



Bundesministerium
des Innern

ΔΩΜΕΑ[®] – Konzept

Organisationskonzept 2.1

Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang



www.kbst.bund.de

Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik
in der Bundesverwaltung

KBST

Schriftenreihe der KBSt

ISSN 0179-7263

Band 61

November 2005

Schriftenreihe der KBSt

Band 61

ISSN 0179 - 7263

Nachdruck, auch auszugsweise, ist genehmigungspflichtig

Interessenten erhalten die derzeit lieferbaren Veröffentlichungen der KBSt
und weiterführende Informationen zu den Dokumenten beim

Bundesministerium des Innern

Referat IT 2 (KBSt)

11014 Berlin

Tel.: +49 (0) 1888 681 - 2312

Fax.: +49 (0) 1888 681 - 52312

Homepage der KBSt: www.kbst.bund.de

mailto: Monika.Pfeiffer@bmi.bund.de

Inhaltsverzeichnis

1	MANAGEMENTFASSUNG	6
2	EINLEITUNG	12
2.1	Zweck des Dokuments	13
2.2	Ziel des Dokuments	16
2.3	Inhalt des Konzepts	17
2.4	Zielgruppe	20
3	GRUNDPRINZIPIEN DES VERWALTUNGSHANDELNS	22
3.1	Gemeinsamkeiten des Verwaltungshandelns (Bund, Länder, Kommunen)	22
3.1.1	Prinzip der dauerhaften, klaren Arbeitsteilung	22
3.1.2	Prinzip der Amtshierarchie	23
3.1.3	Prinzip der Regelgebundenheit des Verwaltungshandelns	24
3.1.4	Prinzip der Aktenmäßigkeit	25
3.2	Konsequenzen für die Nutzung des Vorgangsbearbeitungssystems	26
3.2.1	Nutzen von Vorgangsbearbeitungssystemen bei strukturierten und teilstrukturierten Prozessen	26
3.3	Strukturierter und unstrukturierter Prozess	29
3.3.1	Der strukturierte Prozess	30
3.3.2	Der unstrukturierte Prozess	31
4	GESCHÄFTSGANG	33
4.1	Eingangsbehandlung	33
4.1.1	Ist-Zustand	33
4.1.1.1	Papierbasierte Eingänge	33
4.1.1.2	Elektronische Eingänge (E-Mail, E-Fax, sonstige Dateien wie Audio oder Video, Web-Formulare)	34
4.1.2	Problembeschreibung	35
4.1.3	Organisatorische Lösungsalternativen	38
4.1.3.1	Papiereingänge	39
4.1.3.2	Scannen	39
4.1.3.3	Erfassen	41
4.1.3.4	Registrieren	41
4.1.3.5	Elektronische Eingänge	42
4.1.3.6	Erfassen und Registrieren	42
4.1.3.7	Zentrale E-Mail-Adresse (Behörde)	43
4.1.3.8	E-Mail-Postkorb Organisationseinheit	44
4.1.3.9	E-Mail Postkorb Bearbeiter	44
4.1.3.10	Informationsbedarf des Vorgesetzten und Rolle des Eingangsempfängers	45
4.1.4	Technische Umsetzungsmöglichkeiten	46
4.1.4.1	Prüfung der Zuständigkeit	47

4.1.4.2	Erfassung und Nachweis des externen Eingangs	47
4.1.4.3	Externe Eingänge in Papierform	48
4.1.4.4	Externe Eingänge in elektronischer Form	49
4.1.4.5	Virtuelle Poststelle	50
4.1.4.6	Standardisierung externer elektronischer Eingänge	53
4.1.4.7	Ausstellung von Eingangsbestätigungen	54
4.1.4.8	Automatische Beantwortung von Anfragen	54
4.1.4.9	Ermöglichung von Online-Zugriffen zur Vermeidung von Anfragen	54
4.2	Bearbeitung	55
4.2.1	Ist-Zustand	55
4.2.1.1	Entwurfserstellung und -abstimmung	56
4.2.1.2	Mitzeichnung	57
4.2.2	Problembeschreibung	59
4.2.2.1	Eingangsempfänger und Geschäftsgang	59
4.2.2.2	Entwurfserstellung und -abstimmung	60
4.2.2.3	Zugang zu Informationen	60
4.2.2.4	Verteilung von notwendigen Unterlagen	60
4.2.2.5	Koordination der Beteiligung	60
4.2.2.6	Entwurfskommentierung und Mitzeichnung	61
4.2.2.7	Verwaltung von Schriftgut	61
4.2.2.8	Zeichnen, Schlusszeichnen, Schlussbehandlung und Postausgang	62
4.2.3	Organisatorische und technische Lösungsalternativen	62
4.2.3.1	Entwurfserstellung und -abstimmung	63
4.2.3.2	Verfügungen	63
4.2.3.3	Bearbeitungs- und Protokollinformationen	64
4.2.3.4	Termine, Fristen und Wiedervorlagen	64
4.2.3.5	Zeichnungsverfahren	65
4.2.3.6	Mitzeichnung	65
4.2.3.7	Zeichnung und Schlusszeichnung	66
4.2.3.8	Anwendungs- und Fachverfahrensintegration	66
4.2.3.9	Integration mit Basiskomponenten	68
4.3	Postausgang	71
4.3.1	Ist-Zustand	71
4.3.1.1	Postausgang Papier	72
4.3.1.2	Postausgang Papierfax	72
4.3.1.3	Postausgang E-Mail	73
4.3.1.4	Postausgang E-Fax	73
4.3.2	Problembeschreibung	73
4.3.2.1	Postausgangsbuch	74
4.3.2.2	Nachweis des Postausgangs	74
4.3.2.3	Nachweis und Beweiswürdigung der elektronischen Ausgänge	74
4.3.2.4	Übertragungssicherheit elektronischer Ausgänge	75
4.3.3	Organisatorische Lösungsalternativen	75
4.3.3.1	Verzicht auf Absendevermerk für E-Mail und Papier	75
4.3.3.2	Primäre Versendung via E-Mail	76

