

Sehr geehrte Leser*innen,

unseren letzten Newsletter JPUBLICity[- 360° im Jahr 2024 möchten wir dem **Schwerpunktthema „Zurück in die Zukunft?! - Der steinige Weg zur E-Akte“** widmen.

Schränke voll mit Aktenordnern, Hängeregistern, Papierbergen und abgegriffenen Unterschriftenmappen – auf vielen Schreibtischen der öffentlichen Verwaltung stapeln sich bis heute die verschiedensten Schriftstücke. Die Vorteile der elektronischen Aktenführung gegenüber der Papierform liegen auf der Hand. Und dennoch läuft so viel der Schriftgutverwaltung in der Verwaltung immer noch analog ab. Wir haben für Sie die wichtigsten Punkte zur Einführung der E-Akte beleuchtet und unsere Projekterfahrungen in diesem Newsletter zusammengefasst.

Wenn Sie sich Begleitung bei Ihrem Digitalisierungsvorhaben wünschen, wenden Sie sich gern an uns. Unsere Berater*innen stehen Ihnen unterstützend zur Seite.

Mit herzlichen Grüßen aus Dresden


Patrick Reich-Schellenberg
Geschäftsführung der B & P Management- und Kommunalberatung GmbH


Norbert Nitschke

Inhaltsverzeichnis

Neues aus unserem Unternehmen	1
Unsere aktuellen Projekte	2
Einführung der E-Akte – ein Drama in 5 Akten.....	4
Aktenführung im digitalen Zeitalter: Rechtliche Grundlagen im Überblick	8
Posteingang und Postlauf – Der Weg der Dokumente durch die Verwaltung	12
Das Dokumentenmanagementsystem als technische Umsetzung der E-Akte: Ein Leitfaden zu Funktionen, Vorteilen und Auswahlkriterien....	15
So erreichen Sie uns	18
Impressum.....	18

Neues aus unserem Unternehmen

20-jähriges Bestehen

Die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH feiert 2025 ihr 20-jähriges Bestehen. Unsere Mitarbeiter*innen und Geschäftspartner*innen haben den Weg der B & P mitgestaltet und uns dort hin geführt, wo wir heute als Unternehmen stehen.

HERZLICHEN DANK

an alle treuen Wegbegleiter*innen!

Webinarreihe - 1. Halbjahr 2025

Unsere kostenlosen Webinare waren auch im zurückliegenden Jahr sehr nachgefragt und sind wieder auf positive Resonanz gestoßen. Daher werden wir Ihnen auch 2025 ein attraktives Programm anbieten. Unser besonderes Augenmerk legen wir dabei – wie gewohnt – auf die Behandlung von aktuellen Schwerpunkten und auf die leichte Zugänglichkeit.

Sollten Sie weitere Anregungen zu Themen haben, kommen Sie gerne auf uns zu!

Wir freuen uns auf Ihre Teilnahme und den fachlichen Austausch!

[Erfahren Sie hier mehr](#)



Wir wünschen Ihnen ein besinnliches Weihnachtsfest und für das Jahr 2025 alles Gute!



Mit diesen Newsletter sprechen wir unseren besonderen Dank unseren Mitarbeiter*innen für ihr Engagement und ihre hervorragende Leistung, unseren Mandanten für das anhaltende Vertrauen und die spannenden Projekte sowie unseren Kooperationspartnern für die konstruktive Zusammenarbeit und Unterstützung aus.

Unsere aktuellen Projekte

Organisationsuntersuchung in einem landeseigenen Betrieb in Hamburg

Seit September begleitet die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH einen landeseigenen Betrieb der Freien und Hansestadt Hamburg bei der Erhebung, Analyse und Optimierung von Strukturen in ihren für Finanzen zuständigen Referat. Die Untersuchung wird voraussichtlich im Januar 2025 mit einer zukunftsweisenden Organisationsempfehlung (aufgabenbezogenes SOLL-Organigramm und Maßnahmenkatalog) erfolgreich abgeschlossen werden können.

+++

Analyse, Bewertung und Konsolidierung der IT-Landschaft für einen kommunalen Versorgungsbetrieb einer kreisfreien Stadt in Thüringen

Nachdem die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH bereits im vergangenen Jahr den kommunalen Versorgungsbetrieb bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Finanzbuchhaltungssoftware unterstützt hat, wird im Folgeprojekt die gesamte IT-Landschaft des kommunalen Versorgungsbetriebs analysiert, bewertet und etwaige Konsolidierungspotenziale herausgearbeitet.

Dazu greift die B & P auf die Methodik des IT Service Managements nach ITIL®4 zurück. Im ersten Schritt werden alle IT-technischen Ressourcen erhoben und in einem Service-Katalog gebündelt. Die Konkretisierung der jeweiligen Ressourcen erfolgt im Anschluss in einzelnen Servicescheinen, welche fachliche, kaufmännische und technische Informationen enthalten. Das Ziel ist, dem Kommunalservice Handlungsempfehlungen pro Service an die Hand zu geben, damit die IT-Landschaft zukunfts-fähig ausgerichtet werden kann.



+++

Unterstützung eines regionalen Versicherungsträgers mit Sitz in Hamburg bei der Durchführung von Stellenbewertungen gemäß Haustarif in Anlehnung an den TVöD

Die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH wurde im Juni von einem Versicherungsträger mit Sitz in Hamburg mit der „Durchführung von Beratungsleistungen zur Stellenbeschreibung und -bewertung“ nach Haustarif in Anlehnung an den TVöD beauftragt. Das Projekt umfasst insgesamt ca. 80 Beschäftigte. Neben der Vornahme von Stellenbewertungen ist auch die Durchführung von individuellen Schulungsmaßnahmen für ca. 100 Führungskräfte vor Ort geplant. Dadurch sollen diese zukünftig in die Rolle versetzt werden, partnerschaftlich im Einstellungs- und Bewertungsprozess zu unterstützen.



Aktualisierung von Stellenbeschreibungen und -bewertung gemäß TV-L für eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) mit Sitz in Magdeburg

Steigende Personalkosten auf der einen Seite und der zunehmende Wettbewerb um benötigte Fachkräfte auf der anderen Seite zwingen öffentliche Arbeitgeber zur Gestaltung von attraktiven Entgelten. Aktuelle Stellenbeschreibungen bilden regelmäßig die Ausgangsbasis für eine tarifkonforme, aber auch attraktive Eingruppierung der Beschäftigten bei öffentlichen Arbeitgebern. Aus dieser Intension heraus sollen für eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) mit Sitz in Magdeburg vorhandene Stellenbeschreibungen unter Einbindung der Beschäftigten aktualisiert und im Anschluss einer Stellenbewertung nach TV-L unterzogen werden. Ziel ist es unter Gewährleistung der Tarifkonformität, attraktive Entgelte zu erreichen und in diesem Zusammenhang Optimierungspotenzial im Rahmen der Personalgewinnung und -bindung zu nutzen. Das Projekt umfasst ca. 200 Beschäftigte.



+++

Stellenbeschreibungen mit anschließender Stellenbewertung gemäß TV-L für Europas größtes und führendes Zentrum für Exzellenz in KI und moderner Robotik mit Sitz in Stuttgart

Seit Juli 2024 ist die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH mit einem weiteren Projekt in Baden-Württemberg tätig. Die GmbH ist Europas größtes und führendes Zentrum für Exzellenz in KI und moderner Robotik und hat 2022 den operativen Dienstbetrieb aufgenommen. Das Projekt umfasst daher - neben der Erstellung neuer Stellenbeschreibungen sowie der tarifrechtlichen Bewertung nach TV-L für das gesamte Unternehmen - auch die Durchführung von Einzelgesprächen. Der nunmehr eingeübte Umgang mit der verwendeten Kollaborationssoftware ermöglicht weiterhin die notwendige flexible Zusammenarbeit auf fernmündlicher Basis mit dem Mandanten. Das Projekt umfasst 17 Beschäftigte.



B & P Management- und Kommunalberatung GmbH – Ihre erfahrenen Partner für erfolgreiche Fusionsbilanzen

Die Erstellung einer Fusionsbilanz ist ein komplexes Unterfangen, das eine hohe fachliche Kompetenz erfordert. Die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH konnte auch in diesem Jahr wieder Kommunen bei der erfolgreichen Umsetzung ihrer Fusionen begleiten. Durch unsere langjährige Erfahrung und unser tiefgreifendes Verständnis kommunaler Finanzstrukturen waren wir der ideale Partner für dieses anspruchsvolle Vorhaben. Unsere Leistungen umfassten eine Finanzanalyse, die Konsolidierung heterogener Bilanzsysteme, die Bewertung von Vermögenswerten nach einheitlichen Bewertungsmethoden sowie die Erstellung von Schnittstellen zur Migration der Finanzdaten.

+++

Erfolgreicher Abschluss: B & P stellt letzte beauftragte Eröffnungsbilanz fertig

Mit der Einführung und Umstellung auf die kommunale Doppik zum 1. Januar 2013 gemäß der SächsGemO sind die sächsischen Kommunen dazu verpflichtet, eine Eröffnungsbilanz sowie darauffolgende Jahresabschlüsse aufzustellen. Durch die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH konnte Anfang des Jahres die letzte beauftragte Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2013 erfolgreich aufgestellt werden. Die größte Herausforderung bestand dabei im Zusammentragen aller Informationen und Unterlagen, um ein prüfungssicheres Ergebnis liefern zu können.

So wurden Maßnahmen erarbeitet, die neben dem Erreichen finanzieller Ziele auch die ökologische und soziale Nachhaltigkeit fördern.



