



► **Nr. VO/2022/11198**
öffentlich

Lübeck, 09.06.2022

Bearbeitung: Yvonne Bretfeld (E-Mail: yvonne.bretfeld@luebeck.de Telefon: 122-7103)

Prüfungsbericht Versuch, 2013 - 2016, ein Dokumentenmanagement einzuführen, Bereiche 1.105 - Informationstechnik und 3.320 - Ordnungsamt

Beratung, Erörterung und ggf. Empfehlung zum o.a. Bericht im Zuge der Erstbehandlung.



Prüfungsbericht

Versuch, 2013 – 2016, ein
Dokumentenmanagement einzuführen

Bereiche 1.105 – Informationstechnik
und 3.320 – Ordnungsamt

Rechnungsprüfungsamt

März 2022



Impressum

Herausgeber:
Hansestadt Lübeck
Der Bürgermeister
Rechnungsprüfungsamt
Rechnungsprüfer: Jürgen Burmeister
Layout: Yvonne Bretfeld



Inhalt:

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	II
1 Prüfungsanlass	1
2 Prüfungsgegenstand	1
3 Prüfungsunterlagen	1
4 Vorgaben zur Aktenführung	2
5 Aktenführung im Ordnungsamt/Abt. Verkehrsangelegenheiten	2
6 Aktenführung in der IT	3
7 Erreichter Stand des pilotweisen DMS-Vorhabens	7
7.1 Echteinsatz im allgemeinen Verwaltungsbereich 3.327	7
7.2 Teilabgenommene Fachverfahrensschnittstelle	8
7.3 Vorbereitung der IT auf den eigenen Pilotbetrieb	8
8 Wertung	9
8.1 Keine Aktenführung im Ordnungsamt	9
8.2 Nicht ausreichende Aktenführung im Bereich IT	9
8.3 Keine Beantwortung der Ausgangsfrage möglich	9
9 Zusammenfassung	10
Glossar	12



Abkürzungsverzeichnis

AG	–	Arbeitsgruppe
AGA	–	Allgemeine Geschäftsanweisung
DMS	–	Dokumentenmanagementsystem
E-Akte	–	Elektronische Aktenführung
FB	–	Fachbereich
HL	–	Hansestadt Lübeck
IT	–	Informationstechnik
KW	–	Kalenderwoche
KeyUser	–	Schlüssel-Anwender:in
KGSt	–	Kommunale Gemeinschaftsstelle
RPA	–	Rechnungsprüfungsamt
Tz.	–	Textziffer
VDI	–	Virtual Desktop Infrastructure



1 Prüfungsanlass

In den Jahren 2013/2014 startete auf Basis einer Arbeitsgruppe Dokumentenmanagementsystem (AG DMS) ein Versuch, die E-Akte in der Lübecker Kernverwaltung einzuführen. Dabei waren der Bereich 1.105 – Informationstechnik (IT) und vor allem der damalige Bereich 3.327 – Verkehrsangelegenheiten, heute Teil des Ordnungsamtes, aktive Betreiber des Vorhabens und als Pilotbereiche vorgesehen. Der Versuch war letztlich nicht erfolgreich. Die Aktivitäten wurden ohne konkrete Kommunikation innerhalb der Gesamt-AG eingestellt.

Mitte 2021 wurde das Projekt E-Akte für die gesamte Kernverwaltung der Hansestadt Lübeck (HL) gestartet, in dem das Rechnungsprüfungsamt (RPA) begleitend prüfend Teil des Kernteams ist. Gegenwärtig befindet sich das Projekt in der als Vorprojekt definierten Interview-Phase mit den Bereichen der Kernverwaltung. Als Ziel der Interviews war u.a. definiert, Entscheidungen vorzubereiten, darunter auch eine Empfehlung zur softwareseitigen Produktentscheidung. Aus dem Projekt gab es gegenüber dem RPA relativ früh Signale, das auch damals vorgesehene Softwareprodukt zu favorisieren.

2 Prüfungsgegenstand

Das RPA hielt es in diesem Kontext für geboten, die Umstände festzustellen, die dazu führten, dass die 2013 begonnene Einführung eines DMS in den Jahren 2016/2017 zum Erliegen kam. Die Prüfung wurde am 24.11.2021 gemäß Ziffer 3.3 der Rechnungsprüfungsordnung über die FB-Leitungen den Bereichen IT und Ordnungsamt angekündigt. Die Prüfung erfolgte mit Unterbrechungen ab Dezember 2021 und wurde im Februar 2022 abgeschlossen.

3 Prüfungsunterlagen

Der Bereich IT übergab dem RPA am 07.12.2021 drei papierne Aktenbände und stellte parallel Daten digital zu Verfügung (728 Dateien gespeichert in 98 Ordnern, Gesamtgröße 281 MByte).

In einem Telefonat teilte die Bereichsleitung des Ordnungsamtes in Reaktion auf die Prüfungsankündigung mit, dass dort **keine Unterlagen** zu dem damaligen Vorhaben mehr vorliegen. Eine vorgefundene Handakte mit eher ungeordneten Unterlagen, deren Sinn sich nicht erschlossen hatte, war vernichtet worden. Die Bereichsleitung bot als einzig verbliebene Möglichkeit an, Kontakt mit einer mitarbeitenden Person



aufzunehmen, die damals für den ordnungsamtlichen Teil der Vorbereitung und des Programmtests eine gewisse Schlüsselposition innehatte.

