

ELDORA – Zur Einführung des Produkts „Fabasoft eGov-Suit + Bayern“ in Bayern

Margit Ksoll-Marcon

Der Freistaat Bayern hat eine europaweite Ausschreibung für ein elektronisches Vorgangsbearbeitungssystem einschließlich Dienstleistung durchgeführt. Den Zuschlag erhielt im April 2005 die österreichische Firma Fabasoft D Software GmbH mit ihrem Produkt „Fabasoft eGov-Suit + Bayern“. Der Zusatz „+ Bayern“ bedeutet, dass die vorhandene Software, die an den österreichischen Anforderungen an die Schriftgutverwaltung und dem Konzept ELAK ausgerichtet ist, an die bayerischen Gegebenheiten angepasst wurde. Mit der Unterzeichnung des Rahmenvertrags im April 2005 wurde der Startschuss für das Projekt ELDORA (= Elektronische Dokumentenbearbeitung mit Recherche und Aktenverwaltung) gegeben. Der Freistaat Bayern erwarb eine Landeslizenz für 100.000 Arbeitsplätze, das reicht für nahezu die gesamte Staatsverwaltung. Damit wird Bayern Spitzenreiter in Europa bezüglich der installierten Lizenzen.

Folgende Ziele sollen mit der elektronischen Vorgangsbearbeitung erreicht werden:

- durchgängige elektronische medienbruchfreie (homogene) Prozessabwicklung von der Antragstellung bis zur Archivierung,
- umfassende Nutzung der bereits vorhandenen guten PC-Infrastruktur in den Behörden,

- orts- und zeitunabhängige Nutzung und Bearbeitung der Dokumente,
- parallele bzw. Mehrfachzugriffe auf Dokumente,
- einfache, schnelle Recherchen,
- Beschleunigung der Sachbearbeitung,
- behördenübergreifende digitale Vorgangsbearbeitung,
- Integration von Fachanwendungen bzw. Fachverfahren.

Die Projektorganisation für die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung ist folgendermaßen aufgebaut:

Lenkungsausschuss (angesiedelt beim Innenministerium)

Sämtliche Ressorts sowie die Staatskanzlei sind vertreten

↓

Steuerungsgruppe (Entscheidungsgremium)

↓

Projektleitung
Fabasoft

↓

Projektleitung
StMI

(operatives
Geschäft)

CC-DMS

↓

Kompetenz-
gruppen
Bayern-Standard:
1:
Softwarelösungen
2: Infrastruktur
und Betrieb
3: Schulung und
Betreuung
4: Organisation

Zur Entlastung der IT-Leitstelle beim Innenministerium wurde ein Kompetenzzentrum, das CC-DMS bei der Regierung von Schwaben in Augsburg, eingerichtet. Es hat folgende Aufgaben:

- Mitwirkung und Entwicklung des Bayern-Standards
- Beratung und Unterstützung der Behörden
- Abwicklung des Vertragsmanagements
- Information, Schulung, Anwenderbetreuung
- Hotline, Support für die Behörden
- anwenderbezogene zentrale Administration
- Weiterentwicklung des Systems zusammen mit der Fabasoft GmbH.

In den vier Kompetenzgruppen waren Mitarbeiter des CC-DMS, der Firma Fabasoft und der das elektronische Vorgangsbearbeitungssystem einführenden Ressorts vertreten.

Auf die Aufgaben und Arbeitsergebnisse der Kompetenzgruppen 1 und 4 soll im Folgenden kurz eingegangen werden. Die Kompetenzgruppe 1 erarbeitete eine Standard-Software-Lösung, den Bayern-Standard,¹ für die elektronische Dokumentenverwaltung und die Vorgangsbearbeitung. Dazu gehört auch die Beschreibung eines Rechtekonzeptes für die Nutzung von Dokumenten, Vorgängen und Akten einschließlich Metadaten. Außerdem wurden ein Konzept für die Migration von Altdaten und die Integration von Fachanwendungen entwickelt. Da in dieser Kompetenzgruppe zentrale Fragen der Schriftgutverwaltung einschließlich der Aussonderung behandelt wurden, war auch die Archivverwaltung vertreten. Über den Bayern-Standard soll der gesamte Lebenszyklus eines Dokuments vom Eingang bzw. der Erstellung über die Bearbeitung, Recherche, das Ablegen im Vorgang und die Aussonderung abgebildet werden. Das Ziel ist eine behördenübergreifende Standardisierung der Schriftgutverwaltung und Vorgangsbearbeitung. Die Dreistufigkeit von Akte, Vorgang und Dokument wird im Bayern-Standard verbindlich festgeschrieben. Die Freiheitsgrade der einzelnen Behörde beschränken sich im Wesentlichen auf Vorlagen, Textbausteine, Schlagwortkataloge, Aktenplan und Aktenzeichenvergabe. Behördenspezifische Anpassungen soll es kaum geben.