+++

Umsetzungsbegleitung Wintersport in Thüringen

Im Nachgang zur Organisationsuntersuchung Anfang 2024 begleitet die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH nunmehr den Zweckverband Thüringer Wintersportzentrum im Rahmen der Umsetzung. Neben der Unterstützung im allgemeinen Projektmanagement übernehmen wir zudem einzelne Umsetzungsschritte hin zur Vorzugsvariante für die künftige Ausrichtung des Wintersportzentrums. Dabei nutzen wir unser hausinternes interdisziplinäres Wissen über mehrere unsere Abteilungen hinweg, um das Team des Zweckverbandes bestmöglich zu entlasten, welches sich auf die anstehende Wintersaison vorbereitet.

+++

Weinböhlen - Voranschreiten der Prädikatisierung „staatlich anerkannter Erholungsort“, anstehender Termin mit der PLG

Seit März 2024 unterstützt die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH die Gemeinde Weinböhlen bei der Fortschreibung der Erholungsortentwicklungskonzeption, um das Prädikat „staatlich anerkannter Erholungsort“ wieder zu erhalten. Auftrag ist es, allen Entscheidungsträgern, touristischen Betrieben und Beteiligten sowie Einheimischen der Gemeinde einen Leitfaden für die weitere touristische Entwicklung zu übergeben. Nach erfolgreicher Projektinitialisierung und IST-Analyse wird im nächsten Schritt die Analyse bewertet. Der Beteiligungsprozess wird mit Hilfe der gebildeten Lenkungsgruppe umgesetzt, welche auch nach erfolgreicher Prädikatisierung ihre Arbeit fortsetzen soll. Der erste Termin der Lenkungsgruppe fand Anfang Oktober 2024 statt und erfolgte mit Teilnehmenden aus Verwaltung, Wirtschaft und Kultur. In Vorbereitung auf die Lenkungsgruppensitzung wurde eine Umfrage erstellt, welche das Stimmungsbild der Akteure und weiterer touristischer Leistungsträger abbilden soll.



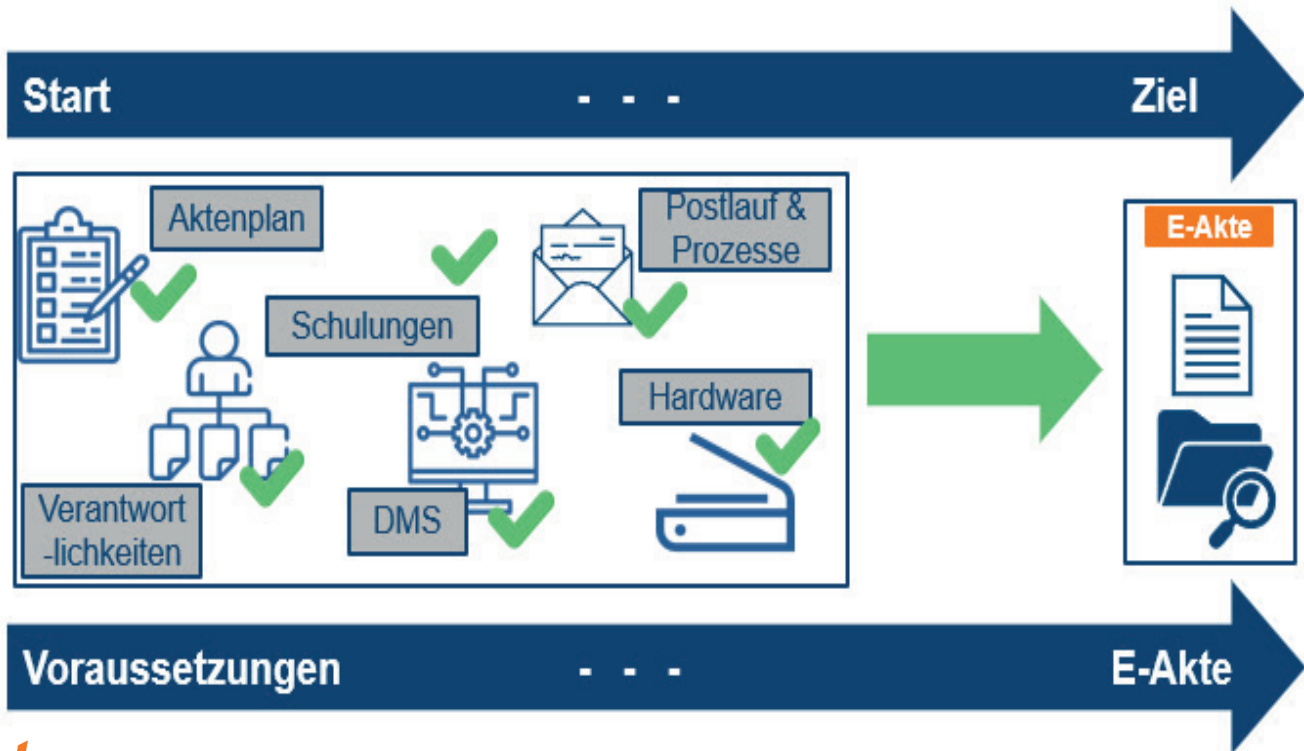
+++

Nachhaltige Haushaltskonsolidierung

Die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH legt in ihren Projekten zur Haushaltskonsolidierung zunehmend Wert auf die Integration nachhaltiger Aspekte. Zu diesem Zweck wurde bei der B & P eine Bachelorarbeit verfasst, die sich mit der Integration der 17 Sustainable Development Goals (SDGs) in Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung auseinandersetzt.

Schwerpunkt

„Zurück in die Zukunft?! – Der steinige Weg zur E-Akte“



Einführung der E-Akte - ein Drama in 5 Akten

Schränke voll mit Aktenordnern, Hängeregistern, Papierbergen und abgegriffenen Unterschriftenmappen – auf vielen Schreibtischen der öffentlichen Verwaltung stapeln sich bis heute die verschiedensten Schriftstücke. Grundsätzlich besteht Einigkeit darüber, dass dieser Zustand im Zeitalter der digitalen Transformation seinerseits schnellstmöglich ‚ad acta‘ gelegt gehört. Dies ist u. a. deshalb notwendig, weil in Zeiten von Arbeits- und Fachkräftemangel der anschwellenden Datenflut, dem wachsenden Aufgabenvolumen und den steigenden Ansprüchen an Verwaltungshandeln gar nicht anders Herr zu werden ist als mit einer vollständig elektronischen Abbildung und Dokumentation von Verwaltungsvorgängen. In Puncto Effizienz und Transparenz müssen neue Maßstäbe gesetzt werden. Es bleibt damit den staatlichen Behörden nichts anderes übrig: Stück für Stück muss die E-Akte flächendeckend Einzug halten. Die Vorteile der elektronischen Aktenführung gegenüber der Papierform liegen auf der Hand. Angefangen bei der Ressourcenschonung, über die bessere Übersichtlichkeit und die leichtere Auffindbarkeit von Informationen bis hin zur Möglichkeit des ortsunabhängigen und kollaborativen Arbeitens. Wenn es sich aber so eindeutig verhält, warum läuft dann so viel der Schriftgutverwaltung in der Verwaltung immer noch analog ab? Wie die Erfahrung zeigt: Weil die Überführung von der ‚alten‘ in die ‚neue Welt‘ keineswegs trivial ist.

Deshalb haben wir für Sie die wichtigsten Punkte zur Einführung der E-Akte beleuchtet und unsere Projekterfahrungen in diesem Newsletter zusammengefasst. Der vorliegende Artikel versteht sich als Einführung ins Thema und ist so aufgebaut, dass er Sie mit den fünf größten Hürden vertraut macht und Ihnen Hinweise an die Hand gibt, wie Sie diese Klippen gekonnt umschießen.

Da die jeweiligen Punkte miteinander verknüpft sind, lassen sich die einzelnen Stationen auch als theatrale ‚Akte‘ eines ‚Dramas‘ begreifen. Ihren Ablauf und ihre innere Verkettung zu kennen, schützt davor, dass das Schauspiel als Tragödie endet.

- (1) Voraussetzungen ordnungsgemäßer Aktenführung schaffen
- (2) E-Akte als Dreh- & Angelpunkt Ihrer Digitalisierungsstrategie begreifen
- (3) Fachlich-organisatorische Anforderungen First, technische Anforderungen Second
- (4) Personal als Schlüssel
- (5) Komplexität begreifen und Umsetzung erfolgreich steuern

(1) Voraussetzungen ordnungsgemäßer Aktenführung schaffen

Um die Komplexität zur Umstellung auf die elektronische Aktenverwaltung zu begreifen, kommt man nicht umhin, ein generelles Bewusstsein für ordnungsgemäße Aktenführung zu entwickeln. Dabei muss ein erhöhtes Augenmerk auf die rechtlichen Vorgaben und allgemeinen Grundsätze gelegt werden, die hier zu beachten sind. Nach einer einschlägigen Definition sind

„Akten [...] geordnete Zusammenstellungen von Schriftgut zu einem Sachverhalt (= Geschäftsvorfall/ Vorgang) mit eigenem Aktenzeichen. Sie können in Papierform oder in elektronischer Form vorliegen.“

(§ 56 Abs. 1 Satz 1 GGO Berlin)

Bei der Aktenführung – analog wie digital – müssen bestimmte Prinzipien wie Relevanz, Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit, Revisionsicherheit usw. eingehalten werden. In der Praxis besteht hier regelmäßig ein großer konzeptioneller Nachhol- und Schulungsbedarf.

Wir haben diese Grundlagen deshalb in einem eigenen Artikel – *„Aktenführung im digitalen Zeitalter: Rechtliche Grundlagen im Überblick“* – zusammengefasst.