4.3.3.3	Zentralisierung Posteingangs- und Postausgangsstelle	76
4.3.3.4	Zusammenfassung der Postausgangsstelle mit der Registratur	77
4.3.3.5	Interner Informations-Service	77
4.3.4	Technische Umsetzungsmöglichkeiten	78
4.3.4.1	Elektronische Signatur und Virtuelle Poststelle	78
4.3.4.2	Einfache E-Mail-Generierung	79
4.3.4.3	Standardisierter Ausgang der Daten im XML-Format	79
4.4	Aussonderung und Archivierung	81
5	EINFÜHRUNGSSZENARIEN	89
5.1	Einleitung	89
5.2	Stufenkonzept (Standard)	90
5.2.1	Stufe 1: Registratur	90
5.2.2	Stufe 2: Elektronische Akte	90
5.2.3	Stufe 3: Vorgangsbearbeitung	91
5.2.4	Nachteile des Stufenkonzepts (Standard)	92
5.3	Stufenkonzept (Modifikation)	93
5.3.1	Organisationsbezogene Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems	94
5.3.2	Prozessorientierte Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems	98
6	GLOSSAR	111
7	ANLAGEN	140
7.1	Anlage 1 - Schwachstellen der Vorgangsbearbeitung und Ansätze zur Unterstützung	140
7.2	Anlage 2 - Informationsarten in der Vorgangsbearbeitung	145
7.3	Anlage 3 – Der Vorgangsbegriff	148
7.4	Anlage 4 - Das Akten- und Vorgangskonzept der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung	150
8	LITERATURVERZEICHNIS	155

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1 – DOMEA®-Konzept	17
Abbildung 2 - Strukturierte Prozesse vs. unstrukturierte Prozesse	29
Abbildung 3: Lebenszyklus, Phase I	83
Abbildung 4: Lebenszyklus, Phase II	84
Abbildung 5: Lebenszyklus, Phase III	85
Abbildung 6: Lebenszyklus Phase IV: Einsichtnahme der Archivbehörde und Übernahme	86
Abbildung 7: Lebenszyklus der elektronischen Akte	88
Abbildung 12- Einführungsszenarien	89
Abbildung 13 - Organisationsbezogene Einführung	94
Abbildung 14 - Fortschreibung der organisatorischen Konzepte	97
Abbildung 15 - Prozessorientierte Einführung	99
Abbildung 16 - ausgehende Kommunikation	101
Abbildung 17 - eingehende Kommunikation	101
Abbildung 18- Projektphasen und zeitliche Dimension	105
Abbildung 19- Projektphasen und funktionale Dimension	108
Abbildung 20: Informationsarten	147
Abbildung 21: Prozess- und Objektsicht eines Vorgangs	149
Abbildung 22: Ablagestruktur der elektronischen Aktenablage ohne Verwendung des Vorgangs	151
Abbildung 23: Ablagestruktur bei IT-gestützter Bearbeitung der Vorgänge	152
Abbildung 24: Ablagestruktur bei Hybridakten	153

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1 - Voraussetzungen Stufenkonzept	103
Tabelle 2 - Definition Teilprojekte in Abhängigkeit vom Stufenkonzept	104
Tabelle 3 - Vor- und Nachteile der Stufenkonzepte	110