4 Vorgaben zur Aktenführung

Gemäß § 11 Aktenordnung der HL sollen alle Akten den tatsächlichen chronologischen Verwaltungsablauf wiedergeben.

Gemäß AGA I Nr. 4.2 (2) der HL werden die gesamten Unterlagen eines Geschäftsvorfalles chronologisch zu einem „Vorgang“ geordnet und ggf. geheftet. Die Unterlagen werden so vollständig erhalten und fortgeführt, dass aus ihnen jederzeit der Bearbeitungsstand ersichtlich ist.

Die Arbeitsgemeinschaft der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder stellte in einem Positionspapier zur Aktenführung die wesentlichen Aspekte und Ziele der **Aktenführung** in hoher Qualität dar. Zur Vertiefung für die interessierte Leser:innenschaft wird daher auf die **Anlage** zu diesem Bericht verwiesen.

5 Aktenführung im Ordnungsamt/Abt. Verkehrsangelegenheiten

Mit der jetzigen Abteilung Verkehrsangelegenheiten wurden damals in Vorbereitung des Programmtests mehrere Workshops in den Sachgebieten durchgeführt. Auch die Vorbereitung und die Einrichtung der Software mit dem Aufbau eines digitalen Aktenplanes, der Einrichtung von Rollen und Rechten der vorgesehenen Benutzer:innen sowie der Durchführung des Verfahrenstest haben (digitale) Daten erzeugt. Diese hätten auch aufgrund der noch nicht abgelaufenen Aufbewahrungsfrist im Bereich des Ordnungsamtes aktenmäßig vorhanden sein müssen.

Die einzige verbliebene Alternative zur Sachverhaltsermittlung ohne Existenz von Unterlagen, eine inhaltliche Befragung von Mitarbeitenden in der Abt. Verkehrsangelegenheiten, war so gut wie nicht mehr möglich gewesen. Wichtige damalige Akteure waren inzwischen aus Altersgründen ausgeschieden und nicht mehr dienstlich verfügbar. Mit der von der Bereichsleitung des Ordnungsamtes benannten mitarbeitenden Person konnte allerdings ein längeres Gespräch geführt werden. Dabei wurden fünf Aspekte thematisiert.

- Erstens wurde zur damaligen Zeit der KGSt-Aktenplan von der KGSt aktualisiert und es gab seitens der KGSt das Erfordernis mehrerer Anpassungen, die in der Testumgebung nachvollzogen werden mussten.



- Als problematisch hatte sich zweitens für die Konzeption einer Ordner- und Ablagestruktur herausgestellt, dass in der DMS-Software lediglich drei hierarchische Ebenen zur Verfügung gestanden hätten.
- Drittens wurde der über eine sog. Citrix-Umgebung eingebundene Webclient von den das DMS testenden Personen als unkomfortabel wahrgenommen, weil damit keine Schlagwortsuche möglich war. Dieses war zwar im sog. Smart-Client möglich. Der hätte jedoch an jedem PC-Arbeitsplatz lokal installiert werden müssen, das wollte die IT des höheren Aufwands wegen nicht realisieren.
- Viertens gab es bei der Anbindung von zwei Fachverfahren über entsprechende Schnittstellen durch Probleme und deren Lösungsfindung Verzögerungen.
- Fünftens hätte wohl die IT anderen Vorhaben wie der Migration von Office- und Betriebssystem auf eine neuere Version unter der Vorgabe einer Virtualisierung Vorrang einräumen müssen. Für das DMS-Vorhaben hätten daher keine Personalkapazitäten mehr zur Verfügung gestanden.

Die befragte Person konnte dem RPA die digitale Fassung eines Erfahrungsberichtes aus dem September 2015 zur Verfügung stellen. Dem Dateinamen nach handelte es sich dabei um eine Endfassung. In diesem Bericht wurde der bisherige Verlauf dargestellt. So wurde auf die beschlossene Priorisierung der allgemeinen Verwaltungsteile des Bereiches (ohne Fachverfahrensanbindung) hingewiesen. Außerdem wurde die Planungsphase umfassend beschrieben. Das betraf Aspekte wie den Aufbau eines Aktenplanes auf Basis des KGSt-Aktenplanes, die Erstellung eines Ablagekonzeptes, die erforderlichen Schritte bei der Umstellung der bisherigen Aktenführung mit der Zusammenführung der analogen Akten und der bisherigen digitalen Aktenablage im Netzwerkdateisystem mit der E-Akte.

Konkretere Aussagen zum Verlauf der Testphase, zum Echtbetrieb oder zur Bedienung der Software enthielt dieser Bericht jedoch nicht.

6 Aktenführung in der IT

Neben einer papiernen Aktenführung waren im Bereich IT auch digitale Unterlagen vorhanden, die für die Prüfung verfügbar gemacht wurden. Dabei war die Strukturierung der digitalen Daten in thematische Unterordner positiv hervorzuheben, sodass eine gewisse Nachvollziehbarkeit des Verlaufs der Aktivitäten möglich war.

Bemerkenswerterweise waren in den Unterlagen des Bereichs IT einige Vorgänge und Dokumente enthalten, die die Abt. Verkehrsangelegenheiten des Ordnungsamtes betrafen. Dabei handelte es sich um dortige Testberichte sowie Abnahme- und Freigabeerklärungen.



Zu diesen Dokumenten kamen aus den Unterlagen des Bereiches IT Aussagen aus rund einem Dutzend Besprechungsprotokollen, aus Zwischenberichten und IT-Vorlageentwürfen zusammen, die zeitlich einsortiert wurden. So konnte, orientiert am zeitlichen Verlauf, ein inhaltlicher Einblick gewonnen werden, der nachfolgend auszugsweise dargestellt ist.