(2) E-Akte als Dreh- & Angelpunkt Ihrer Digitalisierungsstrategie

Die E-Akte beschreibt die strukturierte elektronische Ablage und Bearbeitung von Schriftgut. Dafür sind mehrere Komponenten erforderlich. So umfasst ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) zur digitalen Abbildung von Abläufen (Workflows) im Einzelnen z. B. ein Inputmanagementsystem, Module zur Langzeitspeicherung und Archivierung sowie ein Vorgangsbearbeitungssystem (VBS) inkl. notwendiger Schnittstellen zu Fachverfahren oder Web-Portalen. Als Basiskomponente digitaler Verwaltungsarbeit steht die E-Akte bzw. das DMS damit im Zentrum der kommunalen IT-Landschaft. Aus diesem Blickwinkel heraus ist klar: Es braucht eine Strategie! Je mehr Komponenten zu betrachten sind, desto komplexer gestaltet sich das gesamte Vorhaben und macht eine vorausgehende konzeptionelle und planerische Arbeit unerlässlich. Nur so kann die analoge Vorgangsbearbeitung erfolgreich in die digitale Welt überführt werden.

Eine **Digitalisierungsstrategie**¹ identifiziert wesentliche Handlungsfelder der digitalen Transformationen im Hinblick auf die übergeordneten Ziele der Verwaltung. Dabei ist zwingend eine ganzheitliche Betrachtung mit Fokus auf die fachlichen Anforderungen erforderlich, um eine Verengung auf rein technische oder technologische Fragen zu vermeiden. Die Digitalisierungsstrategie beschreibt die führenden Systematiken und Prioritäten, auf deren Grundlage alle weiteren Einzelentscheidungen getroffen werden können. Leider gibt es nicht die ‚eine‘ Strategie für die digitale Transformation; jede Kommune ist aufgefordert, ihre eigene ‚digitale Agenda‘ zu gestalten. Denn die Voraussetzungen unterscheiden sich und mithin ist auch die Digitalisierungsfähigkeit in den einzelnen Verwaltungen unterschiedlich stark ausgeprägt. Eine vertiefte Beschäftigung mit den eigenen Grundlagen ist hier unbedingt nötig.

Die Einführung der E-Akte muss dabei als Herzstück der digitalen Transformation begriffen werden. Daraus ergibt sich eine zentrale fachliche Fragestellung, deren Antwort die Digitalisierungsstrategie geben muss: Welcher Strukturlogik soll die Aktenführung in Ihrer Verwaltung folgen? Unsere klare Empfehlung für den Aktenplan lautet: Orientieren Sie sich jeweils am landeseinheitlichen Produktrahmenplan, nach dem auch der kommunale Haushalt aufgebaut ist. Fahren Sie eine klare Linie und führen Sie keine parallelen Strukturen oder zusätzlichen Strukturlogiken ein. Anhand der Produkte und Leistungen der Verwaltung lässt sich klar ableiten, welche übergeordneten Akten geführt, welche dazugehörigen Vorgänge dokumentiert und welche einzelnen Dokumente abgelegt werden müssen.

¹ Hier sei auf eine aktuelle Veröffentlichung des Sächsischen Städte- und Gemeindetags verwiesen, an der wir mitwirken durften und die den kommunalen Akteuren hilft, selbst aktiv zu werden und eine eigene Digitalisierungsagenda aufzustellen: Interkommunale Zusammenarbeit in einer digitalisierten Welt - Leitfaden für eine integrierte Vorgehensweise. Abrufbar unter: <https://www.ssg-sachsen.de/de/projekte/ikz/veroeffentlichungen/ikz-in-einer-digitalisierten-welt-leitfaden/> [zuletzt gesehen am: 18.11.2024]

Unser Fazit: Machen Sie sich vor Einführung der E-Akte ausreichend Gedanken über die fachlich-organisatorischen Grundlagen und technischen Abhängigkeiten. Halten Sie diese Gedanken in einem rahmengenbenden Werk fest und betten Ihr Vorgehen an zentraler Stelle in das Gesamtgefüge Ihrer Digitalisierungsmaßnahmen ein. Wenn etwas bereits im Analogen nicht gut durchdacht und geregelt ist, wird es auch mit der besten technischen Unterstützung auch nicht reibungslos laufen. Im Artikel „Das Dokumentenmanagementsystem als technische Umsetzung der E-Akte“ haben wir für Sie beschrieben, wie sie Ihre Anforderungen an ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) klären können.

(3) Fachlich-organisatorische Anforderungen First, technische Anforderungen Second

Damit die IT die Leistungserbringung in Ihrer Organisation zukünftig bestmöglich unterstützt, muss sie an den fachlichen Anforderungen ausgerichtet sein. Diese ergeben sich wiederum vorrangig aus den angestrebten Abläufen und Arbeitsweisen (Prozessen) der Verwaltung – und das macht es so komplex.

Aus unserer Erfahrung wissen wir, dass sich in der Praxis oft zu schnell in das Projekt „Einführung der E-Akte“ hineingestürzt wird. In der Umsetzung stellt man zügig fest, dass die Komplexität deutlich höher ist, als anfänglich vermutet. Neben der fehlenden Konzeption sind es die Organisation der konkreten Abläufe, die schnell zu Fallstricken werden. Hand aufs Herz: Wie viele Ihrer Geschäftsprozesse in der Verwaltung sind vollständig im Sinne eines optimierten SOLL-Prozesses geregelt und für die Beschäftigten jederzeit zugänglich dokumentiert? Gibt es einen zentralen Posteingang? Wer scannt mit welcher Technik die analoge Post? Was passiert mit den Unterlagen, die weiterhin im Original benötigt werden? Wie werden digitale Dokumente innerhalb der Verwaltung sauber zugeordnet und verteilt? Alles fachlich-organisatorische Fragestellungen! Wenn Sie das vollständige Potenzial aus der elektronischen Vorgangsbearbeitung schöpfen wollen, müssen Arbeitsabläufe dokumentiert und entsprechende Verantwortlichkeiten inkl. Vertretungsregelungen festgelegt sein, um Workflows (automatisierte Prozesse) in den Systemen sinnvoll abbilden zu können. Eine Akte soll vollständig alle Informationen über alle Geschäftsvorfälle eines Sachverhalts enthalten. Ein Vorgang wiederum ist die kleinste Sammlung von zusammengehörenden Dokumenten aus der Bearbeitung eines Geschäftsvorfalles. Dokumente sind Einzelobjekte, z. B. E-Mails, PDFs oder andere Office-Dateien, die der Akte anhängig sind bzw. aus der sie sich zusammensetzt. Entscheidend ist, sich diese Abfolge einmal vor Augen zu führen und für den eigenen Fachbereich Aufgabe für Aufgabe bzw. Prozess für Prozess ‚durchzudeklinieren‘.



Die damit zusammenhängende Bedeutung des Geschäftsprozessmanagements für Ihre Digitalisierungsmaßnahmen arbeiten wir im Artikel „Posteingang und Postlauf – Der steinige Weg der Dokumente durch die Verwaltung“ für Sie heraus.

(4) Personal als Schlüssel

Ein weiterer wesentlicher Aspekt auf dem Weg zur digitalen Transformation ist die Einbindung des Personals. Sie sollten die Mitarbeiter*innen der Fachabteilungen frühestmöglich mit einbeziehen, gerade wenn es um die Sammlung und Priorisierung von Anforderungen für neue digitalisierte Prozesse geht. Einerseits sind die Beschäftigten Ihre Fachexperten für die betreffenden Aufgaben und Abläufe – dieses Wissen sollten Sie nutzen. Andererseits sorgen Sie damit von Anfang an für Akzeptanz, da bei den Beschäftigten ein Grundverständnis für die Veränderungsbedarfe und Lösungen erzeugt wird. Das hilft, Widerstände, Ängste und Unsicherheiten abzubauen. Auch eine frühzeitige und enge Einbindung Ihrer Personalvertretung ist wichtig.

Wenn Sie alle internen ‚Stakeholder‘ abgeholt haben, achten Sie auf eine realistische Zeitplanung. Nichts ist schlimmer, als die Vorteile der neuen Veränderung vollmundig anzukündigen, um dann in Anschluss die geweckten Erwartungen aufgrund zu ambitionierter Umsetzungshorizonte gleich wieder zu enttäuschen. Machen Sie sich klar: Die Einführung der E-Akte ist ein Langstreckenlauf. Um ins Ziel zu kommen, braucht es eine ungetrübte Kapazitätsplanung, die kontinuierlich mit externen Dienstleistern abgestimmt werden muss. Beachten Sie dabei, dass alle für die Einführung aufgewendeten Zeiten zusätzliche Aufwände sind, die für Ihre Mitarbeiter*innen neben dem Tagesgeschäft anfallen. Insbesondere den Führungskräften sollte die Priorität daher klar kommuniziert werden: Für die E-Akte muss Zeit sein.

Die Verwaltungsmodernisierung ist eine Kernaufgabe jeder Amts- oder Fachbereichsleitung.

Zu guter Letzt sollten Sie ausreichend Zeit zur Schulung für Ihre Beschäftigten einplanen. Erst wenn die neuen elektronischen Abläufe voll verstanden wurden, können diese ihre Potenziale auch voll entfalten.