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AfO	Ausschuss für Organisationsfragen
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVA	Bundesverwaltungsamt
CC VBPO	Kompetenzcenter Vorgangsbearbeitung, Prozesse und Organisation
CI	Coded Information
CMS	Contentmanagementsystem
DMS	Dokumentenmanagementsystem
FMS	Formularmanagementserver
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
IMK	Innenministerkonferenz
IMKA	Interministerieller Koordinierungsausschuss für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (im Bundesministerium des Innern)
KoopA ADV	Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung
Moreq	Model Requirements for the Management of Electronic Records
NCI	Non Coded Information
OCR	Optical Character Recognition
OSCI	Online Services Computer Interface
PKI	Public-key-Infrastructure
SAGA	Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen
VBS	Vorgangsbearbeitungssystem
VPS	Virtuelle Poststelle
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
XML	Extensible Markup Language
ZVP	Zahlungsverkehrsplattform

1 MANAGEMENTFASSUNG

Die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern (KBSt) hat im November 1999 das Konzept Papierarmes Büro (DOMEA®-Konzept) veröffentlicht. Es hat sich seit diesem Zeitpunkt als Quasi-Standard für die elektronische Vorgangsbearbeitung etabliert. Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden haben ebenso wie Produkthersteller das Potenzial dieses Konzeptes als grundlegende Darstellung der Anforderungen der öffentlichen Verwaltung an die elektronische Vorgangsbearbeitung genutzt. Wegen des zwischenzeitlich erfolgten organisatorischen Wandels und technischen Fortschritts hat sich erheblicher Änderungs- und Anpassungsbedarf ergeben, dem mit der nunmehr vorliegenden Fortschreibung des **Organisationskonzeptes** Rechnung getragen wird.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass das Organisationskonzept einerseits eine möglichst umfassende Beschreibung der organisatorischen Rahmenbedingungen darstellen soll, die eine entsprechende Unterstützung für die Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen sein kann. Es ist aber nicht möglich, alle denkbaren Facetten und Ausprägungen des Verwaltungshandelns bzw. der innerbehördlichen Organisation in diesem Organisationskonzept vorzustellen und entsprechende Lösungsansätze aufzuzeigen; dies würde den vertretbaren Umfang bei weitem übersteigen und zur mangelhaften Handhabbarkeit des Konzeptes führen. Daher ist es erforderlich, dass der Leser das DOMEA®-Konzept auf die konkrete Behördensituation adaptiert und entsprechende Lösungsalternativen erarbeitet. Das DOMEA®-Konzept mit den Erweiterungsmodulen soll hierfür eine Hilfestellung sein.

Das Organisationskonzept, das in enger Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum „Vorgangsbearbeitung, Prozesse und Organisation“ des Bundesverwaltungsamtes entstanden ist, berücksichtigt in stärkerem Maß als zuvor die Erfordernisse der Länder und Kommunen. So differenziert das neue Organisationskonzept zwischen strukturierten und unstrukturierten Prozessen und deren Auswirkungen auf die - nunmehr unter ablauforganisatorischen Aspekten zu Elementen des Geschäftsganges zusammengefassten - Prozessschritte. Daher ist auch die bisherige Orientierung an den Einführungsstufen entfallen.

In dem neuen Organisationskonzept werden neben den Neuregelungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sowie der **Registerrichtlinie** auch die sich aus den eGovernment Initiativen (BundOnline sowie DeutschlandOnline) ergebenden Neuerungen berücksichtigt.

Das modular aufgebaute DOMEA®-Konzept enthält neben dem Organisationskonzept und dem Anforderungskatalog nunmehr Erweiterungsmodule mit detaillierten Informationen zu speziellen Themen, die ebenso wie das DOMEA®-Konzept als downloadfähige Version auf der KBSt-Site veröffentlicht werden.

In **Kapitel 2** werden zunächst der Zweck und die Zielsetzung des neuen Organisationskonzeptes dargestellt. Darüber hinaus wird der adressierte Personenkreis – Führungskräfte, Organisatoren und IT-Fachkräfte - hinsichtlich der für sie besonders relevanten Aspekte unterrichtet.