Protokoll zur Teamsitzung am 25.08.2014

Zu Testmaßnahmen und dem weiteren Vorgehen war aufgeführt, dass Fehler gemeldet und bereinigt werden müssen, dass ein Abschlusstest mit allen Beteiligten geplant ist und eine Entscheidung über den Zeitpunkt des Produktionsstarts getroffen werden muss.

Auszug aus einem Testbericht [aus dem Bereich Ordnungsamt] vom 27.08.2014

Ich habe heute für unsere Zulassungsstelle getestet. Alle vorhandenen Funktionen konnten getestet werden. Lediglich die Zugriffsberechtigung auf die Bereichsablage und Fallakten waren nicht vorhanden. Alles andere hat wunderbar funktioniert!

Protokoll zur Teamsitzung am 15.09.2014

Testergebnisse werden zusammengefasst und ein gemeinsamer Testbericht von 1.105 und 3.327 erstellt. Eine Mängelliste sollte generiert und an den Softwarehersteller zur Fehlerbehebung gegeben werden. Mitgeteilt wurde, dass mit der Eingabe von Akten die Vorbereitung auf die Produktion begonnen werden soll.

Protokoll zur Teamsitzung am 19.01.2015

Zurzeit hindern Restarbeiten, die Produktion zu starten.

Protokoll zur Teamsitzung am 03.02.2015

Der Entwurf des Zwischenstandberichts sollte ergänzt werden um eine Zeitschiene bei der Aufzählung der bisherigen Aktivitäten sowie einer für die zukünftige Roadmap. Es sollten die folgenden Punkte eingefügt werden:

- 25.02.2015 - Offizielle Freigabe der eAkte (allgemeiner Teil) durch 1.105 und 3.327
- Bis Ende 10. KW > Bereitstellung des virtuellen Desktops für Erstanwender in 3.327
- Ab 11. KW > Anlegen der DMS-Ablagen in der eAkte durch KeyUser für o.g. Erstanwender
- Ab 11. KW > Befüllen der eAkte vom Filesystem.

Die AG ist sich einig, vor dem Einbinden weiterer Mitarbeiter:innen umfangreiche Erfahrungswerte zu sammeln und auszuwerten.

Test- und Freigabeerklärung am 25.02.2015

Es gab eine gemeinsame Test- und Freigabeerklärung der damaligen Bereichsleitungen IT und Verkehrsangelegenheiten mit weiteren Anlagen. Dabei handelte es sich um einen vorausgegangenen finalen Test am 16.02. und einem fehlerfreien Nachtest am 23.02.2015.

**Zwischenbericht vom 02.03.2015,**

Mitte November 2014 wurde durch die Beteiligten beschlossen, die Befassung mit den Schnittstellen zurückzustellen und die Einführung des DMS für die "allgemeine Verwaltung" (Bereichsleitung / Sachgebietsleitungen, Abteilung Bußgeldstelle Verkehr und Schreibdienst) zu forcieren, um das DMS in den Echteininsatz zu bringen. Die Freigabe des DMS (Teil allgemeine Verwaltung) konnte nach Behebung aller einschränkender Mängel am 25.02.2015 durch die Bereiche Informationstechnik und Verkehrsangelegenheiten bestätigt werden. Der Einsatz des Teilbereichs allgemeine Verwaltung wird in den nächsten Wochen umgesetzt und das System in den nächsten Monaten auf weitere Mitarbeiter:innen „ausgerollt“.

Statusbericht vom 05.03.2015

Eine Freigabe des Verfahrens für die Produktion ist am 25.02.2015 erfolgt. Zurzeit findet die Bereitstellung des virtuellen Desktops für die genannten User statt. Parallel finden die Vorbereitungen zum Abschluss des Fachverfahrens „X“ an die E-Akte statt. Für den Anschluss der ersten Schnittstellen sind weder der Bereich noch die beiden anzuschließenden Verfahren migriert und virtualisiert. Mit dem erfolgten Anschluss der Schnittstelle „X“ wird ein Erfahrungsbericht erstellt, der dann auch Bestandteil einer zu fertigenden Vorlage sein soll.

Protokoll zur AG-Sitzung am 18.03.2015

[Die Bereichsleitung 3.327] teilt mit, dass bereits mit der Einrichtung eines Aktenplans auf der Basis des KGSt-Aktenplans begonnen wurde. Die Nennung eines Stichtags für den Beginn der Erfassung ist noch nicht exakt möglich, angestrebt wird ein Termin Mitte April. Es soll dann eine Erfassung „on demand“ stattfinden, d.h. es werden immer dann Akten und Aktenteile nacherfasst, wenn sie benötigt werden. Die Registraturen von [Person 1] und [Person 2] sind ebenfalls in der Startplanung. Es werden noch Festlegungen in der Struktur erforderlich sein, die Zugriffsberechtigungen dafür befinden sich im Aufbau. 3.327 strebt die Abgabe eines Erfahrungsberichts bis zum Beginn der Sommerpause an. Eine Dokumentation der Vorgehensweise wird parallel erstellt.

