



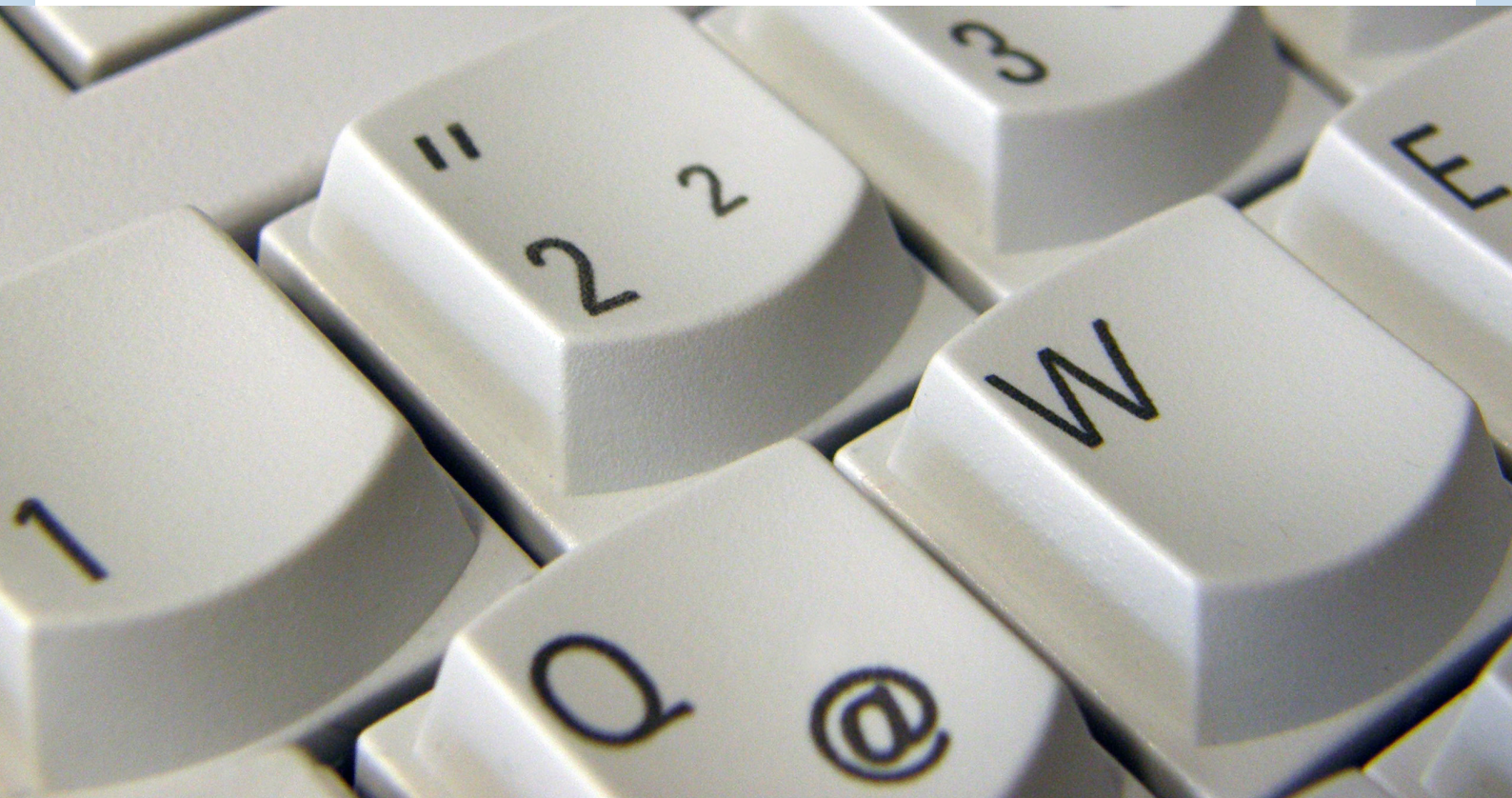
Bundesministerium  
des Innern



vernetzt und transparent  
verwaltung-innovativ.de

# Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit

Baustein Grundlagen + Bedarfsanalyse



Baustein Grundlagen +  
Bedarfsanalyse



# Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung .....	5
2	Grundlagen.....	6
2.1	Rechtlicher und organisatorischer Rahmen .....	6
2.1.1	Regelgebundenheit des Verwaltungshandelns .....	6
2.1.2	Prinzip der Aktenmäßigkeit .....	7
2.2	Der allgemeine Geschäftsgang in der Verwaltung .....	7
3	Elektronische Akten und Vorgangsbearbeitungssysteme in der öffentlichen Verwaltung .....	8
3.1	Stand der Einführung und Nutzung .....	8
3.2	Probleme in DOMEA®-Projekten .....	9
4	Trends und künftige Herausforderungen.....	10
4.1	Gesellschaftliche Trends und Herausforderungen.....	10
4.1.1	Demographie .....	10
4.1.2	Bürgerbeteiligung (Open Government).....	11
4.1.3	Haushaltskonsolidierung .....	11
4.2	Organisatorische Trends und Herausforderungen.....	12
4.2.1	Arbeitsteilung und Spezialisierung.....	12
4.2.2	Standardisierung.....	12
4.2.3	Front-/Backofficeorganisation.....	12
4.2.4	Mobiles Arbeiten.....	12
4.3	Technische Trends und Herausforderungen .....	13
4.3.1	Diensteorientierung und Modularisierung.....	13
4.3.2	Neue Kommunikationskanäle .....	13
4.3.3	Sicherheitsanforderungen.....	13

5	Zielsetzung und Aufbau des Organisationskonzepts .....	14
5.1	Zielgruppe .....	14
5.2	Aufbau .....	14
5.3	Verhältnis zur IT-Strategie .....	15
6	Bausteine elektronischer Verwaltungsarbeit .....	16
6.1	Elektronische Akte (E-Akte) .....	16
6.2	Elektronische Vorgangsbearbeitung .....	18
6.3	E-Zusammenarbeit .....	19
6.4	E-Fachverfahren .....	20
7	Auswahl der geeigneten Bausteine zur elektronischen Verwaltungsarbeit .....	22
7.1	E-Akte als Basis .....	22
7.2	Auswahl der geeigneten Bausteine für die Prozessunterstützung .....	23
7.2.1	Strukturierungsgrad des Geschäftsprozesses .....	23
7.2.2	Aktentyp .....	24
7.2.3	Arbeitsformen .....	25
7.2.4	Empfehlungen zur Auswahl der geeigneten elektronischen Prozessunterstützung .....	25
	Literaturverzeichnis .....	28
	Abkürzungsverzeichnis .....	29

# 1. Einleitung

Die Informations- und Kommunikationstechnologie bietet eine reichhaltige Palette von Möglichkeiten, um die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung effektiver und effizienter zu machen. So ist die elektronische Kommunikation per E-Mail längst selbstverständlich. Schriftgut kann elektronisch verwaltet, Prozesse können elektronisch abgewickelt werden. Hinzu kommen neuere Entwicklungen, wie Bürgerportale, soziale Netzwerke oder Wikis.

Das *Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit* unterstützt Behörden dabei, aus dem großen Angebot die für sie passenden Verfahren auszuwählen und erfolgreich in die Praxis umzusetzen. Es basiert auf der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO Bund) und der Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien (RegR Bund). In seinen grundlegenden Feststellungen eignet sich das Konzept auch für Länder und Kommunen. Es löst das bisherige DOMEA®-Konzept ab.

Elektronische Verwaltungsarbeit im Sinne dieses Konzeptes umfasst:

- elektronische Schriftgutverwaltung (E-Akte) einschließlich der elektronischen Langzeitspeicherung und Aussonderung sowie
- elektronische Prozessunterstützung durch:
  - elektronische Vorgangsbearbeitung
  - elektronische Zusammenarbeit und
  - Fachverfahren

Das Organisationskonzept ist nach dem Baukastensystem aufgebaut. Der vorliegende Baustein „*Grundlagen und Bedarfsanalyse*“ ist als Einstieg in die Materie konzipiert. Er stellt die Grundlagen des Verwaltungshandelns dar, beschreibt unterschiedliche Bedarfe der Behörden und weist auf die dazu passenden Bausteine des Organisationskonzeptes hin.

## 2. Grundlagen

Die Tätigkeit der Verwaltung vollzieht sich in einem rechtlichen und organisatorischen Rahmen, der auch für die

elektronische Verwaltungsarbeit verbindlich ist und konkrete Vorgaben enthält.

### 2.1 Rechtlicher und organisatorischer Rahmen

Wesentliche Grundsätze staatlichen Handelns leiten sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ab, das u. a. in Artikel 20 Grundgesetz verankert ist. Es beinhaltet zum Beispiel folgende Prinzipien:

- Gewaltenteilung (Legislative, Exekutive, Judikative)
- Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes
- Verhältnismäßigkeitsprinzip
- Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes sowie
- Rechtssicherheit, Vertrauensschutz und Rechtsklarheit

Die öffentliche Verwaltung unterliegt als Teil der Exekutive dem Rechtsstaatsprinzip. Dieses ist auch zu gewährleisten, wenn IT-Verfahren eingesetzt werden.