(5) Komplexität begreifen und Umsetzung erfolgreich steuern

Aus den vorangegangenen Ausführungen geht hervor: Die Einführung der E-Akte ist ein nicht zu unterschätzendes, aber auch kein unmögliches Vorhaben. Es kommt darauf an, die Umsetzung richtig anzugehen. Unsere Empfehlung: Betrachten Sie die eingeführte E-Akte als das Resultat einer ganzen Reihe einzelner Maßnahmen (bzw. Teilprojekte) oder Arbeitspakete. Für eine erfolgreiche Umsetzung der notwendigen Einzelmaßnahmen sollte unbedingt auf das bewährte Werkzeug des Projektmanagements gesetzt werden.

Wenn Sie die E-Akte als ein mittel- bis langfristiges Projekt betrachten (in größeren Verwaltungen sogar als ‚Programm‘), können Sie über eine realistische Umsetzungsplanung Schritt für Schritt nachhaltige Veränderungen erzeugen. Mit der Deklaration als Projekt schaffen Sie ein Bewusstsein und einen Rahmen, um die Maßnahme mit der benötigten Aufmerksamkeit anzugehen. Im Projektmanagement gibt es etablierte Standards und Vorlagen, mit deren Hilfe Sie Ihr Vorgehen in strukturierte Bahnen lenken können. Sehr viel können Sie zudem bereits mit einer guten Vorbereitung und Planung richtig machen. Zerlegen Sie den großen „Eisbrocken“ Einführung E-Akte in kleine „Eiswürfel“, d. h. brechen Sie die Herausforderung in gut handhabbare Teilprojekte oder Arbeitspakete herunter:

- **Prozesslandkarte allgemein erstellen**
- **Prozesslandkarte je Organisationseinheit ausdefinieren**
- **allgemeine Struktur für Aktenplan entwickeln**
- **Aktenplan je Organisationseinheit ausdefinieren**
- **Rechte- und Rollenkonzept allgemein entwickeln**
- **Rechte- und Rollenkonzept je Organisationseinheit ausdefinieren**
- **SOLL-Prozess Postlauf entwickeln**
- **Anforderungen an technische Komponenten definieren**
- **technische Komponenten beschaffen**
- **Zentrale Scanstelle implementieren**
- **E-Akte und DMS je Organisationseinheit ausrollen (inkl. Schulung)**
- ...

Teilprojekte und Arbeitspakete brauchen klare Verantwortlichkeit. Finden Sie die passenden Akteure: Gibt es z. B. Digital-Lotsen oder engagierte Führungskräfte in Ihrer Verwaltung? Falls nicht, wer könnte die richtige Person sein, die strukturiert arbeitet und Digitalisierungsmaßnahmen konsequent vorantreiben kann? Fassen Sie Ihre konkreten Erwartungen in Form von (Teil-)Projektaufträgen zusammen, damit ein einheitliches Verständnis über die Aufgabenstellung gegeben ist. Bilden Sie eine Steuerungsgruppe, die zu regelmäßigen Arbeitsterminen (jour fix) zusammenkommt und das Projekt auf Basis von verpflichtenden Fortschrittsberichten der einzelnen Verantwortlichen steuert. Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Teilprojekten und Arbeitspaketen müssen bekannt und im Projektstrukturplan berücksichtigt sein. Legen Sie bei der Planung klare Fristen fest. Berücksichtigen Sie auch mögliche Risiken, die zu Verzögerungen oder zur Steigerung von Kosten führen könnten. Wenn Ihnen diese Risiken bereits während der Planung bewusst sind, können Sie bei tatsächlichem Eintreten in der Umsetzung gezielt und schnell darauf reagieren. Im Verlauf des Projekts werden zudem immer wieder richtungsgebende Entscheidungen erforderlich sein. Geben Sie dafür einen einheitlichen Rahmen vor. Definieren Sie, welche Informationen erforderlich sind, damit eine Entscheidungsvorlage als entscheidungsreif gilt und auf Basis objektiv bewertbaren Lösungsvarianten entschieden und dokumentiert werden kann.

Die Umsetzung der E-Akte wird sich über einen längeren Zeitraum ‚ziehen‘. Die regelmäßige Kommunikation der Projektstände – und Projektfortschritte! – ist deshalb wesentlich, um die Akzeptanz über die gesamte Strecke hinweg zu sichern. Dies kann beispielsweise quartalsweise in einer kurzen Versammlung erfolgen. Dort sollte der aktualisierte Projektstrukturplan vorgestellt, die Beschäftigten über zurückliegende und geplante Aktivitäten sowie erreichte Meilensteine informiert werden und im Anschluss ihre konkreten Fragen anbringen können.

Wenn Sie weiterführende Fragen haben oder sich Begleitung bei Ihrem Digitalisierungsvorhaben wünschen, wenden Sie sich gern an uns. Unsere Berater*innen stehen Ihnen unterstützend zur Seite.

Aktenführung im digitalen Zeitalter - Rechtliche Grundlagen im Überblick

Im Zeitalter der Digitalisierung sind auch Kommunalverwaltungen aufgefordert, sich zu modernisieren. Diese allgemeine Erwartungshaltung wird durch den Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene verbindlich untersetzt. Die Einführung der E-Akte nimmt dabei eine zentrale Rolle ein. Für eine erfolgreiche Umsetzung kommt es nicht zuletzt darauf an, sich die dafür einschlägigen Rechtsgrundlagen zu vergegenwärtigen. Im folgenden Artikel werden wesentliche Regelungen beleuchtet, die Sie kennen sollten.

(1) E-Government

Um die digitale Transformation in den Verwaltungen Deutschlands zu fördern und Anreize zu setzen, Dienstleistungsangebote digital zur Verfügung zu stellen, verabschiedete die Bundesregierung im Juli 2013 das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (kurz: E-Government-Gesetz, EGovG). Neben der Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsprozessen durch den Einsatz moderner IT zielt es darauf ab, den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen für Bürger*innen und Unternehmen zu erleichtern. Zudem verfolgte die damalige Bundesregierung das Ziel, die internationale Lücke zu anderen Ländern in Bezug auf den Digitalisierungsgrad der öffentlichen Verwaltung zu schließen. Das E-Government-Gesetz umfasst im Wesentlichen die elektronische Kommunikation und Aktenführung, medienbruchfreie Bearbeitung, die Verwendung der elektronischen Identität (eID), die Vermeidung von Mehrfachdatenerhebungen, elektronische Bezahlungsmöglichkeiten, Barrierefreiheit, Datenschutz und Sicherheit sowie Interoperabilität und Standardisierung.

Auf Ebene der Bundesbehörden führte dieses Gesetz erstmals zur verpflichtenden elektronischen Aktenführung sowie elektronischen Speicherung und Bearbeitung von Unterlagen. Für die jeweilige landesspezifische Regelung, die dann auch die Kommunen betrifft, sorgen die E-Government-Gesetze der Bundesländer. In Sachsen trat das E-Government-Gesetz (SächsEGovG) rund ein Jahr später, im August 2014, zur Regulierung des Einsatzes elektronischer Verfahren in öffentlichen Verwaltungen in Kraft.

Zusätzlich verabschiedete die sächsische Landesregierung im Dezember 2016 die Sächsische E-Government-Gesetz-Durchführungsverordnung (SächsEGovGDVO). Darin wird vor allem die Umsetzung von E-Government durch die vom Freistaat Sachsen bereitgestellten technischen Basiskomponenten (BaK) thematisiert und geregelt. Beide Texte beinhalten des Weiteren wesentliche datenschutzrechtliche Bestimmungen und die dazugehörigen notwendigen Informationssicherheitsstandards.

Auf die elektronische Aktenführung bezogen sehen die gesetzlichen Regelungen für die Landesbehörden eine sukzessive Umstellung der Aktenführung in öffentlichen Verwaltungen auf die E-Akte vor:

(1) Die staatlichen Behörden sollen, soweit nicht wichtige Gründe entgegenstehen und vorbehaltlich der Bereitstellung entsprechender Haushaltsmittel, die elektronische Vorgangsbearbeitung und Aktenführung einsetzen. Hierbei sind die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung und ordnungsmäßiger Aufbewahrung zu beachten.

(§ 12 Abs. 1 SächsEGovG)

Der Verweis auf die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung ist dabei besonders relevant und wird weiter unten wieder aufgegriffen. Für die Kommunen als Träger der Selbstverwaltung erwähnt das E-Government-Gesetz die elektronische Aktenführung und Archivierung lediglich als Option, bei deren Wahrnehmung per se die gleichen Maßstäbe wie auf Landesebene anzulegen sind. Hier ein Beispiel:

(4) Wird die Akte elektronisch geführt, sind in Papierform vorliegende Schriftstücke und sonstige Unterlagen nach dem Stand der Technik zur Ersetzung des Originals in elektronische Dokumente zu übertragen. Es ist sicherzustellen, dass die elektronischen Dokumente mit den vorliegenden Schriftstücken und sonstigen Unterlagen bildlich und inhaltlich übereinstimmen. Jedes elektronische Dokument ist mit einem Nachweis zu versehen, der die Übereinstimmung mit dem Original dokumentiert und durch den nachvollzogen werden kann, wann, durch wen und mit welchem Verfahren die Übertragung erfolgt ist. Handelt es sich bei dem zu übertragenden Schriftstück um eine öffentliche Urkunde, ist der Übertragungsnachweis mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen. Originale sollen vernichtet werden, wenn sie nicht zurückgegeben sind oder deren Aufbewahrung aus rechtlichen Gründen nicht notwendig ist.

(§ 12 Abs. 4 SächsEGovG)

Übrigens: Das weithin bekannte Online-Zugangs-Gesetz (OZG), dessen Nachfolger („OZG 2.0“) am 24. Juli 2024 in Kraft getreten ist, konzentriert sich mehr auf die Schaffung digitaler Ein- und Ausgangskanäle im Hinblick auf Verwaltungsleistungen. Die elektronische Vorgangsbearbeitung und Aktenführung innerhalb der Verwaltungen selbst ist deshalb nur indirekt betroffen („Black Box“), z. B. durch die Abschaffung von Schriftformerfordernissen.