Die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung und somit der verbindlichen elektronischen Akte soll die bisher bestehende Parallelität von Papier- und elektronischen Dokumenten vereinfachen bzw. beseitigen. Im Zuge der Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems sind demzufolge wesentliche organisatorische Entscheidungen im Rahmen der Adaption des vorliegenden Organisationskonzeptes auf die behörden-spezifischen Bedürfnisse zu treffen. Denn primär handelt es sich bei der Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems um ein organisatorisches Projekt, das mit entsprechenden Risiken behaftet ist, aber auch wesentliche Erfolgsaussichten bietet. So wird regelmäßig Bedarf zur Anpassung oder grundlegenden Änderung der Arbeitsabläufe bestehen. Darüber hinaus sind Regelungen zur Aufgabenstruktur der einzelnen Funktionsträger erforderlich, da neue Aufgaben an einzelnen Arbeitsplätzen hinzukommen bzw. Teilaufgaben entfallen können. Dies bedeutet im Hinblick auf die Beschäftigten eine nicht zu unterschätzende Akzeptanzhürde, die auch der intensiven Unterstützung durch die Führungskräfte bedarf.

Daneben sind die informationstechnischen Fragestellungen zu beantworten. Diese erstrecken sich von der Problematik der Einbindung oder Ablösung von Fachverfahren sowie ggf. einzelner Funktionen eingesetzter Bürokommunikations- und Groupwaresysteme (z.B. Kalender, Kontakte, Dokumentenablage), der Ablösung sonstiger vorhandener Software (Registratursysteme) bis zur Frage der notwendigen Hardware und deren Beschaffung.

Ein besonderes Augenmerk ist auf die Betreuung der Mitarbeiter zu legen, um die erforderliche Akzeptanz so schnell und so weit als möglich zu erreichen.

In diesem Zusammenhang ist aber auch auf das erforderliche Zusammenwirken von Organisation und Informationstechnik hinzuweisen, da die jeweils bestehenden Optimierungspotenziale sich gegenseitig bedin-

gen und entsprechende Auswirkungen bei der Anpassung i.S. eines optimalen benutzerfreundlichen Systems zu berücksichtigen sind.

In **Kapitel 3** werden zwei wesentliche Aspekte zum Gesamtverständnis des Organisationskonzeptes und seiner Anwendbarkeit auch für Behörden der Länder und Kommunen dargestellt.

Zunächst werden die über alle Verwaltungsebenen gemeinsam geltenden Prinzipien des Verwaltungshandelns und die sich hieraus ergebenden Grundanforderungen an Vorgangsbearbeitungssysteme hinsichtlich der nahezu identischen Regelungsinhalte und der sich hieraus ergebenden Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die funktionalen Anforderungen dargestellt.

Die Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung steht zumeist in engem Kontext mit den eGovernment-Aktivitäten der Behörde, die eine verbesserte Transparenz der Verwaltungsabläufe für den Bürger sowie eine Effizienzsteigerung innerhalb der Behörde erreichen soll. Von erheblicher Bedeutung sind somit die behördeninternen Prozesse und deren Unterstützung.

Im Rahmen der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung sind zwei Grundtypen von Prozessen zu unterscheiden:

- Unstrukturierte Prozesse (planende oder auch ad hoc Prozesse)
- Strukturierte Prozesse (antragsbearbeitende Prozesse)

Diese beiden Basistypen werden weitergehend in Kapitel 3 erläutert und die Bezüge zwischen Prozess- und Aufgabentyp dargestellt.

Kapitel 4 befasst sich mit dem Geschäftsgang und den sich aus der Parallelität von elektronischen Dokumenten und Papierdokumenten ergebenden Problemen und stellt organisatorische sowie technische Lösungsansätze vor. Hierbei orientiert sich die Darstellung an dem typischen Prozess und geht auf die Bearbeitung der Posteingänge – einschließlich des Umganges mit elektronischen Eingängen -, der Bearbeitung des jeweiligen Geschäftsfalles, die Versendung sowie die Frage der Archivierung ein. Für alle Prozessschritte wird der Ist-Zustand, eine Problembeschreibung sowie organisatorische und hieraus sich ergebende technische Lösungsansätze dargestellt.

Zunächst werden die Prozesse der Posteingangsbehandlung unter Berücksichtigung der insbesondere bei Kommunen genutzten elektronischen Fachverfahren beleuchtet und die organisatorischen Lösungsalter-

nativen entwickelt, um die Vorteile und Automatisierungspotenziale elektronischer Eingangsbehandlung wirksam werden zu lassen und auch die Prozesse der papierbasierten Eingangsbehandlung durch die einmalige Erfassung der Grunddaten eines Eingangs auf der Basis eines standardisierten Metadatensatzes (für die Ersterfassung) sowie einer standardisierten Schnittstelle zu optimieren.

Neben diesen ablauforganisatorischen Lösungsansätzen ergeben sich aus einer behördeninternen zentralen Lösung für das Scannen mit entsprechenden Vorteilen und der behördenübergreifenden Einrichtung einer gemeinsamen Scan-Stelle insbesondere aus der Zusammenfassung von Posteingangsstelle, Scan-Stelle und Registratur (einschließlich der Alt-Schriftgutverwaltung) zu einem Internen Informations-Service erhebliche Optimierungspotenziale. Die möglichen Aufgaben einer solchen übergreifenden Serviceeinrichtung werden im Anschluss dargestellt.