#### 2.1.1 Regelgebundenheit des Verwaltungshandelns

Aus dem Vorrang des Gesetzes ergibt sich das Prinzip der Regelgebundenheit des Verwaltungshandelns.

Für den Bereich der Schriftgutverwaltung und des Geschäftsgangs bedeutet dies: Sofern eine Rechtsvorschrift oder behördeninterne Regelung Anforderungen an die Schriftgutverwaltung und den Geschäftsgang festschreibt, sind diese durch die öffentliche Verwaltung zu beachten.

#### 2.1.2 Prinzip der Aktenmäßigkeit

Die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz sowie die Gewährleistung des effektiven Rechtsschutzes bedingen, dass die Verwaltung ihr Handeln in Akten dokumentiert. Das Prinzip der Aktenmäßigkeit beinhaltet folgende Grundsätze:

- Der Stand einer Sache muss jederzeit aus den Akten ersichtlich sein.
- Es dürfen keine Schriftstücke unbemerkt entfernt oder verändert werden.
- Alle entscheidungs- und damit aktenrelevanten Unterlagen und Bearbeitungsschritte eines Geschäftsvorfalles sind in der Akte zu führen und für Dritte nachvollziehbar zu dokumentieren.<sup>1</sup>

Diese Prinzipien lassen sich nur einhalten, wenn vollständige Akten geführt werden. Diese bilden die Grundlage zur Kontrolle des Verwaltungshandelns durch Aufsichtsbehörden oder Gerichte. Sie dienen damit der Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns und damit einer rechtmäßigen Verwaltungsarbeit.<sup>2</sup> Das Prinzip der Aktenmäßigkeit ist für die gesamte Dauer, in der die Unterlagen für die behördliche Aufgabenerfüllung benötigt werden, sicherzustellen.

Weiterhin sind folgende Rechtsvorschriften für die elektronische Verwaltungsarbeit von besonderer Bedeutung:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Zur Aktenrelevanz vgl. 6.1.

<sup>2</sup> Vgl. auch Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz i.V.m. Grundsatzpapier „Aktenrelevanz von Dokumenten“ der AG IT-gestützte Verwaltungsarbeit, 2009 sowie Skrobotz, Jan: Das elektronische Verwaltungsverfahren. Die elektronische Signatur im E-Government, Berlin, 2004.

<sup>3</sup> Zudem soll durch das geplante E-Government-Gesetz des Bundes die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung erleichtert und Bund, Ländern und Kommunen ermöglicht werden, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten.

- Verwaltungsverfahrensgesetz
- Verwaltungsgerichtsordnung und Zivilprozessordnung
- Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder
- Bundesdatenschutzgesetz und Landesdatenschutzgesetze
- Archivgesetze des Bundes und der Länder
- Bürgerliches Gesetzbuch und

- Signaturgesetz und Signaturverordnung

Ferner sind organisatorische Regelungen zu berücksichtigen, die entweder behördenübergreifend oder -intern gelten:

- Geschäftsordnungen (zum Beispiel GGO Bund) und
- Registraturrichtlinien (zum Beispiel RegR Bund) bzw. Aktenordnungen

Der rechtliche und organisatorische Rahmen wird insbesondere im Baustein E-Akte näher erläutert.<sup>4</sup>

## 2.2 Der allgemeine Geschäftsgang in der Verwaltung

Der Geschäftsgang ist ein durch Vorschriften und interne Regelungen der einzelnen Behörden vorgeschriebener Weg zur Bearbeitung von Geschäftsvorfällen. Zu den Vorschriften, die den Geschäftsgang im Grundsatz regeln, gehören die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien sowie die Registraturrichtlinie Bund. Diese können von den einzelnen Behörden durch interne Regelungen konkretisiert und ergänzt werden.

Grundsätzlich wird ein Geschäftsgang (behördlicher Prozess) durch ein auslösendes Ereignis gestartet (zum Beispiel durch einen Antrag). Er wird im Weiteren durch Verfügungen und Vermerke gesteuert und durch eine Schlussverfügung beendet.

In der Regel verläuft der allgemeine Geschäftsgang nach folgendem Muster:

- Posteingang (elektronisch oder in Papierform)
- Erfassung des Posteinganges
- Weiterleitung an die zuständige Organisationseinheit, von dort ggf. Unterrichtung und Beteiligung der Vorgesetzten sowie Verfügungen an die bearbeitende Person
- Registrierung (Zuordnung zum Vorgang/zur Akte) und Vergabe des Aktenzeichens

- Bearbeitungsprozess (weitere Beteiligungen, Zeichnung)
- Postausgang (elektronisch oder in Papierform) und
- Ablage in der Akte

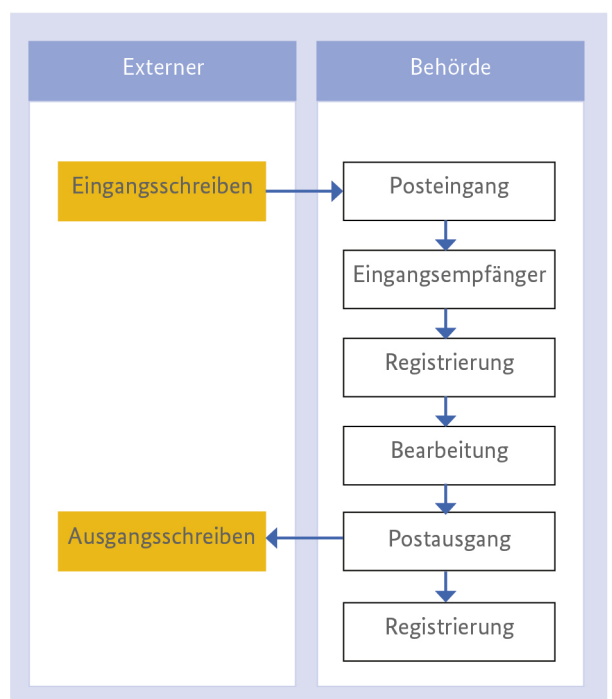


Abbildung 1: Schematischer Ablauf des Geschäftsganges

<sup>4</sup> Vgl. Baustein E-Akte Kap. 2.6.1

## 3. Elektronische Akten und Vorgangsbearbeitungssysteme in der öffentlichen Verwaltung

### 3.1 Stand der Einführung und Nutzung

Mit den Regierungsprogrammen BundOnline 2005 und DeutschlandOnline bekam die Einführung von E-Government-Lösungen in der Bundesverwaltung eine neue Dynamik. Es wurden viele Fachverfahren zur elektronischen Unterstützung strukturierter Prozesse umgesetzt. Beispiele hierfür sind das Meldewesen, der elektronische Rechtsverkehr, die Umsetzung der Europäischen-Dienstleistungsrichtlinie sowie das Projekt „Einheitliche Behördennummer 115“. Parallel dazu wurden zahlreiche Projekte zur Einführung von elektronischen Akten initiiert.

Die damit verbundenen – teils gezielt vorangetriebenen, teils rein faktisch entstandenen – Änderungen der behördlichen Arbeitsweise müssen von organisatorischer Seite angemessen begleitet und gesteuert werden. Hierzu hat das BMI ein grundlegendes Konzept für die elektronische Verwaltungsarbeit herausgegeben (zunächst als Konzept „Papierarmes Büro“, später als sogenanntes „DOMEA®-Konzept“).

Auch in den Bundesländern wurden Projekte zur Einführung von E-Akten und Vorgangsbearbeitungssystemen umgesetzt. Ziel war es, einheitliche Lösungen innerhalb der Landesverwaltungen einzuführen, um u. a. Ressourcen und Lizenzkosten zu sparen. In vielen Bundesländern wurden Kompetenzzentren für Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssysteme (DMS/VBS) aufgebaut.

Trotz der Erfolge bei der Abbildung strukturierter Prozesse in Fachverfahren konnten die internen Verwaltungsprozesse, die durch überwiegend teilstrukturierte Prozesse gekennzeichnet sind, nicht im gleichen Maße elektronisch umgesetzt werden. Zwar wird insbesondere die Einführung elektronischer Akten als notwendige Tatsache erachtet, dennoch führten entsprechende Einführungsprojekte in der Vergangenheit nicht immer zu den gewünschten Erfolgen. Die Euphorie der frühen Jahre ist verflogen.

Aktuell rücken neue technische Möglichkeiten, wie die elektronische Unterstützung der Zusammenarbeit in den Fokus des Interesses.



## 3.2 Probleme in DOMEA®-Projekten

Für die verzögerte Einführung von DMS/VBS-Lösungen in der Verwaltung gibt es verschiedene Ursachen. Zu den häufigsten zählen:<sup>5</sup>

- Den Projekten mangelte es an klaren messbaren Zielsetzungen.
- In vielen Projekten fehlte die aktive Unterstützung durch die Behördenleitung.
- Der organisatorische Anteil für die Ist-Analyse und die bedarfsgerechte Sollkonzeption wurde unterschätzt. Gleiches gilt für den Aufwand, um organisatorische Regelungen anzupassen.
- Die elektronische Aktenführung und die Vorgangsbearbeitung ermöglichen es, Prozesse und Strukturen zu optimieren. Dies konnte häufig nicht durchgesetzt werden, mit der Folge, dass die bisherigen, auf die papierbasierte Bearbeitung ausgerichteten Prozesse unangepasst elektronisch abgebildet wurden.
- Insbesondere im Bereich Veränderungsmanagement wurden zu wenig begleitende Maßnahmen durchgeführt.
- Oftmals wurde eine umfassende Information der Beschäftigten über die mit der Einführung verbundenen Ziele sowie deren aktive Beteiligung vernachlässigt.
- Die auf den Bedarf der Verwaltung adaptierten DOMEA® zertifizierten DMS/VBS-Lösungen haben Schwächen in der Softwareergonomie, die zu Akzeptanzproblemen führten.

