

Mit Bit und Bytes regieren. Die Elektronische Vorgangsbearbeitung der Bayerischen Staatskanzlei

Christoph Bachmann

Den Grundstein für die Einführung von eGovernment in der Bayerischen Staatsverwaltung legte die Bayerische Staatsregierung im Jahr 1994 im Rahmen der Bayern-Online-Initiative, aus der bereits damals zahlreiche eGovernment-Projekte hervorgingen. In Ergänzung hierzu beschloss das Bayerische Kabinett am 9. Juli 2002 ein eGovernment-Konzept und am 29. Juli 2003 einen umfassenden Maßnahmenkatalog für eGovernment in Bayern. Der Ministerrat beauftragte damit die Staatskanzlei und alle Ressorts, ein einheitliches Vorgangsbearbeitungssystem (VBS) flächendeckend zur Verfügung zu stellen. Als das federführende Ministerium hat das Bayerische Staatsministerium des Innern daraufhin in einer ressortübergreifenden Projektgruppe ein europaweites Vergabeverfahren für die Beschaffung und Einführung eines geeigneten Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems durchgeführt. Mit Schreiben vom 8. April 2005 hat das Bayerische Staatsministerium des Innern der Arbeitsgemeinschaft Fabasoft, vertreten durch die Fabasoft Software GmbH, den Auftrag zur Überlassung und Einführung des Standardsoftwareprodukts „Fabasoft eGov-Suite+Bayern“ erteilt. Dazu schloss am 21. April 2005 der Staatsminister des Innern, Dr. Günther Beckstein, mit der Firma Fabasoft eine Rahmenvereinbarung über die Einführung eines Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems in der bayerischen Staatsverwaltung. Das allgemeine Bewusstsein, diese Beschlüsse auch umsetzen zu müssen, ist bei den Dienststellen zwar partiell vorhanden, jedoch fehlt der praktischen Durchführung häufig noch die operativ-strategische Unterstützung seitens der Führungsebenen innerhalb der Behörden. Teilweise lassen sich diesbezüglich sogar massive Akzeptanzprobleme konstatieren, die sich vor allem auf das eingesetzte Produkt von Fabasoft fokussieren, das als zu mächtig, zu voluminös, zu kompliziert, zu unhandlich und bedienungsunfreundlich beschrieben wird. Teilweise hört man auch den Vorwurf, dass die Vorgangsbearbeitung mit Fabasoft in einigen Fällen erheblich mehr Zeit in Anspruch nimmt, als dies bei der analogen Aktenführung der Fall war. Besonders die Tatsache, dass bei dem Produkt auch kleinste Mitteilungen aufwändig mit Metadaten erfasst werden müssen, es seitens des Sachbearbeiters keine Möglichkeit gibt zu entscheiden, ob belanglose Schriftstücke oder Mitteilungen in den Akt wandern oder nicht, da jede Eingabe in den Akt wandert, erregte das Missfallen der Bayerischen Staatskanzlei, weshalb man sich darüber Gedanken machte, von der vorgegebenen Linie bei der Verwendung von Fabasoft abzuweichen und eine eigene Lösung zu suchen. Untermauert wurden diese Überlegungen durch ein Be- und Entlastungskonzept anlässlich der Einführung eines elektronischen Vorgangsbearbeitungssystems. Dabei wurde deutlich, dass vor allem die Abteilungsleiter durch die elektronische Vorgangsbearbeitung zusätzlichen