In der weiteren prozessorientierten Betrachtung des Geschäftsganges wird auf die Frage des Eingangsempfängers unter Berücksichtigung des jeweiligen Prozesstyps eingegangen und es werden entsprechende Möglichkeiten zur Festlegung des Eingangsempfängers dargestellt. In diesem Zusammenhang werden auch die Möglichkeiten angesprochen, den Eingangsempfänger in Abhängigkeit von dem jeweiligen Prozesstyp zu definieren.

Auch für die Aufgaben im Bereich des Postausganges ergeben sich auf Grund der Parallelität von Papierdokumenten und elektronischen Dokumenten Schwachstellen. Um die Abwicklung von Postausgängen zu vereinfachen kann auf den Absendevermerk für Papier- und elektronische Ausgänge verzichtet werden, da die hiermit in Zusammenhang stehenden aufwändigen Tätigkeiten keinen Nachweiswert erbringen und daher organisatorisch nicht zwingend erforderlich sind. In den Fällen, in denen ein Absendevermerk als notwendig erachtet wird, zeigt das Organisationskonzept Alternativen auf.

In den Fällen, in denen Medienbrüche unvermeidbar sind, sollte als Versandart grundsätzlich aber die E-Mail genutzt werden. In diesem Verfahren kann dann auch die Übermittlung der Metadaten mittels eines XML-Datensatzes erfolgen, damit der Erfassungsaufwand verringert wird¹⁾.

Im Zusammenhang mit den technischen Lösungsalternativen zum Postausgang geht das DOMEA®-Konzept bzw. die entsprechenden Erweiterungsmodule auch auf Fragen ein, die sich aus der Nutzung der elektronischen Signatur ergeben und stellt das organisatorische Zu-

¹⁾ s. Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.1 „Inner- und interbehördliche Kommunikation“, Schriftenreihe der KBSt, Band 65, November 2005

sammenwirken von Vorgangsbearbeitungssystemen und der „Virtuellen Poststelle“ dar.

Darüber hinaus befasst sich Kapitel 4 mit Fragen der Archivierung.

Neben der erforderlichen Abgrenzung des Begriffes Archiv i.S. der Archivbehörden von dem technischen Archivbegriff wird ein nunmehr verkürztes Aussonderungsverfahren unter Nutzung standardisierter Datensätze (XML) dargestellt und die entsprechenden Varianten und Möglichkeiten hierzu aufgezeigt. Darüber hinaus werden in diesem Kapitel auch einige erforderliche technische Rahmenbedingungen aufgezeigt, die – ebenso wie die organisatorischen Fragen der Archivierung – in einem Erweiterungsmodul vertieft behandelt werden.

In Kapitel 5 wird neben dem bereits bekannten Stufenkonzept zur Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen das modifizierte Stufenkonzept dargestellt, das neben der prozessorientierten Einführung die organisationsbezogene Einführung beinhaltet. Darüber hinaus werden die Voraussetzungen sowie die Vor- und Nachteile der Alternativen dargestellt.

Die neuen Einführungsalternativen gehen grundsätzlich von einer Umstellung der Registratur in einem ersten Schritt aus, wobei der Begriff der Registratur im Sinne der Aufgabe „Registrieren“ unabhängig von der organisatorischen Einbindung zu sehen ist und auch dezentral - wie bspw. im kommunalen Umfeld üblich- bis auf Sachbearbeiterebene als Teilaufgabe in die allgemeine Verwaltung integriert sein kann.

Nach Umstellung der Registratur folgt dann im zweiten Schritt die Einführung der Vorgangsbearbeitung (per definitionem incl. elektronischer Akte). Unterschiede bestehen dagegen in der Auswahl der einzubindenden Organisationseinheiten in dieser zweiten Umstellung der Prozesse:

Die organisationsbezogene Einführung geht von einer an der Aufbauorganisation der Behörde ausgerichteten Einführungsstrategie in der Form aus, dass eine erste Abteilung entsprechend ausgestattet wird, die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen überprüft und konsolidiert werden, um dann die zweite Abteilung mit dem Vorgangsbearbeitungssystem auszustatten, bis die elektronische Akte in der Behörde vollständig i.S. der zuvor gesetzten Ziele realisiert ist.

