

XXXXXXXXXXXX xxxx XXXXXXX

Hier steht noch Blindtext zum Füllen. Blindtext zum Füllen steht hier. Blindtext zum Füllen steht hier. Hier steht noch Blindtext zum Füllen. Blindtext zum Füllen steht hier. Hier steht noch Blindtext zum Füllen.

SEITE

00

XXXXXXXXXXXX xxxx XXXXXXX

Hier steht noch Blindtext zum Füllen. Blindtext zum Füllen steht hier. Blindtext zum Füllen steht hier. Hier steht noch Blindtext zum Füllen. Blindtext zum Füllen steht hier. Hier steht noch Blindtext zum Füllen.

SEITE

00

XXXXXXXXXXXX xxxx XXXXXXX

Hier steht noch Blindtext zum Füllen. Blindtext zum Füllen steht hier. Blindtext zum Füllen steht hier. Hier steht noch Blindtext zum Füllen. Blindtext zum Füllen steht hier. Hier steht noch Blindtext zum Füllen.

SEITE

00

Die elektronische Akte (eAkte)

Erfolg mit dem richtigen Ansatz

Die „eAkte“ ist momentan in aller Munde. Zwei aktuelle Meldungen aus der eGovernment Computing, Ausgabe Nr. 01/13, unterstreichen diese Tendenz: So gehört die eAkte in Bayern zu den wesentlichen Rahmenbedingungen einer modernen Verwaltung und wurde kürzlich zur „Chefsache“ des Ministerpräsidenten erklärt. In Hannover soll einer bereits im Rahmen eines Pilotprojekts im Landesinnenministerium eingeführten eAkte mit geänderter technologischer Infrastruktur neuer Schwung gegeben werden.



von ULRICH GERKE,
Seniorberater bei
Zöller & Partner GmbH

Aber die eAkte ist nicht nur für Landesbehörden von Interesse. So empfiehlt ein vom Bundeskabinett im September 2012 beschlossener Regierungsentwurf des sogenannten „eGovernment-Gesetzes“ allen Bundesbehörden, bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie diesen Behörden unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn diese Bundesrecht ausführen, die elektronische Aktenführung. Besonders interessant sind hierbei vorgenommene Änderungen zum im Januar 2012 veröffentlichten Referentenentwurf. Während der Referentenentwurf den Einsatz der qualifizierten elektronischen Signatur mit zusätzlichem Hinweis auf die technische Richtlinie 03125 (TR-ESOR) des BSI forderte, verzichtet der Gesetzentwurf ganzlich auf die Forderung zum Einsatz elektronischer Signaturen. In § 6 des Gesetzentwurfs ist nun lediglich vermerkt „Wird eine Akte elektronisch geführt, ist durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung eingehalten werden“. Damit sind zumindest die rechtlichen und auch die technischen Vorgaben zur Umsetzung einer elektronischen Akte gemildert worden, was im Hinblick auf ein konkretes Umsetzungsprojekt sicherlich förderlich ist. Der Vollständigkeit halber muss hier erwähnt werden, dass der Gesetzentwurf im November 2012 vom Bundesrat gestoppt wurde, aber die Artikel und die Paragraphen zur elektronischen Aktenführung nicht die Gründe für den Stopp waren (siehe Stellungnahme des Bundesrates 557/12).

Die elektronische Aktenführung ist für Öffentliche Verwaltungen das Trendthema und nicht mehr von der eGovernment-Tagesordnung wegzudenken. Aber gerade weil das Thema eAkte momentan ein Trendthema ist, darf der Umfang und die Umsetzung eines solchen Projekts nicht unterschätzt werden. Alle, die schon einmal in einem eAkte-Projekt mitgewirkt haben, wissen, Papier ist geduldig. Schon aus rechtlichen Gründen wird man es auch in absehbarer Zukunft nicht vollständig aus den Amtsstuben entfernen können.

Herausforderungen bei der Einführung der eAkte

Die Einführung einer elektronischen Akte ist nicht so trivial wie es

im ersten Moment scheint. Allein schon die Begriffsdefinition eAkte fällt schwer. Was ist denn eigentlich eine eAkte? Es ist überraschend, wie viele unterschiedliche Vorstellungen es hierzu in den Verwaltungen gibt. Die Spannweite des Begriffs reicht von einer simplen Dateiablage in einer Explorer-Baumstruktur bis hin zur kompletten elektronischen Führung von Verwaltungsakten mit Postkorb-/Workflowsystemen, welche jegliche Verwaltungspost elektronisch an die zuständigen Anwender weiterleiten. Daher ist es ein MUSS, vor einem Projekt genau zu definieren, was unter der eAkte überhaupt verstanden wird, denn es sind vielfältige fachliche und technische Herausforderungen zu meistern, die nicht nur eine mögliche Produktauswahl einer eAkte betreffen, sondern auch das Vorgehen innerhalb des eigentlichen Umsetzungsprojekts.