Nun zu einigen Details des Bayern-Standards:

Akten werden auf der Grundlage eines hinterlegten Aktenplanes gebildet. Die Erfahrung zeigt, dass der Aufwand für die Fortschreibung des Aktenplanes stark von der Struktur und der Flexibilität der Datenbank abhängt.

Im Bayern-Standard werden eingehende Dokumente sei es per E-Mail oder gescannte Papiereingänge im Rahmen der Eingangsbehandlung keine Geschäftszeichen mehr erhalten. Sie tragen ein Dokumentenkennzeichen bestehend aus Aktenzeichen, Vorgangsnummer und Dokumentennummer. Erst das auslaufende Schreiben erhält vom Sachbearbeiter ein Geschäftszeichen, bei dem zu dem genannten Dokumentenkennzeichen das bearbeitende Sachgebiet hinzugefügt wird. Die Metadaten zu den einzelnen Dokumenten werden automatisiert gegebenenfalls bei gescannten Schriftstücken mittels OCR ausgelesen. Bei ausgehenden Schreiben, wie auch bei amtsinternen Vermerken erfolgt die Schlusszeichnung der Dokumente über eine so genannte elektronische Unterschrift mittels Passwort, da die digitale Signatur derzeit in Bayern nicht eingeführt wird. Für die Lösung der mit dem Scannen verbundenen Probleme und Fragen (Auflösung, Dateiformat, Scansoftware) wurde eine eigene Arbeitsgruppe eingerichtet.

Die Ablage der Schreiben erfolgt in einem Vorgang, der einer Akte zugeordnet ist. Die Vorgangsbildung regelt jede Behörde für sich. Vorgänge können als ganze Sacherledigungen oder als Einzelsacherledigungen verstanden werden. Die Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern² sieht beide Möglichkeiten vor, was auch vom System unterstützt wird. Abgeschlossene Vorgänge müssen „z.d.A.“ verfügt werden. Mit dieser Verfügung beginnt die Aufbewahrungsfrist, die auf der Vorgangsebene angesiedelt ist. Die Aussonderung ist Bestandteil des Bayern-Standards. Bayern wird vom DOMEA-Aussonderungskonzept abweichen. Während das Aussonderungskonzept als Aussonderungsstatus „A“ für „archivwürdig“, „B“ für „Bewerten“

¹ Spezifikation Bayern-Standard Version 1.0. Dokumentversion 1.2, Stand: 24. Februar 2006, Linz 2006.

² Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern (AGO), 12. Dezember 2000 (GVBl S. 873), § 27.

und „V“ für „Vernichten“ vorsieht, steht in Bayern „A“ für „Anbieten“ und „V“ für „Vernichten“, ein „B“ für „Bewerten“ wird es nicht geben.

Die Zugriffsrechte innerhalb der elektronischen Vorgangsbearbeitung werden mittels ACLs, also access control lists, geregelt. Jedes Objekt (Schriftstück, Dokument, Vorgang) wird durch eine Zugangsberechtigungsliste gesichert. Es wurden je nach Inhalt des Dokuments und Stellung des Behördenmitarbeiters zu einem Dokument unterschiedliche ACLs (Zugangsberechtigungslisten) definiert, z.B. für reine Sachakten, personenbezogene oder sonst schützenswerte Daten, sensible Daten usw.

Die datenschutzrechtliche Freigabe der ACLs wurde mit dem Datenschutzbeauftragten des Innenministeriums erarbeitet. Das Ergebnis soll auf die gesamte Staatsverwaltung übertragen werden können.

Die Kompetenzgruppe 4 erarbeitete einen Projektleitfaden,³ der die Einführung des elektronischen Vorgangsbearbeitungssystems (VBS) in den Behörden erleichtern soll. Er behandelt unter anderem die Punkte: Projektleitung und Projektmanagement, Organisationsvorbereitung, Infrastrukturvorbereitung, behördenspezifische Anpassungen.

Für die technische Steuerung des DMS werden zwei Rechenzentren eingerichtet (Rechenzentrum Süd beim Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung in München und ein Rechenzentrum Nord beim ehemaligen technischen Finanzamt Nürnberg). Die Behörden vereinbaren mit den Rechenzentren verschiedene kostenpflichtige Servicelevels.

