

Quo vadis IT-gestützte Vorgangsbearbeitung?

Ein Workshop beim 45. Erfahrungsaustausch des KoopA ADV am 8. April 2008 in Darmstadt. Vorbereitet und durchgeführt von Mitgliedern der Projektgruppe IT-gestützte Vorgangsbearbeitung des KoopA ADV. Moderiert von:

- *Rainer Pupka, Ministerium für ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg,*
- *Peter Fröhlich, Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin und*
- *Antje Gneckow, Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin*

Thema:

- Ist das DOMEA[®]-Konzept mehr als ein Lehrbuch?
- Sind die gegenwärtig verfügbaren und nach dem DOMEA[®]-Konzept zertifizierten Produkte zu monolithisch?
- Hilft der DOMEA-Anforderungskatalog bei der Ausschreibung von Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystemen (DMS/VBS)?
- Erreicht man mit dem modifizierten Einsatz der Standard-Office-Produkte die gleichen Effekte bei der elektronischen Verwaltungsarbeit?

Kurzum, woran liegt es dass die Projekte zur Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung so schwierig sind?

Das sind Fragen die in den deutschen Verwaltungen immer wieder gestellt werden und auf die natürlich auch der KoopA ADV Antworten sucht.

Der 45. Erfahrungsaustausch des KoopA ADV am 7. und 8. April 2008 in Darmstadt sollte helfen den Antworten etwas näher zu kommen. In einem dreistündigen Workshop beschäftigte sich ein Kreis von Spezialisten mit dieser Thematik.

Impulsreferate

In drei Einführungsvorträgen wurde auf das Thema eingestimmt. Herr Andreas Donderski aus dem brandenburgischen Innenministerium berichtete über das in seinem Haus durchgeführte Modellvorhaben EL.DOK sowie über die Vorbereitungen der gegenwärtig durchgeführten europaweiten Ausschreibung eines einheitlichen Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems für die Landesverwaltung in Brandenburg. Sein Resümee zur Frage, ob das DOMEA[®]-Konzept dabei die richtigen Hilfestellungen gegeben hat, war positiv. Denn das Konzept hat im Zuge der vorangestellten zweijährigen Organisationsbetrachtung Unterstützung geboten. Es hat den grundlegenden Rahmen vorgegeben, muss jedoch an die konkreten organisatorischen Erfordernisse der eigenen Verwaltung adaptiert werden.

Frau Maria Schmalenbach aus dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik in Nordrhein-Westfalen berichtete über Ihre Erfahrungen bei der Begleitung der

Einführung in der Landesverwaltung. Hier wurde das DOMEA®-Konzept nicht als Grundlage gewählt, sondern Organisationsuntersuchungen führten zu einem eigenen Konzept, das sich aber im Ergebnis mit dem DOMEA®-Konzept deckte.

Frau Dr. Anja Syring aus dem Ministerium des Inneren und für Sport aus Hessen plädierte in ihrem Vortrag für einen anderen Weg. Das DOMEA®-Konzept in seiner vorliegenden Form beschreibt das Verwaltungshandeln in der Vergangenheit. Heute sind neue Wege zu beschreiten. Eine starke Verknüpfung mit den modernen Officeprodukten, mit Kollaborationswerkzeugen in Serviceorientierten Architekturen steht auf der Tagesordnung. Das DOMEA®-Konzept hat bei der Lösung der Probleme, die bei der Einführung von DMS/VBS auftreten nicht geholfen. Die bei der Einführung auftretenden Fragestellungen werden im DOMEA®-Konzept nicht beantwortet.

Damit war das Spannungsfeld des gesamten Workshops vorgezeichnet.

Diskussion

Ist das DOMEA®-Konzept ein Lehrbuch?

Die Frage - ist das DOMEA®-Konzept mehr als ein „Lehrbuch für Schriftgutverwaltung in der öffentlichen Verwaltung“? – wurde in der anschließenden Diskussion differenziert beantwortet.

Einerseits wurde herausgearbeitet, dass das DOMEA®-Konzept bei der Systemauswahl hilft, dass es aber bei der Umsetzung sehr kompliziert anzuwenden ist. Es ist eher ein Leitfaden, der bei der Einführung Hilfestellungen gibt. Die eigenen organisatorischen Aspekte muss jede Verwaltung, jeder Bereich selbst berücksichtigen und klären. Es ist allerdings das einzige Konzept zu der Gesamtproblematik.