Protokoll zur Teamsitzung am 24.04.2015

Das DMS-Verfahren ist in der HL freigegeben und somit produktiv gesetzt worden. Zurzeit finden Anpassungsarbeiten am Aktenplan für den Bereich 3.327.1 statt. Die Entscheidung, welche Akten für den Start übernommen werden sollen, steht noch aus. Ebenfalls entschieden werden muss noch der Stichtag, ab dem im DMS mit **alleiniger Arbeit** begonnen werden soll. Die Installation der Schnittstelle „X“ ist in der Testumgebung erfolgt. Funktionstests sind in Arbeit.

Protokoll zur AG-Sitzung am 13.07.2015

Es gab Fortschritte bei der Vorbereitung des Echtbetriebs. Akten wurden angelegt. Demnächst erfolgt der Start der Eingabe neuer Korrespondenzen sowie die Übernahme von Dokumenten aus dem Filesystem. Aufgrund von personellen Engpässen wurde entschieden, zunächst die Schnittstelle „X“ zu konfigurieren, zu



testen und einsatzfähig zu machen. Zur Klärung, welche Akten bzw. Aktenablagen zukünftig zu welchen Terminen ausgesondert und deren Archivwürdigkeit geprüft werden müssen, wird der Bereich 3.327 in Zusammenarbeit mit dem Bereich 4.415 Archiv die neuen Ablagen im DMS prüfen.

Vorlagenentwurf vom 09.09.2015

Nach dem erarbeiteten Sollkonzept wurde das DMS installiert und konfiguriert. Es wurden die Mandanten 3.327 und ein Schulungsmandant aufgebaut. Nach Test und Freigabe wird der Mandant 3.327 in die Produktion übernommen. Gemäß dem erarbeiteten Berechtigungskonzept wurden die für jede Mitarbeiter:in notwendigen Zugriffsberechtigungen auf Ablagen und Akten geschaltet.

Im Ergebnis verfügt der Bereich 3.327 nun über geänderte Prozessabläufe entsprechend der eingesetzten Software. Die Mitarbeiter gewöhnen sich Schritt für Schritt an die geänderten Abläufe und an die Nutzung der Software.

[Ergänzung des RPA:] Die IT schlägt in dem Vorlagenentwurf für eine angestrebte verwaltungsweite Einführung des DMS den Aufbau von zwei neuen Organisationseinheiten in der IT vor (DMS-Fachadministration und IT-gestützte Geschäftsprozessoptimierung) und kalkuliert einen Personalmehrbedarf von 16 Stellen.

Protokoll zur AG-Sitzung am 08.02.2016

IT-Mitarbeiter „A“ teilt mit, dass technisch das Verfahren weit fortgeschritten ist. Es sind Clients konfiguriert, die ausgerollt werden können. Damit ist im Wesentlichen das erste Ziel der Produktivsetzung eines Pilotbereiches abgeschlossen. Weiter verfolgt wird der Anschluss eines ersten Vorverfahrens und der Anschluss des Bereiches IT als zweiter Pilotbereich. Die Entwürfe der Beschlussvorlagen aus Sicht der beiden Pilotbereiche liegen vor. Die IT arbeitet an einer Beschlussvorlage für das Projekt in der Gesamtverwaltung an den Bürgermeister.

Vorlagenentwurf vom 17.10.2016

Die Aktenablagen für die Abteilung 1 in 3.327 sind im System. Die Konfiguration des Mandanten steht und es sind Aktenzeichen vergeben worden. Der Mandant 3.327 befindet sich seit Januar 2016 im Echteininsatz. Die Schnittstelle für das Fachverfahren „X“ ist im DMS integriert und wurde erfolgreich getestet. Es erfolgte unverzüglich der Aufbau des Produktionsmandanten und die Inbetriebnahme. Mit dem Produktionseinsatz wurde im August 2016 begonnen. Der Pilotbereich 3.327 wird nunmehr die Erweiterungen in Bezug auf nutzende Beschäftigte und die Inbetriebnahme weiterer Schnittstellen in Angriff nehmen.

Aufgrund der sehr umfangreichen Vorbereitungsarbeiten, insbesondere bei der Installation des Verfahrens, der Analyse der Geschäftsprozesse, der Konfiguration von Mandanten, der Anbindung von Fachverfahren und Beginn des Echtbetriebs in 3.327 liegen bereits gewonnene Erkenntnisse aus den Piloten vor.



Kernaussagen sind:

1. das umfangreiche DMS-Verfahren ist einsetzbar.
2. diverse Fachverfahren können angebunden werden.
3. die Bedienung des Verfahrens ist problemlos möglich.
4. die Konfiguration der Mandanten ist durch die jeweiligen Organisationseinheiten leistbar.
5. vorgeschaltete Analyse- und Konfigurationstätigkeiten nehmen Zeit in Anspruch, sind aber schematisiert bereits vorformuliert.
6. einheitliche Regelungen sind im Entwurf vorhanden.

Entwurf Projektauftrag vom 10.05.2017

Als Projektziel ist definiert: Pro Fachbereich ist eine Organisationseinheit umgestellt („Leuchttürme“), der gesamtstädtische Rollout ist organisiert und in die Linie übergeben. Als Projektorganisation ist vorgesehen: Projektleitung je eine neue Stelle aus Zentrales Controlling und IT; dazu ein Kernteam.

Start 01.07.17	bis 31.10.2017 in den 5 FB vorgestellt
31.12.17	Ressourcenbedarf ist ermittelt und haushalterisch geordnet
30.04.18	DMS ist in einem Pilotbereich eingeführt
30.06.18	Allgemeingültige Regelungen sind getroffen
31.12.18	DMS-Dienstanweisung ist erstellt und in Kraft
30.06.19	eine Organisationseinheit pro FB ist umgestellt (Rollout I)
31.12.19	Der gesamtstädtische Rollout (Rollout II) ist organisiert und in die Linie übergeben
Offener Termin	Die elektronische Langzeitarchivierung ist gesichert.

