

Einführung und Einsatz von VIS im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen

Von Klaus-Peter Volkmann

**AK "Archivierung von Unterlagen
aus digitalen Systemen" - 05. März 2001**



Einführung und Einsatz von VIS im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen

MR Klaus-Peter Volkmann

Archiv 2001 - 1

StMLU-Volkmann-02/01

Gliederung



- ☐ **Papier - oder elektronisches Dokument?**
- ☐ **Projekthistorie und -ziele im BStMLU**
- ☐ **Kriterien und Strategien**
- ☐ **Erfahrungen des BStMLU**
- ☐ **Aussonderung und Archivierung**
- ☐ **Stand und Perspektiven in den Verwaltungen**

Archiv 2001 - 2

StMLU-Volkmann-02/01

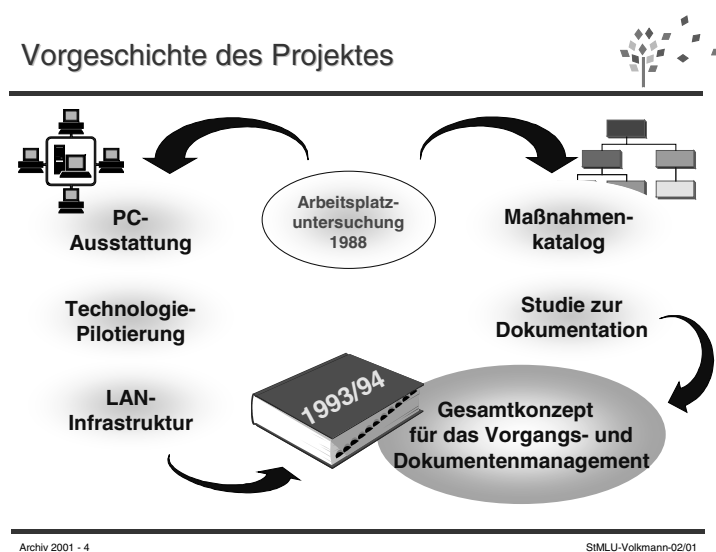
Papier als Informationsträger



Die Papierform der klassischen Verwaltungsarbeit ist der Garant für Rechtssicherheit im Verwaltungshandeln gegenüber Bürger und Unternehmen wie auch intern. Sie ist primär darauf ausgelegt, Entscheidungen und die damit verbundenen Arbeitsabläufe inhaltlich zu dokumentieren und Verbindlichkeit zu gewährleisten. Eine Nutzung von Inhalten aktueller Vorgänge – z.B. durch paral-

lelen Zugriff zur Beschleunigung von Abläufen oder als Referenz für wiederkehrende Fälle – ist nur begrenzt möglich. Auch steht in Papierform dokumentiertes Wissen nur demjenigen zur Verfügung, der Zugriff auf die jeweiligen Dokumente hat.

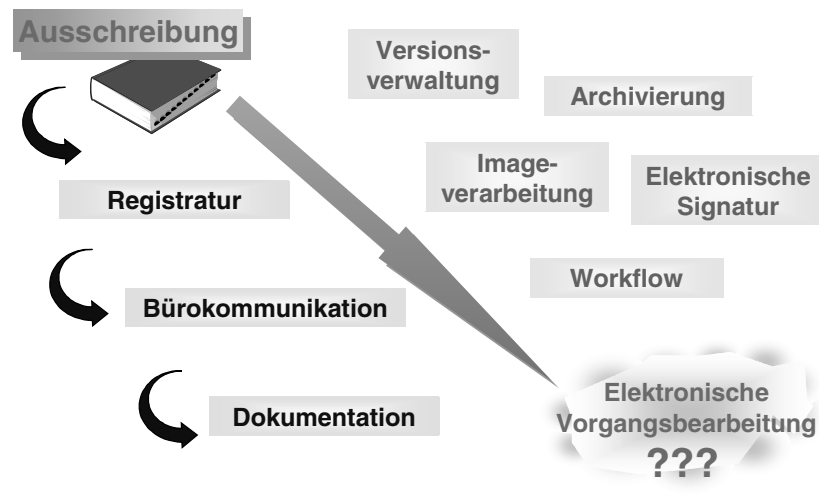
Elektronisch gespeicherte Dokumente erlauben eine quasi unbegrenzte inhaltliche Erschließung und Nutzung für viele Personen bzw. Stellen in der Verwaltung und eröffnen damit völlig neue Optionen der Arbeitsweise wie auch qualitative Verbesserungen im Verwaltungshandeln, setzen dabei aber voraus, dass Vorgänge und Dokumente nicht als „Besitzstand“ damit befasster Stellen betrachtet werden und die gleichen Sicherheiten bezüglich Authentizität, Integrität und Vertraulichkeit realisiert werden können, wie sie bei der Papierform gegeben sind.



