

Einführung der e-Akte in der Verwaltung – Was kann und was sollte das Archiv leisten?

von Danny Kolbe

Bund, Länder und Kommunen sind bis Ende 2022 dazu verpflichtet, alle Verwaltungsleistungen digital anzubieten.¹ Damit verbunden ist eine Digitalisierung des Verwaltungshandelns zum Beispiel mit der Bereitstellung von digital ausfüllbaren Formularen und einer digital geführten Kommunikation inklusive digitalem Verwaltungsakt. Um das Verwaltungshandeln medienbruchfrei nachvollziehbar zu halten, führen Verwaltungen ihre Akten digital und setzen dafür zum Beispiel Dokumentenmanagementsysteme ein.

Die Stadtverwaltung Lüneburg gründete im Jahr 2006 für die Auswahl und Einführung eines Dokumentenmanagementsystems eine Projektgruppe. Vor der Beschaffung einer geeigneten Software zur e-Aktenführung hatte sie im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse auch zur Aufgabe, die Aktenführung und Verwaltungsprozesse in der Gesamtverwaltung zu analysieren und eingesetzte Fachverfahren zu ermitteln.

Für das Stadtarchiv Lüneburg als ständiges Mitglied in dieser Projektgruppe begann damit auch die **erste Phase** einer aktiven Begleitung der Verwaltung bei der e-Akten-Einführung.

Mithilfe eines externen Beratungsunternehmens hat das Archiv jedes Amt und jeden Verwaltungsbereich per Interview untersucht und dabei folgende archivrelevante Informationen erhalten:

- Welche Altaktenbestände befinden sich in der Verwaltung?
- Welche Fachverfahren werden eingesetzt und welche Informationen werden gespeichert?
- Welche Dateiablagen mit welchen Inhalten werden genutzt?

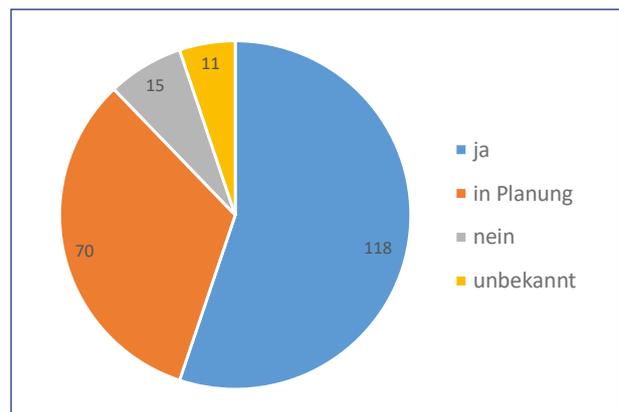


Abb. 1: Publikumsbefragung vom 16.03.2022, ob in der Verwaltung (auch teilweise) ein Dokumentenmanagementsystem eingesetzt wird (214 Teilnehmende)

- Welche Mengen stehen wann zur Bewertung und Übernahme durch das Archiv an?

Die Ergebnisse sind in ein Soll-Konzept eingeflossen, das nicht nur der Verwaltung als Leitfaden für die e-Akten-Einführung dient, sondern dem Archiv bei der Raumplanung und Prioritätensetzung nutzt. Außerdem entschied die Projektgruppe, dass der geltende aufgabenorientierte Aktenplan der KGSt fortgeführt und überarbeitet werden soll.

Die Beteiligung des Archivs in der Projektgruppe war außerdem wichtig, um bei der Auswahl des Dokumentenma-

¹ Vgl. Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) vom 14.08.2017.

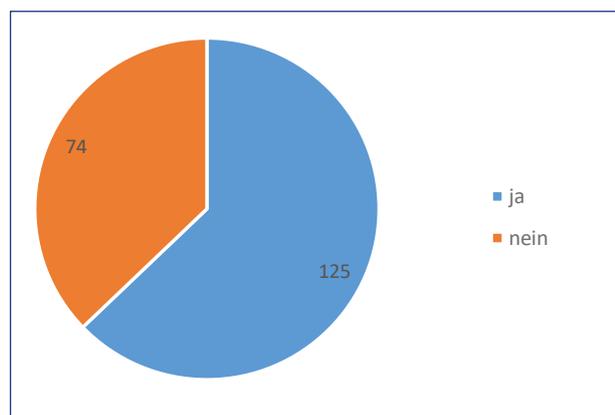


Abb. 2: Publikumsbefragung vom 16.03.2022, ob das Archiv bei der Planung und Einführung eines Dokumentenmanagementsystems beteiligt war (199 Teilnehmende)