Für das Schaffen der erforderlichen Akzeptanz, z.B. beim Umgang mit der elektronischen Ablage und Akte, beim Umgang mit E-Mail, bei der Einschätzung der Aktenmäßigkeit zeigt es zwar die Strukturen auf, gibt aber keine Lösungswege vor.

Das DOMEA®-Konzept hat die Anforderungen des Datenschutzes aufgenommen und hat sich danach ausgerichtet. Eine generelle Abkehr wäre nicht sinnvoll. Das DOMEA®-Konzept in seinem Kernbereich bildet die Grundlage für einen Wertanspruch. Denn wenn ein IT-gestütztes aktenmäßiges Handeln erforderlich ist, so dokumentiert das DOMEA®-Konzept die Spielregeln. Andere Instrumente müssen zur Ergänzung möglich sein und eine Weiterentwicklung ist unbedingt notwendig.

Konnten sich die Geschäftsordnungen dem DOMEA®-Konzept anpassen bzw. danach ausgerichtet werden?

Diese Frage wurde mit Ablehnung beantwortet. Es muss natürlich so sein, dass sich das DOMEA®-Konzept an dem in deutschen Verwaltungen vorgeschriebenen Handeln ausgerichtet werden muss.

Grundsätzlich ist aber die Anpassung der GGO an die neuen Erfordernisse und den verstärkten Einsatz von IT-gestützten Systemen unerlässlich. In ergänzenden Registraturrichtlinien können die konkreten Bedingungen für die IT-gestützte Bearbeitung verankert werden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Beachtung des veränderten Rollenverständnisses für Führungskräfte und Mitarbeiter. Was genau muss der Bearbeiter machen? Muss eine Führungskraft gleichzeitig „Registrator“ sein? Die Vermittlung des Umgangs mit elektronischen Medien ist hier unbedingt notwendig.

Ein weiterer Aspekt der diskutiert wurde, ging um die Frage, ob Registratoren wirklich abgeschafft werden müssten oder ob dadurch nicht das Wissen zu dieser Aufgabe verloren gehen würde?

Diese Frage wurde eindeutig zugunsten des Erhalts der Registraturen beantwortet, wobei ein Übergang von Registraturaufgaben auf den Sachbearbeiter unabdingbar ist (Mitarbeiter-Registratur). Er muss also auch Kenntnisse auf dem Gebiet der Registratur erlangen. Hier bestehen momentan noch Defizite.

Welche Hilfestellung gibt der Anforderungskatalog? Welche Anforderungen hat die Verwaltung heute an ein Hilfsmittel wie den Anforderungskatalog?

Der Anforderungskatalog, so das Ergebnis der Diskussion, gibt einerseits Kriterien zur Orientierung vor und ist eine wertvolle Arbeitsgrundlage für Vorbereitung der eigenen Bewertung. Er schafft eine gewisse Verlässlichkeit. Insofern sind die Vorgaben des Anforderungskatalogs hilfreich. In den meisten Fällen ist die Wahl auf ein nach dem Anforderungskatalog zertifiziertes Produkt gefallen.

Andererseits werden Änderungen hin zu einem eher serviceorientierten Ansatz angemahnt. Die Kombinationsmöglichkeiten mit anderen Systemen sind notwendig. Modular aufgebaute Systeme, die sich mehr daran orientieren, was die Mitarbeiter wirklich brauchen und auch schon haben, können zur Erhöhung der Akzeptanz und Nutzerfreundlichkeit beitragen. Bei der Produktentwicklung sind eine verbesserte Ergonomie und mehr Serviceorientierung gefragt. Diese Aspekte sind im gegenwärtigen Anforderungskatalog nicht gebührend berücksichtigt.

Hier ist also die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung und Anpassung angezeigt.

Wie müssen die Produkte der Zukunft aussehen, brauchen wir eine Zertifizierung?