Das StMLU befasst sich seit Anfang der 90er-Jahre mit der Frage der elektronischen Form der Vorgangsbearbeitung. Ausgangspunkt war eine umfassende Arbeitsplatzuntersuchung bezüglich der Arbeitsweise, Ablaufprozesse und des Informationsbedarfs im Ministerium, sowie der technischen Optionen für ein elektronisches Dokumentenmanagement. Das Ergebnis dieser Analyse führte zunächst zum Aufbau einer modernen technischen Infrastruktur für alle Arbeitsplätze auf PC-Basis mit Vernetzung,

sowie zu einem Maßnahmenkatalog für ein stufenweises Vorgehen in organisatorischer, personeller und technischer Hinsicht. Aspekte und Anforderungen der elektronischen Dokumentation wurden dabei gesondert untersucht und bildeten die Grundlage für ein Gesamtkonzept des Vorgangs- und Dokumentenmanagements.

Ausschreibung einer Vision

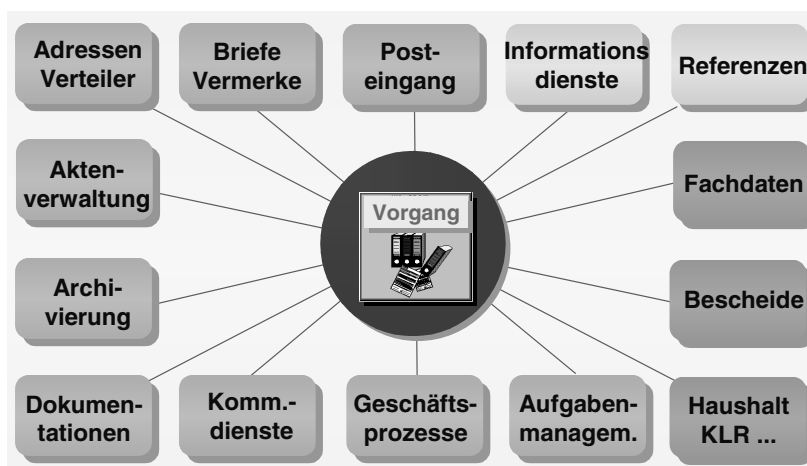


Archiv 2001 - 5

SIMLU-Volkmann-02/01

Das vorgenannte Konzept wurde 1994 im Sinne einer „Vision“ zum Gegenstand einer Ausschreibung gemacht, verbunden mit der konkreten Realisierung einer ersten Stufe der Umsetzung, nämlich der Installation eines Registraturverfahrens, das geeignet sein sollte, Vorgänge in Form elektronischer Objekte zu bilden und zu verwalten – als Kern, auf dem stufenweise weitere Realisierungsschritte zukünftig aufsetzen konnten.

Aufgaben und Anforderungen



Archiv 2001 - 6

SIMLU-Volkmann-02/01

Die konzeptionellen Anforderungen an ein System des Vorgangs- und

Dokumentenmanagements sind vielfältig. Sie erfordern insbesondere ein hohes Maß an Integrationsfähigkeit verschiedenster Funktionsbausteine, die alle miteinander in Beziehung stehen – z.B. Registratur, Dokumentenerstellung, Archivierung, Kommunikationsdienste,

Workflow-Verfahren etc. Zusätzliche Anforderungen ergeben sich aus der erforderlichen

Einbeziehung von Dokumenten und Vorgängen, die in fachspezifischen DV-Anwendungen oder Verwaltungsanwendungen (z.B. Haushaltsvollzug) entstehen. Außerdem müssen die Inhalte von Vorgängen und Dokumenten erschlossen und möglichst unmittelbar und auf einfache Weise an Informationssysteme zur Bereitstellung als Informationsgrundlagen nach außen übergeben werden können.