- Komplizierte organisatorisch-technische Lösungsansätze (elektronische Signaturen im Geschäftsgang) verunsicherten die Behörden.
- Auch nicht abschließend geklärte oder unterschiedlich gehandhabte rechtliche Fragestellungen, wie beispielsweise das ersetzende Scannen (Digitalisierung und Vernichtung der Papierdokumente), führten zu einer abwartenden Haltung und damit verbundenen Mehraufwänden.

Das DOMEA®-Konzept selbst zeigt, kritisch betrachtet, rückwirkend zwei Mängel auf:

- Mit seinem sehr umfassenden Anforderungskatalog und dem aufwändigen Zertifizierungsverfahren hat das Konzept den Fokus zu sehr darauf gelenkt, ein entsprechendes Produkt auszuwählen.
- Das von DOMEA® fokussierte Vorgangsbearbeitungssystem stellt nicht für jede Behörde die beste Lösung dar. Neuere Möglichkeiten, wie Plattformen für Projektarbeit und die behörden- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit, blieben unberücksichtigt.

Aufgrund dieser Probleme, die in den bisherigen Umsetzungsprojekten mit unterschiedlichen Schwerpunkten auftraten, blieben Projektergebnisse oftmals weit hinter den gesteckten Erwartungen zurück.

<sup>5</sup> Ergebnisse eines internen Workshops auf Bundesebene.

## 4. Trends und künftige Herausforderungen

Aus den bisherigen Erfahrungen ergibt sich die Notwendigkeit, die Herangehensweise an DMS/VBS-Projekte grundsätzlich zu überdenken. Um auch zukunftsfähige Aussagen treffen zu können, müssen aktuelle gesellschaft-

liche, organisatorische und technische Trends und Herausforderungen sowie deren Auswirkungen auf die elektronische Verwaltungsarbeit berücksichtigt werden.

### 4.1 Gesellschaftliche Trends und Herausforderungen

#### 4.1.1 Demographie

Der die Gesellschaft am nachhaltigsten verändernde Trend ist die demografische Entwicklung; die zunehmende Alterung unserer Gesellschaft. Die öffentliche Verwaltung ist von dieser Entwicklung besonders stark betroffen. Die Beschäftigtenzahlen<sup>6</sup> in der unmittelbaren Bundesverwaltung sind seit 1991 um rund ein Drittel von 651 954 Per-

sonen (1991) auf 452 265 Personen (2011) gesunken. Damit einhergehend hat sich das Durchschnittsalter der Beschäftigten (ohne Soldaten) in den vergangenen 17 Jahren von 42 auf 45 Jahre erhöht.

Die Altersstruktur der Beschäftigten lässt sich wie folgt abbilden:

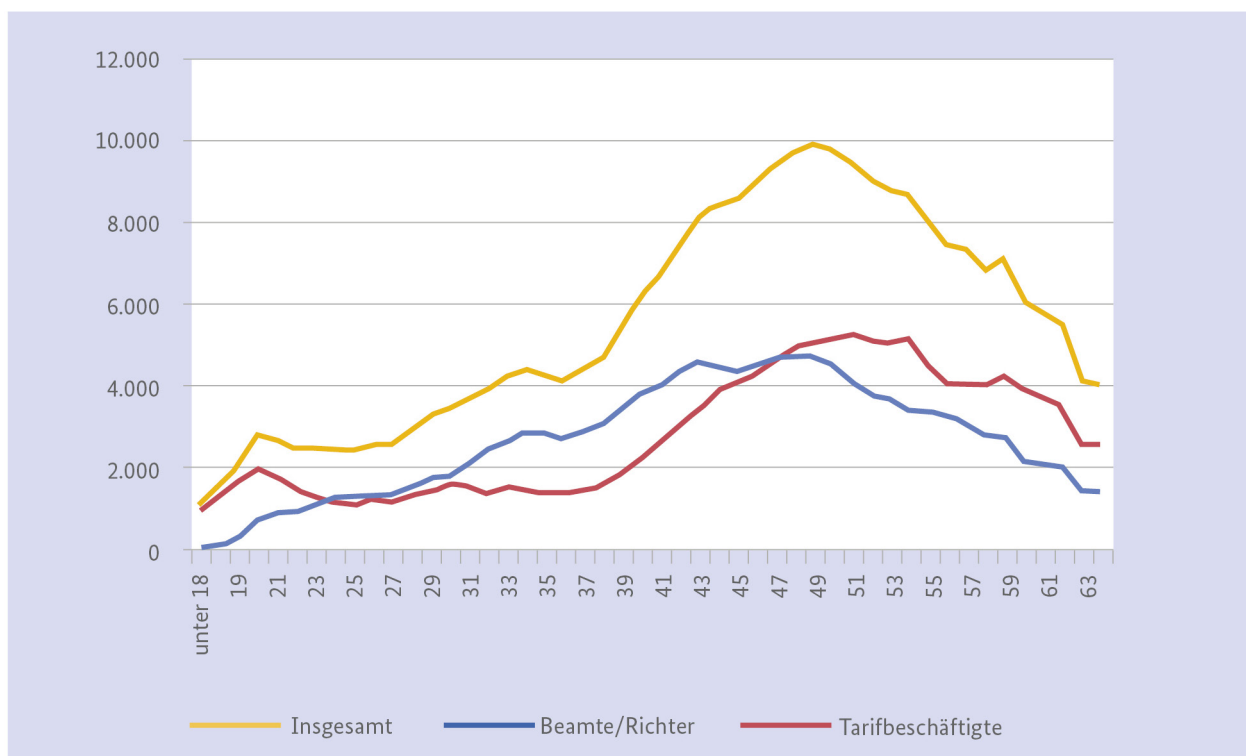


Abbildung 2: Altersstruktur in der Bundesverwaltung im Jahr 2011

<sup>6</sup> Die Zahlen beruhen auf dem Dienstbericht „Beschäftigte des Bundes nach Einstufungen und Altersgruppen“ vom Statistischen Bundesamt zum Stichtag 30.06.2011. Die o. g. Zahlen differenzieren nicht nach Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten; unter dem Begriff „Beschäftigte“ werden Beamte, Richter, Soldaten und Arbeitnehmer verstanden; auch Personen in Ausbildung wurden berücksichtigt. Beschäftigte des Bundeseisenbahnvermögens (bis 1993 Deutsche Bundes-/Reichsbahn) und der Deutschen Bundespost (1995 durch Privatisierung aus dem öD ausgeschieden) fanden keinen Eingang in die o. g. Zahlen.

Es ist absehbar, dass in den nächsten 10 bis 15 Jahren ein großer Teil der Beschäftigten aus Altersgründen aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden wird. Aus dieser Entwicklung ergeben sich zwei wesentliche Herausforderungen:

- die Vermeidung von Wissensverlusten durch Wissenstransfer und
- die Möglichkeit der Nachbesetzung freiwerdender und verfügbarer Stellen

Um das aktenrelevante Wissen der ausscheidenden Beschäftigten für die Verwaltung zu erhalten, ist es wichtig, dieses Wissen vollständig und effizient recherchierbar vorzuhalten. Dies lässt sich mit elektronischen Akten sicherstellen. Die in den elektronischen Akten vorgehaltenen Informationen bilden zudem die Basis für künftige Wissensmanagementsysteme in der Verwaltung.

Der demografische Wandel wird zudem zu einer Erhöhung des Durchschnittsalters des Personals führen. Daher muss gleichzeitig die altersgerechte Gestaltung der Arbeit in den Blick genommen werden. Schließlich dürfen die Aspekte einer modernen Arbeitsplatzausstattung und effizienter Abläufe bei dem sich abzeichnenden Wettbewerb um qualifizierte Beschäftigte nicht vernachlässigt werden.

#### 4.1.2 Bürgerbeteiligung (Open Government)

Mit der Aufnahme des Themas Open Government in das Regierungsprogramm „Vernetzte und Transparente Verwaltung“ durch die Bundesregierung treten Aspekte der Transparenz, Zusammenarbeit und Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung weiter in den Vordergrund. Besondere Bedeutung für diese drei Aspekte hat dabei Open Data, das heißt das Verfügbarmachen von Datenbeständen der öffentlichen Hand, in der Regel in Form von Rohdaten zur Nutzung, Weiterverwendung und Weiterbereitung in maschinenlesbarer Form. Die Bereitstellung und öffentliche Nutzung von Datenbeständen betrifft insbesondere Bereiche wie:

- Statistiken
- Geodaten
- Umweltdaten sowie
- Daten politischer oder verwaltungsrechtlicher Entscheidungsprozesse (Planfeststellungsverfahren)

Dies hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die Ausgestaltung der elektronischen Verwaltungsarbeit. Daten, die verwaltungsintern in IT-Verfahren vorliegen und „open data“, das heißt für die Veröffentlichung frei gegeben sind, sollten schrittweise in medienbruchfreie und barrierefreie Veröffentlichungsprozesse eingebunden werden. Dabei müssen ggf. bestimmte Freigaberegulungen sowie Formatwandelungen beachtet und in die Konzeption einbezogen werden. Darüber hinaus werden Bürger stärker über elektronische Medien in Entscheidungsprozesse eingebunden.