(2) Aktenführung

Auch die E-Akte ist zunächst und zuerst eine Akte. In der Folge muss – neben den bereits erwähnten digitalisierungsbezogenen Regelungen – das Augenmerk vor allem auf die rechtlichen Grundlagen zur Aktenführung und Datenverarbeitung an sich gerichtet werden. Sie stellen sicher, dass die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung transparent, ordnungsgemäß und nachvollziehbar erfolgt. Zu diesen Regelungstexten gehören u. a.:

- Das **Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)**, das grundlegende Punkte zur Aktenführung in der öffentlichen Verwaltung enthält. Insbesondere § 9 VwVfG verpflichtet öffentliche Aufgabenträger im Bundesauftrag zur Aktenführung, damit der Ablauf und die Ergebnisse von Verwaltungstätigkeit nachvollziehbar sind.
- Das **Bundesarchivgesetz (BArchG)**, welches die Archivierung von Unterlagen und die Übernahme von Akten in das Bundesarchiv regelt. Es stellt sicher, dass wichtige Dokumente dauerhaft aufbewahrt werden. Dieses Gesetz findet insbesondere bei Fragen nach der Aktenwürdigkeit von Dokumenten Anwendung.
- Die **Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)**, welche den Schutz personenbezogener Daten regelt und Vorgaben zur Speicherung, Verarbeitung und Löschung von personenbezogenen Daten, die auch für die Aktenführung relevant sind, enthält.

Diese regulatorischen Grundlagen finden jeweils ihre Entsprechung oder Konkretisierung auf Landesebene (z. B. SächsVwVfG, SächsArchivG, SächsEGovG, SächsDSG).

Die Führung der E-Akte ist ebenso an die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aktenführung – basierend auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG – gebunden und dient dem effektiven Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG. Nur durch eine ordnungsgemäße Aktenführung können der rechtsstaatliche Verwaltungsvollzug, die Rechtskontrolle durch Gerichte und Aufsichtsbehörden sowie parlamentarische Überprüfungen gewährleistet werden. Die öffentliche Verwaltung ist dabei verpflichtet, folgende Gebote zu befolgen:



- **Gebot der Aktenmäßigkeit, d. h. die Pflicht zur aktenmäßigen Dokumentation von Verwaltungstätigkeiten,**
- **Gebot der Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit, d. h. alle relevanten Verfahrenshandlungen müssen vollständig und nachvollziehbar dokumentiert werden,**
- **Gebot wahrheitsgetreuer Aktenführung, d. h. alle wichtigen Verfahrenshandlungen müssen wahrheitsgemäß festgehalten werden,**
- **Gebot der Aktenauthenzität und -integrität, d. h. Aktenteile dürfen weder nachträglich entfernt noch verändert werden.**
- **Gebot der Vertraulichkeit, d. h. Akten dürfen ausschließlich Personen zugänglich gemacht werden, die sie zur Ausübung ihrer Aufgaben benötigen und**
- **Gebot der langfristigen Sicherung, d. h. der Bestand von Akten muss langfristig gesichert werden.²**

Neben den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Aktenführung gewinnt im Zeitalter der Digitalisierung der Schutz sensibler Daten immer mehr an Bedeutung und ist gerade bei der Führung einer elektronischen Akte nicht zu vernachlässigen.

² Bundesrechnungshof (2020): Positionspapier: Aktenführung und E-Akte. Abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/ver%C3%B6ffentlichungen_brh_lrh/positionspapier_eAkte.html [zuletzt gesehen am 18.11.2024]



(3) Datenschutz und Informationssicherheit

In Bezug auf datenschutzrechtliche Bestimmungen unterliegt die E-Akte zum einen der *Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)* und zum anderen dem *Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)* bzw. dem jeweiligen Landesdatenschutzgesetz. Diese übergreifenden Regelungen legen die Rahmenbedingungen für den digitalen Umgang mit Daten fest. Sie lassen allerdings einen großen Spielraum für länderspezifische Konkretisierungen, die in diesem Artikel beispielhaft auf Sachsen bezogen werden.

Zunächst allerdings gilt es abzugrenzen, was konkret sensible bzw. persönlicher Daten sind. Nach § 4 DSGVO sind das

[...] alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden „betroffene Person“) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann.

Für die E-Akte bedeutet das, dass nur jene personenbezogenen Daten verarbeitet und gespeichert werden dürfen, die nach § 3, § 22 Abs. 1 und § 23 BDSG den sogenannten Erforderlichkeitscharakter erfüllen. Dieses Kriterium ist vor der Aufnahme von Dokumenten mit entsprechenden Inhalten (inkl. Metadaten) in die E-Akte zu prüfen. Um den Grundsatz der Aktenführung „möglichst fachbezogene und nicht personenbezogene Aktenführung“ gerecht zu werden, sollten bspw. anstelle von Personennamen deren Funktionsbezeichnungen genutzt werden. Im Sächsischen Datenschutzgesetz (SächsDSG) gibt der § 13 noch einmal Konkretisierungen zur Speicherung, Verarbeitung und Nutzung der Daten vor. Die Zulässigkeit der Datenverarbeitung wird dabei noch einmal unter bestimmten Voraussetzungen in § 4 Abs. 2. SächsDSG aufgegriffen.

§ 5 DSGVO gibt für die Verarbeitung personenbezogener Daten sieben Grundsätze vor:

- 1) Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz,
- 2) Zweckbindung,
- 3) Datenminimierung,
- 4) Richtigkeit,
- 5) Speicherbegrenzung,
- 6) Integrität und Vertraulichkeit sowie
- 7) Rechenschaftspflicht.

Im Zusammenhang mit dem Datenschutz steht die übergeordnete Informationssicherheit, die sich durch drei wichtige Schutzziele auszeichnet:

- **Vertraulichkeit: Schutz von Daten und System vor unbefugtem Zugriff durch Personen, Prozesse und nicht autorisierte Anwendungen**
- **Integrität: Überprüfung von Richtigkeit, Vollständigkeit und Vertrauenswürdigkeit von Daten**
- **Verfügbarkeit: Zuverlässige Zugänglichkeit von Daten und Systemen**

Als Hilfestellung für dieses übergreifende und über die E-Akte hinausreichende Thema kann auf die Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit und Informationstechnik (BSI) zurückgegriffen werden. Das IT-Grundschutz-Kompendium stellt umfangreiche Instrumentarien und konkrete Bausteine bereit, um möglichen Gefährdungen vorzubeugen. Insbesondere sei hier auf das Projekt „Weg in die Basisabsicherung“ verwiesen, das speziell auf die Herausforderungen kleinerer Kommunen zugeschnitten ist.³

Das einschlägige *Gesetz zur Gewährleistung der Informationssicherheit im Freistaat Sachsen (Sächs-SichG)* greift auf das IT-Grundschutz-Kompendium zurück und betont dessen Berücksichtigung. Für die Kommunen als nachgeordnete staatliche Stellen ist in jedem Fall die Ernennung eines Beauftragten für Informationssicherheit verpflichtend (§ 7 Abs. 2 SächsSichG).

Datenschutz und Informationssicherheit müssen im gesamten Prozess der E-Akte, von der Erhebung über die Verarbeitung bis zur Archivierung berücksichtigt werden.

(4) Langzeitspeicherung und Archivierung

Archivierung und Langzeitspeicherung sind wesentliche Bestandteile der Aktenführung und beziehen sich im Allgemeinen auf die Aufbewahrung von Akten und Unterlagen.

Die Langzeitspeicherung umfasst den Erhalt und die Aufbewahrung elektronischer Dokumente für die Dauer der gesetzlichen Aufbewahrungsfrist. Hier stehen die Verwaltungen oftmals vor technischen und organisatorischen Herausforderungen. So muss u. a. sichergestellt werden, dass die gespeicherten Daten über lange Zeiträume hinweg unverändert bleiben und vor Manipulation geschützt sind (Datenintegrität). Dazu müssen die gespeicherten Daten vor unbefugtem Zugriff, Datenverlust und anderen Sicherheitsrisiken geschützt werden. Des Weiteren erfordert der technologische Wandel eine regelmäßige Anpassung der Speicherformate und -systeme, um die Lesbarkeit der Daten über Jahrzehnte zu gewährleisten. Diese Herausforderungen machen verschiedene Maßnahmen, wie z. B. regelmäßige Datenmigration, Einsatz von Archivierungssoftware unabdingbar. In Sachsen gilt seit Mai 2013 gemäß der VwV Aktenführung Abs. 8, dass – sofern keine anderen gesetzlichen Bestimmungen greifen – Akten und Vorgänge für einen Zeitraum von zehn Jahren sicher und wirtschaftlich aufzubewahren sind. Diese Frist beginnt mit dem Ende des Kalenderjahres, in dem die Akten und Vorgänge abgeschlossen wurden.