Ziele und Nutzen



- ☐ **Beschleunigung von Arbeitsabläufen durch Parallelzugriff auf Dokumente**
- ☐ **unmittelbare Transportwege und asynchrone Kommunikation**
- ☐ **einfache Sachstandsverfolgung durch Transparenz der Bearbeitung intern und ggf. für externe Partner**
- ☐ **Vorgänge und Dokumente als dauerhafte Informationsquelle für alle - jederzeit zugänglich**
- ☐ **Verbesserte Suchmöglichkeiten**
- ☐ **Hohe Verfügbarkeit und Personenunabhängigkeit**
- ☐ **Einsparungen / Kostenreduzierung (?) - ja, aber ...**

Archiv 2001 - 7

StMLU-Volkmann-02/01

Der mit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems verbundene Nutzen ist primär qualitativer Art und nur begrenzt monetär messbar. Der Aufwand für Realisierung, Einführung und den dauerhaften Betrieb darf nicht unterschätzt werden. Einsparungen an einer Stelle stehen neue Aufwände an anderer Stelle gegenüber. Die Frage nach dem „ob“ stellt sich jedoch nicht – nur die Frage nach dem „wie“. Der

Erfolg ist sicher, wenn die richtigen Strategien gewählt und die mit der Realisierung verbundenen Notwendigkeiten beachtet werden.

Strategien und Kriterien



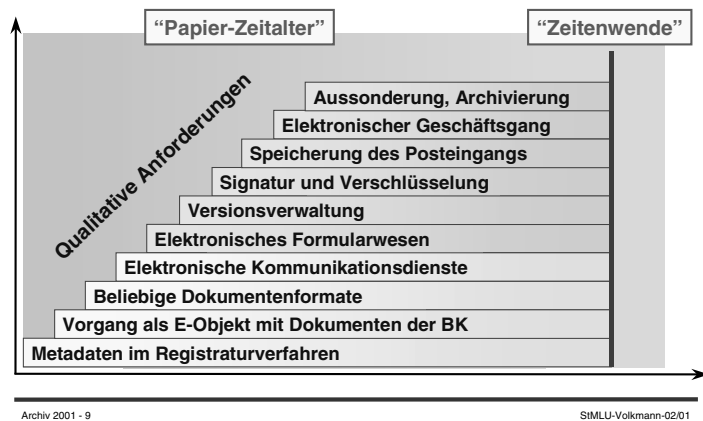
- ☐ **Einheitliche, flächendeckende Nutzung**
- ☐ **Stufenkonzept für den Aufbau**
- ☐ **Technologische Modularität**
- ☐ **Freiheitsgrade bezüglich unterschiedlicher Nutzungen und Anwendungsbereiche**
- ☐ **Integrationsfähigkeit mit Fachverfahren und Integrierten Lösungen (z.B. SAP)**
- ☐ **Offenheit bezüglich Plattformen und Datenbanken**
- ☐ **Standardlösung mit beeinflussbarer und berechenbarer Zukunft**
- ☐ **langfristig verlässlicher externer Partner als Generalunternehmer mit Verwaltungskompetenz**

Archiv 2001 - 8

StMLU-Volkmann-02/01

Die bei der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems zu beachtenden Kriterien sind vielfältig und bedürfen umfassender konzeptioneller Vorarbeiten sowie einer konsequenten Berücksichtigung im Projektverlauf.