#### 4.1.3 Haushaltskonsolidierung

Schuldenabbau und Haushaltskonsolidierung stehen bereits seit Jahren im Mittelpunkt der finanzpolitischen Bemühungen der Bundesrepublik. Dem Anliegen wurde zuletzt durch die „Schuldenbremse“, das heißt der Verankerung der maximalen Nettokreditaufnahme im Grundgesetz, Rechnung getragen.<sup>7</sup>

Der Sparzwang wird in den nächsten Jahren den Druck zum effizienten Verwaltungshandeln deutlich erhöhen. Einsparpotenziale in den öffentlichen Verwaltungen liegen in großem Maße in der Prozessoptimierung und medienbruchfreien elektronischen Abwicklung der Verwaltungsprozesse. Beides wird in künftigen Projekten zur elektronischen Verwaltungsarbeit deutlich an Bedeutung gewinnen.

<sup>7</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), BGBl. 2009 I, S. 2248.

## 4.2 Organisatorische Trends und Herausforderungen

### 4.2.1 Arbeitsteilung und Spezialisierung

Vor dem Hintergrund der bestehenden und anstehenden Kosteneinsparungen wurde und wird verstärkt überlegt, welche unterstützenden Prozesse, wie beispielsweise im Bereich Haushalt, Personalangelegenheiten oder im Bereich von IT-Dienstleistungen, nicht mehr zwingend von jeder Behörde einzeln erbracht werden müssen, sondern wie diese stattdessen durch spezialisierte Verwaltungsbereiche als Dienstleistung angeboten werden können. Dieser Trend wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen. Damit einhergehend werden auch die elektronische Kommunikation und der Dokumentenaustausch zunehmen.

### 4.2.2 Standardisierung

Der Datenaustausch zwischen den eingesetzten Verfahren innerhalb der Verwaltung aber auch zwischen Verwaltung und Bürgern und Unternehmen erfordert eine Interoperabilität der Anwendungen. Mit der XÖV-Systematik ist hier bereits ein Mechanismus erfolgreich implementiert worden. Dieser wird in Zukunft genutzt werden müssen, um weitere fachliche Austauschformate zu definieren.

### 4.2.3 Front-/Backofficeorganisation

Mit der Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie und der damit verbundenen Arbeitsteilung zwischen einheitlichem Ansprechpartner (Frontoffice), als Schnittstelle der Verwaltung zu den Antragstellern, und der Fallbearbeitung in den zuständigen Behörden (Backoffice) wurde eine Organisationsform, die bereits im kommunalen Umfeld als Bürgerbüro erfolgreich eingeführt wurde, wieder verstärkt diskutiert.

Die Front-/Backofficeorganisation wird in den nächsten Jahren deutlich an Bedeutung gewinnen, da diese einerseits die Dienstleistungsorientierung gegenüber den Verwaltungskunden steigern kann und es andererseits den Verwaltungsfachkräften ermöglicht, sich auf die Kernaufgaben zu fokussieren. Auch hier bilden die Umsetzungsformen der elektronischen Verwaltungsarbeit die organisatorische und technische Basis.

### 4.2.4 Mobiles Arbeiten

Mit der zunehmenden Nutzung von Internettechnologien bestehen für die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung auch zunehmende Möglichkeiten ortsunabhängig auf die zu ihrer Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten und IT-Verfahren zugreifen zu können. Es ist zu erwarten, dass sich dieser Trend analog zur Privatwirtschaft auch in der öffentlichen Verwaltung in den nächsten Jahren deutlich verstärken wird. Hieraus ergaben sich geänderte bzw. neue Anforderungen an die Datensicherheit, die Ablauforganisation sowie die Führungskultur in den Behörden.

## 4.3 Technische Trends und Herausforderungen

### 4.3.1 Dienstorientierung und Modularisierung

Der Trend zur Dienstorientierung und Wiederverwendbarkeit führt zu neuen Anforderungen an die künftige fachliche Spezifikation der IT-Unterstützung. IT-Infrastrukturen und Softwareentwicklung sind entsprechend umzustellen. Hier wird künftig zu prüfen sein, welche Anforderungen sich mit bereits vorhandenen Diensten realisieren lassen, welche zu beschaffen sind und wie diese zu einer Lösung zusammengefügt werden.

### 4.3.2 Neue Kommunikationskanäle

Video- und Webkonferenzen sowie die standortübergreifende Dokumentenbearbeitung mit Werkzeugen der E-Zusammenarbeit bieten die Möglichkeit, Dokumente in einer Web- oder Videokonferenz durch die Teilnehmer gemeinsam zu bearbeiten. Für die Bundesverwaltung können so beispielsweise Reisen zwischen den Standorten Bonn und Berlin reduziert werden.

Künftig wird der Willensbildungsprozess stark durch die neuen elektronischen Kommunikationskanäle (sogenanntes Web 2.0, zum Beispiel soziale Netzwerke und Wikis) getrieben werden und auch die Verwaltung wird diese Plattformen zur eigenen Kommunikation nutzen. Gleichzeitig muss sie sicherstellen, dass die kommunizierten Inhalte – sofern aktenrelevant – in der E-Akte dokumentiert werden.

### 4.3.3 Sicherheitsanforderungen

Die Zunahme der Kommunikation zwischen den Behörden und zwischen Behörden und Bürgern sowie Unternehmen, insbesondere im Rahmen von medienbruchfreien Prozessketten, stellt erhöhte Anforderungen an die Sicherheit und Rechtsverbindlichkeit der Kommunikation. Mit dem elektronischen Personalausweis (Identitätsfunktion) und der künftigen De-Mail (eindeutige Versand- und Empfangsbestätigung, Authentizität des Absenders) sind wichtige Schritte zur Verbesserung der Sicherheit eingeschlagen worden. Diese sind in die künftige elektronische Verwaltungsarbeit einzubeziehen.

## 5. Zielsetzung und Aufbau des Organisationskonzepts

Mit Hilfe des Organisationskonzepts sollen die Behörden ihre Anforderungen an die elektronische Unterstützung ihrer Verwaltungstätigkeit ermitteln und daraus Sollkonzepte zur Umsetzung effektiver Verwaltungsabläufe ableiten.

Das vorliegende Konzept macht es sich jedoch nicht zur Aufgabe, technische Anforderungen zu formulieren, sondern bietet in verschiedenen Bausteinen eine strategisch-organisatorische Hilfestellung zur bedarfsorientierten IT-Umsetzung in den jeweiligen Projekten.

### 5.1 Zielgruppe

Zielgruppe des Konzepts sind Leiter/Leiterinnen und Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen von Projekten, mit denen elektronische Verwaltungsarbeit eingeführt werden soll, sowie Beschäftigte aus den Bereichen Organisation und IT.

Für Führungskräfte ist ein eigener Baustein verfügbar, der als Entscheidungshilfe fungiert.

### 5.2 Aufbau

Das Organisationskonzept *elektronische Verwaltungsarbeit* besteht aus den Bausteinen:

- Grundlagen und Bedarfsanalyse
- E-Akte
- E-Vorgangsbearbeitung
- E-Zusammenarbeit und
- E-Fachverfahren<sup>8</sup>

Diese werden durch Bausteine zu spezifischen Fragestellungen:

- Scanprozess<sup>8</sup>,

- Datenschutz, Personaldaten und Verschlusssachen<sup>8</sup>,

- E-Langzeitspeicherung<sup>8</sup>,

- E-Poststelle und digitale Signatur<sup>8</sup>

sowie den zwei Leitfäden:

- Leitfaden für verantwortliche Führungskräfte,

- Projektleitfaden

ergänzt.

Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht das Zusammenwirken der einzelnen Bausteine des *Organisationskonzeptes elektronische Verwaltungsarbeit*.

<sup>8</sup> Die Dokumente befinden sich in Planung. Aktuell können die entsprechenden DOMEA®-Erweiterungsmodule genutzt werden.

