dezentral und unorganisiert betrieben wurde. Über eine koordinierte, zentrale Pflege dachte niemand nach, da die Abteilungen ihre durch die dezentrale Fachverantwortung gewonnene Eigenständigkeit wahren wollten.

Die eben geschilderte Praxis beim Ordnen und Registrieren bewirkte, dass die Mitarbeiter auf Grund des unzureichenden Ordnungszustandes immer wieder Akten oder einzelne Schriftstücke unter beträchtlichem Zeitaufwand suchen mussten. Die Unkenntnis der Sachbearbeiter über die logische Strukturierung des Schriftgutes führte häufig dazu, dass zu ein und derselben Sache mehrere Akten gleichzeitig an unterschiedlichen Stellen geführt wurden. Aus dem gleichen Grund geschahen immer wieder Fehler bei der Zuordnung der Schriftstücke. Daher sind manche Akten unvollständig. Andere beinhalten wiederum Schreiben, die offensichtlich nicht hinein gehören.

4.) Die Kritik an **der physischen Verwaltung des Schriftgutes** konzentrierte sich auf folgende Punkte:

- die Aktenablage in der Altregistratur geschah über Jahre nach dem Ermessen jedes einzelnen Sachbearbeiters, also gänzlich unorganisiert, so dass sich in den Räumen allmählich das Chaos ausbreitete.
- Die Aufbewahrungsfristen der KGSt wurden nicht beachtet und Aussonderungen hatten schon seit geraumer Zeit nicht mehr stattgefunden, so dass die Rollregaleanlage hoffnungslos überladen war.
- Schließlich nahmen die Mitarbeiter immer wieder „wilde“ Kassationen vor, um der erdrückenden Papierflut Herr zu werden.

Seit der Untersuchung ist viel zur Verbesserung der Situation in der Altregistratur geschehen. Der Kreisarchivar hat mittlerweile das Schriftgut, das in der laufenden Verwaltung nicht mehr benötigt wird, und dessen Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist, systematisch bewertet und im Falle der Archivwürdigkeit ins Archiv übernommen. Um in Zukunft die Hygiene der Schriftgutablage zu gewährleisten, vereinbarte er mit dem Organisationsreferat regelmäßige Aussonderungen unter seiner Federführung.

Bewertung

Nun mag man sich fragen, ob und wie beim derzeitigen Stand der Schriftgutverwaltung die Einführung eines DMS überhaupt zu realisieren ist. Die KGSt sagt, wo die Messlatte zur

Beurteilung angelegt werden muss. Im KGSt-Bericht 3/2002 werden Bedingungen zur Einführung einer elektronischen Schriftgutverwaltung genannt:

1. Es muss eine zusammenhängende Aktenführung auf Papier bestehen und ein einheitliches System vorherrschen.
2. Der Aktenplan, die Registraturen und die Registraturhilfsmittel müssen genutzt, und die Aufbewahrungsfristen beherzigt werden.
3. Das Regelungsumfeld mit klaren Zuständigkeiten definiert und die Sachbearbeiterablage sollte in der ganzen Behörde eingeführt sein.

Misst man die Schriftgutverwaltung des Kreises Lippe danach, dann darf man einige schwere Mängel konstatieren. Mein Resumee lautet daher: Die Voraussetzungen zur Einführung eines DMS in der Kreisverwaltung Lippe sind nicht gegeben. Es werden weder die KGSt - Anforderungen an eine konventionelle Schriftgutverwaltung noch die Voraussetzungen zur Einführung einer elektronischen Vorgangsbearbeitung erfüllt.

Anforderungen

Aus diesem Urteil resultiert ein Katalog von Anforderungen, der in allen Behördenteilen, und besonders in den Eigenbetrieben der Kreisverwaltung, ohne Abstriche umgesetzt werden sollte:

1. Eindeutige Zuständigkeiten werden für alle Bereiche der Schriftgutverwaltung schriftlich festgelegt, so dass bei Bedarf für jede Tätigkeit immer genau eine Organisationseinheit als Verantwortliche feststeht. Die Zuständigkeiten werden in Tätigkeitsbeschreibungen festgehalten und in der gesamten Kreisverwaltung bekannt gemacht.
2. Es wird ein neuer Aktenplan erstellt, der für die gesamte Behörde gültig ist und eine langfristige Lösung darstellt. Nach den Vorstellungen der KGSt bleibt momentan nur die Möglichkeit entweder selbst einen Aktenplan nach den örtlichen Gegebenheiten zu entwickeln oder aber den alten Plan der KGSt, der sich ja wegen seiner Flexibilität bewährt hat, weiterhin in überarbeiteter Fassung zu benutzen. Der Aktenplan wird von einer zentralen Stelle (evtl. vom Organisationsreferat) gepflegt, gegebenenfalls erweitert, überarbeitet und bekannt gemacht.
3. Eine Registraturordnung muss erarbeitet werden, die präzise Vorschriften über das Ordnen, Registrieren, Aufbewahren, Bereitstellen und Aussondern von Schriftgut enthält.
4. Alle verantwortlichen Personen und Organisationseinheiten sind für ihre Tätigkeit im Bereich Schriftgutverwaltung rechenschaftspflichtig. Es müssen Maßnahmen zur Qualitätssicherung eingeführt werden, die das Ziel verfolgen, in Übereinstimmung mit dem Regelungsumfeld authentisches, zuverlässiges und nutzbares Schriftgut zu erzeugen. Zu diesem Zweck sollen Zielvorgaben und Grundsätze formuliert, dokumentiert, bekannt gemacht und gegebenenfalls überarbeitet werden. Sie dienen als Maßstab zur regelmäßigen Überprüfung der schriftgutverarbeitenden Stellen.
5. Den KGSt-Empfehlungen entsprechend wird die Sachbearbeiterablage durchgängig eingeführt.
6. Die Ablage in der Altregistratur muss für alle verbindlich geregelt werden

Unter Berücksichtigung der festgestellten schweren Mängel, schien es kaum sinnvoll, direkt die Einführung einer elektronischen Vorgangsbearbeitung zu anzustreben. Daher sollte das Ziel dahingehend korrigiert werden, nicht die elektronische Archivierung oder die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung anzustreben, sondern nach dem Vorbild des DOMEA-Organisationskonzeptes 2.0 zunächst nur eine IT-gestützte Registratur. Erst nach der flächendeckenden Verwirklichung dieses Schrittes kommt Stück für Stück die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung vornehmlich für ausgewählte Arbeitsprozesse - eventuell auch für ganze Fachgebiete - in Frage.

Zwischenzeitlich durfte ich die Ergebnisse meiner Untersuchung in der Kreisverwaltung Detmold vorstellen. Der Verwaltungsleiter zeigte sich einsichtig: die im Gutachten dargestellten Mängel stünden zweifellos einer erfolgreichen Einführung eines DMS entgegen. Folglich sollen die Empfehlungen des Gutachtens in entsprechende Maßnahmen münden. Nicht zuletzt müssten dabei auch politische Zielvorgaben auf ihre Machbarkeit hin überprüft werden.