Die prozessorientierte Einführung geht demgegenüber sehr viel stärker von den an einem Geschäftsprozess beteiligten Organisationseinheiten aus; bei dieser Einführungsvariante werden nach entsprechenden organisatorischen Erhebungen (Feststellung der Kernprozesse, Gewichtung, Kommunikationsanalyse etc.) und ggf. notwendigen Anpassungen der Ablauforganisation die beteiligten Organisationseinheiten mit dem Vor-

gangsbearbeitungssystem in einem Zuge ausgestattet, um die informationstechnische Unterstützung entlang des notwendigerweise zu durchlaufenden Geschäftsprozesses zu gewährleisten und Medienbrüche weitestgehend zu vermeiden.

Kapitel **6** enthält ein umfassendes Glossar, das wesentliche Fachbegriffe aus dem DOMEA®-Organisationskonzept sowie den Erweiterungsmodulen erläutert. Diese Begriffe sind durch graue Hinterlegung gekennzeichnet.

Kapitel **7** enthält die wesentlichen Aussagen zum Gesamtverständnis spezifischer Begriffe und Zusammenhänge der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung, die als Extrakt aus dem Konzept Papierarmes Büro (DOMEA-Konzept) – Dokumentenmanagement und elektronische Vorgangsbearbeitung im IT-gestützten Geschäftsgang²⁾ in Form von Anlagen beigefügt sind.

Kapitel **8** stellt in einer Übersicht die zitierte Literatur zusammen.

²⁾ s. Schriftenreihe der KBSt, Band 45, November 1999;
<http://www.kbst.bund.de/DOMEA-Konzept/-,420/Dokumente-zum-Download.htm>


2 EINLEITUNG

Die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern (KBSt) hat sich entschieden, das Konzept Papierarmes Büro (DOMEA®-Konzept) – Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang umzubenennen: es wird wieder unter dem Namen **DOMEA^â-Konzept** veröffentlicht.

Das neue Organisationskonzept als wesentlicher Bestandteil des DOMEA®-Konzepts³⁾ liegt nunmehr vor.

In diesem kurzen Überblick sollen die wesentlichen Änderungen vorgestellt werden, die sich sowohl auf die Erstellung des Organisationskonzepts beziehen als auch inhaltlichen Charakter haben. Die letztgenannten Aspekte werden in den folgenden Kapiteln ausführlich vorgestellt.

- Stärkere Berücksichtigung der Erfordernisse der Länder und Kommunen; insbesondere durch
 - Differenzierung zwischen strukturierten und unstrukturierten Prozessen
 - Beteiligung des **KoopA ADV** bzw. Berücksichtigung der Anforderungen der **IMK**
- Stärkere Fokussierung auf die ablauforganisatorischen Fragestellungen im Geschäftsgang; insbesondere durch
 - Aufgabe der Orientierung an den Einführungsstufen
 - Zusammenfassung wesentlicher Elemente des Geschäftsganges zu ablauforganisatorisch zusammenhängenden Prozessschritten
- Das DOMEA®-Konzept enthält neben dem Organisationskonzept und dem Anforderungskatalog nunmehr **Erweiterungsmodule** mit detaillierten Informationen zu speziellen Themen.
- Wegen des hohen Interesses an dem DOMEA®-Konzept wird dieses vorrangig als Download auf der Web-Site der KBSt veröffentlicht. Zum einen wird damit den Interessenten eine schnellere Verfügbarkeit gewährleistet, zum anderen werden die Fortschreibung des nun-

³⁾ Das DOMEA®-Konzept ist ein eingetragenes Warenzeichen der KBSt und wird durch das Logo  symbolisiert. Die DOMEA®-Software hingegen ist ein eingetragenes Warenzeichen der Firma Open Text eGovernment ehemals SER eGovernment GmbH. Eine Übereinstimmung zwischen den Anforderungen des DOMEA®-Konzepts und der DOMEA®-Software ist demzufolge nicht zwangsläufig gegeben.

mehr in Module gegliederten Konzepts und damit die ständige, bedarfsorientierte Fortschreibung wesentlich erleichtert.

2.1 Zweck des Dokuments

Im November 1999 hat die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern (KBSt) das Konzept Papierarmes Büro (DOMEA®-Konzept) – Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang⁴⁾ veröffentlicht.

Das Konzept Papierarmes Büro (DOMEA®-Konzept) – das von der KBSt im Einvernehmen mit dem Koordinierungsausschuss für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (IMKA) bei Vorhaben zur Planung und Realisierung der elektronischen Vorgangsbearbeitung zur Anwendung empfohlen wurde – hat sich seit dem Jahr 1999 als Quasi-Standard für die elektronische Vorgangsbearbeitung in Bund, Ländern und Kommunen etabliert und bildet für viele Behörden / Ämter die konzeptionelle und technische Grundlage für die Durchführung entsprechender Projekte.

