

REPORT

Kulturwandel im Amt

[08.02.2010] Projekte zur Einführung eines elektronischen Dokumenten-Management- und Vorgangsbearbeitungssystems stoßen in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten. Die Vorhaben sind nicht nur besonders komplex, sie bedeuten auch einen Paradigmenwechsel im Geschäftsablauf der Ämter und Behörden.

Die Grundlage einer effizienten und bürgerfreundlichen Verwaltung ist das sichere Ablegen und Wiederfinden aller Schriftstücke und Dokumente. Die Schriftgutablage insgesamt – gleichgültig ob in Papier- oder elektronischer Form – gilt als Nervensystem der Verwaltung. Die meisten Geschäftsvorgänge der öffentlichen Hand basieren auf Formularen. Digitale Dokumente, elektronische Archivierung und ein entsprechender Workflow versprechen hier echte Effizienz- und Produktivitätsvorteile.

Papier hat nicht ausgedient

Aber: Noch ist der Einsatz eines Dokumenten-Management- und Vorgangsbearbeitungssystems (DMS/VBS) in den öffentlichen Verwaltungen keine Selbstverständlichkeit. Die Realität beispielsweise beim E-Government sieht häufig noch so aus: Auf der Website einer Stadt oder Behörde werden elektronische Formulare zum Download angeboten. Nach Erhalt werden sie ausgedruckt und in der Gittermappe mit dem Wägelchen durch die Behördenflure geschoben.

Tatsächlich werden viele Verwaltungsprozesse inzwischen per E-Mail abgewickelt. Dies führt zu einer hybriden Aktenablage: Neben Papierakten existieren Dokumente in digitalen Dateisystemen sowie E-Mails, die im jeweiligen Mail-System gespeichert sind. Eine systematische Aktenführung ist so kaum noch möglich. Dies erschwert die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns, ist nicht rechtskonform und gefährdet die Rechts- und Beweissicherheit.

DMS in der Praxis

Die Vorgangsbearbeitung der Zukunft sieht anders aus: Der Posteingangskorb des Verwaltungsmitarbeiters befindet sich nicht auf seinem Schreibtisch, sondern in seinem Computer. Ein elektronisches Vorgangsbearbeitungssystem integriert die Fachverfahren und enthält die vollständige elektronische Akte. Nur so können die Verwaltungsgrundsätze auch im digitalen Zeitalter eingehalten werden.

Viele Kommunalverwaltungen haben dies erkannt und planen die Einführung eines elektronischen Systems für das Dokumenten-Management und die Vorgangsbearbeitung. Aktuelle Beispiele: Die Stadt Flensburg hat kürzlich das Unternehmen Optimal Systems mit der Einführung des Enterprise-Content-Management-Systems OS|ECM in der Stadtverwaltung und im Technischen Betriebszentrum (TBZ) beauftragt. In einem ersten Projektschritt werden verschiedene Fachbereiche der Stadt und des Technischen Betriebszentrums mit dem Dokumenten-Management- und Archivsystem ausgestattet. Auch die mittelfränkische Stadt Erlangen hat sich für die Lösung OS|ECM entschieden. Die Software wird zunächst in den Fachbereichen Archiv, Umweltamt, Organisation sowie im eGovernment-Center eingeführt. Langfristig soll das Dokumenten-Management-System in der gesamten Stadtverwaltung eingesetzt werden.

In Nordrhein-Westfalen setzen die Städte Erkrath, Wesseling und Sankt Augustin, das Landratsamt

Haßberge und der Kreis Höxter beim Dokumenten-Management und der elektronischen Vorgangsbearbeitung auf Software der Firma codia. Die auf dem ECM-System d.3 des Unternehmens d.velop basierenden Lösungen werden dabei in verschiedene Fachanwendungen integriert.

Paradigmenwechsel im Geschäftsablauf

Dass die Einführung eines elektronischen Dokumenten-Management- und Vorgangsbearbeitungssystems keine leichte Aufgabe ist, zeigen Projekte wie das der Stadt Stuttgart. Die baden-württembergische Landeshauptstadt hatte sich Mitte 2008 für die Lösung PRODEA des Anbieters SER entschieden und Hewlett-Packard als Generalunternehmer mit der Projektumsetzung beauftragt. Der Produktivstart in drei Pilotbereichen war für Ende 2008 geplant. Dieses Ziel wurde nicht erreicht, das Projekt liegt derzeit auf Eis.

Solche Beispiele zeigen, wie groß die Herausforderung ist. DMS/VBS-Projekte in der öffentlichen Verwaltung sind besonders komplex. Denn die Einführung der vollständig elektronischen Akte bedeutet nicht weniger als einen Paradigmenwechsel im behördlichen Geschäftsablauf. Die digitale Vorgangsbearbeitung hat Auswirkungen auf die Organisation und auf die Gestaltung der Ablaufprozesse. Die Mitarbeiter erleben einen Kulturwandel: Jeder ist betroffen und muss seine Arbeitsweise anpassen. DMS-Experte Carsten Schaefer von der Berliner Firma Infora bestätigt: „Erfahrungen zeigen, dass die Projekte zur Einführung von Dokumenten-Management- und Vorgangsbearbeitungssystemen oftmals deutlich länger als geplant dauern und die vorgesehenen Budgets überschritten werden. Zudem gibt es auf Seiten der Anwender teilweise erhebliche Akzeptanzprobleme.“ Häufig werde unterschätzt, dass der Organisationsanteil bei DMS/VBS-Projekten bei 80 bis 85 Prozent liegt. Schaefer macht auf ein weiteres Problem aufmerksam: Einige rechtliche Fragen bei der elektronischen Akte sind noch nicht abschließend geklärt. Insbesondere beim Einsatz der qualifizierten elektronischen Signatur bestünden trotz klarer Regelungen im Signaturgesetz, der Signaturverordnung oder dem Verwaltungsverfahrensgesetz im praktischen Einsatz noch Unsicherheiten, etwa bezüglich der Auslegung des Schriftformerfordernisses oder der organisatorisch-technischen Umsetzung.