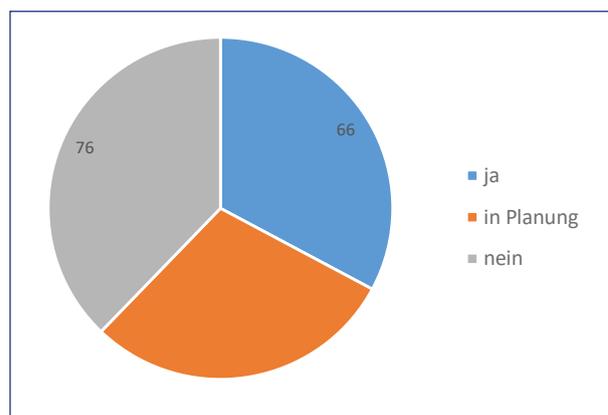


Abb. 3: Publikumsbefragung vom 16.03.2022, ob die Verwaltungsakten im Archiv bereits digital z. B. in einem Dokumentenmanagementsystem geführt werden (201 Teilnehmende)

agementsystems die Anforderungen an künftige Aussonderungen aus dem System berücksichtigt zu wissen.

Nach der Auswahl und Installation des am DOMEA-Konzept² orientierten und 2009 zertifizierten Dokumentenmanagementsystems d.3 von d.velop begann für das Archiv 2013 die **zweite Phase** bei der e-Akten-Einführung. Während die Stadtverwaltung beschloss, ihre 100.000 Steuerakten mit über 1,1 Mio. Dokumenten von einem Dienstleistungsunternehmen digitalisieren zu lassen, stellte sich das Archiv als Pilot zur Einführung der e-Akte zur Verfügung. Dafür wurden vom Archiv der eigene Aktenplan überarbeitet, Geschäftsprozesse analysiert und dezentrale Dateiablagen aufgelöst. 2015 hat das Archiv als erste Organisationseinheit der Stadtverwaltung seine komplette Aktenführung umgestellt. Sowohl die Sachakten als auch die Fallakten des Archivs werden digital im Dokumentenmanagementsystem geführt. Nach dem Scannen der Posteingänge in Papierform werden diese vernichtet. Die Informationen zu den Benutzungsfällen des Archivs, die im Fachverfahren AUGIAS-Archiv erfasst werden, führen automatisch zur Anlage einer digitalen Fallakte mit den entsprechenden Metadaten. Mit den dadurch reaktivierten Kompetenzen bei den Themen Aktenplan und Aktenführung und den neu gewonnenen Erfahrungen beim Einsatz des Dokumentenmanagementsystems hat das Archiv eine zentrale Wissensvermittlungsrolle innerhalb der Stadtverwaltung und bei den angeschlossenen Gesellschaften eingenommen.

Dass das Archiv auch vor der Vergabe der Digitalisierung von Verwaltungsakten an ein Dienstleistungsunternehmen zu beteiligen sein sollte, stellte sich in Lüneburg erst nach der Rückkehr der extern digitalisierten Akten heraus. Einer Vernichtung beim Dienstleistungsunternehmen wollte die Verwaltung aufgrund der sich daraus ergebenden Risiken durch den Originalverlust nicht zustimmen. Vielmehr sollte das Archiv diese Akten in seine Zuständigkeit übernehmen, obwohl hier eine Archivwürdigkeit verneint wurde. Außerdem werden die Akten in der Verwaltung digital weitergeführt und das Archiv übernimmt nur abgeschlossene und aussonderungsreife Akten.