7 Erreichter Stand des pilotweisen DMS-Vorhabens

Das Pilotprojekt war weitgehend vorangebracht worden. Für den allgemeinen Verwaltungsbereich des Pilotbereichs war der Echtbetrieb bereits aufgenommen worden (Tz. 7.1). Die erste Fachverfahrensschnittstelle war am 08.06.2016 teilabgenommen worden und stand vor der Aufnahme des Produktivbetriebs (Tz 7.2). Der Bereich IT hatte im August 2016 die Vorbereitungen für den eigenen Pilotbetrieb aufgenommen (Tz. 7.3).

7.1 Echteinsatz im allgemeinen Verwaltungsbereich 3.327

Die Umsetzung für den allgemeinen Verwaltungsbereich im damaligen Bereich Verkehrsangelegenheiten war priorisiert und am 25.02.2015 für den Echtbetrieb freigegeben worden. In diesen Sachgebieten werden Daten mithilfe der Office-



Programme für Textverarbeitung und der Tabellenkalkulation erzeugt und E-Mail-Dateien aus der Bürokommunikation heraus empfangen und versendet. Zu diesem Teilbereich war auch in den Akten der IT kein Testbericht des Bereiches 3.327 zu finden, der hätte Aufschluss über den Testverlauf dieses Teilbereichs aus Sicht des Bereichs 3.327 geben können. Es konnte nicht festgestellt werden, ob und zu welchem Zeitpunkt der ausschließliche Produktivbetrieb aufgenommen wurde und wie zufrieden der Bereich 3.327 mit der Software war.

7.2 Teilabgenommene Fachverfahrensschnittstelle

Eine Teilabnahme vor Produktivsetzung wurde erteilt (Unterschrift BL 3.327). Es wurden Mängel festgestellt. Fazit des Testberichtes: „Trotz einiger ungetesteter Funktionen (z.B. aufheben eines Stornos) und ungeklärter Umsetzung der Aussonderung ist die Schnittstelle mit den geforderten Funktionen auf dem Testsystem lauffähig und kann aus Sicht des Unterzeichners auf dem Produktivsystem installiert und konfiguriert werden (Abnahmeprotokoll zur Fachverfahrens-Schnittstelle vom 08.06.2016 mit Testbericht).

Die Aktenablagen für die Abteilung 1 in 3.327 sind im System. Die Konfiguration des Mandanten steht und es sind Aktenzeichen vergeben worden. Der Mandant 3.327 befindet sich seit Januar 2016 im Echteinsatz. Die Schnittstelle für das Fachverfahren „X“ ist im DMS integriert und wurde erfolgreich getestet. Es erfolgte unverzüglich der Aufbau des Produktionsmandanten und die Inbetriebnahme. Mit dem Produktionseinsatz wurde im August 2016 begonnen. Der Pilotbereich 3.327 wird nunmehr die Erweiterungen in Bezug auf nutzende Beschäftigte und die Inbetriebnahme weiterer Schnittstellen in Angriff nehmen (Vorlagenentwurf der IT vom 17.10.2016).

7.3 Vorbereitung der IT auf den eigenen Pilotbetrieb

Es gab dazu eine bereichsinterne Team-Sitzung:

Protokoll zur Team-Sitzung IT am 09.08.2016

Die Sitzung ist nur IT-intern wegen der Vorbereitung eines dortigen Pilotbetriebes.

Aufgaben

- Aktenplan überarbeiten und an KGSt-Struktur anpassen
- DMS-Ablagen, -Akten, -Vorgänge usw. konzipieren und mit den Aktenzeichen versehen
- genaue Anforderungen an einen DMS VDI-Client erstellen
- Festlegung treffen, ob in 1.105 zunächst mit Fat-Clients oder mit VDI-Clients begonnen wird.
- Nach der Bereitstellung der Clients beginnt der Test des Testmandanten 1.105

8 Wertung

In Tz 8.1 wird auf die damalige Aktenführung im Bereich der Verkehrsangelegenheiten eingegangen. In Tz. 8.2 wird sich mit der Aktenführung im Bereich IT auseinandergesetzt.

8.1 Keine Aktenführung im Ordnungsamt

Die Tatsache, dass im Bereich Ordnungsamt keine Unterlagen zu dem damaligen DMS-Vorhaben (mehr) existieren, stellt einen Verstoß gegen die Grundlagen einer revisions-sicheren Aktenführung dar.

8.2 Nicht ausreichende Aktenführung im Bereich IT

Ein erhebliches weiteres Manko stellte die fast komplett fehlende Dokumentation des Geschäftsgangs zu den Unterlagen dar (keine Geschäftsgangverfügungen). Ebenso fehlte die mit der Aktenführung verbundene Kommunikation. Aus den Aktenvorgängen konnte daher nicht bewertet werden, ob z.B. darin enthaltene Vorlagen lediglich Entwürfe waren, die eventuell die Sphäre der Sachbearbeitung nie verlassen hatten. Es blieb ungeklärt, ob die Vorlagen bereichsintern auf Hierarchieebenen erörtert worden waren und sofern ja, mit welchem Ergebnis. Ob und an wen diese Vorlagen möglicherweise darüber hinaus evtl. an die Bürgermeisterkanzlei adressiert worden oder dem damaligen Bürgermeister vorgelegt und mit ihm erörtert worden waren (und mit welchem Resultat), konnte so nicht nachvollzogen werden. Entsprechende Sachvermerke fehlten in der Aktenführung gänzlich. Es fehlten auch die Unterlagen bzw. Verfügungen, das DMS-Vorhaben nicht weiter zu betreiben und das die DMS-Software betreuende IT-Personal abzuziehen, ebenso wie eine Verfügung zum weiteren Umgang mit dem bereits im Echtbetrieb installierten und konfigurierten DMS.