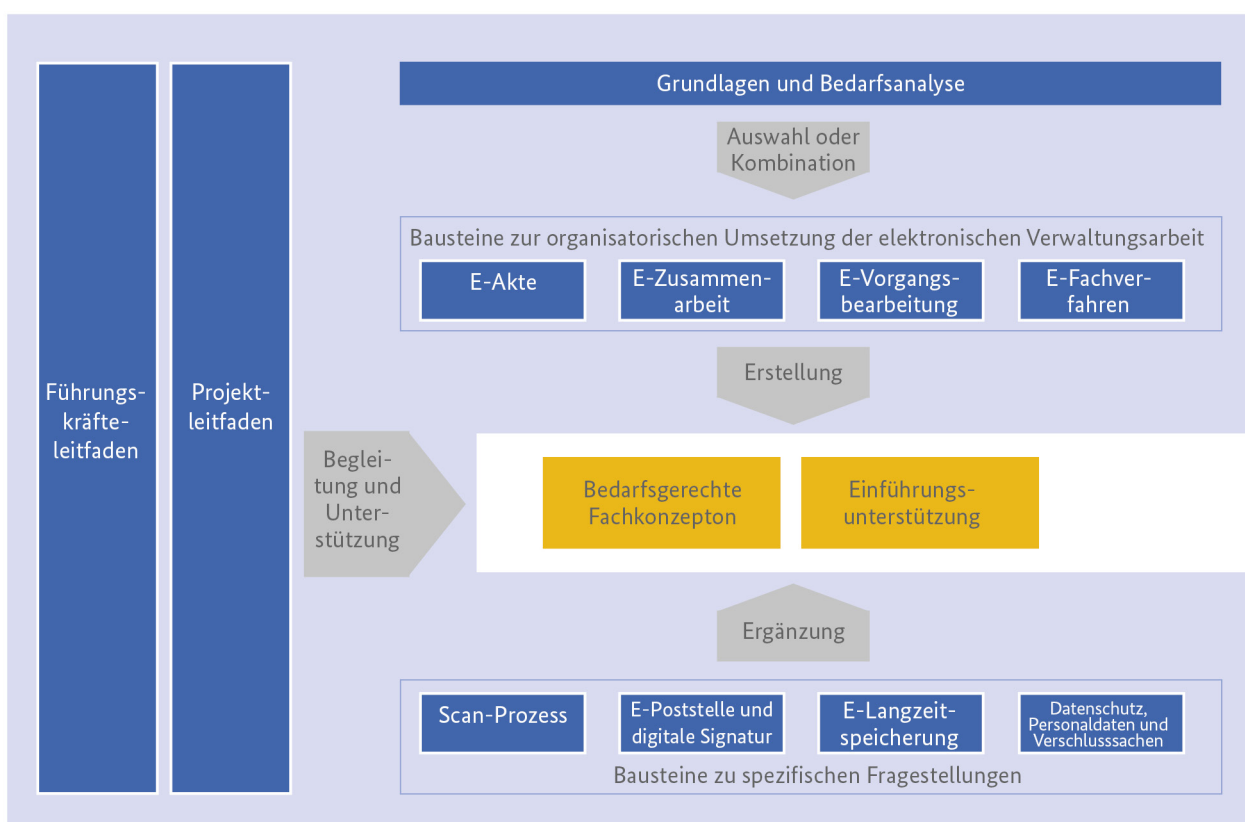


Abbildung 3: Übersicht Bausteine und Leitfäden des Organisationskonzeptes elektronische Verwaltungsarbeit

## 5.3 Verhältnis zur IT-Strategie

Das *Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit* beschreibt die grundlegenden funktionalen Anforderungen, die benötigt werden, um die fachlichen Erfordernisse abzubilden. Diese sind im konkreten Projekt durch zusätzliche behördenspezifische Anforderungen zu ergänzen. Das Konzept gibt keine Hinweise und Empfehlungen zur Auswahl von IT-Systemen zur technischen Umsetzung der elektronischen Verwaltungsarbeit.

Es wird empfohlen, dass sich die Behörden bei der Beschaffung von IT-Systemen für die elektronische Verwaltungsarbeit zukünftig stärker als bisher an den Anforderungen der serviceorientierten Rahmenarchitektur des Bundes orientieren, um die Wieder- bzw. Weiterverwendbarkeit der beschafften Komponenten, Module und Services auch für andere Anwendungsfälle zu berücksichtigen.

## 6. Bausteine elektronischer Verwaltungsarbeit

Die wesentlichen Möglichkeiten zur elektronischen Unterstützung der Verwaltungstätigkeit werden in den Bau-

steinen E-Akte, E-Vorgangsbearbeitung, E-Zusammenarbeit und E-Fachverfahren beschrieben.

### 6.1 Elektronische Akte (E-Akte)

→ Eine **elektronische Akte** im Sinne dieses Konzepts ist eine logische Zusammenfassung sachlich zusammengehöriger oder verfahrensgleicher Vorgänge und/oder Dokumente,

- die alle aktenrelevanten E-Mails, sonstigen elektronisch erstellten Unterlagen sowie gescannten Papierdokumente, die sogenannten Schriftstücke (Dateien), umfasst und so
- eine vollständige Information über die Geschäftsvorfälle eines Sachverhalts ermöglicht.

Die E-Akte ersetzt die papierbasierte Aktenführung. Mit der E-Akte können elektronische Akten, Vorgänge und Dokumente strukturiert, gespeichert, recherchiert und sicher aufbewahrt werden. Sie bildet die Basis der dokumentbasierten elektronischen Verwaltungsarbeit. Sie verfügt über keine Funktionen, um Verwaltungsprozesse unterstützen zu können.

Ein IT-Verfahren, das die E-Akte wie beschrieben realisiert, ist ein spezielles Dokumentenmanagementsystem (DMS), das heißt ein System zur Verwaltung elektronischer Dokumente. Dabei werden die Akte, der Vorgang und das Dokument als Schriftgutobjekte bezeichnet.

Die wesentlichen Vor- und Nachteile der E-Akte sind:

#### Vorteile

- Die E-Akte erleichtert insbesondere das Verakten von elektronischen Eingängen (E-Mail, Dokumente) und damit eine vollständige Aktenführung.
- Die bestehende E-Mail-Kommunikation kann einfacher integriert werden. Dies reduziert Akzeptanzprobleme bei den Beschäftigten. Eine flächendeckend genutzte E-Akte vermeidet damit auch Medienbrüche.
- Sie überwindet den Unikatscharakter der Papierakte; auf die E-Akte kann unmittelbar, orts- und zeitunabhängig, zugegriffen werden.
- Sie bildet die zentrale Ablage für aktenrelevante Dokumente, die möglicherweise zum Teil an unterschiedlichen Speicherorten vorgehalten wurden (personen- und funktionsbezogene E-Mail-Postfächer, lokale und zentrale Serverablage usw.).
- Die E-Akte ermöglicht eine umfassende, schnelle Recherche in Meta- und Primärinformationen.
- Die Zugriffs- und Recherchezeiten verringern sich.
- Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen kann mit Hilfe der E-Akte schneller Auskunft zu Verfahrensständen o. ä. erteilt werden. Dies führt zu einer höheren Dienstleistungsqualität.
- Die E-Akte enthält das aktenrelevante Wissen der Behörde als Grundlage eines Wissensmanagements, das mit Hilfe des Bausteins E-Zusammenarbeit um das informative, jedoch nicht aktenrelevante Wissen ergänzt werden kann.



## Nachteile

- Abhängig von der Art der Einführung, können registrierungstypische Aufgaben, wie zum Beispiel das Anlegen von Vorgängen, das Verakten von Dokumenten sowie die Erfassung von Metadaten, auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verlagert werden. Dies kann zu Akzeptanzverlusten führen. Im Gegenzug verkürzen sich allerdings für die Beschäftigten die Zugriffs- und Recherchezeiten (s. o.). Im Ergebnis ergibt sich daher eine deutliche Zeitersparnis für die Beschäftigten.
- Die verstärkte Bildschirmarbeit kann ggf. zu erhöhten Belastungen, was lesende Tätigkeiten angeht, führen.
- Der organisatorische Aufwand und die Bereitstellung interner Ressourcen für die Umstellung von papierbasierter Aktenführung auf die E-Akte sind nicht zu unterschätzen.

## Exkurs: Prozessunterstützung per E-Mail

In allen Behörden wird die E-Mail zur internen und externen Kommunikation genutzt. Zudem wird die E-Mail bereits jetzt vielfach zur Prozessunterstützung (zum Beispiel Einholung von Mitzeichnungen) verwendet und lediglich zur Veraktung ausgedruckt. Der Baustein E-Akte beschreibt daher in einem Exkurs beispielhaft, wie der allgemeine Geschäftsgang mit Hilfe des – ohnehin vorhandenen – E-Mail-Systems unterstützt werden kann.

Die Prozessunterstützung durch E-Mail hat folgende Vorteile:

- Die Prozesse können flexibel umgesetzt werden.
- Die Beschäftigten arbeiten mit der ihnen vertrauten Bürosoftware.
- Die Lösung lässt sich schnell, ohne weiteren Schulungsaufwand und ohne Kosten für ein weiteres IT-Verfahren zur Prozessabbildung umsetzen.

Diese Lösung hat aber auch Nachteile:

- Die einzelnen Bearbeitungsschritte in Beteiligungsverfahren bis zur Schlusszeichnung werden nicht automatisch protokolliert. Die erforderlichen Bearbeitungs- und Protokollinformationen müssen daher manuell erfasst werden.
- Der Prozess (zum Beispiel Beteiligungsverfahren) muss für jeden Geschäftsvorfall neu definiert werden.
- Die E-Mail entspricht einer elektronischen Postkarte und beinhaltet keinen Schutz der Integrität der Daten sowie keine eindeutige Absender- oder Empfängerbestätigung (Authentizität). Deshalb sind entsprechende behördeninterne Regelungen zum Schutz vor Missbrauch erforderlich.

