



DER LANGE WEG ZUR E-VERWALTUNGSARBEIT – TEIL 1: DIE EINFÜHRUNG DER E-AKTE

Die Umstellung auf die elektronische Verwaltungsarbeit mittels E-Akte erfordert komplexe, stufenweise Einführungsprogramme. Doch in welchen Bereichen sollte man beginnen? Eine systematische Analyse und Verdichtung wesentlicher Aspekte kann bei der Entscheidung helfen.

| von AXEL DRENGWITZ und BERND GERBAULET

Elektronische Aktenführung als Grundlage moderner Verwaltungsarbeit ist keine neue Idee: Bereits seit etwa 20 Jahren diskutieren Behörden und ihre Dienstleister über Konzepte, Lösungen und Einführungspläne für elektronische Akten. Zeit genug, könnte man meinen, um alles Wichtige zu diesem Thema nicht nur zu sagen, sondern auch zu erledigen. Dennoch steht die Umstellung auf die Arbeit mit elektronischen Akten derzeit (und wie nie zuvor) im Fokus der aktuellen Diskussion zur Digitalisierung der deutschen öffentlichen Verwaltung.

RENAISSANCE DER E-AKTE

Das hat gute Gründe. Solange die Arbeitsgrundlagen einer Verwaltung auf Papier gedruckt im Aktenschrank gelagert sind, erübrigt sich jede Diskussion, wie Verwaltungsprozesse – etwa durch mobile Zugänge, Automatisierung oder intelligente Informationsverknüpfung – zeitgemäß digitalisiert werden können. Elektronische Aktenführung ist somit eine zentrale, notwendige Infrastrukturvoraussetzung für die Digitalisierung.

Zumal die Arbeit mit Schriftgut in geordneten Aktenstrukturen alle Behörden betrifft, also der „gemeinsame Nenner“ der Verwaltung ist.

Folgerichtig nehmen Planungen und Umsetzungsverpflichtungen zur Einführung elektronischer Akten in den aktuellen Digitalisierungsstrategien und E-Government-Gesetzen von Bund und Ländern eine zentrale Rolle ein. Das modulare „Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit“ (OKeVA) liefert wertvolle Vorarbeiten als Orientierungspunkte und hilft, aus positiven wie negativen Erfahrungen der Vergangenheit zu lernen. Trotzdem ist die Aufgabenstellung immens, gilt es doch,

- die elektronische Aktenführung quer über unterschiedlichste Verwaltungsbereiche hinweg einzuführen,
- dabei den jeweiligen organisatorischen, verfahrensbezogenen und infrastrukturellen Anforderungen und Rahmenbedingungen gerecht zu werden und
- die Beschäftigten mitzunehmen.

Klar ist: Die Größe und Komplexität der Herausforderung machen ein schrittweises Vorgehen erforderlich, mit dem die elektronische Verwaltungsarbeit sukzessive für Organisationsbereiche, Prozesse oder Verwaltungsleistungen umgesetzt und modular erweitert wird.

HERAUSFORDERUNG PRIORISIERUNG

Die Erkenntnis, dass mit der konsequenten Einführung elektronischer Akten jetzt begonnen werden kann und sollte, wirft weitere Fragen auf: In welchen Einsatzbereichen und mit welchen Bausteinen des OKeVA ist es sinnvoll zu beginnen? Und entlang welcher Prioritäten sollen der Rollout und die Ergänzung weiterer Bausteine folgen?

Zwei einfache Grundgedanken fließen in diese Entscheidung ein: Es ist sinnvoll,

- zuerst dort mit elektronischen Akten zu arbeiten, wo sie den größten Nutzen zur Verbesserung oder Entlastung der Verwaltung versprechen, also der größte Handlungsdruck besteht.
- dort zu beginnen, wo eine Umsetzung schnell und mit geringem Aufwand erfolgen kann, also die technischen und organisatorischen Voraussetzungen günstig sind.

Doch wie können verantwortliche Entscheider diese „low hanging fruits“ erkennen? Zumal es im Detail viele Einzelaspekte zu berücksichtigen gilt, die nicht zwingend immer in die gleiche Richtung weisen. Eine systematische Analyse solcher Aspekte unterstützt diesen Abwägungsprozess.

INDIKATOREN FÜR EIN HOHES NUTZENPOTENZIAL

Welche Indikatoren lassen also in einem abgrenzbaren Organisations- oder Verwaltungsbereich deutlich spürbare Verbesserungen durch eine Arbeit mit elektronischen Akten erwarten?

Umfang des Papieraktenbestandes: Je mehr Akten im aktiven Bestand geführt werden, desto größer ist in der Regel auch der Aufwand für Ablage, Recherche, Zugriff und Lagerung, der durch die E-Akte reduziert werden kann.