Auch hier gingen die Meinungen im Auditorium auseinander. Ein Produkt für alle Tätigkeiten bietet den Vorteil, dass man sich nicht an mehreren Systemen anmelden muss um seine Aufgaben zu lösen und dass die Entscheidung über die Frage, ob bsw. etwas aktenrelevant ist, erleichtert wird, da sie erst gar nicht gestellt werden muss. Andererseits bieten modular aufgebaute Systeme eine höhere Flexibilität und oft eine bessere Ergonomie.

Eine Zertifizierung wurde allgemein als hilfreich angesehen, da damit eine gewisse Verlässlichkeit verbunden ist. Bei der Einführung von DMS/VBS stellt sich aber oft heraus, dass diese scheinbare Verlässlichkeit nur durch ein aufwendiges Customising erreicht werden kann.

Die Zertifizierung, so die einhellige Meinung, muss weiterentwickelt werden. Zum einen sollte in „Pflicht“ und „Kür“ Bestandteile getrennt werden, denn für eine rechtssichere elektronische Akte sind bestimmte Voraussetzungen erforderlich. In einem eigenen Abschnitt müssen diese Fragestellungen zu deren Zertifizierung behandelt werden und von den Produkten zu 100% erfüllt werden. Andere Fragestellungen könne zur „Kür“ deklariert werden.

Während der Diskussion wurde immer wieder deutlich, dass zu den Fragen „Was muss in die Akte?“ „Was sind informelle Information?“ oder „Wo ist die Aktenmäßigkeit gefordert?“ bisher keine zufriedenstellenden Antworten vorhanden sind. Weder das DOMEA[®]-Konzept noch der Anforderungskatalog geben darauf spezielle Hinweise und können es auch gar nicht, weil ihr Grundanliegen ein ganz anderes ist. Die Beantwortung dieser Fragen muss ein zentrales Anliegen der Fortentwicklung des DOMEA[®]-Konzepts und des Anforderungskatalogs sein.

Resümee

Mit der Diskussion im Workshop konnten erste Ergebnisse

- bei der Ermittlung des Ist-Standes der Einführung und Nutzung von DMS/VBS, sowie bei der Analyse der Schwachstellen, der Probleme und der positiven Erfahrungen sowie bei der Erarbeitung einer allgemeinen Einschätzung der Situation und
- bei der Formulierung von Vorschlägen und Grundaussagen zur weiteren Vorgehensweise bei der Anwendung von DMS/VBS-Produkten und der Fortschreibung des DOMEA[®]-Konzeptes

ermittelt werden.

Bei der Fortentwicklung des DOMEA[®]-Konzeptes und des Anforderungskataloges sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

1. Das DOMEA[®]-Konzept sollte auch weiterhin in Form von Organisationskonzepten für die elektronisch unterstützte Verwaltungsarbeit und Aktenführung und dem daraus abgeleiteten Anforderungskatalog fortgeschrieben werden.
2. Um den vielfältigen Ausprägungen des Umgangs mit elektronischen Dokumenten in den Behörden Rechnung zu tragen, sollte es künftig, neben einem umfassenden aber modulare technische Realisierungen berücksichtigenden Organisationskonzept für die elektronische Vorgangsbearbeitung, auch Konzepte für die rechtssichere elektronische Aktenführung mit und ohne zugehöriger IT-

gestützter Vorgangsbearbeitung geben. Die Frage, *wann* muss *was* in eine Akte, muss beantwortet werden.

3. Der Anforderungskatalog für funktionale und technische Komponenten sollte künftig so gestaltet werden, dass die Umsetzung architektonisch auch durch fachlich sinnvoll gestaltete, modularisierte Services erbracht werden kann. Es sollte hier nicht mehr der Anspruch erhoben werden, die elektronische Vorgangsbearbeitung nur durch *ein* Produkt zu gewährleisten.
4. Bei der Erstellung des Anforderungskataloges sollte besonders auf die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den DOMEA-Services und vorhandenen Office- und Kommunikationslösungen geachtet werden.
5. Eine Zertifizierung von Produkten und Services sollte stärker modularisiert und in „Pflicht“- und „Kür“-Anforderungen aufgegliedert werden.
6. Für ein effektives Einführen von DMS/VBS sollte eine Checkliste für den geordneten Übergang von der Papierakte zur elektronischen Akte erarbeitet werden.