Die Umstellung der Verwaltungsprozesse weg vom Papier und hin zur Elektronik stellt hierbei eine besondere Herausforderung dar. Hand schriftliche Notizen zum Aktenfall, Markierungen auf Unterlagen, Anmerkungen, Handzeichen und auch die „mal eben“-Weitergabe von gesamten Akten oder Vorgängen funktionieren mit elektronischen Unterlagen oder Vorgängen typischerweise anders. Eine elektronische Aktenführung flächendeckend für alle Prozesse, Abläufe und Aktenarten einer gesamten Verwaltung einzuführen, ist sehr vielschichtig und mit hohem personellem und monetärem Aufwand und daher auch mit einem hohen Projektrisiko verbunden. Viele kommunale eAkte Projekte haben gezeigt, dass sich eine schrittweise, entweder organisations-, verfahrens- oder auch anwendungsorientierte Einführungsstrategie bewährt hat. Hintereinander geschichtete Einzelprojekte werden nach und nach abgearbeitet, bis die eAkte komplett in der Verwaltung eingeführt ist. Klar ist, die elektronische Akten- und Vorgangsbearbeitung kann nicht von heute auf morgen eingeführt werden, sondern besitzt eher langfristigen Charakter, manchmal auch über mehrere Jahre hinweg.

Ebenfalls müssen die technischen Aspekte einer eAkte beachtet werden. So erfordern elektronische Akten Spezialfunktionen, auf die bereits bei der Auswahl einer eAkte-Lösung geachtet werden muss. Dokumentenmanagementsysteme (DMS) dienen häufig als technische Infrastruktur zur Implementierung einer eAkte-Lösung.

Die wesentliche Grundanforderung an eine elektronische Aktenver-



waltung ist, dass das DMS überhaupt ein „Aktenobjekt“ kennt. Ein Aktenobjekt zeichnet sich durch folgende Eigenschaften aus, die allerdings nicht in jedem für die Aktenverwaltung angebotenen System vorzufinden sind:

- Das Aktenobjekt übernimmt oder generiert selbst Aktenzeichen.
- Das Aktenobjekt besitzt einen elektronischen „Aktendeckel/Aktenrücken“.
- Das Aktenobjekt kann in elektronische Register unterteilt werden.
- Das Aktenobjekt kann (Unter-) Akten, Vorgänge, Dokumente und Workflows enthalten.
- Das Aktenobjekt kann mittels Aktenplan von Akte zu Akte einheitlich strukturiert sein.
- Das Aktenobjekt erfordert technisch nicht zwangsläufig einen Aktenplan, sondern kann auch ohne Aktenplan individuelle Strukturen abbilden.
- Das Aktenobjekt besitzt eigene Zugriffsrechte.
- Das Aktenobjekt besitzt eigene Löschregeln, Verweildauern und Aussonderungsvorgaben.

DMS-Anforderung: Aktenplan-Funktionen

Eine Kernanforderung an DMS-Produkte mit Aktenfunktionen bildet die Möglichkeit zur Hinterlegung sogenannter Aktenpläne: Einheitliche Aktenstrukturen sollen Anwender dabei unterstützen, eine gemeinsame Ordnung in Akten zu halten und auf diese Weise die Übersichtlichkeit der Akteninhalte zu wahren. Diese einheitlichen Aktenpläne müssen nicht die bekannten Einheitsaktenpläne sein, sondern können auch individuelle Aktenstrukturen einzelner Ämter bzw. Fachdienste sein. Häufig hat gerade der Einsatz einer

eAkte eine Anpassung von bestehenden Aktenplänen mit individuellen Erweiterungen/Änderungen zur Folge. Ja, in einigen Verwaltungsbereichen lässt sich heute sogar feststellen, dass durch den Einsatz einer im DMS abgebildeten eAkte die strikte Einhaltung und Abbildung von Aktenplänen „unterwandert“ wird. Grund: Das Finden von Unterlagen in der eAkte ist mit einer DMS-Lösung so einfach und schnell, dass komplexe Aktenpläne häufig nicht mehr notwendig sind. Vielfach wird eine Aktenplansystematik für Unterlagen einer eAkte in einem DMS noch mitgeführt, aber von den Anwendern nicht mehr aktiv gepflegt – weil es einfach nicht mehr notwendig ist. Dokumente können direkt über Attribute (wie das Aktenzeichen), Schlagwörter oder sogar phonetische Suchen gefunden werden. In ausgefeilten DMS-Lösungen kann dann direkt per Mausclick die dazugehörige eAkte geöffnet werden.

DMS-Anforderung: Aktenplan-Pflegefunktion

Auch bietet längst nicht jedes DMS eine grafische Bedienoberfläche zur Definition eines Aktenplans; hier ist häufig noch projektspezifische Programmierarbeit notwendig, um eine einheitliche Aktensicht zu gewährleisten. Programmierung ist in diesen Umgebungen überdies zumeist auch dann erforderlich, wenn Änderungen am Aktenplan vorgenommen werden müssen. Diese Änderungen sind in der Regel nicht nur für neue Akten anzuwenden, sondern auch auf den Aktenbestand. Hilfreich sind solche Verwaltungsfunktionen, die es einem Anwendungsadministrator erlauben, existierende Aktenpläne aus anderen Anwendungen oder Datenbanken

schnell und einfach in die eAkte Lösung zu importieren oder bestehende Aktenplanstrukturen leicht zu ändern.

