

Der Fortschritt in den Amtsstuben marschiert

Die großen E-Government-Projekte machen DMS in der öffentlichen Verwaltung unabdingbar.

Viele Jahre lang schien die digitale Dokumentenverwaltungs-Revolution am öffentlichen Sektor vorbeizugehen. Während immer mehr Banken, Versicherungen und Industriebetriebe auf papierloses Workflow-Management umstellten und bereits in der Poststelle eingehende Papierdokumente in digitale Informationen verwandelten, blieben die Gerichte, Finanzämter und Gebietskörperschaften wahre Hochburgen von Heftern, Aktenordnern und Umlaufmappen. Jetzt gibt es eine Fülle von Programmen, neuen Technologien, aber auch heftige wirtschaftliche Zwänge, die eine effektivere, schnellere und kostengünstigere öffentliche Verwaltung notwendig machen. Der Dokumentenmanagement-Fortschritt im öffentlichen Bereich marschiert.

Dienstleistungsrichtlinie und „Deutschland online“

Viele Behörden, zum Beispiel Meldestellen und Gerichte, haben bereits begonnen, die analogen Aktengebirge durch digitales Dokumentenmanagement zu ersetzen. Jetzt kommt noch Druck von außen: Mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie und dem landesweiten E-Government-Projekt „Deutschland online“ soll durchgesetzt werden, dass alle Bürger mit allen Ämtern und Instanzen per Internet agieren können. Das Projekt einer sicheren eMail („De-Mail“), das derzeit im Pilotprojekt Friedrichshafen getestet wird, ist Ergebnis dieser Entwicklung. Die Umsetzung dieser Programme setzt voraus, dass auch in den Behörden selbst Instrumente angewendet werden, die diesen digitalen Standards entsprechen und den neuen Anforderungen standhalten können. Kein Wunder, dass sich die Mehrzahl der Einrichtungen und Kommunen, Regierungen und Behörden jetzt mit digitalen Dokumentenmanagement-Systemen beschäftigen. Die Aufgaben der

Institutionen sind aber hoch spezifisch, die Abläufe komplex, und so verursacht die Auswahl der richtigen DMS den Verantwortlichen überall graue Haare.

Von der Zielvorgabe zur Lösung

Die Digitalisierung von Vorgängen und Dokumenten hat eine Menge genereller Vorteile, die schon in der Privatwirtschaft zur breiten Einführung von DMS/ECM geführt haben:

- Dokumente sind umfassend zugänglich, nutzbar und verfügbar.
- Sicherheit und Dauerhaftigkeit der Archivierung sind bei der Wahl normgerechter Dateiformate und Sicherungstechniken gewährleistet.
- Such- und Kodierungsverfahren erleichtern das Suchen und Finden von Dokumenten- und Daten.
- IT-Technik sorgt für verringerten Registraturaufwand.
- Kompetentes Workflow-Management steigert die Effizienz der fall- und aktenorientierten Bearbeitung.
- Durchgängige Lösungskomponenten für Capturing, Bearbeitung und Archivierung schaffen Transparenz und Effizienz.

Diese allgemeinen Argumente für die Einführung eines leistungsfähigen Dokumentenmanagement-Systems lösen aber noch nicht die Frage nach der spezifischen Ausgestaltung. Hier ist das Leistungsvermögen verschiedener Systeme durchaus unterschiedlich. Was für Kommune A geeignet ist, scheidet für Kommune B möglicherweise komplett aus, weil sich die Organisations- und Arbeitsweise wesentlich unterscheidet. In ihrem Newsletter vom Dezember 2009 präsentieren die DMS-Spezialisten Ulrich Gerke und Marcus Müller vom ECM-Beratungsunternehmen Zöller & Partner eine Frageliste, die von den Verantwortlichen bearbeitet werden muss,

um auf dem Weg zur richtigen DMS voranzukommen:

- Welche Probleme sollen mit dem DMS gelöst werden?
- In welche Fachverfahren und Prozesse soll das DMS eingebunden werden?
- Sollen mit dem DMS selbst neue Fachverfahren geschaffen werden?
- Existieren generelle IT-Richtlinien der Kommune oder der Behörde mit Auswirkungen auf das DMS?
- Welches Budget steht für das Projekt zur Verfügung?