Nach Ablauf dieser Frist werden die Akten und Vorgänge, sofern diese als archivwürdig und von bleibendem Wert definiert wurden, ins Archiv überführt, wo sie dauerhaft und unveränderbar aufbewahrt werden. Die Sicherung und Nutzung dieser Dokumente erfolgen gemäß den archivgesetzlichen Regelungen des Bundes und der Länder – hier: Sächsisches Archivgesetz (SächsArchivG). Nach der Übernahme als Archivgut sind die öffentlichen Einrichtungen verpflichtet, die archivwürdigen Dokumente zu verwahren, zu erhalten, zu erschließen und zugänglich zu machen. Die Archivgesetze regeln zudem die Nutzung und den Zugang zum Archivgut unter Berücksichtigung von Schutzfristen, insbesondere zum Schutz der darin enthaltenen personenbezogenen Daten. Im Freistaat Sachsen ist z. B. in § 5 SächsArchivG festgelegt, ab wann Akten und Dokumente als archivwürdig eingestuft werden und im § 10 SächsArchivG werden Schutzfristen für die Benutzung von Archivgut geregelt. Wird eine Akte als nicht archivwürdig eingestuft, ist sie durch die anbietende Stelle (Verwaltung) zu vernichten. Für den sächsischen Kontext sei hier auf das Elektronische Kommunalarchiv (eIKA)⁴ verwiesen und allgemein auf die Chancen interkommunaler Zusammenarbeit, u. a. mit den Landkreisen, aufmerksam gemacht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass nur eine Teilmenge der gesetzlichen Regelungen zur E-Akte tatsächlich auf elektronisch-technische Aspekte abstellt. Vielmehr sind es in erster Linie die allgemeinen Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung und Aufbewahrung, die auch im digitalen Zeitalter ein unverzichtbares Prinzip der öffentlichen Verwaltung darstellen. Die digitale Akte muss diesen Anforderungen entsprechen. In vielen Kommunalverwaltungen ist dafür erhebliche Grundlagenarbeit notwendig. Wenn die Einführung der E-Akte erfolgreich ist, kann sie somit nicht nur die Effizienz und Transparenz der Verwaltung fördern, sondern auch maßgeblich zur Sicherung des Vertrauens der Bürger*innen in die öffentliche Verwaltung und Rechtsstaatlichkeit beitragen.

³ Abrufbar unter: https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Standards-und-Zertifizierung/IT-Grundschutz/WiBA/Weg_in_die_Basis_Absicherung_WiBA_node.html [zuletzt gesehen am: 18.11.2024].

⁴ <https://www.sakd.de/elka.html> [zuletzt gesehen am: 18.11.2024].

Posteingang und Postlauf - Der Weg der Dokumente durch die Verwaltung

Die Einführung der E-Akte, insbesondere die Implementierung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS), bringt mit großer Zuverlässigkeit einen oft vernachlässigten Querschnittsprozess ans Tageslicht: den Postlauf – vom Posteingang über die Erfassung (und ggf. Digitalisierung) bis zur korrekten Zuordnung zur sachbearbeitenden Stelle. Dieses Thema, das leicht als routinierte und vermeintlich durchoptimierte Verwaltungspraxis abgetan wird, offenbart bei genauerer Betrachtung zahlreiche Herausforderungen, die im Kontext der Einführung der E-Akte bewältigt werden müssen.



Ein oft vergessener Kernbereich

Die Einführung der E-Akte bringt weitreichende Veränderungen mit sich. Ein zentraler Punkt dabei ist die Digitalisierung und effiziente Verwaltung der zunächst weiterhin analogen Post. Was in der Theorie einfach klingt – das Scannen und Zuweisen von Dokumenten – erweist sich in der Praxis oft als komplexer Prozess mit vielen offenen Fragen.

Verwaltungen betrachten den Postlauf häufig als klar definierte Routine, die wie selbstverständlich ‚nebenbei und ganz einfach‘ digitalisiert werden könne. Es scheint, als ob es lediglich eines schlichten Scans bedürfte, der dem zuständigen Mitarbeiter zugeordnet werden kann – fertig. Doch die Realität sieht anders aus. Es tauchen schnell ungeklärte Fragen auf: Wird zentral oder dezentral gescannt? Falls nicht zentral gescannt werden soll: Erfüllen die dezentralen Scanner überhaupt die aus der Gesetzeslage folgenden technischen Anforderungen (Stichwort: Revisionsicherheit)? Was passiert mit der Post der nachgeordneten Einrichtungen? Und was geschieht mit den Originaldokumenten? Verläuft die Zuordnung der Scans über digitale Postfächer/-körbe für jede Organisationseinheit oder über direkte Zuordnung zu einzelnen Sachbearbeiter*innen? Wie wird verfahren, wenn eine Postsache mehr als eine Organisationseinheit betrifft? Müssen auch E-Mails oder Dokumente, die rechtlich nicht geöffnet (z. B. Submissionsunterlagen) oder gescannt werden dürfen, eine Registratur erhalten und wie kann diese erfolgen?

Diese Fragen zeigen nur einen Bruchteil der tatsächlichen Herausforderungen auf. Der Postlauf umfasst zahlreiche Schritte und Verantwortlichkeiten, die sorgfältig bedacht und geregelt werden müssen. Oft fehlt es an klaren (oder in der Praxis nicht gelebten) Richtlinien zur Aktenführung, was dazu führt, dass in der Verwaltung mehrere digitale und analoge Kopien eines Dokuments mit unterschiedlichen, handschriftlichen Notizen im Umlauf sind, ohne dass an einer Stelle tatsächlich eine vollständige Akte vorläge. Diese unstrukturierte Verfahrensweise, wenn sie ins Digitale überführt wird, führt dazu, dass eben jene Effizienzgewinne ausbleiben, die man sich der Digitalisierung erwartet. Ebenso sinkt in diesem Fall die Akzeptanz der Beschäftigten für die Modernisierung der Verwaltung und die damit verbundenen Aufwände.

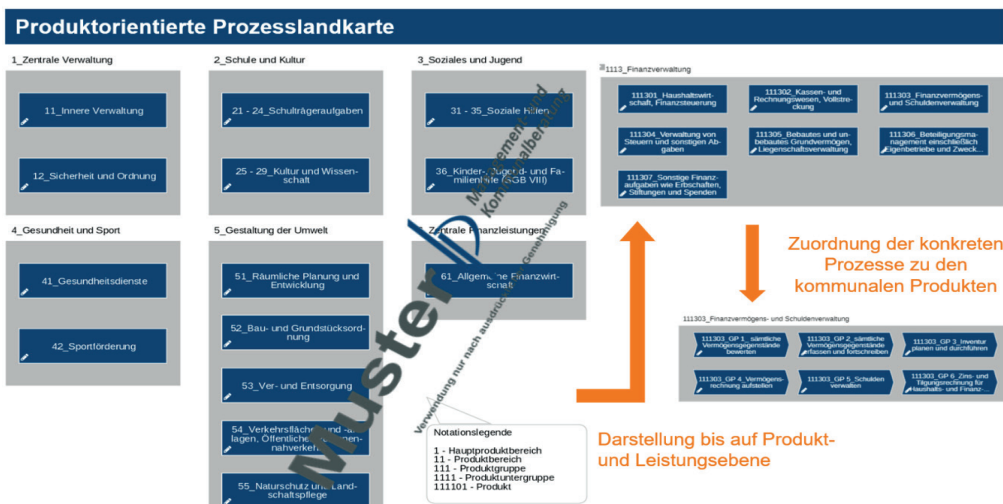


Der Schlüssel zum Erfolg: Prozessorientierung

Ein erfolgreicher Übergang zu einer digitalen Verwaltung erfordert ein Umdenken – weg von der Betrachtung einzelner Dokumente, getrennten Zuständigkeitsinseln und Funktionsbereichen hin zu einer zusammenhängenden, prozessorientierten Organisation, die sich auf die Erzeugung der gewünschten Ergebnisse (‘Outputs’) und die dafür notwendigen Abläufe konzentriert. Eine solche Neuausrichtung ermöglicht ein wirtschaftlicheres und flexibleres Verwaltungshandeln.

Die einzelnen Aktivitäten des Postlaufs (Post holen, öffnen, scannen, zuordnen, vernichten usw.) sind integrale Bestandteile eines Gesamtprozesses. Ziel ist es, die Zustellung effizient, zügig, nachvollziehbar und ordnungsgemäß zu gestalten. Sobald eine Postsache erfolgreich digital zugestellt ist, kann der nächste Prozess, beispielsweise die Rechnungs- oder Antragsbearbeitung, gestartet werden. Die einzelnen Verwaltungsprozesse verlaufen daher keineswegs unabhängig voneinander, sondern besitzen Schnittstellen zu anderen Abläufen, indem sie neue Prozesse auslösen, zusammenführen oder beenden können.

Die Übersicht über alle Verwaltungsprozesse liefert die sogenannte Prozesslandkarte (PLK). Sie veranschaulicht den listenhaft angelegten zentralen Aufgabenkatalog bzw. das Prozessregister einer Verwaltung. Mit der richtigen Geschäftsprozessmanagement-Software schafft eine PLK demgegenüber einen guten Überblick über Ihre Prozesslandschaft, indem sie durch eine grafische Darstellung Beziehungen visualisiert, d. h. Hierarchien und Schnittstellen der unterschiedlichen Abläufe in einer Verwaltung darstellt. Die Prozesslandkarte basiert auf den Aufgaben der Verwaltung (es empfiehlt sich, die PLK produktorientiert aufzubauen, um an die bewährte Gliederungslogik des kommunalen Haushalts anzuschließen). Einerseits lässt sich jede Aufgabe einem Produkt i. S. des landeseinheitlichen Produktrahmens zuordnen – andererseits steht hinter jeder Aufgabe ein Prozess. Über die PLK sind also die abstrakten Aufgaben der Verwaltung mit ihren konkreten Abläufen gekoppelt. Die PLK stellt somit eine saubere Verbindung von der Aufgaben- zur Ablagestruktur her. Wenn sich die Frage nach dem Aktenplan stellt, ist die produktorientierte Prozesslandkarte mithin ein wesentlicher Teil der Antwort.