## 6.2 Elektronische Vorgangsbearbeitung

Mit der elektronischen Vorgangsbearbeitung (E-Vorgangsbearbeitung) werden behördliche Prozesse weitgehend automatisiert unterstützt. Entsprechende IT-Verfahren werden als Vorgangsbearbeitungssystem (VBS) bezeichnet.

Bei der E-Vorgangsbearbeitung werden durchgängige elektronische Geschäftsprozesse aufgebaut. Verfügungen und Geschäftsgangvermerke können den zu beteiligenden Beschäftigten in der erforderlichen Reihenfolge zugeordnet werden. Die Bearbeitungsschritte und Zeichnungsverfahren werden automatisiert protokolliert und überwacht<sup>9</sup> (sogenannte Workflowfunktionen). Besonders geeignet ist die E-Vorgangsbearbeitung für strukturierte, das heißt immer wieder gleichförmig ablaufende Prozesse, da nach erstmaliger Prozessdefinition im VBS der Ablauf immer wieder genutzt werden kann.

Die E-Vorgangsbearbeitung benötigt für die Verwaltung und Speicherung der elektronischen Unterlagen die E-Akte als Basis.

### Vorteile

- Es können durchgängige, medienbruchfreie, elektronische Geschäftsprozesse definiert und während des Prozessablaufes alle relevanten Prozessinformationen automatisch protokolliert werden. Dabei ist der Stand der Bearbeitung jederzeit für alle Prozessbeteiligten nachvollziehbar, auch bei Änderungen im Prozessablauf, zum Beispiel durch die Einbindung weiterer Beschäftigter in den Prozess.

- Im VBS können Vertreter definiert werden. Krankheit, Dienstreisen oder Urlaub von Beschäftigten führen nicht dazu, dass ein Geschäftsvorfall in der Bearbeitung unterbrochen wird.

- Führungskräfte können sich jederzeit über den Stand der Bearbeitung informieren und so bei Problemen rechtzeitig reagieren und gegensteuern.

### Nachteile

- Der organisatorische Aufwand für die Analyse und Auswahl eines geeigneten VBS ist relativ hoch. Hier ist insbesondere darauf zu achten, dass die Prozessdefinition im VBS einfach (wenige Klicks), übersichtlich und möglichst intuitiv erfolgen kann.
- Wie bei der E-Akte wird auch bei der Einführung eines VBS ein gutes Akzeptanzmanagement benötigt, um Effizienzverluste durch Widerstände bei den Beschäftigten zu vermeiden.
- Insbesondere bei der Umsetzung von teilstrukturierten Prozessen im VBS sollte darauf geachtet werden, dass der Aufwand, um Prozesse zu definieren und im Prozessablauf anzupassen/zu ändern, nicht höher als bei der Nutzung der E-Mail und dem manuellen Verlaufsnachweis ist.

<sup>9</sup> Das System überwacht zum Beispiel Fristen und den Eintritt von Bedingungen. Wenn diese eintreten, werden vorher definierte Aktionen (zum Beispiel Weiterleiten des Vorgangs an die nächste Stelle, Nachrichten an die federführende Person) eingeleitet.

## 6.3 E-Zusammenarbeit

Die E-Zusammenarbeit ist geprägt durch organisations-einheiten-, linien- und behördenübergreifende Zusammenarbeit in Projekten, temporären Arbeitsgruppen und Gremien. Die Projekt- und Gremienarbeit zeichnet sich durch folgende Eigenschaften aus:

- teilstrukturierte Geschäftsprozesse
- begrenzte Formalisierung und geringer Regelungsgrad der Geschäftsprozesse
- starke Interaktivität der Beteiligten sowohl hinsichtlich der gemeinsamen Bearbeitung von Dokumenten, als auch des schnellen, wechselseitigen Informations- und Wissensaustausches

Neben flexiblen Ablagestrukturen für elektronische Unterlagen können weitere Werkzeuge verwendet werden, wie zum Beispiel

- Online-Dokumentenbearbeitung
- gemeinsamer Dateizugriff (Filesharing)
- Blogs
- Wikis
- schneller, interaktiver Nachrichtenaustausch (Instant Messaging, sogenannter Chat)
- Materialsammlungen (zum Beispiel gemeinsame Dokumentablagen die mit freier oder fester Verschlagwortung erschlossen werden)

Die elektronische Verwaltungsarbeit kann mit der E-Zusammenarbeit in drei Ausprägungen unterstützt werden.

### Informelle Zusammenarbeit

Bei der informellen Zusammenarbeit stehen die gemeinsame Bearbeitung von Dokumenten, der Aufbau von Wissen (beispielsweise in Form von Wikis), der interaktive Informationsaustausch (Blogs, Instant-Messaging) im Vordergrund. Diese Form der Zusammenarbeit ist insbesondere für wissenschaftliche Tätigkeiten, Projektarbeit und/oder Gremienarbeit geeignet. Werden Ergebnisse der informellen E-Zusammenarbeit aktenrelevant, müssen diese in die E-Akte gespeichert werden.

### Formelle Zusammenarbeit

Teilstrukturierte Prozesse können unterstützt werden, indem zum Beispiel ein virtueller Arbeitsraum für ein Beteiligungsverfahren genutzt wird. Dieser Prozessablauf wird im Baustein E-Zusammenarbeit beispielhaft beschrieben.

### Wissensmanagement

Die E-Zusammenarbeit bietet die Möglichkeit, nicht aktenrelevante Dokumente, die informativen Charakter besitzen, wie zum Beispiel Fach- oder Tagungsdokumentationen und Linklisten, aber auch aktenrelevante Dokumente oder implizites Wissen der Beschäftigten durch Blogs oder Wikis zu erfassen. Damit kann ein behördenweites Wissensmanagement aufgebaut werden.

Sollen die Beschäftigten schnell auf in unterschiedlichen Datenquellen (zum Beispiel E-Akte, virtuelle Arbeitsräume, Wikis usw.) vorhandene Informationen zugreifen können, ist eine systemübergreifende Suche empfehlenswert.

### Vorteile

- Informelle Abstimmungen (insbesondere bei hoch interaktiven Abstimmungen); die gemeinsame Dokumentbearbeitung usw. werden erleichtert.
- Die Kommunikation und gemeinsame Dokumenterstellung innerhalb von Kollaborationswerkzeugen vermeidet aufwändige Abstimmungen per E-Mail oder Fax.
- Interaktive teilstrukturierte Prozesse lassen sich einfach unterstützen.
- Die hinterlegten Informationen, die nicht in jedem Fall aktenrelevant sind, bilden einen Teil des impliziten Wissens der Behörde ab und können somit zur Basis eines behördenweiten Wissensmanagements werden.
- Aufbau eines behördenweiten Wissensmanagements, das insbesondere auch das nicht in den Akten dokumentierte Wissen integriert. In Verbindung mit dem Baustein E-Akte kann so ein ganzheitliches behördenweites Wissensmanagement aufgebaut werden.

- Individuelle Ablagen in den Kollaborationswerkzeugen decken die Bedürfnisse der Beteiligten im Rahmen der informellen Zusammenarbeit ab und steigern die Akzeptanz der elektronischen Bearbeitung. Gleichzeitig entsteht aber das Risiko, dass aktenrelevante Dokumente nicht mehr in die Akte gelangen, sondern nur in der individuellen Ablage gespeichert werden. Die Funktion zur Einrichtung individueller Ablagen sollte daher kritisch geprüft und ggf. eingeschränkt werden.

### Nachteile

- Es besteht die Gefahr, dass aktenrelevante Schriftstücke aus der informellen Zusammenarbeit nur unvollständig in die Akte gelangen, da faktisch die elektronische Bearbeitung und Ablage im Kollaborationswerkzeug erfolgt. Daher ist es erforderlich, dass der für die fachliche Zusammenarbeit Verantwortliche (zum Beispiel Projektleiter/-in) dafür Sorge trägt, dass die aktenrelevanten Dokumente in die (elektronische) Akte übertragen werden.
- Strukturierte Prozesse lassen sich im Rahmen der für die E-Zusammenarbeit verfügbaren Werkzeuge nur umständlich und mit erheblichem projektspezifischem Anpassungsaufwand abbilden.

## 6.4 E-Fachverfahren

Fachverfahren sind Informationssysteme, die die Verwaltung dabei unterstützen, eine bestimmte Fachaufgabe zu erledigen oder einen definierten Fachprozess abzubilden.

Typisch hierfür sind:

- eine definierte Fachaufgabe
- stark strukturierte Prozesse, die unmittelbar an der Fachaufgabe und weniger am Geschäftsgang der jeweiligen Behörde entwickelt sind
- fehlende Möglichkeiten zur elektronischen Schriftgutverwaltung

Fachverfahren können hinsichtlich ihrer Funktionen sowie der darin verarbeiteten Unterlagen unterteilt werden in:

- dokumentbasierte Fachverfahren (zum Beispiel Antragsverfahren mit Bescheiderstellung), die eine Datenausgabe in Dokument- oder Grafikformaten (PDF, TIFF, RTF usw.) ermöglichen
- nicht-dokumentbasierte Fachverfahren (zum Beispiel elektronische Register), die keine Datenausgabe in Dokumentformaten ermöglichen, sondern nur die Ausgabe von Datenbankauszügen oder in Form von Datensätzen ermöglichen

- komplexe Datenbank- und Informationssysteme (zum Beispiel Geoinformationssysteme); Hierbei handelt es sich um Verfahren, deren Hauptzweck die Erzeugung, Verwaltung und Ausgabe von Daten ist, die in einer gegenüber der Ein- und Ausgabe wesentlich veränderten Form gespeichert werden.