Belastungen ausgesetzt werden würden, was deren Widerstand hervorrufen und gleichzeitig die Akzeptanz eines Vorgangsbearbeitungssystems verringern werde. Um jedoch dem Beschluss des Ministerrats vom 8. Januar 2008, ein Vorgangsbearbeitungs- und Dokumentenmanagementsystem in der Staatskanzlei einzuführen, gerecht zu werden, machte man sich auf die Suche nach einer Lösung, die einen geringeren Schulungsaufwand erfordert, einen besseren Bedienungskomfort aufweist und flexibler im Umgang mit der Dokumentenverwaltung ist. Die spezifischen Anforderungen an die Vorgangsbearbeitung in der Bayerischen Staatskanzlei, die insbesondere durch die große Bedeutung kooperativer Arbeitsformen und Meinungsbildungsprozesse gekennzeichnet sind, machten außerdem Funktionalitäten über die im bayerischen Standard-DMS-Programm ELDORA angebotenen hinaus notwendig. Die fachübergreifende Arbeitsweise, die Abstimmungen unter den Referaten und Abteilungen voraussetzt, produziert in der Abstimmungsphase Arbeitsergebnisse, die selten so bedeutsam sind, dass sie zu den Akten gegeben werden können. Erst die Ergebnisse des angegangenen Meinungsbildungsprozesses münden in einen formellen Geschäftsprozess, der revisionssicher zu dokumentieren und den Funktionalitäten von ELDORA zugänglich ist. ELDORA erschien für das hier skizzierte Vorgehen nicht geeignet, da die Registrierung jedes einzelnen Schriftstückes erforderlich ist und somit der Prozess der abteilungs- oder referatsübergreifenden Arbeitsweise erheblich verzögert wird. Hinzu kam als weitere Erschwernis die recht aufwändige Eingabe der Metadaten bei ELDORA.

Zur Abdeckung der genannten Anforderungen fand man in der Staatskanzlei eine neue Lösung, nämlich die Kombination aus der Kollaborationsplattform Microsoft Office Sharepoint Server (MOSS) und dem Dokumentenmanagementsystem ELDORA. Die Vorgangsbearbeitung selbst findet ausschließlich auf MOSS statt, nur die Registrierung und Langzeitspeicherung wird auf ELDORA aufgebaut.

Die Zugangsberechtigungen wurden vereinfacht. War es bei den bisherigen Systemen nötig, diese auf die Nutzer zuzuschneiden, werden sie nun hiervon abgekoppelt. Die Rechtevergabe ist nun an das Sachgebiet sowie an das Personalverwaltungssystem VIVA geknüpft. Das vollintegrierte Verfahren komplexer Anwendungen basiert auf einer SAP HR Datenbank, die durch das Bayerische Staatsministerium der Finanzen weiterentwickelt wurde, und umfasst derzeit etwa 305.000 Personalverwaltungsfälle in 11 Ressorts mit etwa 3500 Anwendern. Da die Datenbank täglich auf dem Laufenden gehalten wird, benötigt man keine aufwändigen Rechtevergaben mehr, da bei Um- und Versetzungen der neue Sachbearbeiter einfach die Rechte seines Vorgängers übernimmt. Die Zuweisung des Personalfalles erfolgt automatisch über VIVA.

Der Ablauf zur kanzleimäßigen Registrierung und Behandlung der Amtspost ist folgendermaßen geregelt:

Die allgemeine Dienstpost wird von der Posteinlaufstelle geöffnet, mit Eingangsstempel versehen und an den Vorgesetzten in Papierform weitergeleitet. Nach Sich-

tung geht die Post an die Registratur, wird gegebenenfalls entklammert, mit Trennblättern versehen, schwarz-weiß mit einer Auflösung von 300 dpi zentral gescannt, in ELDORA elektronisch erfasst und einem Vorgang/Akt zugeordnet. Nicht gescannt werden Überformate (z.B. Pläne über DIN A 3), umfangreiches Schriftgut von nur temporärer Bedeutung (Broschüren, Studien, Bücher), Originale, die nur zur Durchsicht überlassen wurden und wieder an den Absender zurückgehen, sowie Bewerbungsunterlagen.

Anschließend wird der Vorgang der zuständigen Abteilung als PDF-Datei elektronisch in das Abteilungspostfach übermittelt und zur Bearbeitung zugewiesen. Das originale Schriftstück wird in der Registratur abgelegt und nach einer Aufbewahrungsfrist von drei Monaten vernichtet. Die Ablage erfolgt chronologisch und getrennt nach Tagen. Ausgenommen von der Vernichtung sind aufbewahrungspflichtige Informationen des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, zwischenstaatliche Abkommen, Ausfertigungen von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, sonstige Urkunden, sofern die Aufbewahrung des Originals zur Stärkung der Beweissicherheit geboten ist (z.B. Verträge), sowie Papierdokumente, sofern dies aus rechtlichen Gründen erforderlich ist. In all diesen Fällen muss die Aufbewahrung des Originals vom verantwortlichen Mitarbeiter bei der Registratur veranlasst werden.