Zugriffshäufigkeit auf Papierakten: Häufiger Zugriff auf einzelne Akten bedeutet hohen Aufwand für die manuelle Führung und Nutzung der Papierakten; dieser kann bei Nutzung der E-Akte reduziert werden.

Heterogene Bearbeiter und Standorte: Elektronische Akten erleichtern den Zugriff mehrerer Bearbeiter auf den Akteninhalt,

etwa im Rahmen mehrstufiger Bearbeitungsprozesse, geteilter Zuständigkeiten oder im Vertretungsfall. Dies gilt insbesondere bei einer Bearbeitung an verschiedenen Standorten. Je arbeitsteiliger und verteilter gearbeitet wird, je häufiger Akten „im Umlauf“ nicht im unmittelbaren Zugriff sind oder Kopien gefertigt werden müssen, desto größer ist der potenzielle Nutzen von elektronischer Akte und Vorgangsbearbeitung.

Registratur: Ist ein dezidierter Registratordienst vorhanden und werden die Akten von diesem an zentraler Stelle gelagert, so sind hohe Effizienzgewinne beim direkten Zugriff auf die elektronische Akte zu erwarten.

Realisierbarkeit der Effizienzgewinne: Damit die durch die E-Akte gewonnene rechnerische Effizienz in haushaltswirksamen Einsparungen mündet, müssen sie im vorhandenen Personalbestand umsetzbar sein. Verwaltungen mit deutlichen Personalengpässen sind dazu eher in der Lage als solche mit Überkapazitäten. Unmittelbarer wirtschaftlicher Nutzen entsteht auch, wenn dadurch Büro- und Lagerflächen real reduziert werden können oder nicht erweitert werden müssen. Akute Platzprobleme zur Lagerung von Papierakten können für die zügige Einführung einer E-Akte sprechen, gegebenenfalls verbunden mit einer Digitalisierung oder Aussonderung von Altbeständen.

ELEKTRONISCHE VERWALTUNGSARBEIT

Für die Arbeit von Verwaltungen mit digital erzeugten oder digitalisierten Dokumenten hat sich der Begriff „elektronische Verwaltungsarbeit“ etabliert. Er wird durch das vom Bundesministerium des Innern veröffentlichte „Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit“ (OKeVA) geprägt. Im Mittelpunkt steht dabei immer die strukturierte Verwaltung elektronischen Schriftguts in einer E-Akte. Je nach Bedarf einer Behörde kann die E-Akte durch Lösungen zur E-Vorgangsbearbeitung (Prozesssteuerung), zur E-Zusammenarbeit (Kollaborationslösungen) oder für E-Fachverfahren (verbundene dokumentenverarbeitende Fachsysteme) ergänzt werden, die jeweils in eigenen Bausteinen des OKeVA behandelt werden. Weitere Bausteine zu den Themen Scanprozess, E-Poststelle/Signatur, Langzeitspeicherung sowie Datenschutz und Signatur vertiefen typische Fragestellungen, die bei der Arbeit mit digitalem Schriftgut zu lösen sind. Das OKeVA ist damit modular und flexibler anwendbar als das Vorgängerkonzept DOMEA, das es ersetzt.

INDIKATOREN FÜR EINE EINFACHE UMSETZBARKEIT

Für die Beantwortung der zweiten Frage nach Rahmenbedingungen, Voraussetzungen, Dauer und Aufwand, um erste Umsetzungsprojekte möglichst risikoarm angehen zu können, sind folgende Aspekte besonders relevant:

Ordnungsgemäße Aktenführung: Die ordnungsgemäße Aktenführung nach einschlägigen Vorschriften wie GGO oder RegR ist in der Verwaltungspraxis leider oft keine Selbstverständlichkeit mehr. Müssen Grundlagen der ordnungsgemäßen Aktenführung, wie Vollständigkeit, Aktenplan oder regelmäßige Aussonderung, vor Einführung der E-Akte erst noch erarbeitet werden, entsteht zusätzlicher Aufwand. Andererseits kann die E-Akte auch dabei unterstützen, Defizite in der ordnungsgemäßen Aktenführung zu beseitigen.

Quellen der Akteninhalte: Am einfachsten ist es, elektronische Akten zu führen, wenn diese überwiegend aus intern (elektronisch) erstellten und ausgetauschten Dokumenten bestehen. Schriftliche Briefpost muss zusätzlich vor der Aktenablage digitalisiert werden. Bei einem hohen Anteil sollte dies als zentrale Dienstleistung effizient organisiert werden. Besonders komplex wird die Umsetzung, wenn ein großer Teil der Akteninhalte auf Papier zum Beispiel im Publikumsverkehr vor Ort anfällt, etwa durch vorgelegte Formulare und Nachweise.

