
Landeseinheitliches kommunales DMS in Rheinland-Pfalz - Die Belegarchivierung-

In Rheinland-Pfalz ist im Jahre 2008 ein Vergabeverfahren zur Beschaffung eines landeseinheitlichen DMS-Systems für die Kommunen und die Tochtergesellschaften der Kommunen durchgeführt worden. Gewinner des Vergabeverfahrens war die MACH AG aus Lübeck mit dem Produkt MACH InformationManager. In der Zwischenzeit sind die ersten größeren Teilprojekte auf Basis dieses DMS-Systems umgesetzt worden. Das System kommt dabei für die unterschiedlichsten Aufgabenbereiche zum Tragen. Ein wichtiges Aufgabengebiet stellte sich schon in einer frühen Phase als vordringlich heraus. Es galt eine revisionsichere Lösung für die Belegarchivierung der doppelten Belege zu erarbeiten. Diese Aufgabe erforderte sowohl eine rechtliche Aufarbeitung der notwendigen Vorgaben, aber auch eine systemtechnische Anpassung an die verschiedenen Fachverfahren.

In der Praxis werden 2 Formen der Digitalisierung der Belege diskutiert. In einigen Kommunen wird über ein frühes Scannen der Belege (Rechnungen und zahlungsbegründende Unterlagen) nachgedacht. Dabei werden bereits beim Posteingang die Unterlagen gescannt und dem Fachverfahren zugeführt. Die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit erfolgt über eine qualifizierte Signatur. Jeder anordnende Sachbearbeiter muss mit dem entsprechenden Equipment ausgestattet werden. Da viele Kommunen den Weg der Beschaffung der Signaturkomponenten aus Kostengründen scheuen, wird alternativ über das „Späte Scannen“ nachgedacht. Hier erfolgt die Bearbeitung der Vorgänge zunächst vollständig papiergebunden. Erst am Schluss werden in der Kasse die jeweilige Anordnung und der zahlungsbegründende Beleg gescannt. Der Schwerpunkt des folgenden Beitrages liegt beim „Späten Scannen“.

Die Doppische Belegarchivierung

Ausgangslage

Die Ziele der ersten Projekte sind in konkreten Anforderungskonzepten aufgenommen und beschrieben worden. Im Vordergrund standen dabei die folgenden Funktionalitäten:

- Digitalisierung von Anordnungen und Belegen, mit dem anschließenden Ziel der Papiervernichtung der Originalbelege.
- Archivierung von digitalen Dokumenten im Langzeitformat mit der Einmischung von Metadaten des Fachverfahrens.
- Recherchierbarkeit der digitalen Dokumente über den Volltext der gescannten Dokumente sowie über die Metadaten des Fachverfahrens.

KommWis hat die Ziele erfüllt und in kommunaler Zusammenarbeit eine vollständige, rechtssichere Lösung mit dem Ziel der Papiervernichtung umgesetzt. Die Grundidee der angestrebten Lösung wird in der nachfolgenden Abbildung skizziert.