8.3 Keine Beantwortung der Ausgangsfrage möglich

Eine genaue Feststellung der Ursachen für die Einstellung der Bemühungen der AG DMS war unter diesen Umständen nicht möglich. Die damalige Haltung und die Beweggründe des Bereiches 3.327 sind wegen der fehlenden dortigen Aktenführung nicht nachvollziehbar. Die Rolle des Bereiches 3.327 beim Erliegen der DMS-Aktivitäten ist insofern auch nicht beurteilbar.

Aus den Akten des Bereiches IT in Verbindung mit den geführten Interviews fanden sich keine „harten“ Anhaltspunkte dafür, dass als Ursache der Einstellung der Bemühungen zur Einführung eines DMS Mängel an der Software oder eine komplizierte oder



benutzerunfreundliche Bedienung angeführt werden können. Der Vorlagenentwurf der IT aus dem Jahr 2016 bilanzierte in drei von sechs Kernaussagen aufgrund der bereits gewonnenen Erkenntnisse aus den Piloten, dass das umfangreiche DMS-Verfahren einsetzbar ist, diverse Fachverfahren angebunden werden können und die Bedienung des Verfahrens problemlos möglich ist.

Einzig in einem Vorlagenentwurf der IT aus dem Jahr 2015 war eine Formulierung enthalten, die in der Prüfung auffiel: „Im Ergebnis verfügt der Bereich 3.327 nun über geänderte Prozessabläufe entsprechend der eingesetzten Software. Die Mitarbeiter gewöhnen sich Schritt für Schritt an die geänderten Abläufe und an die Nutzung der Software“. Dieses könnte auch als Hinweis zu verstehen sein, dass sich der Umgang und die Bedienung der Software zumindest anfänglich eher als schwierig und mühselig darstellte und einer längeren Einarbeitungszeit bedurfte.

Unterlagen zur Begründung der Einstellung des recht weit gediehenen Pilotbetriebes, auch zur Frage, ob dieses einvernehmlich zwischen den beteiligten zwei Bereichen erfolgte, liegen nicht vor. Hätte aber nicht angesichts des geleisteten Inputs an Sach- und Personalressourcen der bisherige DMS-Betrieb weitergeführt werden können? So hätte es angesichts des erreichten Projektstands zumindest einen wirtschaftlichen Teilerfolg geben können. Der Bereich 3.327 als treibender Mit-Initiator des Vorhabens hatte dabei ja selbst auf die mit dem Einsatz eines DMS verbundenen Einsparungsmöglichkeiten hingewiesen. Das DMS war für die allgemeine Verwaltungsabteilung in 3.327 schon im Einsatz, die Anbindung der ersten Schnittstelle (von zwei avisierten) stand kurz vor der Realisierung (Teilabnahme war erfolgt) und die IT hatte die bereichsinterne Vorbereitung bereits gestartet, selbst als zweiter Pilotbereich das DMS nutzen zu wollen.

9 Zusammenfassung

Die offene Frage, die Gegenstand der Prüfung war, die Ursache für das Erliegen der Bemühungen einer zunächst pilotweisen Einführung eines DMS, konnte durch die Prüfung nicht abschließend geklärt werden. Dazu war die hier geprüfte Aktenführung der beiden Bereiche nicht ausreichend genug. In einem Bereich (Verkehrsangelegenheiten) fehlte sie komplett, im anderen Bereich (IT) war sie zu unvollständig, weil die Aktenführung zum Vorhaben, zu den einzelnen Dokumenten und Unterlagen, zu den Erfahrungen aus dem Test- und Echtbetrieb und zu den Vorlageentwürfen unzulänglich war. Insbesondere fehlte die Dokumentation zum Geschäftsgang und zur Kommunikation über den Inhalt der Vorlageentwürfe mit den IT-steuernden Akteuren und Entscheidern evtl. auch außerhalb des Bereiches IT und zu deren Ergebnissen und Entscheidungen vollständig.



Die wesentlichen Prüfungsfeststellungen des Prüfungsberichts wurden mit den Bereichen IT und Ordnungsamt besprochen. Eine Stellungnahme der Bereiche wird bis zum **31.03.2022** zu folgenden Textziffern erbeten:

Tz.	adressierter Bereich	Bezeichnung	Seite
8.1	Ordnungsamt	Keine Aktenführung im Ordnungsamt	9
8.2	Informationstechnik	Nicht ausreichende Aktenführung in der IT	9
8.3	Beide Bereiche	Keine Beantwortung der Ausgangsfrage möglich	9-10

Unabhängig davon wird anheimgestellt, sich schriftlich zu den Bemerkungen zu äußern. Bitte achten Sie in Ihrer Stellungnahme auf notwendige Anonymisierungen von Namen oder Firmen.