Eigene Abbildung der B & P Management- und Kommunalberatung GmbH

Als optisch gegliedertes Verzeichnis aller Verwaltungsaufgaben und -abläufe können PLKs darüber hinaus für vielfältige weitere Anwendungsfälle genutzt werden (Datenschutz, Risikomanagement, Personalbedarfsermittlung, Digitalisierung etc.). Sie sind damit ein zentrales Dokument für die Einführung der E-Akte, aber auch für die prozessorientierte Verwaltungssteuerung insgesamt.

Die Einführung der E-Akte braucht die PLK als Übersicht und ‚Verbindungsglied‘ zwischen Aufgaben- und Ablagestruktur. Des Weiteren ist die Erfassung, Analyse und Optimierung einzelner Geschäftsprozesse notwendig. Dazu sind punktuell auch detaillierte Prozessmodelle (Ablaufdiagramme) anzufertigen – vor allem, wenn im Rahmen der E-Akte-Einführung neue SOLL-Prozesse definiert werden und geschult werden müssen. Dies gilt auch und vor allem für den Postlauf, der einen zentrale Unterstützungsprozess in der Prozesslandschaft darstellt.

Herausforderungen und Risiken

Die reibungslose und korrekte Verteilung der Post ist entscheidend für die zügige Sachbearbeitung. Verzögerungen oder intransparente Postwege können zu Fristversäumnissen und negativen finanziellen sowie revisionsgefährdenden Auswirkungen führen. Zudem basiert die Bearbeitung des Posteingangs oft auf dem individuellen Erfahrungswissen einzelner Mitarbeiter. Krankheitsbedingte Ausfälle oder altersbedingte Austritte führen daher zu Wissens- und Fähigkeitsverlust, der erst mühsam mit viel Kraft wieder aufgebaut werden muss. Prozessmanagement dagegen ist gelebtes Wissensmanagement – dokumentierte Prozesse sichern die personenunabhängige Handlungsfähigkeit der Verwaltung.

Die Einführung der E-Akte erfordert – auch im Hinblick auf den Postlauf – nicht nur gründliche fachlich-organisatorische, sondern auch technische Überlegungen. Fehlende Funktionalitäten wie Stapelscannen, verschiedene Dokumentgrößen oder fehlende Schnittstellen zu bereits im Einsatz befindlichen Fachverfahren besitzen leider erhebliches Potenzial, Aufwände zu vergrößern statt zu reduzieren. Eine tiefergehende Betrachtung i. S. eines Anforderungsmanagements ist zwingend durchzuführen (siehe Artikel „Das Dokumentenmanagementsystem als technische Umsetzung der E-Akte“).

Die Digitalisierung des Postlaufs ist eng mit der Schriftgutverwaltung und Archivierung verknüpft. Wie im Artikel „*Aktenführung im digitalen Zeitalter: Rechtliche Grundlagen im Überblick*“ ausgeführt, schreibt der Grundsatz der Aktenmäßigkeit unter anderem eine nachvollziehbare und transparente Dokumentation des eingehenden Schriftgutes vor. Mit der Digitalisierung eingehender Postsachen muss sowohl eine Antwort auf die Aufbewahrungspflichten der Originale als auch der Beurteilung der Aktenwürdigkeit digitaler Dokumente gefunden werden.

Fazit

Es zeigt sich, dass die Digitalisierung des Postlaufs weit mehr erfordert als nur das Scannen von Dokumenten. Ein prozessorientierter Ansatz schafft dabei die Grundlage für eine erfolgreiche Digitalisierung. Nur so können die Effizienzgewinne realisiert und vielleicht sogar die Begeisterung der Beschäftigten für die Verwaltungsmodernisierung geweckt werden.





Das Dokumentenmanagementsystem als technische Umsetzung der E-Akte: Ein Leitfaden zu Funktionen, Vorteilen und Auswahlkriterien

Dokumentenmanagement meint die datenbankgestützte und elektronische Verwaltung von Dokumenten. Ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) ermöglicht die strukturierte Ablage, kooperative Bearbeitung, Bereitstellung und Archivierung elektronischer Akten. Zudem lassen sich wiederkehrende administrative Abläufe wie z. B. Freigaben durch integrierte Workflows effizient abbilden.

Ein DMS dient als zentrale Basiskomponente für die elektronische Akte (E-Akte). Sein volles Potenzial entfaltet ein DMS erst, wenn es in Verbindung mit Fachverfahren genutzt wird, beispielsweise beim Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) und dem dazugehörigen Rechnungsworkflow. Wichtig ist hierbei, dass das DMS als zentrales System implementiert wird, an das die verschiedenen vorhandenen und zukünftigen Fachverfahren angebunden werden.⁵

Mit einer E-Akte und einem entsprechenden DMS lassen sich die großen Dokumentenmengen (wie Anträge, Formulare, Rechnungen, Verträge usw.) effizient verwalten. Dies ebnet den Weg zu einem papierlosen Büro und ermöglicht ressourcen- und umweltschonendes, aber vor allem ortsunabhängiges Arbeiten – sei es mobil oder aus dem Homeoffice. Die E-Akte wird zur führenden Akte und ersetzt die herkömmlichen Papierakten sowie alle analogen oder digitalen Nebenablagen vollständig.

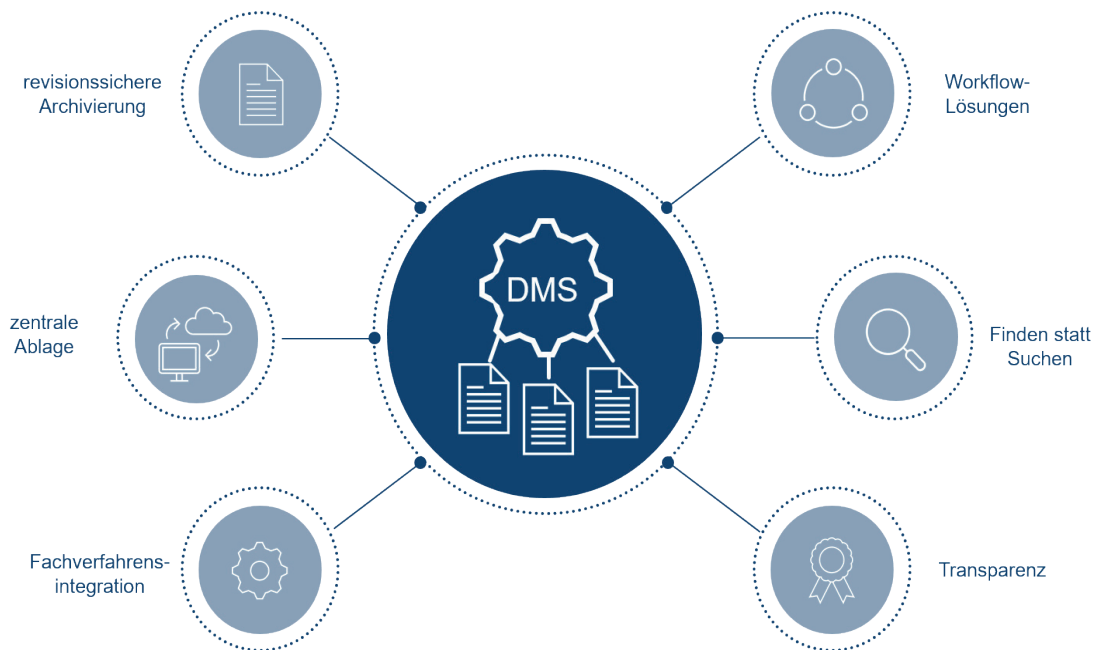
Die gleichzeitige Optimierung und Digitalisierung von Arbeitsprozessen, die durch ein DMS ermöglicht werden, können – richtig eingesetzt – zu einer erheblich gesteigerten Verwaltungseffizienz führen. Diese Vorteile machen ein DMS zu einer unverzichtbaren Komponente für moderne Verwaltungen.

Was kann konkret von einem DMS erwartet werden?

- (revisions-sichere) Ablage und Archivierung aller Arten von Schriftgut und Dateien
- Lösfristenverwaltung und Aussonderung (an Zentralarchiv, Stadtarchiv etc.)
- Scannen von Papier: kleine/große Mengen, frühes/spätes Scannen, Altbestands-scannen
- Aufnahme ins DMS und Archivierung aus Gruppenlaufwerk, E-Mail-Client, MS Office, Fachanwendungen etc.
- Attribut- und Volltextsuche sowie konfigurier- und speicherbare Suchfilter
- Aus-/Einchecken von Dokumenten mit Versionierung
- Strukturierte und zentrale Ablage von Fall- und Sachakten mit Aktenplan
- Bereitstellung von Akten und Dokumenten und Regelung von Zugriffsrechten
- Integration/Anbindung von Fachverfahren und kommunalen Portalen (möglichst über Standardschnittstellen)
- Abbildung von Workflow-Lösungen für unterschiedliche Bereiche, z. B. attributbasiertes Weiterleiten, einfache Freigabe/Genehmigung außerhalb von Fachanwendungen, Rechnungsworkflow/Eingangsrechnungsbearbeitung.

⁵ In der Praxis findet man nicht selten, dass z. B. die Dokumentenverwaltung von HKR-Verfahren oder CAFM-Software genutzt wird (diese bringen häufig herstellereitig ihr 'eigenes' DMS mit). Auf diese Weise entstehen dann – anstatt eines zentralen DMS – viele verschiedene, voneinander abgetrennte Dokumenten-'Silos'.

Ein DMS sollte zudem niedrigschwellig anpassbar sein. Kleine Änderungen an hinterlegten Workflows müssen für geschulte Anwender ohne IT-Fachkenntnisse möglich sein. Idealweise können solche Anpassungen direkt durch den Key User aus dem Fachbereich vorgenommen werden.