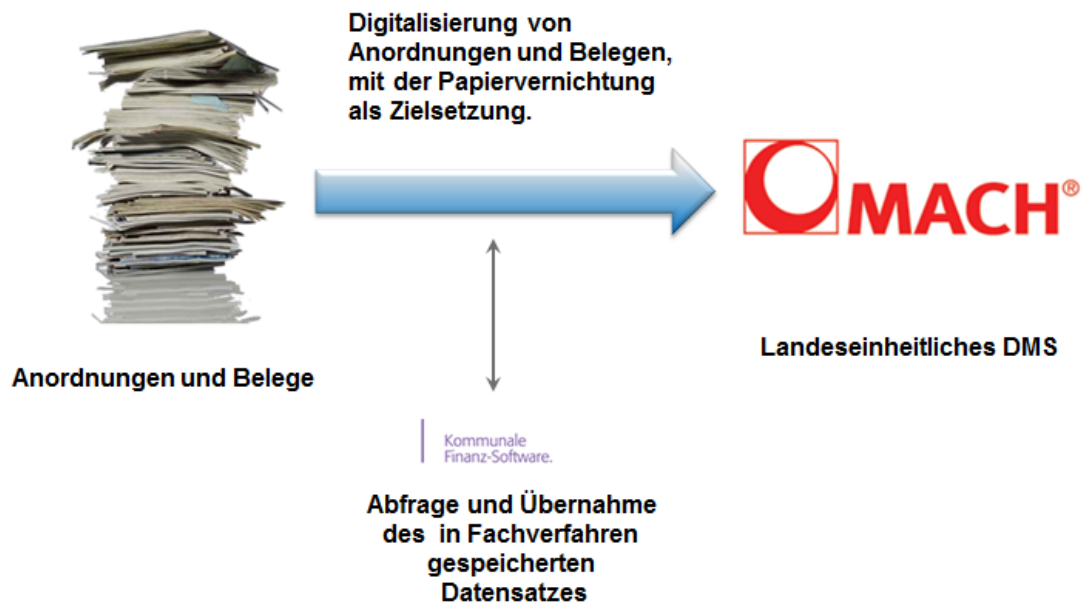


Abbildung 1 Die Grundidee der angestrebten Lösung

Vorgehensweise

Zunächst mussten technische, rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen erfragt, festgehalten und umgesetzt werden. Zu den Rahmenbedingungen gehören die Begriffe „revisionssichere Ablage“, „Beweiswert digitaler Dokumente“, „Einmischung von Metadaten des Fachverfahrens“ und die organisatorische Entscheidung über das „Frühe Scannen“ oder das „Späte Scannen“. Die Rahmenbedingungen werden folgend vorgestellt.

Revisionssicherheit

*Anforderungen Revisionssicherheit (resultierend aus HGB, AO, ZPO, GoBS, BDSG):
Ordnungsmäßigkeit, Vollständigkeit, Sicherheit des Gesamtverfahrens, Schutz vor Veränderungen & Verfälschung, Sicherung vor Verlust, Zugriffsschutz (siehe auch BDGS), Einhaltung der Aufbewahrungsfristen, Dokumentation des Verfahren Nachvollziehbarkeit, Prüfbarkeit (Quelle: „Studie zur revisionssicheren Archivierung von pwc und IMTB“).*

Die Erfüllung der Revisionssicherheit ist eine Grundanforderung im Ausschreibungsverfahren gewesen. MACH sicherte die Erfüllung dieser Eigenschaft zu. In der Auslieferungsversion des MACH InformationManagers in Rheinland-Pfalz, wird die Revisionssicherheit durch ein Zusammenwirken der Software mit den Signaturkomponenten von SecCommerce gewährleistet.

Beweiswert digitaler Dokumente

Bei der Frage des Beweiswertes der Belege stand der elektronische Verwendungsnachweis im Vordergrund. Sofern Landesmittel durch entsprechende Rechnungen zu belegen sind, erfolgte dies in der Vergangenheit gegenüber dem Finanzministerium oder nachgeordneten Behörden in der Regel durch Vorlage der Originale oder beglaubigter Kopien. Bereits in einer frühen Phase des Projektes wurde der Kontakt zum Finanzministerium gesucht, um die rechtlichen Vorgaben für die digitale Belegvorlage abzustimmen. Das Finanzministerium stellt fest, dass ein bloßer Scannvorgang nicht ausreicht, um die Unverfälschtheit eines

Beleges nachzuweisen. Das Schriftformgebot erfordert die Vorlage signierter bzw. beglaubigter und signierter elektronische Dokumente.

Diesem Erfordernis wurde im Projekt Rechnung getragen. Nach dem Scannvorgang wird ein Beglaubigungsvermerk analog § 33 Verwaltungsverfahrensgesetz angebracht und das Dokument mit einer qualifizierten Signatur unterzeichnet.

Einmischung von Metadaten des Fachverfahrens

Metadaten stellen das Herzstück einer Suche in einem DMS-System dar. Das System erlaubt es, beliebig vieler solcher Suchfelder anzulegen und zu verwalten. Mit den mitwirkenden Pilotkommunen wurden die Anordnungen analysiert und die suchrelevanten Daten identifiziert. Dabei standen folgende Überlegungen im Vordergrund:

- Welche Fachdaten werden als Metadaten für die späteren Recherchen benötigt?
- Auf welche Art und Weise können die benötigten Metadaten vom Fachverfahren technisch abgefragt werden?
- Auf welche Art und Weise sollten die gelieferten Metadaten im landeseinheitlichen DMS abgebildet werden?