Einheitliche und aktuelle IT-Arbeitsplatzausstattung: Eine durchgehende, einheitliche und aktuelle IT-Arbeitsplatzausstattung (Hardware, große, hochauflösende Bildschirme, leistungsfähige Netzwerkanbindung, aktuelles Betriebssystem, marktübliches Office-Produkt inklusive E-Mail) ist Voraussetzung beziehungsweise erleichtert die Nutzung der E-Akte. Fehlt diese Voraussetzung, spricht dies gegen eine prioritäre Einführung der E-Akte, zumal im betreffenden Bereich selbst die Bewältigung der Ausstattungsdefizite die größere Dringlichkeit haben dürfte.

Vorhandene Fachverfahren: Werden im betrachteten Bereich bereits Fachverfahren mit integrierter Speicherung elektronischer Dokumente genutzt, ist es häufig nicht sinnvoll, diese zu ersetzen oder an eine separate E-Akte anzubinden. Bei Hybridaktenführung (teilweise im Fachverfahren, teilweise in der Papierakte) kann erhöhter Aufwand zur Einführung der E-Akte und für ihre Anbindung an das bestehende E-Fachverfahren entstehen. Wenn ohne Fachverfahren ausschließlich mit Papierakten gearbeitet wird, entstehen in der Regel geringere Einführungs- und Integrationsaufwände für eine reine E-Akte, gegebenenfalls kombiniert mit der E-Vorgangsbearbeitung.

Veränderungsbereitschaft und Unterstützung der Leitungsebene: Ein durch viele Erfahrungen bestätigter Erfolgsfaktor bei der Einführung einer E-Akte ist die Unterstützung durch die Leitungsebene. Politik, Behördenleitung und mittlere Führungsebene können das Vorhaben durch ihre Entscheidungen, durch Kommunikation und durch beispielhafte Nutzung der E-Akte befördern. Die Einführung von E-Akte und weiteren Bausteinen der E-Verwaltung sollte möglichst dort beginnen, wo solche Führungspersönlichkeiten dies unterstützen oder, besser noch, einfordern.

Rechtlicher Rahmen: Rechtsvorschriften und Verfahrensrichtlinien bestimmen, in welchem Umfang vollständige elektronische Akten geführt werden können und welche besonderen Maßnahmen zu berücksichtigen sind. Erschwerend können sich beispielsweise Schriftformerfordernisse auswirken, die besondere Techniken wie eine elektronische Signatur erfordern, aber auch ein großer Anteil an Dokumenten mit vertraulichen Inhalten wie VS-Sachen, Personaldaten oder Steuerdaten.

SYSTEMATISCHE ANALYSE UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

Auch wenn diese Aspekte zur Beurteilung der Dringlichkeit von E-Akte und weiteren Bausteinen der E-Verwaltung einleuchtend und offensichtlich sind, so zeigt es sich doch immer wieder, dass die Planung der sukzessiven Einführung einer einheitlichen E-Verwaltung in komplexen Organisationen wie einer Kommunalverwaltung, einem Ressort oder gar einer ganzen Landesverwaltung äußerst schwierig zu priorisieren ist. Die Schwierigkeiten beginnen damit, sinnvolle Einführungsbereiche abzugrenzen und einen einheitlichen Überblick über die relevanten Faktoren für alle Bereiche zu gewinnen. Sind die Informationen zusammengetragen, wird man in der Regel feststellen, dass in vielen Bereichen einzelne Aspekte für eine schnelle Einführung der E-Verwaltung sprechen und andere Aspekte dagegen. Es gibt kein eindeutiges Bild für eine triviale Entscheidungsfindung, die zudem neben der fachlichen Analyse oftmals auch politische Erwägungen berücksichtigen muss.

Die systematische Befassung, Einschätzung und Dokumentation der genannten Aspekte in einem strategischen Vorprojekt unterstützt bereits die sachliche Auseinandersetzung der Beteiligten in der Bedarfsklärung und Entscheidungsvorbereitung. Da es bei einer Priorisierungsentscheidung letztlich um eine vergleichende Bewertung mehrerer Einführungsbereiche geht, ist es zudem hilfreich, die Analyseergebnisse auch für eher qualitativ erhobene Aspekte zu quantifizieren. Dazu bietet sich ein einfaches Punktesystem an, etwa mit einer Skala von 0 für keinen bis 10 für sehr hohen Nutzenbeitrag und analog von 0 für keine bis 10 für