Trotz des hohen Akzeptanzgrades des Konzeptes Papierarmes Büro (DOMEA®-Konzept) hat sich auf Grund des organisatorischen Wandels wie technischen Fortschritts erheblicher Änderungs- und Anpassungsbedarf ergeben, dem mit der nunmehr vorliegenden Fortschreibung des Konzeptes Rechnung getragen werden soll:

Änderungsbedarf

Das Konzept aus dem Jahr 1999 beruhte auf der zu diesem Zeitpunkt gültigen Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). In dieser Fassung der GGO wurde die Informationstechnik überhaupt nicht berücksichtigt, die knappen Regelungen der ergänzenden Vorschriften zur GGO hielten mit der Entwicklung in der Praxis nicht Schritt. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung in der Kabinettsitzung vom 26.06.2000 die neue GGO⁵⁾ im Rahmen des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ verabschiedet.

Berücksichtigung
der neuen GGO

Mit der neuen GGO sind nunmehr sowohl die klassische Bearbeitung mit Papiervorgängen als auch die elektronische Bearbeitung (z. B. § 18 Abs. 3 GGO) berücksichtigt. Mit fortschreitender Technik wird es – das zeichnet sich heute bereits ab – zu einer zunehmenden elektronischen Vorgangsbearbeitung kommen. Demzufolge ist bereits jetzt der Vorrang der elektronischen Verfahren festgelegt (§ 12 GGO).

⁴⁾ Band 45 der Schriftenreihe der KBSt; <http://www.kbst.bund.de/DOMEA-Konzept/-420/Dokumente-zum-Download.htm>

⁵⁾ <http://www.staat-modern.de/>

Diese neuen Regelungen – auch hinsichtlich der Frage, wie etwa Anfragen per E-Mail oder Web-Formular zu bearbeiten sind – sind in der vorliegenden Fortschreibung des DOMEA®-Konzeptes berücksichtigt.

Darüber hinaus wurden auch die neuen Regelungen der „Registrierungsrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien“ einbezogen.

Ausgehend von der herkömmlichen papierbezogenen Bearbeitung, Registrierung und Aktenführung in den Bundesministerien wird der Umgang mit elektronischen Dokumenten geregelt und, wo notwendig, an der kommunalen Verwaltungspraxis gespiegelt. Die Bestimmungen der Richtlinie finden damit sowohl auf die papiergebundene als auch auf die elektronische Bearbeitung und Verwaltung von Schriftgut bis hin zur Aussonderung elektronischer Akten Anwendung. Der Schriftgut-Begriff wurde neu definiert und umfasst nunmehr alle Dokumente, unabhängig von der Art des Informationsträgers und der Form der Aufzeichnung. Wo dies erforderlich ist, werden besondere Regelungen für IT-gestützte Verfahren und elektronisches Schriftgut aufgeführt. Damit wird der Einsatz der neuen Techniken innerhalb der Verwaltungsabläufe in den Bundesministerien unabhängig von spezifischen Systemen oder Anwendungen ermöglicht und der weiteren Entwicklung im Bereich elektronischer Bearbeitungs- und Kommunikationsformen Rechnung getragen.

Berücksichtigung der neuen Registrierungsrichtlinie

Darüber hinaus spielt auf der Betrachtungsebene des Bundes auch die Initiative BundOnline eine maßgebliche Rolle. Im Rahmen der eGovernment-Initiative stellen Dokumentenmanagement und Vorgangsbearbeitung eine dezentrale Basiskomponente dar. Die hierzu eingerichteten Kompetenzzentren bündeln das Know-how zu bestimmten Themen, bereiten es auf und stehen den Umsetzungsteams der Dienstleistungsprojekte als Helfer zur Verfügung. Die Aufgabe der Kompetenzzentren „Datensicherheit“, „Content Management“ und „Zahlungsverkehr“ besteht vornehmlich in der Begleitung der Behörden bei der Einführung der entsprechenden Basiskomponenten. Das Kompetenzzentrum "Vorgangsbearbeitung, Prozesse und Organisation" (CC VBPO) beim Bundesverwaltungsamt unterstützt bei der Prozessanalyse und -optimierung sowie bei der Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen (s. auch <http://www.bva.bund.de/>).

eGovernment-Initiative BundOnline

Unterstützung bei der Umsetzung durch Kompetenzzentren

Am 26. Juni 2003 haben Bundeskanzler Gerhard Schröder und die Regierungschefs der Länder bei ihrer Konferenz eine gemeinsame Strategie für integriertes eGovernment – DeutschlandOnline - beschlossen. Bund, Länder und Kommunen vereinbarten in ihrem gemeinsamen Strategiepapier, eine integrierte eGovernment-Landschaft in Deutschland zu schaffen. Mit diesem Beschluss sollen im Rahmen einer gemeinsamen und flexiblen Strategie über alle föderalen Ebenen hinweg unnötige Kosten, zeitraubende Medien- und Ebenenbrüche beseitigt werden und not-

Beschluss der MPK zu DeutschlandOnline

wendige Datentransfers verbessert werden. Damit kommt Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystemen auch hier eine stärkere Bedeutung zu.