Der oder die Projektverantwortliche steht vor dem gleichen Problem wie die Kolleginnen und Kollegen in den Banken, Versicherungen und Betrieben: Wenn man erfolgreich Dokumentenmanagement einführen will, dann muss man die bestehenden Strukturen analysieren, Abläufe beschreiben und optimieren, damit man vor der ersten Anbieter-Präsentation weiß, wie die bestehenden Strukturen sich darstellen und welche Funktionalitäten für die Dokumenten-Digitalisierung benötigt werden. Ohne diese Klarheit über Strukturen und Aufgaben schafft die Präsentation und Dokumentation von DMS-Lösungen keine Klarheit, sondern Verwirrung. Gerke und Müller in dem genannten Newsletter: „Viele unserer Kunden bzw. Interessenten bestätigen, dass bei Recherchen auf Fachmessen, dem Studieren von Produktbroschüren und selbst bei mehrmaligen Produktdemonstrationen die grundsätzlichen funktionalen und technischen DMS-Produktunterschiede nicht deutlich werden.“

Dokumentenmanagement als übergreifende Lösung

Wo das Kürzel DMS verwendet wird, da entsteht oft Verwirrung. Es handelt sich nicht um einen geschützten Begriff, und deshalb werden damit auch Verfahren

bezeichnet, Dokumente aus ganz spezifischen Zusammenhängen gegliedert zu speichern und abzulegen, zum Beispiel die Ablage von Word-Dokumenten im Windows-Explorer oder die Zwischenspeicherung von Images, die ein Dokumentenscanner erzeugt hat. Um dieser Begriffsverwirrung zu entgehen, wird zur Beschreibung des „großen Dokumentenmanagements“, das für die Umstellung ganzer Verwaltungen auf digitale Dokumente erforderlich ist, auch vom „Enterprise Content Management“ (ECM) gesprochen: Das Management der Inhalte einer gesamten „Unternehmung“, worunter auch eine Behörde oder Verwaltung als Ganzes gefasst werden kann.

Solch ein ECM-Projekt beginnt mit der Aufnahme der Ist-Situation und der Soll-Anforderungen. Das bedeutet die Vollerhebung der Anforderungen möglichst vieler Ämter und Fachbereiche. So erfährt man, wie sich die Bedürfnislage an die Gesamtstruktur darstellen wird, auch dann, wenn man zweckmäßigerweise bei der Umsetzung zunächst mit einigen konkreten Projekten beginnt. So schafft man es bei der schrittweisen Umsetzung, jederzeit das große Ganze im Auge zu behalten. Außerdem wird vermieden, dass beim Start ein System ausgewählt wird, das zukünftigen Anforderungen nicht standhält.

Aus der Gesamtheit der Anforderungen wird eine Projektbeschreibung erstellt, die in etwa einem Pflichten- und Lastenheft in der Industrie entspricht. Dessen Kriterien können um einen Anforderungskatalog ergänzt werden, bei dem es um Leistungsfähigkeit des Anbieters, geforderte Referenzen und Ähnliches geht. Nützlich ist auch ein konkretisiertes Preisabfragedokument, mit dem die verschiedenen Kostenpositionen für Lizenzen, Dienstleistungen etc. recherchiert werden können. Mit diesen Grundlagen sind gute Voraussetzungen für die Auswahl des gewünschten Systems geschaffen worden.

Projektbeschreibung, Anforderungskatalog und Preisabfragedokument sind deshalb auch wichtige Grundlagen für Ausschreibung und Beschaffung. Dazu später mehr.

Domea – ein Behördenstandard?