Der Start für die Projekteinführung war März 2006. Begonnen hat die Regierung von Schwaben, bei der auch das CC-DMS angesiedelt ist. Es folgen die Staatsministerien für Wissenschaft, Forschung und Kunst sowie für Unterricht und Kultus, die im Mai bei drei ausgewählten Pilotprojekten mit der digitalen Vorgangsbearbeitung einschließlich Bildung elektronischer Akten begonnen haben. Es erfolgte jeweils zunächst eine Migration der Altdaten aus den bisherigen elektronischen Registratursystemen in das Vorgangsbearbeitungssystem. Im Januar 2007 soll in diesen Behörden die flächendeckende Einführung erfolgen. Als Vorbereitung zur Projekteinführung erfolgte in beiden Ministerien eine Analyse der behördenspezifischen Besonderheiten und eine Feststellung der Fachanwendungen. Ein Projektleitfaden sowie die erforderlichen Schulungskonzepte wurden erarbeitet. Zur Vorbereitung der Mitarbeiter auf die neue Arbeitsweise fanden Informationsveranstaltungen für Registratoren, die Führungsebene, den Hauptpersonalrat, den Personalrat der jeweiligen Ministerien sowie die nachgeordneten Dienststellen statt. Zielgruppenorientierte Schulungen für die an den Pilotprojekten beteiligten Mitarbeiter folgten. Für den Erfahrungsaustausch mit Kollegen und Fachkräften wurde ein DMS-Café eingerichtet, in dem Probleme direkt am PC erörtert werden können.

Vorgesehen ist, dass jede DMS-einführende Behörde für ihre eigenen Einführungsprojekte ein Organisationshandbuch erarbeitet. In einem zweiten Schritt muss für die gesamte Behörde ein Organisationshandbuch erstellt werden, in dem der Geschäftsgang, die Zuständigkeiten der einzelnen Mitarbeiter und deren Berechtigungen im System festgelegt werden, bevor der flächendeckende Roll-out erfolgt.

Die ersten Pilotprojekte dienen auch dazu, die Praxistauglichkeit des Bayern-Standards zu testen. Sollten sich behördenspezifische Ergänzungen oder

³ Projektleitfaden (Entwurf) für die Behörden der bayerischen Staatsverwaltung zur Einführung eines elektronischen Vorgangsbearbeitungssystems (VBS), gültig ab 7.11.2005, Linz 2005, S. 82.

Zusatzanforderungen ergeben, werden sie zunächst gesammelt. In einem zweiten Schritt wird die Notwendigkeit und Realisierbarkeit der Verbesserungsvorschläge geprüft. Erst dann wird entschieden, was mittels Change Request bei der Firma Fabasoft tatsächlich angepasst wird und damit in den Bayern-Standard einfließt. Über diese Anpassungen entscheidet die Kompetenzgruppe 1, die daher auch so lange bestehen bleibt, bis der flächendeckende Roll-out abgeschlossen ist, mit dem erst begonnen wird, nachdem die Ergebnisse der ersten Behörden ausgewertet worden sind.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass die Vorgaben zur Schriftgutverwaltung im Bayern-Standard für sämtliche Verwaltungsebenen mit den derzeit unterschiedlichsten Registraturverhältnissen (Zentralregistratur vor allem in den Ministerien, Abteilungs- und Sachbearbeiterablagen im mittleren und unteren Verwaltungsbereich) gelten sollen. In der praktischen Umsetzung muss dabei fein abgewogen werden zwischen der Beibehaltung von individuellen Arbeitsweisen und den Vorteilen einer standardisierten Schriftgutverwaltung. Nicht selten handelt es sich um einen schwierigen Balanceakt.

Angelika Menne-Haritz schließt ihre Arbeit „Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung“ mit den Sätzen: „Elektronische Bürosysteme helfen der Verwaltung, Produktivitätsreserven auszuschöpfen, wenn sie die interne, steuerbare Komplexität weiter erhöhen. Sie werden aber eine erhöhte Qualifikation im Umgang mit verschiedenen Aufzeichnungsformen erfordern. Verwalten wird nicht einfacher, aber immer interessanter“⁴ – dem kann mit Sicherheit zugestimmt werden.

⁴ Angelika Menne-Haritz, Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung. Grundlagen für ein Referenzmodell für Elektronische Bürosysteme, (Verwaltungsinformatik 19) Heidelberg 1999, S. 355.