Einen Sonderfall bilden die Posteingänge bei der Servicestelle der Bayerischen Staatsregierung, die schon seit deren Existenz ausschließlich auf elektronischem Weg einlaufen und vorgehalten werden (E-Mails). Diese werden wie bereits bisher in der analogen Registratur auch in ELDORA nicht erfasst, was auf ihre schiere Menge zurückzuführen sein dürfte, da im Jahr mehrere zehntausend Anfragen zu bewältigen sind.

Die Registrierung der Schriftstücke erfolgt grundsätzlich in der Registratur. Im Verlauf der Erfassung erhält jedes Schreiben ein Kennzeichen, das sich aus dem Aktenzeichen, der laufenden Vorgangsnummer, der laufenden Dokumentennummer und dem Kürzel der Organisationseinheit zusammensetzt. Die Zuordnung zu bereits bestehenden Vorgängen und die Auswahl eines passenden Aktenzeichens erfolgt durch die Registratorin bzw. den Registrator, die nach Abschluss dieser Arbeiten die gekennzeichneten Schreiben an die jeweils zuständigen Abteilungsleiter weiterleiten, der sie dann auf die jeweiligen Referatsleiter verteilt. Das Antwortschreiben wird in der Regel mit MS-Office-Produkten erstellt und in MOSS in den entsprechenden Vorgangsordner eingestellt. Sind Abstimmungsprozesse notwendig, werden diese über MOSS abgewickelt bis eine endgültige Version erstellt ist, die dann in das formalisierte Mitzeichnungsverfahren gegeben wird. Sollten sich hier noch umfangreiche Änderungen ergeben, werden diese in einem eigenen Dokument festgehalten, das mit dem ursprünglichen Schreiben verknüpft und zum Akt gegeben wird. Kommentierungen der politischen Spitze, also des Ministerpräsidenten, der Staatsminister und Staatssekretäre, der Ministerialdirektoren werden, sofern sie elektronisch er-

folgen, farblich hervorgehoben (grün, rot, lila). Erfolgt eine abschließende z.A.-Verfügung, wird das Dokument für die weitere Bearbeitung gesperrt. Es ist nur noch ein lesender Zugriff möglich. Ein Wiederaufleben des Vorgangs ist nur durch den zuständigen Registrator in seiner Rolle als Schriftgutverwalter möglich.

Nach Abschluss des Mitzeichnungsprozesses wird das entsprechende Schreiben elektronisch an den zuständigen Vorzimmerbereich zur Reinschrift geleitet. Nach Ausdruck erhält der Schlusszeichner das Schreiben zur manuellen Unterfertigung. Schreiben, die nur elektronisch auslaufen, werden ebenfalls dem Vorzimmerbereich zur Reinschrift zugeleitet. Office-Dokumente werden anschließend in PDF-Formate umgewandelt. Systemseitig wird dokumentiert und in den Metadaten festgehalten, durch wen und wann der Versand ausgelöst wurde.

Im Anschluss an den Versand werden die Schreiben zur Übernahme nach ELDORA vorbereitet. Dazu werden alle nicht archivierungswürdigen Dokumentenbestandteile entfernt und der Vorgang der Registratur zugewiesen. Erst diese ordnet den Vorgang dem Dokumentenmanagementsystem zu; damit wird die Bearbeitung in MOSS geschlossen und nach Ablauf von 30 Tagen gelöscht. Die Aufbewahrung der Akten bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfristen und zur Übergabe an das Archiv erfolgt dann wiederum in ELDORA. In dieser Systemumgebung werden auch die Aussonderungs- und Abgabeverzeichnisse mit dem zugehörigen Aussonderungs-Client generiert.

Viele der beschriebenen Systemmöglichkeiten sind in der Staatskanzlei derzeit noch nicht umfassend realisiert. So ist ein Vorgangsbearbeitungssystem noch nicht flächendeckend eingeführt worden, begonnen wurde jedoch bereits mit der elektronischen Vorgangsbearbeitung bei den Ministerratsvorlagen – obwohl technisch sicherlich eine der anspruchsvollsten Implementierungen, sind doch über zehn Fachressorts zu synchronisieren. Dieser Weg wurde ganz bewusst gewählt, um allen Skeptikern zeigen zu können, dass die E-Akte machbar ist. Solange sie aber nicht verbindlich durch die Bayerische Staatsregierung eingeführt wird, darf man auf die Initialwirkung dieser Lösung gespannt sein.