Lübeck, 04.03.2022

14.1.105.07.15.14

Dr. Katja Schur

Jürgen Burmeister

Anlage

Auszug aus dem Positionspapier der AG der Rechnungshöfe zur Aktenführung



Glossar

Citrix-Umgebung	Die Fa. Citrix Systems Inc. ist ein US-amerikanisches Softwareunternehmen und Anbieter einer VDI-Serversoftware, die im Rechenzentrum eingesetzt werden kann.
DMS	Dokumentenmanagementsystem Der Begriff wird verwendet für eine datenbankgestützte Verwaltung elektronischer Dokumente. Diese können originär digital erzeugt worden sein, aber im Sinne einer elektronischen Schriftgutverwaltung umfasst dieses auch die Verwaltung digitalisierter, ursprünglich papiergebundener Schriftstücke in einem elektronischen System.
Fat Client	Im Unterschied zu einem VDI-Client wird der Begriff Fat Client für einen Desktop-Computer verwendet, bei dem die eigentliche Verarbeitung der Daten vor Ort auf dem Client erfolgt.
KeyUser	Es handelt sich um einen Rollenbegriff für eine/n Mitarbeiter:in, die eine im Bereich eingesetzte Software fachlich betreut. Diese Person ist üblicherweise auch Ansprechpartner:in für die Kolleg:innen der Fachabteilung, der technischen IT-Abteilung sowie dem Softwareanbieter.
Roadmap	Die Roadmap ist eine strukturierte Übersicht einzelner Schritte, wie sich eine Sache, hier ein IT-Vorhaben, über einen bestimmten Zeitraum entwickeln soll.
VDI-Client	Begriff für die virtuelle Bereitstellung einer PC-Desktop-Umgebung auf der Arbeitsplatz-IT über eine zentrale Serverkomponente.

Anlage zum Prüfungsbericht

Die Arbeitsgemeinschaft der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder stellte in einem Positionspapier zur Aktenführung grundlegende Aspekte dar, die hier im Wortlaut auszugsweise wiedergegeben werden.¹

Grundsätze der Aktenführung

Der Grundsatz ordnungsgemäßer Aktenführung beruht auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG und dient dem effektiven Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG. Auch für die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden und eine Überprüfung durch die Parlamente sowie die Rechnungsprüfung ist eine geordnete Aktenführung erforderlich. Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet, Akten zu führen (Gebot der Aktenmäßigkeit). Dabei sind

- alle wesentlichen Verwaltungshandlungen wahrheitsgemäß, vollständig und nachvollziehbar abzubilden,
- die Akten revisionssicher zu führen,
- der Aktenbestand langfristig zu sichern und
- der lückenlose Nutzungszugriff während der Lebensdauer der Akte zu gewährleisten.

Aktenrelevanz, -vollständigkeit

Sinn und Zweck des Grundsatzes der Aktenrelevanz ist es, das Verwaltungshandeln in seinen Entscheidungsabläufen einschließlich der personalen Verantwortlichkeit nachvollziehbar zu machen. Ob Schriftgut aktenrelevant ist, richtet sich nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalles. Im Zweifel ist alles aktenrelevant, was mehr als nur einen geringen Informationswert zum Verwaltungsverfahren, zu den behördlichen Erwägungen und Wertungen sowie zu deren Ergebnis hat.

Dies umfasst

- Informationen über das Bearbeitungs- und Entscheidungsverfahren,
- die zugrundeliegenden Kommunikations- und Bearbeitungsschritte sowie
- die hieran beteiligten Stellen und Personen und
- andere Unterlagen, die für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns oder für künftig absehbar zu treffende Entscheidungen von Bedeutung sein können.

Akten sollen nicht nur das gesamte aktenrelevante Schriftgut enthalten, sondern auch Metadaten (beispielsweise Header bei E-Mails, Aktenzeichen, Erstellungsdatum, Ablaufdatum für Archivierung) sowie die den Geschäftsgang abbildenden Bearbeitungs- und

¹ Positionspapier der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (09/2020) zur Aktenführung und E-Akte

Protokollinformationen, wie z. B. Geschäftsgangvermerke, Verfügungen, Laufweginformationen, Unterschriften und Mitzeichnungen. Damit eine Akte vollständig ist, muss sie das relevante Schriftgut, das zu einem bestimmten Verwaltungsvorgang gehört, enthalten.

Aktenwahrheit

Das Verwaltungshandeln ist in den Akten wahrheitsgetreu abzubilden. Demnach müssen die in der Akte enthaltenen Informationen alle Prozesse zutreffend und unverfälscht wiedergeben, die Einfluss auf die Entscheidung genommen haben (können).

Aktennachvollziehbarkeit, -verständlichkeit

Akten sind nach einem verbindlichen Aktenplan anzulegen und in ein Aktenverzeichnis aufzunehmen. Ihre Inhalte müssen - auch für Dritte - verständlich und nachvollziehbar sein. Unverzichtbare Voraussetzung für die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit der Akten aus sich selbst heraus ist, dass dafür erforderliche Zusatzinformationen mit den zur Akte gespeicherten Daten verknüpft werden.

3 – Umwelt, Sicherheit und Ordnung
3.320 - Ordnungsamt

Lübeck, 08.03.2022
Auskunft: Frau Wöhlk
Tel: 3200

e-mail: melanie.wohlc@luebeck.de
ordnungsamt@luebeck.de

1.140 – Rechnungsprüfungsamt
über
Herrn Senator Hinsen, Fachbereich 3

 11.3.22

**Prüfungsbericht über den Versuch, 2013 – 2016 ein Dokumentenmanagementsystem einzuführen
Stellungnahme**

Zu Beginn des Jahres 2018 habe ich kommissarisch die Leitung des damaligen Bereichs 3.327 – Verkehrsangelegenheiten übernommen.