Organisatorische Entscheidung über das „Frühe Scannen“ oder das „Späte Scannen“

Beim Scannen stehen grundsätzlich zwei unterschiedliche Vorgehensmöglichkeiten zur Verfügung: das „Frühe Scannen“ und das „Späte Scannen“ (beide Varianten sind in der nachfolgenden Abbildung dargestellt).

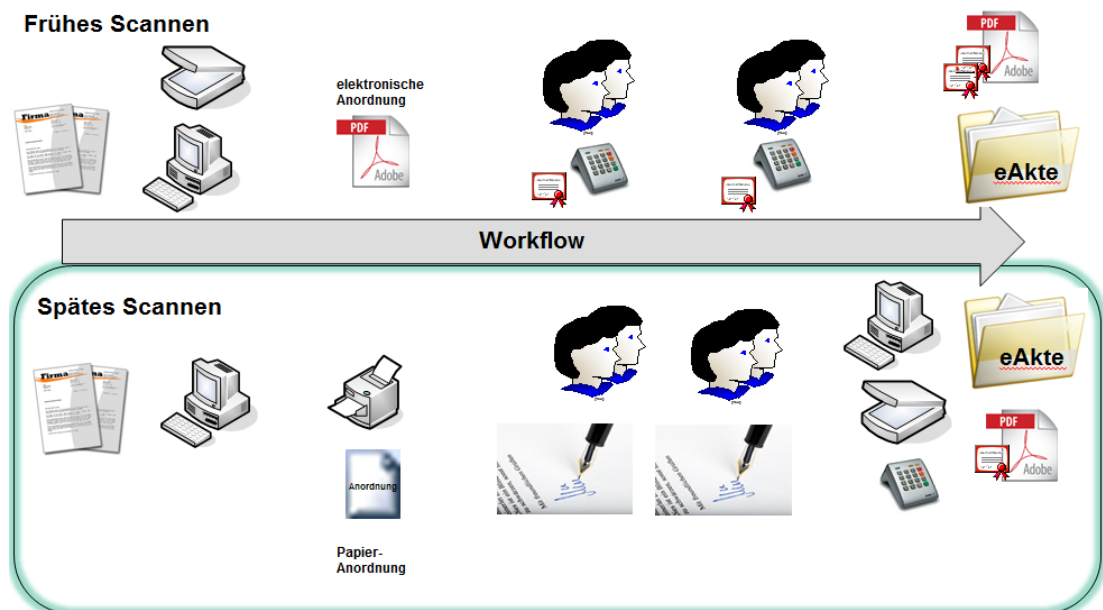


Abbildung 2 "Frühes Scannen" und "Spätes Scannen"

Aus organisatorischer und wirtschaftlicher Sicht wurde in den Pilotprojekten zunächst entschieden, die Lösung für das „Späte Scannen“ umzusetzen. Dieser Ansatz hat große Vorteile. Die Vorteile beruhen auf der Tatsache, dass nicht in die etablierte Arbeitsweise des Sachbearbeiters eingegriffen wird und damit die Systemakzeptanz für den Mitarbeiter gegeben ist. Die gewohnte Arbeitsweise bleibt erhalten. Der Unterschied liegt darin, dass nach dem Scanprozess das Papier nicht mehr aufbewahrt werden muss und die späteren Recherchen nur noch elektronisch stattfinden.

Eine Herausforderung beim „Späten Scannen“ bestand in der Aufnahme der notwendigen Metadaten aus den Anordnungen. Die Scansoftware bietet zwar die Möglichkeit, dass Daten aus einem Beleg erkannt und übernommen werden können, leider zeigte sich aber in der Praxis, dass die Fehlerquote durch Klebstreifen, Verunreinigungen, Striche und Anmerkungen nicht den vollen Erfolg brachte. Wir gingen daher frühzeitig dazu über, die Kerndaten der Anordnung über den Scannprozess auszulesen, um mit diesen Daten eine automatisierte Abfrage an das Fachverfahren zu richten, damit von dort alle relevanten Metadaten in das DMS-System eingemischt werden konnten. Dieser Weg bot die höchste Verlässlichkeit der Datenübernahme.