Diese Kategorisierung der Fachverfahren ist notwendig für die Entscheidung, wie elektronische Verwaltungsprozesse, insbesondere das Zusammenspiel von E-Fachverfahren und E-Akte, umgesetzt werden können.

Die wesentlichen Anwendungsfälle der vorgestellten Bausteine zur Umsetzung der elektronischen Verwaltungsarbeit sind in der nachstehenden Tabelle zusammengefasst. Aufgrund der Komplexität von Fachverfahren, sowohl hinsichtlich der abgebildeten Funktionen als auch deren Einsatz im Kontext elektronischer Verwaltungsarbeit, sind diese in der Darstellung nicht enthalten.

Wesentliche Anwendungsfälle	Prozessunterstützung durch			
	E- Akte	E-Mail	E-Vorgangsbearbeitung	E-Zusammenarbeit
Schriftgutverwaltung	✓			
teilstrukturierte Prozesse		✓	✓	✓
strukturierte Prozesse			✓	
informelle Zusammenarbeit		✓		✓
Aufbau Wissensmanagement				✓

Tabelle 1: Wesentliche Anwendungsfälle der Bausteine zur E-Verwaltung

## 7. Auswahl der geeigneten Bausteine zur elektronischen Verwaltungsarbeit

Die konkrete Ausgangssituation in den Behörden ist so unterschiedlich wie die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben. Die verschiedenen Bausteine zur elektronischen Verwaltungsarbeit müssen daher je nach Bedarf individuell ausgewählt und ggf. miteinander kombiniert werden.

Die bedarfsgerechte Auswahl bildet den fachlich-inhaltlichen Bestandteil der Voruntersuchung in Einführungsprojekten<sup>10</sup>. Die nachfolgend beschriebenen Kriterien bilden hierfür einen ersten Anhaltspunkt.

### 7.1 E-Akte als Basis

Die E-Akte ist das Herzstück der elektronischen Verwaltungsarbeit. Mit ihr können die bestehenden Papierakten und Mischformen von Papierakten und diversen elektronischen Ablagen (E-Mail-Postfächer, Dateisysteme) abgelöst und zur vollständigen elektronischen Aktenführung übergegangen werden. Darüber hinaus können alle aktenrelevanten Unterlagen aus dokumentbasierten Fachverfahren in die E-Akte überführt werden. Die E-Akte ermöglicht es den Behörden ferner, die Aufbewahrung des behördlichen elektronischen Schriftgutes im Rahmen der geltenden Aufbewahrungsfristen und des Aussonderungsprozesses mit dem zuständigen staatlichen Archiv sicherzustellen.

Behörden sollten sich grundsätzlich zunächst auf die Einführung der E-Akte konzentrieren, um so die Grundlage für eine weitere elektronische Prozessunterstützung zu schaffen. Folgende Ausgangssituation spricht für die Einführung der E-Akte:

- Die bisherige Aktenführung erfolgt in Papierform. Dabei können bereits wesentliche Aktenbestandteile (Dokumente) wie:
  - eingehende und ausgehende E-Mails,
  - interne Abstimmungen per E-Mail,
  - intern erstellte Dokumente (Entwürfe)
 elektronisch vorliegen. Kennzeichnend ist jedoch, dass die elektronischen Dokumente ausgedruckt und in Papierform abgelegt werden.

- Die Papierakten sind zunehmend unvollständig oder werden erst am Ende der Bearbeitung durch Ausdrucken erzeugt (ausgenommen eingehende Papierdokumente).
- Dokumente können zum Beispiel im Vertretungsfall nur schwer aufgefunden werden, da die Ablage in elektronischen Verzeichnissen nach der Ablagesystematik des jeweiligen Beschäftigten erfolgt.
- Die E-Mail-Postfächer nehmen ständig an Volumen zu, zugleich findet nur eine unzureichende Veraktung statt und/oder die Beschäftigten schaffen sich parallel elektronische Unterlagenstrukturen zur Papierakte, um ggf. schneller auf die benötigten Unterlagen zugreifen zu können.
- Der Stand der Bearbeitung lässt sich nur schwer ermitteln, da keine oder nur wenige Informationen dazu vorgehalten werden.

<sup>10</sup> Der Projektleitfaden enthält detaillierte Ausführungen zur Vorgehensweise und Umsetzung.

## 7.2 Auswahl der geeigneten Bausteine für die Prozessunterstützung

→ Ein **Geschäftsprozess** ist die inhaltlich abgeschlossene, zeitliche und sachlogische Folge von Aktivitäten, die zur Bearbeitung eines betriebswirtschaftlich relevanten Objekts notwendig sind.

Ein (Geschäfts-) Prozess ist allgemein definiert über folgende Elemente:

- die Ereignisse, die diesen Prozess auslösen und beenden sowie wichtige Zwischenereignisse (zum Beispiel „kleine Anfrage“ ist eingegangen)
- die Funktionen, die die Bearbeitungsschritte beschreiben (zum Beispiel BAFöG-Bescheid bearbeiten)
- der sachlogische Reihenfolge, in denen die Funktionen ausgeführt werden (Bearbeitungsweg oder Kontrollfluss)
- die Datenobjekte, die für jede Funktion benötigt, erzeugt bzw. verändert werden (zum Beispiel BAFöG-Bescheid)
- die Personen bzw. Rollen, die jeden Prozessschritt unterstützen (zum Beispiel Referatsleitung O1)
- IT-Unterstützung, also die Anwendungen, die den Prozessschritt unterstützen

Geschäftsprozesse können auf verschiedene Art und Weise elektronisch unterstützt werden:

- Prozessunterstützung per E-Mail<sup>11</sup>
- Prozessunterstützung durch elektronische Workflow-funktionen (mit dem Baustein E-Vorgangsbearbeitung)
- Prozessunterstützung durch Kollaborationswerkzeuge (mit dem Baustein E-Zusammenarbeit)

Im Folgenden werden – beispielhaft – Kriterien vorgestellt, mit denen bedarfsgerecht identifiziert werden kann, welche Form der Prozessunterstützung für die jeweilige Behörde geeignet ist.<sup>12</sup> Diese Kriterien sind nicht abschließend, sondern vielmehr im Einführungsprojekt in den Behörden auf ihre Übertragbarkeit hin zu prüfen und ggf. zu erweitern oder zu kürzen.

### 7.2.1 Strukturierungsgrad des Geschäftsprozesses

Geschäftsprozesse können hinsichtlich ihres Strukturierungsgrads wie folgt unterschieden werden:

- strukturierter Prozess
- teilstrukturierter Prozess

**Strukturierte Prozesse** zeichnen sich dadurch aus, dass die o. g. Prozesselemente (Ereignisse, Funktionen, Reihenfolge, Datenobjekte, Bearbeiter, IT-Unterstützung) vollständig bekannt und definiert sind. Das ist immer dann die Regel, wenn der Prozess eine gut strukturierte Aufgabe unterstützt. Strukturierte Prozesse sind typisch für Be-

<sup>11</sup> Im Baustein E-Akte wird in einem Exkurs **beispielhaft** dargestellt, wie durch die Kombination von E-Akte und E-Mail (Prozessunterstützung für teilstrukturierte Prozesse) der behördliche Geschäftsgang unterstützt werden kann.

<sup>12</sup> Bestehen in der Behörde mehrere Arbeitsformen, was bei der Mehrheit der Behörden der Fall sein dürfte, so wäre zu gewichten, welche Prozessunterstützung die Mehrheit Organisationseinheiten der Behörde abdeckt.

hörden im Verwaltungsvollzug. Beispiele für strukturierte Geschäftsprozesse sind

- die Einstellung von Personal
- Antragsverfahren (zum Beispiel die Bearbeitung von BAföG-Bescheiden ) und
- Bußgeldverfahren

**Teilstrukturierte Prozesse** zeichnen sich dadurch aus, dass Teile der o. g. Prozesselemente vor der Ausführung des Prozesses unbekannt sind.<sup>13</sup> Teilstrukturierte Prozesse sind schwierig zu automatisieren. Ihre Steuerung erfolgt i. d. R. ad hoc durch die bearbeitenden Personen. Typische Beispiele für teilstrukturierte Geschäftsprozesse sind:

- Bearbeitungsabläufe in Ministerialverwaltungen sowie in der planenden Verwaltung
- IT-Planung
- Erstellung und Pflege organisatorischer Regelungen und Rahmenbedingungen
- Planung und Durchführung von Baumaßnahmen und
- Wissenschaft/Forschung

Der Strukturierungsgrad der Geschäftsprozesse stellt das zentrale Kriterium dar, anhand dessen die geeignete Form der Prozessunterstützung identifiziert werden kann. Daneben bestehen weitere Kriterien, die auf die geeignete Form der elektronischen Prozessunterstützung hinweisen. Diese werden im Folgenden beschrieben.