Im Jahr 2018 begann für das Archiv die **dritte Phase** bei der Unterstützung der Verwaltung zur e-Akten-Einführung, indem es selbst die Aufgabe übernahm, laufende Verwaltungsakten für den Einsatz im Dokumentenmanagementsystem für die Verwaltung zu digitalisieren. Dabei beginnt das Archiv erst mit einem neuen Digitalisierungsprojekt, wenn die Verwaltung zu beachtende Rechtsvorschriften geprüft hat und feststeht, was mit den Papierakten nach der Digitalisierung geschehen soll. Bei der Digitalisierung von Verwaltungsakten folgt das Archiv den in der TR Resiscan³ geforderten und empfohlenen Maßnahmen, sowohl in technischer als auch in organisatorischer Hinsicht. Grundsätzlich sieht das Archiv die Digitalisierung von Verwaltungsakten als Möglichkeit an, deren spätere Aussonderung, Archivierung und Nutzbarmachung zu erleichtern. Es werden aber auch Akten digitalisiert, deren Papierdokumente nach dem Scannen weiterhin aufzubewahren sind und die Akte digital weitergeführt wird. Wesentliche Faktoren bei der Entscheidung der Verwaltung, ob ihre Akten von einem Dienstleister oder vom Archiv gescannt werden sollen, sind die Zugriffshäufigkeit, die Zugriffsfrist und die Aktenmenge. Eine Digitalisierung im Archiv hat für die Verwaltung den Vorteil, dass ein kurzfristiger Zugriff auf die zu digitalisierende Papierakte möglich ist und das Archiv bei umfangreichen Aktenbeständen ein Scannen on Demand anbietet. Da das Archiv auch mit der Aufgabe der Zwischenarchivierung⁴ betraut ist, bleiben alle Aufgabenschritte vom Bestellvorgang, über das Ausheben bis zum

2 Das Konzept für Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang der öffentlichen Verwaltung, zuletzt in der Version 2.1 aus November 2005, wurde 2012 vom Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit abgelöst. Vgl. www.verwaltung-innovativ.de/DE/Verwaltungsdigitalisierung/orgkonzept_everwaltung/orgkonzept_everwaltung_artikel1.html [Stand: 20.07.2022, gilt ebenfalls für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten].

3 Ein vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik veröffentlichter Handlungsleitfaden zum ersetzenden Scannen. Vgl. www.bsi.bund.de/DE/Themen/Oeffentliche-Verwaltung/Moderner-Staat/Ersetzendes-ScannenTR-Resiscan/ersetzendes-scannentr-resiscan_node.html.

4 Das Zwischenarchiv in Lüneburg ist zuständig für die Übernahme, Aufbewahrung, Bereitstellung und Aussonderung von Verwaltungsakten, die die Verwaltung nicht mehr für ihre laufenden Aufgaben benötigt, aber noch aufgrund von Rechtsvorschriften aufzubewahren hat.