Der ehemalige Bereichsleiter, Herr Norbert Siegrist, war zu diesem Zeitpunkt krankheitsbedingt bereits seit längerer Zeit ausgefallen. Er hätte aber, auch als mittlerweile Ruhestandsbeamter, immer noch befragt werden können.

Der Bereich 3.327 – Verkehrsangelegenheiten ist am 01.10.2020 im Ordnungsamt aufgegangen.



Im Laufe des Jahres 2018 wurde durch mich auch das vorhandene DMS getestet, nachdem ich eine Kennung erhalten hatte. Enttäuschend musste ich allerdings feststellen, dass das DMS weder Daten noch Testdaten enthielt und auch ansonsten keine Spuren der Nutzung oder Testung aufwies. Der neben Herrn Siegrist mit dieser Aufgabe betraute Sachbearbeiter/ Syko konnte auch nicht viel mehr zu dem Thema erklären. Herr Siegrist hätte wohl an dem DMS gearbeitet oder getestet.

Eine Durchsicht der sich im Büro von Herrn Siegrist befindlichen Akten führte zu keinen neuen Erkenntnissen. Aus der Erinnerung heraus gab es einen Leitz Ordnung zu dem Thema DMS, der allerdings im Wesentlichen Artikel aus Fachzeitschriften enthielt und Ausdrücke von Wochenkalendern mit Einträgen zu diversen Terminen (u.a. auch zu Terminen DMS betreffend). Die Ausdrücke der Wochenkalender waren eindeutig aus dem dienstlichen Kalender von Herrn Siegrist und enthielten außer den Termineintragen keine weiteren Informationen.

Dieser Ordner wurde durch mich bei der Zusammenlegung der Bereiche 3.322 und 3.327 vernichtet, da er in meinen Augen nicht relevante Informationen enthielt.

Weitere Unterlagen zum Thema DMS waren nicht zu finden. Einen Zugang zu dem Laufwerk von Herrn Siegrist habe ich nie erhalten.

Wöhlk

1.140 Rechnungsprüfungsamt		
14. März 2022		
		PrGr 3

1 - Der Bürgermeister
105 - Informationstechnik

Zeichen: 105.07.01 KI

1.140 Rechnungsprüfungsamt		
05. April 2022		
<i>llus</i>	<i>BS</i>	PrGr3

Lübeck, den 10.03.2022
Auskunft: Torsten Klahn
Tel.: 7467
e-mail: torsten.klahn@luebeck.de

1.140 - Rechnungsprüfungsamt
über
1.101 - Bürgermeisterkanzlei
über
Herrn Bürgermeister Jan Lindenau

Hansestadt Lübeck Bürgermeisterkanzlei	
Eing.:	28. März 2022
Ar.:	Anl.:

Kopie an:

1.000.3 Stabstelle DOS *erl. Kc 29/3.22*

Stellungnahme des Bereichs Informationstechnik zum Prüfungsbericht „Versuch, 2013-2016 ein Dokumentenmanagementsystem einzuführen“

Tz. 8.2 Nicht ausreichende Aktenführung in der IT

Im Zuge der Reorganisation des Bereiches 1.105 Informationstechnik ist die Aktenführung bereits deutlich verbessert worden und unterliegt der ständigen Optimierung. Allen Führungskräften wurde der Stellenwert einer ordnungsgemäßen Aktenführung verdeutlicht. Hierzu wurden in 2021 alle Führungskräfte, welche überwiegend keine Verwaltungsausbildung haben, im verwaltungsrechtlichen Handeln intern durch die Schulung „Einführung in die Verwaltung“ fortgebildet. Das Thema Aktenführung wurde dabei ausgiebig behandelt. Geplant ist in diesem Jahr ein neuer „Onboarding-Prozess“ für 1.105 Informationstechnik. U.a. soll jede/ jeder neue Mitarbeiter:in die oben angeführte Grundlagentraining bekommen, da aufgrund der aktuellen Bewerberlage vorwiegend Mitarbeitende ohne Verwaltungskenntnisse eingestellt werden. Vorgesehen ist ebenfalls, den bestehen Aktenplan zu konsolidieren, um die Einführung der E-Akte zu erleichtern. Der Bestellprozess wurde deswegen bereits komplett überarbeitet und schriftlich festgehalten.

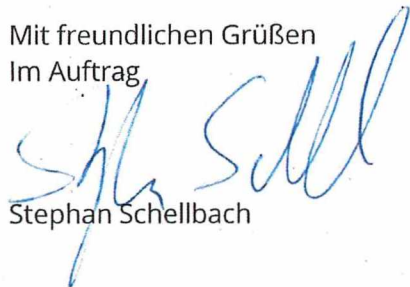
Tz. 8.3 Keine Beantwortung der Ausgangsfrage möglich

Im Zuge der Reorganisation des Bereiches 1.105 Informationstechnik wurde ein neues Team für die Themen Projekte und Prozesse etabliert.

Es ist beabsichtigt, ab April/ Mai 2022 für jedes Projekt eine separate Akte anzulegen. In dieser wird sowohl standardisiert ein Projektauftrag (Grund) als auch ein Abschlussbericht inkl. Retrospektive (Ergebnis) abgelegt werden, so dass künftig solche Probleme ausgeschossen werden können.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Stephan Schellbach