Mit dem Titel „Dokumenten Management und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang“ (Domea) hat das Bundesinnenministerium in einem Modellprojekt einen Quasi-Standard für DMS-Umsetzung im öffentlichen Bereich geschaffen. In vielen DMS-Innovationsteams gibt es die Hoffnung, dass damit eine Norm besteht, mit der die Einführung wesentlich vereinfacht werden kann: Domea-Zertifikat als Einführungskriterium, Preisvergleich, Entscheidung – fertig. Diese Vereinfachung klappt aber gleich aus mehreren Gründen nicht. Zum einen würde ein Domea-Ausschlusskriterium die Zahl der möglichen Anbieter bisher viel zu sehr einschränken. Ende 2009 waren gerade einmal fünf DMS-Anbieter nach Domea 2.0 zertifiziert. Bei der Umsetzung der DMS-Projekte sind außerdem praktische Erfahrungen viel wichtiger als die Erfüllung eines allgemeinen Standards. Es ist sehr wahrscheinlich, dass ein Systemhaus, das bereits mehrfach ein bestimmtes Fachverfahren integriert hat, wesentlich geeigneter ist als ein Mitbewerber mit Domea-Zertifizierung ohne entsprechende Referenzen. Wer genauer wissen will, was von Domea abgeprüft und abgedeckt wird, kann sich auf den Websites des BMI darüber informieren.

Beschreibung – Ausschreibung – Entscheidung

Die Vergabeordnung sorgt für den ordnungsgemäßen Weg zum Auftrag. Sie ist aber nicht dafür da, einen wirtschaftlich unsinnigen Auswertungsaufwand zu verursachen. Deshalb empfehlen die Fachleute von Zöller & Partner, grundsätzlich ein Vergabeverfahren mit Teilnahmewettbewerb durchzuführen, um ausschließlich die Anbieter zu Angebotsabgabe aufzufordern, die auch geeignet sind, das entsprechende Projekt zu realisieren. Dafür wird ein „zweistufiger“ Anforderungskatalog benötigt. Der erste Teil ist Grundlage der Eignungsprüfung im Teilnahmewettbewerb, der zweite für die Leistungsprüfung bei der eigentlichen Angebotsaufforderung. Hier kommen auch die bei der Pro-

jektvorbereitung erstellten Dokumente Leistungsbeschreibung, Kriterienkatalog und Preisabfrage zu Einsatz. Die bewertungsrelevanten Kriterien müssen natürlich bis zum Abgabeschluss bei der Vergabestelle hinterlegt sein. Außerdem müssen die Bieter erkennen können, welche Angebotsinhalte wie nach technischen und kaufmännischen Kriterien bewertet und gewichtet werden.

Harte Fakten und weiche Kriterien

Wer schon einmal an einem komplexen Softwareprojekt mitgearbeitet hat, der weiß, dass man nicht alle für eine Systemauswahl relevanten Kriterien in einem Katalog abfragen und bewerten kann. Das gilt ganz besonders für den Themenbereich Ergonomie/Nutzerfreundlichkeit. Wenn man am Ende einer aufwändigen Ausschreibung nicht die Katze im Sack kaufen will, sind deshalb Bieterpräsentationen unabdingbar – auf jeden Fall für die zwei oder drei Anbieter, die nach der ersten Auswertung führend sind.

Die Einführung eines Dokumentenmanagement-Systems bedeutet einen tiefen Eingriff in die Struktur und die Arbeitsgewohnheiten einer Organisation. Wenn sie gelingt, ist sie die Grundlage für sehr große funktionale und organisatorische Verbesserungen. Die Ziele der EU- und Bundesprogramme von größerer Bürgernähe durch Internet-Einbindung sind ohne diese strukturellen Reformen nicht erreichbar. Sie werden aber in den Verwaltungen nur erfolgreich praktiziert, wenn es eine breite Akzeptanz gibt. Dafür ist große Sorgfalt und eine breite Beteiligung aller Betroffenen erforderlich. Und es ist ganz bestimmt nützlich, mit Hilfe eines Beratungsunternehmens und seiner Fachleute all die Erfahrungen mit einzubeziehen, die andere Behörden, Organisationen und Unternehmen bei der DMS-Einführung schon gemacht haben. Mehr als ein Jahrzehnt Praxis im Umgang mit der großen Digitalisierung in Organisationen – das sollte bei solch einem kniffligen Großprojekt niemand ungenutzt lassen. *bdw*

Weitere Informationen:

www.zoeller.de