Rat für das Fachkonzept

Infora-Berater Carsten Schaefer nennt folgende Punkte, die bei der Erstellung des Fachkonzeptes sowie der Ausschreibungsunterlagen für das DMS/VBS-Verfahren beachtet werden sollten:

- Im Fachkonzept die in der Übergangsphase gegebenenfalls erforderliche Parallelität von elektronischer und Papierakte sowie deren prozessuale und organisatorische Abbildung berücksichtigen.
- Bei der Prozessoptimierung den Fokus auf die für das DMS/VBS relevanten Prozesse legen. Übrige Prozesse können zu einem späteren Zeitpunkt betrachtet werden.
- Anforderungen an die elektronische Langzeitspeicherung im Rahmen der geltenden Aufbewahrungsfristen klären.
- Dokumentenbasierte Fachverfahren nicht durch DMS/VBS ablösen, sondern das System als Ablage für diese Verfahren nutzen.
- Auf Standards setzen, wie etwa das DOMEA-Konzept, xdomea 2.0, SOA, Web-Services oder ArchiSafe/ArchiSig.

Bei der Auswahl des Dokumenten-Management-Systems, so Schaefer, sollte dann vor allem auf die Software-Ergonomie geachtet werden – fehlende Funktionen lassen sich leicht nachentwickeln. Die Lösung sollte zudem von Experten der Verwaltung konfigurierbar sein, weil sonst eine hohe Abhängigkeit vom Anbieter entsteht. Dies gelte insbesondere für Anpassungen an Metadaten und das Formular-Layout sowie hinsichtlich der Nutzerrechte und -rollen.

Berlin plant für E-Akte

Kennzeichnend für erfolgreiche DMS/VBS-Projekte sind eine sorgfältige Vorbereitung, die Unterstützung durch die Behördenleitung und die Bereitschaft der Mitarbeiter, Veränderungen umzusetzen. Nach guten Erfahrungen mit der Einführung eines Senatsinformations- und Dokumentationssystems (SIDOK) plant die Berliner Verwaltung nun generalstabsmäßig weitere DMS/VBS-Projekte auch in anderen Bereichen. Dabei sollen zunächst einige grundlegende Fragen geklärt werden. Karl-Heinz Löper, Referatsleiter des IT-Kompetenzzentrums bei der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport, nennt die ganze Bandbreite: „Wir müssen festlegen, ob das DMS/VBS lediglich die bestehenden Akten ersetzt, welche Dokumente gespeichert werden sollen, wie mit Dokumenten umgegangen wird, die bereits nicht mehr oder noch nicht in Papierakten zu finden sind, wie künftige Arbeitsweisen gestaltet und die Mitarbeiter dafür begeistert werden sollen oder wie beweissicher die elektronischen Dokumente im Hinblick auf längere Zeiträume sind.“

Wenn diese Fragen beantwortet sind, sollen die Rahmenbedingungen für die Einführung der E-Akte geschaffen werden. Karl-Heinz Löper: „Dazu zählen beispielsweise rechtliche Regelungen und organisatorische Standards, der Aufbau einer Organisationsberatung sowie von Schulungsangeboten zum Thema DMS/VBS, die Entwicklung eines Finanzierungsmodells und eines Leitfadens zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung oder die Erstellung eines Landesreferenzmodells.“

Wien mit Elektronischem Akt

Während die deutsche Hauptstadt noch plant, ist die österreichische Kapitale schon im digitalen Zeitalter angekommen. Im Magistrat der Stadt Wien nutzen über 4.000 Anwender den Elektronischen Akt (ELAK) auf Basis der Lösung Fabasoft eGov-Suite. Das System verarbeitet täglich 400.000 Anfragen, innerhalb eines Jahres wurden 3,2 Millionen neue Akten und Geschäftsvorgänge angelegt. Bemerkenswert: Die Lösung läuft seit einem Jahr auf einer Open-Source-Infrastruktur. Im Rahmen einer Aktualisierung der Fabasoft eGov-Suite wurde das vorhandene Betriebssystem gegen Red Hat Enterprise Linux Server ausgetauscht und die bestehende Datenbanklösung durch das Open-Source-Produkt PostgreSQL ersetzt. Die Wiener Stadtverwaltung erhofft sich davon eine höhere Effizienz und niedrigere Kosten.

Quod non est in actis

Bei der Einführung der digitalen Vorgangsbearbeitung sollte auch eine ganze Reihe langfristiger Auswirkungen bedacht werden. Besonders bei der Archivierung muss man sich bewusst machen, dass die heutigen Lösungen in 20 Jahren nicht mehr existieren werden. Sehr wichtig ist es deshalb, Standards einzuhalten, um die Kompatibilität mit anderen Systemen zu gewährleisten und die langfristige Verfügbarkeit sicherzustellen. Denn nach wie vor gilt der römische Rechtsgrundsatz: Quod non est in actis non est in mundo.

(al)

Stichwörter: Dokumenten-Management, Dokumenten-Management, Dokumenten-Management-System (DMS), E-Akte, Optimal Systems, codia, Berlin, Wien, Fabasoft, Fabasoft eGov-Suite