## 7.2.2 Aktentyp

Es werden grundsätzlich folgende Aktentypen unterschieden:

- Sachakte
- Fallakte

→ Eine **Sachakte** ist eine Akte, die nach sachlichen oder inhaltlichen Kriterien aufgebaut ist und alle Vorgänge sowie Dokumente nach einem sachlichen Merkmal gliedert, beispielsweise Akte zum Bau eines Flughafens, Überarbeitung des Aktenplans.

Die Sachakte ist typisch für teilstrukturierte Prozesse, beispielsweise in Ministerialverwaltungen oder in planenden Verwaltungen.

→ **Fallakten** sind verfahrensgleiche, einheitlich aufgebaute Akten, die sich nur an einem formalen Merkmal unterscheiden, beispielsweise Anfangsbuchstaben des Familiennamens der Antragsteller.

Die Fallakte ist typisch für strukturierte Massenverfahren, zum Beispiel Bußgeld, Sozialhilfe.

Beide Aktentypen geben Hinweise auf den Bearbeitungsprozess, in dem die Akten entstehen. Sachakten sind typisch für teilstrukturierte Prozesse der planenden Verwaltung, deren Ablauf abhängig vom jeweils zu bearbeitenden Sachverhalt und nicht vorherbestimmt ist. Menge, Umfang und Inhalt der entstehenden Unterlagen sind vom jeweiligen Geschäftsvorfall abhängig und unterscheiden sich in diesen Punkten stark.

Fallakten dagegen weisen aufgrund ihrer Verfahrensgleichheit und ihres formalisierten Aufbaus auf strukturierte Massenverfahren hin. Der strukturierte, regelmäßig gleiche Aufbau der Prozesse, führt zu formalisierten, in jedem Geschäftsvorfall gleichermaßen zu bearbeitenden Unterlagen.

<sup>13</sup> Daher ist in diesem Zusammenhang oft auch von Ad-hoc-Prozessen die Rede.



Die Grenzen zwischen Sach- und Fallakten sind fließend. Insofern sollte das Kriterium Aktentyp immer im Kontext des Strukturierungsgrads der Geschäftsprozesse betrachtet werden, in denen die Akten entstehen.

### 7.2.3 Arbeitsformen

Die Arbeitsweise oder Arbeitsform der öffentlichen Verwaltung lässt sich folgendermaßen kategorisieren:

- Linienarbeit
- Projektarbeit und
- Gremienarbeit

→ **Linienarbeit** umfasst die Bearbeitung innerhalb der behördlichen Linienorganisation anhand des in der Geschäftsordnung definierten Dienstwegs. Die Bearbeitung folgt festgelegten Entscheidungswegen und Zuständigkeiten.

→ **Projektarbeit** bezeichnet eine zeitlich befristete, komplexe Aufgabe, die einen behörden- bzw. linienübergreifenden Personaleinsatz erfordert und außerhalb der bestehenden Aufbauorganisation in einer Projektorganisation durchgeführt wird.

Projektarbeit ist geprägt durch eine hohe Interaktivität in der projektbezogenen Zusammenarbeit. Aufgrund des temporären Charakters, der definierten Ziele, des begrenzten Budgets und der begrenzten Ressourcen bedarf die Projektarbeit schneller Reaktionen und kurzfristiger Entscheidungen, um den Projekterfolg zu gewährleisten.

→ **Gremienarbeit** bezeichnet i.d.R. die behörden- und/oder linienübergreifende Zusammenarbeit in fest definierten Gruppen mit ebenso verbindlich festgelegten Aufgaben, so zum Beispiel:

- Interessengruppen und deren Arbeitsgruppen
- Fachgremien.

Aufgrund des organisationsübergreifenden Charakters sowie der diskursiven Arbeitsweise ist Gremienarbeit vielfach durch eine hohe Interaktivität und Teamarbeit sowie durch einen hohen Aufwand für die Vor- und Nachbereitung von Sitzungen geprägt.

#### Informelle Zusammenarbeit

Neben den beschriebenen Arbeitsformen, gibt es den Bedarf zu informellen, vorbereitenden Abstimmungen. Diese sind Teil der Verwaltungspraxis und können mit Werkzeugen der elektronischen Verwaltungsarbeit unterstützt werden.

### 7.2.4 Empfehlungen zur Auswahl der geeigneten elektronischen Prozessunterstützung

Im Rahmen der Voruntersuchung zur Einführung der elektronischen Verwaltungsarbeit sind die Geschäftsprozesse, die Schriftgutverwaltung sowie die Form der Aufgabenwahrnehmung in den Behörden zu analysieren, um hierauf basierend die jeweils zutreffende Ausprägung so zum Beispiel

- Strukturierungsgrad des Geschäftsprozesse: strukturiert,
- Aktentyp: Sachakte,
- Arbeitsform: Linienarbeit

definieren zu können. In der Voruntersuchung können ggf. behördenspezifische Kriterien hinzukommen, die hier noch nicht berücksichtigt sind.

Die nachfolgende Tabelle zeigt anhand der Kombination der verschiedenen Ausprägungen, wie behördliche Geschäftsprozesse elektronisch unterstützt werden können. In der Praxis sind die möglichen Projektumfänge (ganze Behörde, einzelne Abteilungen oder auch nur Referate gemäß Bebauungsplan und Einführungsschritt)<sup>14</sup> so variantenreich, dass die vorgeschlagenen – sehr vereinfachten – Bewertungen nur exemplarischen Charakter haben können. Es muss daher individuell entscheiden werden, welche Prozessunterstützung den individuellen Bedingungen vor Ort am ehesten entspricht. Zudem ist die konkrete Auswahl sehr abhängig von den eingesetzten Systemen und deren Funktionalitäten.

14 Siehe Baustein *Projektleitfaden*.





# Literaturverzeichnis

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Bundesministerium des Innern (Hrsg.) Berlin 2011  
Quelle: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile) (Abruf am: 05.04.2012)

Grundsatzpapier „Aktenrelevanz von Dokumenten“ der gemeinsamen Arbeitsgruppe IT-gestützte Verwaltungsarbeit des Unterrausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation (UA AV) des Arbeitskreises VI (AK VI) der Innenministerkonferenz (IMK) sowie der Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung (KoopA ADV), Version 1.0, 2009, Quelle: [http://www.koopa.de/gruppen/dokumente/verwaltung/Grundsatzpapier-Aktenrelevanz\\_von\\_Dokumenten-Version\\_1.0.0.pdf](http://www.koopa.de/gruppen/dokumente/verwaltung/Grundsatzpapier-Aktenrelevanz_von_Dokumenten-Version_1.0.0.pdf) (Abruf am: 02.11.2011)

Registerrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien, Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Berlin 2001, Quelle: <http://www.verwaltung-innovativ.de> (Abruf am: 19.01.2012)

Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung, Studie in der Reihe Alter und Demographie, Robert-Bosch-Stiftung (Hrsg.), Stuttgart, 2009, Quelle: [http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Demographieorientierte\\_Personalpolitik\\_fuer\\_Internet.pdf](http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Demographieorientierte_Personalpolitik_fuer_Internet.pdf) (Abruf am: 02.11.2011).

Skrobotz, Jan:  
Das elektronische Verwaltungsverfahren, Die elektronische Signatur im E-Government, Berlin, 2005.

# Abkürzungsverzeichnis

BHO	Bundeshaushaltsordnung	o. ä.	oder ähnlich
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	RegR Bund	Registerrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien
DIN	Deutsches Institut für Normung	Rn.	Randnummer
DLZ-IT	Dienstleistungszentrum für Informationstechnik	SAGA	Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen
DOMEA®	Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang	SGB	Sozialgesetzbuch
DMS	Dokumentenmanagementsystem	SigG	Signaturgesetz
E-Akte	elektronische Akte	SigV	Signaturverordnung
EGVP	Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach	Tab.	Tabelle
EN	Europäische Norm	TR	Technische Richtlinie
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz	usw.	und so weiter
GGO Bund	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien	VBS	Vorgangsbearbeitungssystem
ggf.	gegebenenfalls	VPS	Virtuelle Poststelle
ISO	International Organization for Standardization	VS	Verschlussachen
IT	Informationstechnologie	VwVfÄG	Verwaltungsverfahrenänderungsgesetz
Kap	Kapitel	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
KoopA-ADV	Kooperationsausschuss von Bund und Ländern automatisierte Datenverarbeitung	VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
LHO	Landshaushaltsordnung	XÖV	XML in der öffentlichen Verwaltung: Extensible Markup Language (XML) ist ein universelles Format, um strukturierte Daten und Dokumente zu erstellen. XML gibt eine Grammatik, aber keine Semantik und auch kein Layout vor.
NachwG	Nachweisgesetz	ZPO	Zivilprozessordnung
OAIS	Open Archival Information System		



## Impressum

**Herausgeber:**  
Bundesministerium des Innern  
Alt-Moabit 101D  
10559 Berlin

Dieses Dokument wurde in Zusammenarbeit mit der  
BearingPoint GmbH erstellt.

**Ansprechpartner:**  
Bundesministerium des Innern  
Referat O1  
o1@bmi.bund.de

**Stand:** Mai 2012

Nachdruck, auch auszugsweise, ist genehmigungspflichtig.

**Gestaltung und Produktion:**  
MediaCompany – Agentur für Kommunikation GmbH

[www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