Um ein geeignetes DMS auszuwählen, sollte eine Organisation klar definieren, welche Ziele sie mit der Einführung verfolgt und wie sie diese Ziele im Einzelnen gewichtet. Es ist dafür zunächst außerdem wichtig, die bestehende IT-Landschaft zu kennen und vorab zu prüfen, ob und wie das DMS darin eingebettet werden kann. Liegen diese Informationen nicht vor, ist eine vorgeschaltete Analyse der Bestands-IT-Infrastruktur unumgänglich, um langfristig ein geeignetes DMS auszuwählen. Wenn eine Übersicht über die vollständige IT-Landschaft vorliegt, kann identifiziert werden, welche Fachverfahren angebunden werden muss und welches Betriebsmodell (On-Premise oder Cloud) sich aus IT-strategischer Sicht anbietet.

Aus den genannten Punkten und Fragen lassen sich erste Nutzeneffekte ableiten, die mit dem DMS erreicht werden sollen. Zudem kristallisieren sich bereits grobe Anforderungen heraus. Die Auswahl, Beschaffung und Implementierung eines DMS ist jedoch ein komplexes Vorhaben, das nicht unterschätzt werden sollte. Daher ist es ratsam, dieses als eigenständiges Projekt zu betrachten (*siehe Abschnitt fünf in Artikel „Einführung der E-Akte – ein Drama in 5 Akten“*). Es ist wichtig, die entsprechenden internen und gegebenenfalls externen Sachverständigen frühzeitig in das Projektteam einzubeziehen. Nur so kann ein solches Projekt erfolgreich umgesetzt werden, um später von den gewünschten Vorteilen des DMS zu profitieren.

Wenn Ziele festgelegt sind und das Grundverständnis erzeugt wurde, kann mithilfe des methodischen Ansatzes des **Anforderungsmanagements** (engl. Requirements Engineering) der Grundstein für die Auswahl und anschließende Beschaffung eines DMS gelegt werden. Für jede anspruchsvollere Beschaffung, die eine fachlich geeignete, effiziente und wirtschaftliche Lösung herbeiführen soll, ist ein Anforderungsmanagement unerlässlich.

Der Begriff bezeichnet die Identifizierung, Beschreibung und Gewichtung fachlicher sowie technischer Anforderungen komplexer IT-Systeme. Anforderungsmanagement ist von entscheidender Bedeutung, wenn es um die Erfüllung von Anforderungen an Software, IT-Systeme, Infrastruktur, Systemimplementierungen, Serviceleistungen und IT-Unterstützungsprozesse geht. Dies kann neben der Einführung eines DMS beispielsweise die Einführung neuer Fachverfahren, die Konzeption neuer Arbeitsplatzsysteme oder mobiler Lösungen, die Erfüllung von Serviceanforderungen oder die Optimierung der Supportstrukturen betreffen. Weiterhin liefert das Anforderungsmanagement den wesentlichen Input für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (z. B. nach dem *Fachkonzept WiBe 5.0⁶*) im Vorfeld zu Einführung einer IT-Lösung.

⁶ Abrufbar unter: <https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/it-beschaffung/wirtschaftlichkeitsbetrachtung/wibe5-0/wibe-fachkonzept-5-0.html> [zuletzt gesehen am: 18.11.2024].

Im Rahmen des späteren Beschaffungs- bzw. Vergabeprozesses kann mithilfe der definierten fachlichen Anforderungen ein Leistungsverzeichnis erstellt werden. Anhand dessen können Wertungskriterien abgeleitet werden, welche die Basis für die anschließende Zuschlagserteilung bilden. Idealerweise werden so Fehlentwicklungen bzw. Fehlkäufe vermieden.

Um über ein für die eigenen Zwecke geeignetes DMS am Markt zu entscheiden, kann insbesondere für die anfallenden Kosten und die Nutzeneffekte im laufenden Betrieb eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach dem Fachkonzept WiBe 5.0 vom CIO des Bundes durchgeführt werden. Das Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen hilft dabei, Aussagen über die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen unter Rückgriff auf einen methodisch einheitlichen Bezugsrahmen abzuleiten. Mithilfe dieses Konzepts wird dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit als Grundregel der öffentlichen Haushaltswirtschaft nachgekommen.

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zielt auf einen Vergleich der Ausgangssituation oder Bestandslösung mit mehreren Lösungsalternativen, die im Rahmen einer Marktrecherche erfasst werden. Für die Markterkundung kann die *Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen (UfAB)*⁷ genutzt werden. Die UfAB ist ein Leitfadens für IT-Beschaffer in der öffentlichen Verwaltung. Neben den anzunehmenden Aufwänden können dabei gleichzeitig wertvolle Hinweise für Planung und Umsetzung aus der Sicht der Anwender (z. B. weitere sinnvolle Funktionalitäten etc.) erhoben werden. Die aktive Recherche lässt sich bei Bedarf um direkte Anfragen bei potenziellen Herstellern ergänzen, die entsprechende Lösungen vermarkten und mit umfassenden Referenzen bei ähnlichen Institutionen aufwarten können.

Einen ersten Marktüberblick über im mitteldeutschen Raum etablierte Produkte und Hersteller liefert die nebenstehende Tabelle. Die Einführung eines DMS ist – im Rahmen der Einführung einer E-Akte – ein sogenanntes Teilprojekt und sollte erst nach der Bestandsaufnahme und Optimierung der Prozesse und der damit verbundenen Entwicklung des Aktenplans gestartet werden. Bevor sich dem DMS gewidmet werden sollte, bilden die genannten Schritte in den vorangegangenen Artikeln, insbesondere die Erhebung und Optimierung der Prozesse und die Entwicklung eines Aktenplans, wesentliche Voraussetzungen.

Produkte	Hersteller
d.velop	d.velop AG
regisafe	commundus regisafe GmbH
VIS	PDV GmbH
Winyard	LCS Computer Service GmbH

Haben Sie Fragen zur Einführung eines Dokumentenmanagementsystems in Ihrer Verwaltung? Möchten Sie weitere Informationen zur Durchführung eines Anforderungsmanagements oder einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erhalten? Kommen Sie jederzeit auf uns zu. Wir unterstützen Sie gern dabei, die wesentlichen Vorbereitungen zur Beschaffung und Einführung eines Dokumentenmanagementsystems vorzunehmen.

Wir bedanken uns bei folgenden Mitarbeiter*innen der Abteilung Organisation, Personal und Digitalisierung, die an diesem Newsletter mitgewirkt haben:



Dr. Daniel Löffelmann
Abteilungsleiter



Andrea Reck
Stellv. Abteilungsleiterin | Beraterin



Victoria Kerzig
Beraterin



Katja Schumann
Beraterin



Mariann Müller
Projektbüro



Hanna Richter
Projektbüro

⁷ Abrufbar unter: <https://www.cio.bund.de/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/it-einkauf/ufab/ufab-node.html> [zuletzt gesehen am: 18.11.2024].

So erreichen Sie uns



B & P Management- und Kommunalberatung GmbH

Franklinstraße 22
01069 Dresden

Tel.: 0351 / 47 93 30 – 30
kanzlei@bup-kommunalberatung.de
www.bup-kommunalberatung.de



Impressum

Herausgeber:
B & P Management- und Kommunalberatung GmbH, Franklinstraße 22, 01069 Dresden,
Tel.: +49 (351) 47933030 | kanzlei@bup-kommunalberatung.de
Verantwortlich für den Inhalt: Norbert Nitschke, Patrick Reich-Schellenberg

Dieser Newsletter ist ein unverbindliches Informationsangebot und dient allgemeinen Informationszwecken. Es handelt sich dabei weder um eine rechtliche, steuerrechtliche oder betriebswirtschaftliche Beratung, noch kann es eine individuelle Beratung ersetzen. Bei der Erstellung des Newsletters und der darin enthaltenen Informationen ist die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH stets um größtmögliche Sorgfalt bemüht, jedoch haftet die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH nicht für die Richtigkeit, Aktualität und Vollständigkeit der Informationen. Die enthaltenen Informationen sind nicht auf einen speziellen Sachverhalt einer Einzelperson oder einer juristischen Person bezogen, daher sollte im konkreten Einzelfall stets fachlicher Rat eingeholt werden. Die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH übernimmt keine Verantwortung für Entscheidungen, die der Leser aufgrund dieses Newsletters trifft. Unsere Ansprechpartner stehen gern für Sie zur Verfügung. Der gesamte Inhalt der Newsletter und der fachlichen Informationen im Internet ist geistiges Eigentum von der B & P Management- und Kommunalberatung GmbH und steht unter Urheberrechtsschutz. Nutzer dürfen den Inhalt der Newsletter und der fachlichen Informationen im Internet nur für den eigenen Bedarf laden, ausdrucken oder kopieren. Jegliche Veränderungen, Vervielfältigung, Verbreitung oder öffentliche Wiedergabe des Inhalts oder von Teilen hiervon, egal ob on- oder offline, bedürfen der vorherigen schriftlichen Genehmigung der B & P Management- und Kommunalberatung GmbH.

Bildquellen:

Eigene Abbildungen und Bilder: Seiten 3, 4, 13, 16 und 17

Fotografenbilder: Crispin-Iven Mokry – Fotografie & Design: Seite 17

Lizenzierte Bilder: Die Bilder auf den Seiten 1, 2, 3, 6, 9, 10, 12, 13 und 14 wurden durch Lizenzvereinbarungen mit istockphoto.com erworben.

Quelle Bild Seite 15: Quelle: <https://www.dataglobal.com/dokumentenmanagement-system>