Dokumenten-Management

Die passende Wahl

[05.02.2014] Das E-Government-Gesetz fordert Behörden unter anderem zur elektronischen Aktenführung auf. Bei der Beschaffung und Einführung geeigneter Dokumenten-Management-Lösungen sind zunächst jedoch einige Herausforderungen zu meistern.

Die papierlose Sachbearbeitung wird für Behörden und Kommunen immer bedeutender und die Aufforderung zur elektronischen Aktenführung ist seit Verabschiedung des E-Government-Gesetzes im August 2013 auch gesetzlich verankert. Die elektronische Aktenführung zur papierlosen Sachbearbeitung setzt den Einsatz entsprechender Technologien voraus. Hierfür steht in Deutschland ein besonders großes Angebot an Dokumenten-Management-Systemen (DMS) zur Auswahl. Einige Fachanwendungen bieten zwar die Möglichkeit zur Dokumentenablage innerhalb der Anwendungen selbst, immer mehr Organisationen entscheiden sich aber dennoch für eine DMS-Lösung, um alle mit der Dokumenten-Handhabung bestehenden Herausforderungen auf einheitliche Weise bedienen zu können.

Erster Schritt: Funktionsprofil erstellen

Eine erste typische Aufgabenstellung in DMS-Projekten besteht zunächst darin, ein einheitliches Verständnis über die Möglichkeiten und somit über die erreichbaren Ziele des DMS-Einsatzes zu erarbeiten. Die einzelnen Fachbereiche gehen meist auf Basis ihrer fachlichen Herausforderungen an die Planung heran – und diese können durchaus weit auseinanderliegen. Die Unterschiede fallen in der Regel so groß aus, dass je nach Profil unterschiedliche Produktangebote als passend oder völlig unpassend bewertet werden müssen.
Im ersten Schritt der Beschaffung ist daher zunächst zu analysieren, zu welchen Zwecken und in welchen Fachbereichen sowie für welche Prozesse das Dokumenten-Management-System eingesetzt werden soll und welches Funktionsprofil die Lösung aufweisen muss. Eine ganze Reihe von Fragen stellt sich: Soll die Systemlösung eher Aspekte zur elektronischen Archivierung erfüllen und sich funktional auf die gesicherte Aufbewahrung und zeitgerechte Vernichtung von Unterlagen beschränken? Oder soll sie den hausinternen Dokumentenerstellungsprozess aktiv unterstützen, etwa mit standardisierten Freizeichnungsprozessen? Soll sie einen elektronischer Posteingangskorb beinhalten und alle eingehenden, dokumentengetriebenen Verwaltungsprozesse elektronisch unterstützen oder gar steuern, am besten tief integriert in die verschiedenen Verwaltungsfachanwendungen und ausgestattet mit einer funktionalen elektronischen Aktenanwendung? Soll der Zugriff über einzelne Fachverfahren unmittelbar auf die elektronische Akte im DMS ermöglicht werden? Welche Dokumentenquellen sind zu berücksichtigen: Papier-Posteingang, E-Mail-Eingang, eigenerstellte Office-Dateien, Massendrucksachen? Häufig muss das DMS auf Dauer mehrere der aufgeführten Grundanforderungen erfüllen können: Es ist somit zunächst wichtig, in einer groben Meilensteinplanung die strategische Positionierung des DMS festzulegen.

Branchenausrichtung des Herstellers ist wesentliches Kriterium

Dabei bietet bereits der Begriff Archivierung erstaunlich viele Blickwinkel, gerade in öffentlichen Verwaltungen: Dort besitzt er zusätzlich den kulturhistorischen Aspekt, dass Behörden und Kommunen vor der Vernichtung veralteter Unterlagen diese dem jeweiligen Landes- oder Bundesarchiv zur dauerhaften Archivierung andienen müssen – es könnte ja ein historisch begründetes Interesse an den Unterlagen