DMS-Anforderung: Akten-Lebenszyklus

Bei Einsatz eines Aktenplanes muss die eAkte aktenplanbezogene Auslagerungsregeln unterstützen. Bereits bei der Aktenanlage muss für bestimmte Aktenarten der Lebenszyklus der Akte definiert werden können. Eine eAkte muss gegebenenfalls nach Abschluss der Bearbeitung „zda“ (zu den Akten) geschrieben werden können. Gleichzeitig müssen Transfer-, Aufbewahrungs- und/oder Löschrufen hinterlegt und systemseitig gesteuert werden können. Es wird deutlich, dass bei der Auswahl einer eAkte-Lösung viele Spezialfunktionen beachtet werden müssen.

DMS-Anforderung: eAkte-Bedienfunktionen

Ebenso erfordert das Arbeiten mit der eAkte spezifische Anwendungsfunktionen, die dem Endanwender zur Verfügung zu stellen sind. Bei der Produktauswahl ist insbesondere auf Ergonomie und effiziente Bedienbarkeit der Anwendung zu achten: Komplizierte, langwierige Anwendungsfunktionen werden von Anwendern nicht genutzt und führen zu Unzufriedenheit über den gewählten Produktansatz. Bisweilen erschweren gerade unzureichender Bedienkomfort und eine komplexe Benutzerergonomie die Einführung einer eAkte. Der Endanwender muss wie heute seine Akten anhand eines Aktendeckels schnell und einfach finden und identifizieren können. Ebenso muss es für ihn möglich sein, zügig und auf einfachem Wege die notwen-

digen Dokumente (eMails, Mail-Anhänge, Office-Dokumente, gescannte Papierunterlagen etc.) in die entsprechende Akte schnell und unkompliziert einzupflegen. Auch können diese Dokumente über Vorlageverwaltungsfunktionen bereits im DMS abgelegt sein und sind vom Anwender (lediglich) noch auszufüllen und der entsprechenden Akte zuzuordnen. Da der Zugriff auf Dokumente aus unterschiedlichen Sichten erforderlich sein kann (beispielsweise soll der Zugriff auf eine Baurechnung sowohl über die Bauakte als auch über die Akte aus dem Umweltamt ermöglicht werden), besteht die Notwendigkeit, Dokumente mehrfach Akten und Registern zuordnen zu können.

Die Vielzahl unterschiedlicher Dateiformate innerhalb einer einzigen elektronischen Akte erfordert den Einsatz besonders formatflexibler Dokumentenanzeigefunktionen, um möglichst alle Dokumentformate schnell (zum Beispiel durch die Pfeiltasten auf der Tastatur) in einem einzigen Anzeigefenster präsentieren zu können. Die Anzeige der einzelnen Dokumente in der jeweiligen Quellanwendung (Word für .doc, Excel für .xls etc.) ist zwar für gelegentliche Dokumentenzugriffe ausreichend, jedoch für solche Anwender eher hinderlich, die einen schnellen Überblick über alle Dokumenteninhalte benötigen und zügig in der Akte blättern müssen.

Neuerdings werden mobile Zugriffe auf eine eAkte oder auf einen Freigabeprozess über Technologien wie Smartphones oder Tablets immer interessanter. Eines ist schon jetzt abzusehen: im Rahmen des mobilen Computing werden zukünftig weitere funktionale Anforderungen im Hinblick auf eAkte-Lösungen notwendig.

Auch wenn die Einführung einer eAkte kein leichtes Unterfangen ist, so gibt es bereits viele erfolgreiche Umsetzungserfolge zu melden. Wichtig ist eine ganzheitliche und im Vorfeld durchdachte Einführungsstrategie, die individuell auf die jeweilige Verwaltung zugeschnitten sein muss. Als Basisinfrastruktur für die eAkte dient häufig ein DMS. Auf den ersten Blick scheinen sich die DMS-Produkte kaum zu unterscheiden. Bei oberflächlicher Betrachtung sind die Systeme vermeintlich identisch: Alle bieten mit wenigen Unterschieden denselben Satz an Kernfunktionen an.

Doch der zweite Blick offenbart nicht nur konzeptionelle, sondern auch architektonische und vor allem fundamentale funktionale und ergonomische Unterschiede, insbesondere im Hinblick auf elektronische Aktenfunktionen, die für die Akzeptanz des Systems bei den Anwendern von grundlegender Bedeutung sind und deutlichen Einfluss auf den Projekterfolg haben. Um bereits vorzeitig diese Unterschiede zu erkennen und ein eAkte-Projekt erfolgreich durchzuführen, ist es durchaus sinnvoll, auf Expertenwissen und bewährte Projektwerkzeuge zurückzugreifen. Hier gilt das Motto: Know-how spart mehr Geld, als es kostet.

BRANCHE & INNOVATION

Verantwortlicher Redakteur:

Gerald Viola

Tel. 08 21 / 21 77-296, Fax -35 296
eMail: redaktion.egovcom@vogel-it.de