Stufenkonzept

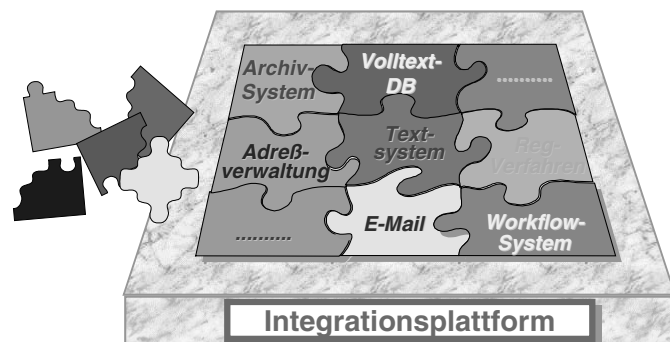


Angesichts des Umfangs des Projekts ist – aus Sicht des StMLU – ein verträgliches, von allen Betroffenen mit getragenes und langfristig angelegtes Stufenkonzept bei der Vorgehensweise unerlässlich. Die Abfolge der Stufen ist dabei durchaus variabel und je nach den jeweiligen Rahmenbedingungen begrenzt steuerbar. Eine Ablösung der rechtsverbindlichen Papierform durch elektronische Dokumente und Vorgänge ist erst dann möglich, wenn alle benötigten Funktionen technisch so realisiert sind, dass sie die gleichen

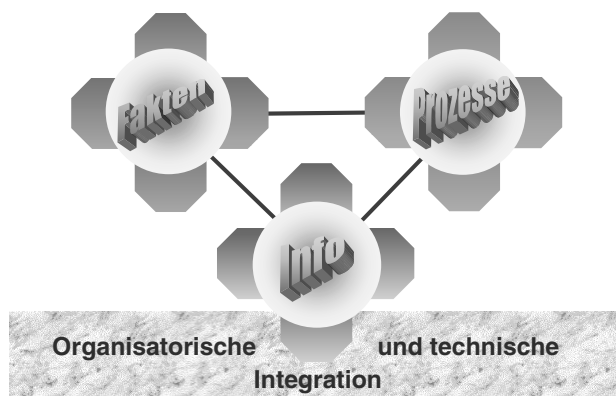
qualitativen Anforderungen erfüllen wie das Papier derzeit. Die rechtlichen Voraussetzungen für die Ablösung der Papierform durch elektronische Verfahren und Objekte sind entsprechend anzupassen, dieser Prozess ist derzeit im Gange.

Die Vielfalt der im Laufe der Zeit benötigten technischen Funktionen erfordert ein technisches Integrationskonzept, das die Interoperabilität der verschiedenen Komponenten des Dokumentenmanagements gewährleistet. Erforderlich ist insbesondere eine Integrationsplattform zur redundanzfreien Realisierung aller funktionsübergreifenden Administrationsaufgaben (z.B. Benutzerverwaltung, Rechteverwaltung, Organisations- und Prozessregeln, Objektverwaltung etc.).

Modularität und Integration



Strategisches Ziel



Das Projekt des StMLU sah von Beginn an vor, die Vorgangs- und Dokumentenbearbeitung in ein übergreifendes Informationsmanagement einzubeziehen. Insbesondere wurde gefordert, die Integrationsfähigkeit bzw. erforderliche Schnittstellen zu Faktendatenbanken und Fachanwendungen, Informationssystemen und allgemeinen Verwaltungsprozessen intern wie behördenübergreifend sicherzustellen – und zwar bezüglich der Arbeitsorganisation wie auch hinsichtlich der technischen Realisierung.

DMS-Projekt im BStMLU



- ☐ Gründe für die Entscheidung für VIS
- ☐ Office-Software mit E-Mail / Internet / VIS als Standard-Konfiguration
- ☐ flächendeckende Ausstattung aller Arbeitsplätze (ca. 500) einschließlich Leitungsebenen seit 1997/98
- ☐ Rolle von VIS im Verhältnis zum Intranet
- ☐ Sonderlösungen für spezielle Aufgaben auf VIS-Basis (z.B. Bewerberverwaltung, Redendokumentation, Bürgerreferat)
- ☐ Anpassung der Konfiguration als Reaktion auf Erfahrungen im Praxisbetrieb
- ☐ Anpassungen an den technologischen Fortschritt (z.B. Windows, Office)
- ☐ Pilotierung in nachgeordneten Behörden

Archiv 2001 - 12

StMLU-Volkmann-02/01

dungsbedarf abgedeckt werden kann. Voraussetzung dafür sind entsprechende umfassende Organisationskonzepte.