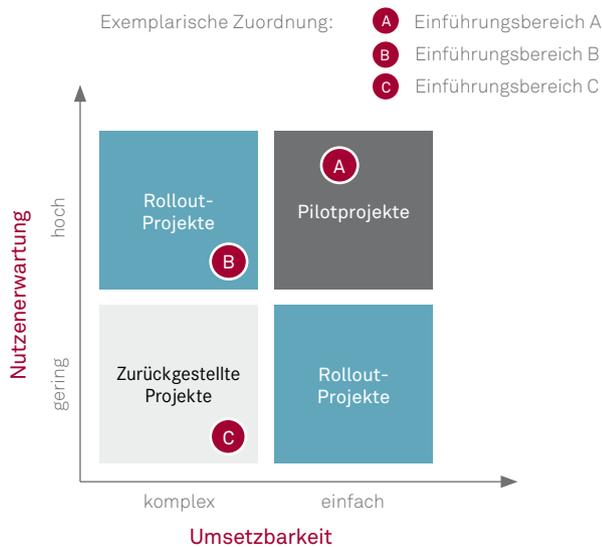


Abbildung 1: Vergleich der Dringlichkeit der E-Akte in mehreren Einführungsbereichen

sehr hohe Umsetzbarkeit. Die auf diese Weise mess- und vergleichbar gemachten Bewertungen können schließlich entscheidungsunterstützend zu Kennzahlen für Nutzenpotenzial und Umsetzungshindernisse verdichtet werden. Gewichtungsfaktoren für einzelne Aspekte berücksichtigen dabei ihre Bedeutung für die Entscheidungsfindung. Die Kennzahlen werden verwendet, um mögliche Einführungsprojekte in einem Quadrantenschaubild zu ordnen und ein übersichtliches Gesamtbild für die Priorisierung zu erhalten.

HILFE BEI STRATEGISCHER ENTSCHEIDUNG

Dabei steht fest: Die Einführung der elektronischen Verwaltungsarbeit auf Basis der E-Akte ist verwaltungsübergreifend eine der größten organisatorisch-technischen Herausforderungen der kommenden Jahre, die erhebliche Kapazitäten und Mittel binden wird. Projektplanungen dafür werden nicht automatisiert auf Basis solcher Kennzahlen erstellt, sondern bleiben eine komplexe Führungsaufgabe. Das systematische Befassen mit und die Aufbereitung von wichtigen Aspekten liefert aber notwendige Hilfestellungen, um sachgerechte und tragfähige Priorisierungsentscheidungen zu treffen.

AUSWAHL PASSENDER MODULE ZUR PROZESSUNTERSTÜTZUNG

Nach der Priorisierung geeigneter Einführungsbereiche muss eine zweite wichtige strategische Frage in der Vorbereitung auf die E-Verwaltung geklärt werden: Ist es sinnvoll, neben der Ba-

sis einer elektronischen Akte weitere Bausteine des OKeVA einzuführen, um die Prozessunterstützung des Geschäftsgangs in diesen Bereichen bestmöglich zu unterstützen? Und wenn von den ergänzenden Modulen E-Vorgangsbearbeitung, E-Zusammenarbeit und E-Fachverfahren mehrere relevant sind, werden dann alle von Beginn an benötigt oder können sie sukzessive realisiert werden? Die Antwort auf diese Fragen erfordert einen genaueren Blick auf den Reifegrad der Prozessstrukturierung und die vorhandene IT-Unterstützung. Wir beantworten sie im zweiten Teil dieses Beitrags in der nächsten Ausgabe der .public. ●

ANSPRECHPARTNER – BERND GERBAULET

Executive Business Consultant
Public Sector Business Consulting

- +49 1525 3200631
- bernd.gerbaulet@msg-systems.com



ONLINE-TOOL ZUR E-AKTE-ANALYSE

Das Tool E-Akte-Analyse von msg steht kostenfrei zur Verfügung: www.msggroup.com/e-akte-analyse. Mit diesem Online-Werkzeug kann die Dringlichkeit der E-Akte-Einführung in konkreten Bereichen ermittelt werden. Aus Ihren Antworten auf elf Fragen zu Umsetzbarkeit und Nutzenpotenzial berechnet das Tool entsprechende Kennwerte, die Ihnen als erste Orientierung und als Hilfsmittel dienen, um alternative Einsatzbereiche der E-Akte zu vergleichen und zu priorisieren. Registrierte Nutzer der E-Akte-Analyse haben zusätzlich die Möglichkeit, ihre Dringlichkeitswerte in einer anonymisierten Auswertung mit anderen Verwaltungen zu vergleichen.