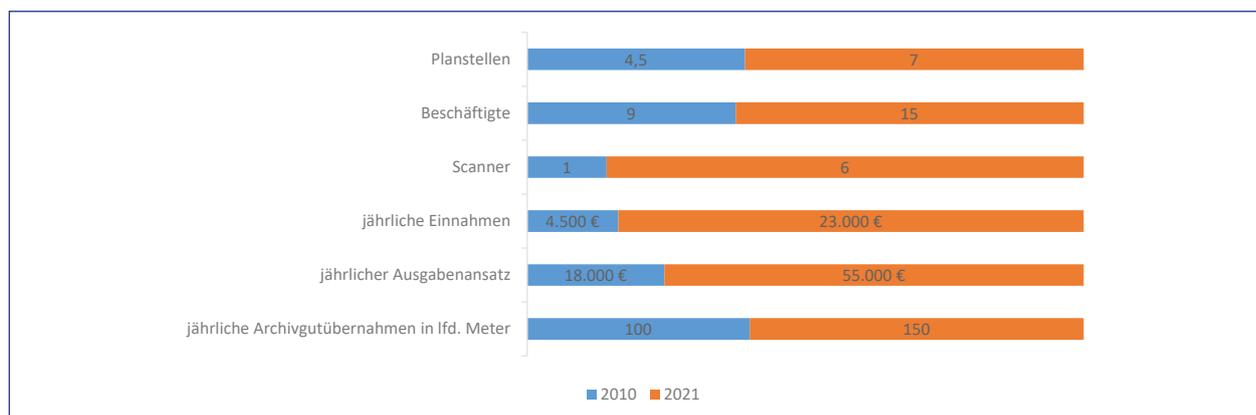


Abb. 4: Entwicklung des Stadtarchivs Lüneburg 2010–2021

Digitalisieren der Verwaltungsakten im Archiv, und die Digitalisierung verursacht nur dann Kosten (u. a. Personalkosten), wenn Akten benötigt werden. Bei der Vergabe an ein Dienstleistungsunternehmen gibt die Verwaltung gegebenenfalls Akten zur Digitalisierung, ohne zu wissen, ob diese Akten tatsächlich wieder aufleben können und digital ggf. benötigt werden. Bisher hat das Archiv in Lüneburg die Digitalisierung der laufenden Sozialleistungsakten (11.000), Stellenbewertungsakten (750) und Personalakten (1.700) für die Verwaltung vollständig und die Digitalisierung der Hausakten zu stehenden Gebäuden (2.500) zu 10 % durchgeführt. Was mit zwei zusätzlich Beschäftigten für das Scannen und technische Vorbereiten von Verwaltungsakten im Archiv begann, steigerte sich mit zunehmendem Erfolg auf nunmehr sechs Beschäftigte. Weitere Projekte und eine Aufstockung der dafür notwendigen Ressourcen sind in Planung.

Wie konnte nun das Archiv diese neuen Aufgaben übernehmen, wenn es doch schon für die traditionellen Aufgaben nur begrenzte Ressourcen hatte? Und welche Auswirkungen hat das Engagement des Archivs bei der e-Akten-Einführung in der Verwaltung auf das Archiv und seine Aufgabenwahrnehmung?

Ein wichtiger Meilenstein in der jüngeren Lüneburger Archivgeschichte war 2009 der Einzug in die für Archivzwecke umgebaute und zentral in Lüneburg gelegene ehemalige Landeszentralbank und die Zusammenführung aller Standorte in einem Gebäude. Hierdurch war eine Grundbedingung erfüllt für den folgenden Aufgaben- und Personalszuwachs.

Aufgrund der zusätzlichen Aufgaben im Archiv hat sich die Anzahl der Beschäftigten von neun bei 4,5 Vollzeitstellen im Jahr 2010 auf 15 bei sieben Vollzeit-Stellen erhöht. Unbefristet konnten damit eine Dokumentarin, zwei Fachangestellte für Medien und Informationsdienste in der Fachrichtung Archiv sowie eine angelernte Digitalisierungskraft gewonnen werden. Zusätzlich befristet Beschäftigte übernehmen im Archiv die technische Vorbereitung der Verwaltungsakten und bedienen die Scanner. Für die Digitalisierung sind verschiedene Scanner beschafft und ein Archivspeicher von mittlerweile 45 TB eingerichtet worden. Vom schnell-verarbeitenden Dokumentenscanner bis zum

Buchscanner im Format DIN A0 werden jetzt insgesamt sechs unterschiedliche Scanner im Archiv eingesetzt. Außerdem wurden die notwendigen Mittel und die technischen Voraussetzungen zum Einsatz von DiPS.kommunal als Langzeitarchivlösung bereitgestellt.

Bei der Betrachtung der Haushaltsentwicklung ist festzustellen, dass die Einnahmen des Archivs in den letzten zehn Jahren auf über 23.000 € jährlich verfünffacht und dadurch der jährliche Ansatz für Sachausgaben auf 55.000 € verdreifacht wurden. Einen großen Anteil an dieser Entwicklung hat die kostenpflichtige Digitalisierung der Hausakten der Bauaufsicht beispielsweise für Architekten, Banken oder Hausverwaltungen.

Die mit dem Aufgabenzuwachs einhergehende Verstärkung der Archiv-Präsenz und Vernetzung bezogen auf Verwaltung und Bevölkerung bewirkte außerdem einen Anstieg der Angebote und Übernahmen um 50 Prozent. Damit ist der Bestand in Lüneburg mittlerweile auf über 5.500 lfd. Meter Archivgut, über 50.000 Fotos und über 900 Film- und Tondokumente angewachsen. Außerdem wurde die für den Transport und die Magazinierung benötigte Infrastruktur ausgebaut, indem ein e-Kleintransporter bestellt, eine Klimaanlage installiert und die datenschutzkonformen Entsorgungsmöglichkeiten für nicht archivwürdige Unterlagen erweitert wurden.