VIS wird (in einer zwischenzeitlich überholten Version) im StMLU flächendeckend (an ca. 500 Arbeitsplätzen) eingesetzt. Im Zuge der Einführung einer neuen Version wird nunmehr die flächendeckend einheitliche Einführung in allen Behörden des Geschäftsbereichs angegangen. Entsprechende Pilotierungen laufen bereits.

Eines der wichtigsten Erfolgskriterien ist die Akzeptanz des Systems durch das Personal. Dabei darf der erforderliche Wandel der Arbeitsweisen und der damit einhergehende Unterstützungs- und Betreuungsbedarf nicht unterschätzt werden. Diese Aspekte haben ein deutlich höheres Gewicht als Details des konkret gewählten Produkts.

Erfahrungen - Personal



- ☐ Geringe Technik-Vorbehalte
- ☐ Erwartungsdruck versus Zweifel - Nutzen-Transparenz
- ☐ Erfordernis eines Bewusstseinswandels (Öffnung für vernetztes Denken und Arbeiten)
- ☐ hoher Informationsbedarf auf allen Ebenen
- ☐ Probleme der Qualifizierung
- ☐ Akzeptanz arbeitstechnischer und technologischer Standards
- ☐ Umstellung auf neue Arbeitsweisen - mit und ohne Papier

Archiv 2001 - 13

StMLU-Volkmann-02/01

Technische Systeme zur Unterstützung der Verwaltungsarbeit können nur dann erfolgreich und nutzbringend eingesetzt werden, wenn sie mit dem organisatorischen Rahmen engstens

Erfahrungen - Organisation



- ☐ Vereinbarungen mit den Personalvertretungen
- ☐ Abstimmung Organisation / Technik
- ☐ Vereinheitlichung von Arbeitsweisen
- ☐ Aktuelle Reorganisationsmaßnahmen
- ☐ Prüfung der Ablauforganisation
- ☐ Kreative Erschließung von Nutzenpotentialen
- ☐ neue Administrationsaufgaben
- ☐ neue Regularien (E-Mail, Internet, etc.)
- ☐ Koordinierung im Geschäftsbereich sowie ressortübergreifend

Archiv 2001 - 14

StMLU-Volkmann-02/01

abgestimmt sind. Dies kann häufig nur erreicht werden, wenn individuelle Arbeitsweisen durch einheitliche, ggf. neue Formen der Aufgabenabwicklung ersetzt werden, bei denen die Möglichkeiten – und Risiken – der technischen Lösung angemessen berücksichtigt werden. Hierzu bedarf es einer kreativen Auseinandersetzung mit den Nutzungspotenzialen, einer entsprechenden Folgenabschätzung und weitreichender Vorgaben in den verschiedensten Bereichen.

Technologische Aspekte



- ☐ **Standard-Software - nicht Eigenentwicklung**
- ☐ **Funktionale Modularität der Lösung**
- ☐ **Offenheit für Technologie-Alternativen**
- ☐ **Datenschnittstellen für Import und Export**
- ☐ **Offenheit für Org- / Rechte-Konfiguration (Umsetzbarkeit von Reorganisationsmaßnahmen)**
- ☐ **Flexible Benutzerschnittstelle (Arbeitsplatztypen)**
- ☐ **Administrationsaufwand**
- ☐ **Generalverantwortung für die Lösung insgesamt**

Die Anforderungen an das Vorgangs- und Dokumentenmanagement in der Verwaltung sind zu komplex, um hier mit Eigenentwicklungen operieren zu können. Bei der Auswahl eines Produktes auf dem Markt ist daher entscheidend, in welchem Maße die Nutzung gestaltbar, der Einsatz konfigurierbar ist. Außerdem ist der Aspekt der Interoperabilität mit anderen Systemen zu beachten, damit die Durchgängigkeit elektronischer Prozesse nicht gefährdet wird. Schließlich muss be-

Archiv 2001 - 15

StMLU-Volkmann-02/01

rücksichtigt werden, dass im laufenden Betrieb Administrationsaufwand anfällt (Nutzerverwaltung, Zugriffsrechte, Organisationsanpassungen etc.).