Erarbeitete Landeslösung für den Bereich der Doppischen Belegarchivierung

Die erarbeitete Lösung für die Belegarchivierung erfüllt die gestellten Anforderungen, zudem bietet diese Option die Möglichkeit, dass nun die Papierdokumente unmittelbar der Vernichtung zugeführt werden können. Die Objekte liegen nur noch in digitaler Form vor.

Zusammenfassend kann die Landeslösung (dargestellt in der Abbildung 3) folgend beschrieben werden:

- Mit dieser Lösung werden die Anordnungen automatisch erkannt und getrennt.
- Die Anordnungen werden im Langzeitformat digitalisiert.
- Die digitalen Objekte werden:
 - mit einem Volltext und
 - den Metadaten des Fachverfahrens versehen.
- Die Dokumente werden beglaubigt.
- Es erfolgt eine automatische Zuweisung der Dokumente in das landeseinheitliche DMS. Im Falle, dass das Zielobjekt im landeseinheitlichen DMS nicht existiert, erfolgt eine automatische Erstellung des Zielobjekts.
- Nach diesem Prozess besteht die Möglichkeit, die Papierdokumente zu vernichten.
- Alle auf dieser Art und Weise überführten Objekte können im landeseinheitlichen DMS sowohl über den Volltext der Dokumente, als auch über alle Metadaten des Fachverfahrens recherchiert werden.

Im Moment werden die Fachverfahren

- OK.FIS (Produktivbetrieb in der SV Neustadt)
- und CIP (die CIP Umsetzung befindet sich im Moment in der Pilotphase und wird später in der SV Speyer und der VGV Hahnstätten zum Einsatz kommen)

nach der beschriebenen Vorgehensweise umgesetzt.

Weitere Fachverfahren sollen sukzessive folgen.

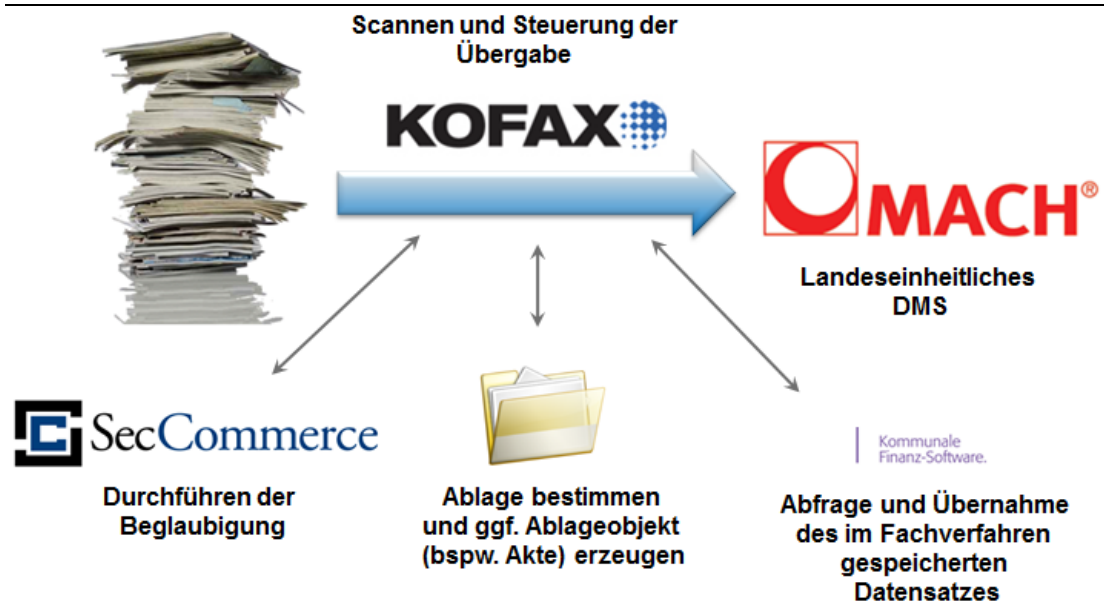


Abbildung 3 Die erarbeitete Lösung für die Belegarchivierung

Viktor Rach

KommWis - Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer mbH
Hindenburgplatz 3, 55118 Mainz
Tel: 06131/6277-0