Auf den Aufgabenzuwachs im Archiv durch den Einsatz bei der e-Akten-Einführung wurde nicht immer zeitgleich mit einer Anhebung der Personalressourcen reagiert. Vielmehr bezog sich diese auf Aufgaben, durch die sich direkte und kurzfristige Vorteile für die Verwaltung ergaben. Da aber die für die Digitalisierung von Verwaltungsakten zusätzlich bereitgestellten Technik- und Personalressourcen im Archiv angesiedelt sind, kommen diese auch für andere Aufgaben des Archivs z. B. in den Bereichen Entmetallisierung, Konservierung und Digitalisierung zum Einsatz. Auch wenn die vom Archiv durchgeführten Aktenplanberatungen und DMS-Schulungen erst später ihre Auswirkungen auf Aussonderungsverfahren, Bewertung und Archivierung zeigen, so bewirkte die e-Akten-Einführung für das Zwischenarchiv bereits kurzfristige Erleichterungen, weil Anfragen und Aktenbestellungen zurückgehen. Außerdem erübrigen sich Aktenabgaben an das Zwischenarchiv, weil nicht

mehr benötigte e-Akten bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfrist im Dokumentenmanagementsystem verbleiben.

Dennoch mussten für die Wahrnehmung der zusätzlichen Aufgaben bei der e-Akten-Einführung durch das Archiv Aufgabenschwerpunkte verschoben werden.

Kapazitäten bei archivarischen Fachkräften für die archivarische Vorfelddarstellung in der Projektgruppe zur Auswahl und Einführung eines Dokumentenmanagementsystems, bei den Aktenplanberatungen und DMS-Schulungen konnten gewonnen werden, indem bei traditionellen Archivaufgaben wie der Erschließung Ehrenamtliche und Hilfskräfte zum Einsatz kamen. Außerdem beschränkte sich die Anfragenbearbeitung durch Fachkräfte häufig auf Quellenhinweise und die Auswertung der Quellen wurde auf die Archivbenutzung verlagert.

Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich archivarisches Engagement bei den Aufgaben Digitalisierung, DMS-Einführung und -Schulung sowie Aktenplanberatung für die Verwaltung auf das spätere Aussondierungsverfahren, die Bewertung und Archivierung positiv auswirkt und im Interesse einer guten Archivzugänglichkeit ist. Die Digitalisierung von Verwaltungsakten im Archiv für den Einsatz in einem Dokumentenmanagementsystem bringt außerdem unmittelbar Vorteile für das Archiv, weil technische und personelle Ressourcen auch für Archivaufgaben in den Be-

reichen Konservierung und Digitalisierung genutzt werden können. Insbesondere bei der Auswahl und Einführung eines Dokumentenmanagementsystems und bei der Aktenplan-Beratung für die Verwaltung sind Archive zu beteiligen bzw. eine unverzichtbare Informationsquelle für die Verwaltung. In welchem Ausmaß sich ein Archiv beteiligen kann, hängt in erster Linie von den vorhandenen Ressourcen ab. Dabei empfiehlt sich unabhängig von der Archivgröße auch im Hinblick auf langfristige Ziele, eigenes Wissen zum Thema zu erweitern, Kompetenzen und Notwendigkeiten gegenüber der Verwaltung offensiv zu kommunizieren und bei den Archivaufgaben gegebenenfalls Prioritäten anzupassen. Je intensiver die Archivbeteiligung bei der e-Akten-Einführung ausfällt, desto höher ist der Nutzen für das Archiv und zwar nicht erst langfristig, sondern bereits kurzfristig, weil dadurch z. B. auch eigene Arbeitsweisen optimiert werden können.

Wenn sich Archive bei der e-Akten-Einführung in der Verwaltung einbringen, zahlt sich dieses für alle Beteiligten aus, für Verwaltung, Archive und Archivnutzende! ■



Danny Kolbe
Stadtarchiv Lüneburg
danny.kolbe@stadt.lueneburg.de