bestehen. Erst nach Ablehnung durch die Archivstellen darf eine Vernichtung der Unterlagen erfolgen. Zu beachten ist, dass diese Andienungspflicht auch für elektronische Unterlagen gilt, die in einem Dokumenten-Management-System aufbewahrt werden. Hieraus erwachsen funktionale Anforderungen an DMS-Lösungen, insbesondere beim Datenexport, die lediglich in der Branche öffentliche Verwaltung vorzufinden sind. Die Branchenausrichtung des DMS-Herstellers stellt folglich bei der Beschaffung ein wesentliches Auswahlkriterium dar.
Die elektronische Archivierung im Verständnis einer unveränderbaren, dauerhaften Aufbewahrung ist auch heute noch eine wesentliche Teilfunktion eines Dokumenten-Management-Systems, allerdings gibt es zahlreiche weitere Funktionalitäten, die in modernen DMS-Lösungen anzutreffen und von stetig wachsender Bedeutung sind. Dazu gehören beispielsweise die elektronische Aktenführung mit Aktenplan und Aktenmodellierung, Postkorbfunktionen, die Möglichkeit, den Dokumentenlebenszyklus zu verfolgen und zu gestalten sowie die zahlreichen Integrationsfunktionen für die Ablage und den Zugriff aus verschiedenen Anwendungen, vor allem aber aus der Desktop- und Office-Umgebung. Nicht zuletzt sind offene Programmierschnittstellen und Standard-Funktionsschnittstellen zur Integration in verschiedene Fachanwendungen zu nennen.

Gute Marktkenntnisse erforderlich

Bereits die Aktenfunktionalität ist sehr gut geeignet, um exemplarisch aufzuzeigen, wie schnell Fachanforderungen, die zunächst einfach erscheinen, an Komplexität gewinnen und die Auswahl der richtigen Lösung erfolgskritisch werden lassen: Aus der scheinbar einfach umzusetzenden Anforderung, Unterlagen in Akten organisiert verwalten zu können, erwachsen in der Regel zahlreiche weiterführende Funktionsanforderungen, wie etwa die Möglichkeit, die Akten gemäß Aktenplan zu organisieren. Zudem sollen gleichartige Akten, etwa Bauakten, nach gleichartigem Muster, also einem einheitlichen Aktenmodell, organisiert sein. Da eine Behörde in der Regel viele verschiedene Aktenarten kennt, muss die DMS-Lösung also ganz unterschiedliche Aktenmodelle verwalten können. Im Idealfall können diese von den einzelnen Fachbereichen selbst gepflegt werden. Änderungen des Aktenmodells, etwa ein neues Aktenregister, sollen sich je nach Aktenart nicht nur auf neue, sondern auch auf bereits vorliegende Akten auswirken.
Das öffentliche Vergabewesen stellt für die Beschaffung einer DMS-Lösung ebenfalls eine große Herausforderung dar. Viele Behörden verwenden hier nach einer Marktsichtung und mit gutem Grund geschlossene Verfahren oder gar ein Verhandlungsverfahren, in der Erkenntnis, dass sie hierdurch wesentliche Vorteile in der Beschaffung erzielen und besser die wirtschaftlichste Lösung finden können. Bei der Beschaffung verlangt das Vergaberecht die Erfüllung hoher Transparenzanforderungen und vor allem die Festlegung aller Auswahlkriterien bereits vor dem Start der Ausschreibung: Erkenntnisse, die erst in der Sichtung konkreter Angebote entstehen, dürfen keinen wertenden Einfluss auf die Auswahl nehmen. Es erfordert daher eine gute Kenntnis der am Markt verfügbaren Lösungen, um einen standardisierten Auswahlkatalog mit den wesentlichen und wichtigen Kriterien zu erstellen, der dabei hilft, die wirtschaftlichste Lösung bei gleichzeitig höchster Bewertungstransparenz zu ermitteln.

()

Dieser Beitrag ist in der Februar-Ausgabe von Kommune21 im Schwerpunkt Dokumenten-Management erschienen. Hier können Sie ein Exemplar bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: Dokumenten-Management, elektronische Archivierung