Aussonderung und Archivierung



- ☐ **Standardisierte / konfigurierbare Fristen je nach Dokumentenklasse bzw. Objekttyp**
- ☐ **Auflisten von Objekten durch Vorab-Auswertung zur Kontrolle durch die Verantwortlichen**
- ☐ **Unterscheidung zwischen Metadaten / Objekten**
- ☐ **differenzierte Behandlung von Verweisen auf Dokumente und Vorgänge**
- ☐ **Unterschiedliche Verantwortlichkeiten je nach Objektklasse**
- ☐ **Exportschnittstelle und Kennzeichnung der Behandlung in den Metadaten**



Archiv 2001 - 16

StMLU-Volkmann-02/01

Im Hinblick darauf, dass die im behördeninternen Vorgangs- und Dokumentenmanagement anfallenden elektronischen Vorgangsobjekte später ggf. zentralen Archiven übergeben werden müssen, sind klare und detaillierte Vorgaben in dieser Hinsicht unverzichtbar, sowohl was die beschreibenden Merkmale von Vorgängen und Dokumenten anbelangt, wie auch die technische Form der Übergabe. Da die Archivverwaltungen wohl nicht behördenspezifische technische und organisatorische Schnittstellen bewältigen können, sind sie in besonderer Weise gefordert, diesbezüglich entsprechende Vorgaben zu machen.

DMS-Stand und Perspektiven



BStMLU

- ☐ Pilotierung von VIS^{kompakt} im nachgeordneten Behördenbereich
- ☐ Neue Version: VIS^{kompakt} 2.0
- ☐ Integration mit Windows 2000 (Active Directory)

Ressorts in Bayern

- ☐ Bewertung der PARO-Ergebnisse des BMI
- ☐ Beschluss der Organisationsreferenten
- ☐ Aktuelle Initiativen einzelner Behörden (auf Basis von CSE/DOMEA)
- ☐ "Schub" durch "E-Government"-Lösungen

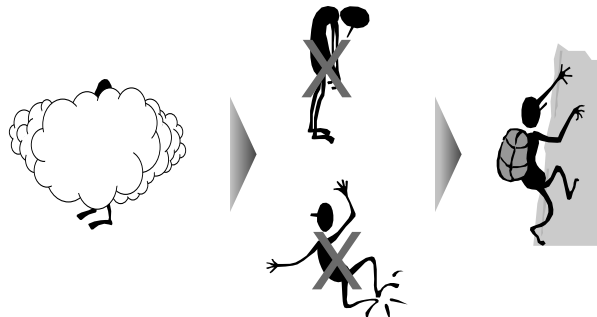
Das StMLU war das erste Ressort in Bayern, das erste Schritte zur Realisierung der elektronischen Vorgangsbearbeitung unternommen hat. Weitere Ressorts haben zwischenzeitlich ebenfalls begonnen. Eine einheitliche Vorgabe eines Produktes wurde bewusst vermieden, stattdessen werden die Vorarbeiten des Bundes als Entscheidungshilfe herangezogen. Grundlage bei jeder Produktwahl muss in jedem Falle das DOMEA-Fachkonzept sein.

Archiv 2001 - 17

StMLU-Volkmann-02/01

Eine Beschleunigung der Aktivitäten der Verwaltungen in diesem Bereich ist im Zuge der eGovernment-Initiativen zu erwarten, da nur dann eine durchgängige elektronische Bearbeitung von Verwaltungsprozessen zu erreichen ist, wenn dafür auch intern die entsprechenden Infrastrukturen zur Verfügung stehen.

Dokumentenmanagement - ein weiter Weg ...



Archiv 2001 - 18

StMLU-Volkmann-02/01

Die Aufgabe ist komplex, viele Details sind zu beachten, die Umsetzung ist ein langwieriger Prozess. Erfolg verspricht einzig ein Weg der kleinen, behutsamen Schritte!

Kontakt



MR Klaus-Peter Volkmann
Leiter des Referats IuK-Betrieb
und Bürokommunikation

Bayerisches Staatsministerium für
Landesentwicklung und Umweltfragen
Rosenkavalierplatz 2
81925 München

Tel. 089 / 9214-3370
Fax 089 / 9214-203370
e-mail: klaus-peter.volkmann@stmlu.bayern.de

Archiv 2001 - 19

StMLU-Volkmann-02/01