Um auch die Erfordernisse der Länder und Kommunen zu berücksichtigen werden die Erkenntnisse aus den Gesprächen und Diskussionen der Arbeitsgruppe „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“ des Kooperationsausschusses Automatisierte Datenverarbeitung Bund/Länder/Kommunaler Bereich (KoopA ADV) wie die Anregungen des Unterausschusses „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der IMK „Grundlegende organisatorische Anforderungen an ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) als wesentliches Element einer IT-gestützten Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung“ berücksichtigt.

Beteiligung des
KoopA sowie des
AK VI der IMK

Darüber hinaus wurden auf Bundesebene der Ausschuss für Organisationsfragen (AfO) als beratendes und koordinierendes Gremium der Obersten Bundesbehörden sowie der „Interministerielle Koordinierungsausschuss für Informationstechnik in der Bundesverwaltung“ (IMKA) beteiligt.

Beteiligung des AfO
sowie des IMKA

Damit soll insbesondere den unterschiedlichen Anforderungen der verschiedenen Verwaltungsebenen von der Ministerialverwaltung über die Mittelbehörden bis hin zur kommunalen Verwaltung an die elektronische Vorgangsbearbeitung Rechnung getragen werden. Dieses Ziel soll auch durch die nunmehr stärkere Fokussierung auf die Unterschiede zwischen unstrukturierten Prozessen (überwiegend in Behörden / Ämtern mit planerischen und/oder strategischen Aufgaben) sowie strukturierten Prozessen (Behörden / Ämter mit administrativen und/oder rechtsanwendenden Aufgaben) erreicht werden.

Berücksichtigung
von strukturierten
und unstrukturierten
Prozessen

2.2 Ziel des Dokuments

Wesentliches Ziel des DOMEA®-Konzepts ist die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung und damit der elektronischen Akte. Diese bildet dabei u. a. das Bindeglied zwischen internetfähigen Dienstleistungen und den erforderlichen behördeninternen Prozessen und ist somit elementarer Bestandteil der Realisierung von eGovernment in den Behörden / Ämtern.

Elektronische Akte
als Bindeglied

An die Stelle von Papierakten sollen künftig behördliche Geschäftsprozesse treten, die medienbruchfrei und vollständig elektronisch realisiert werden können. Die elektronische Akte soll – soweit dies nicht in führenden Fachverfahren erfolgt (s. auch Erweiterungsmodul „Anbindung von Fachverfahren“) - in Vorgangsbearbeitungssystemen erzeugt, erfasst und verwaltet werden. Für das elektronische wie auch das Papierschriftgut gelten die in Gesetzen, Geschäftsordnungen sowie Richtlinien und Vorschriften festgeschriebenen Anforderungen gleichermaßen.

Behördliche Unterlagen müssen auch in elektronischer Form den Kriterien Vollständigkeit, **Integrität** und **Authentizität**, Zusammenfassung aufgabenbezogener und zusammengehöriger Schriftstücke, Nachvollziehbarkeit und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns genügen. Darüber hinaus müssen auch elektronische Akten eine transparente und nachvollziehbare Struktur aufweisen und sich in einen Kontext einordnen lassen.

Elektronische Akten müssen, wie ihre Vorgänger im Papierformat, über die unmittelbare Bearbeitung hinaus ihre Nachweisfunktion erfüllen. Diese Ansprüche, die sich zum einen aus der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns und zum anderen aus der Notwendigkeit der Berücksichtigung veränderter organisatorischer Rahmenbedingungen ergeben, behandelt dieses Organisationskonzept, um den Mitarbeitern der Behörden / Ämter Klarheit bzw. Hinweise bei der behördenspezifischen Anpassung entsprechender organisatorischer Regelwerke zu geben.

Rechtliche Anforderungen an die elektronische Akte

2.3 Inhalt des Konzepts

Wie auch bisher, wird das DOMEA®-Konzept aus mehreren Teildokumenten bestehen:

Neben dem Organisationskonzept mit den Anlagen und Erweiterungsmodulen ist der Anforderungskatalog, der die funktionalen bzw. technischen Anforderungen auf der Basis der organisatorischen Bedingungen an die entsprechenden Systeme definiert, ein weiteres Hauptdokument des Gesamtkonzepts.

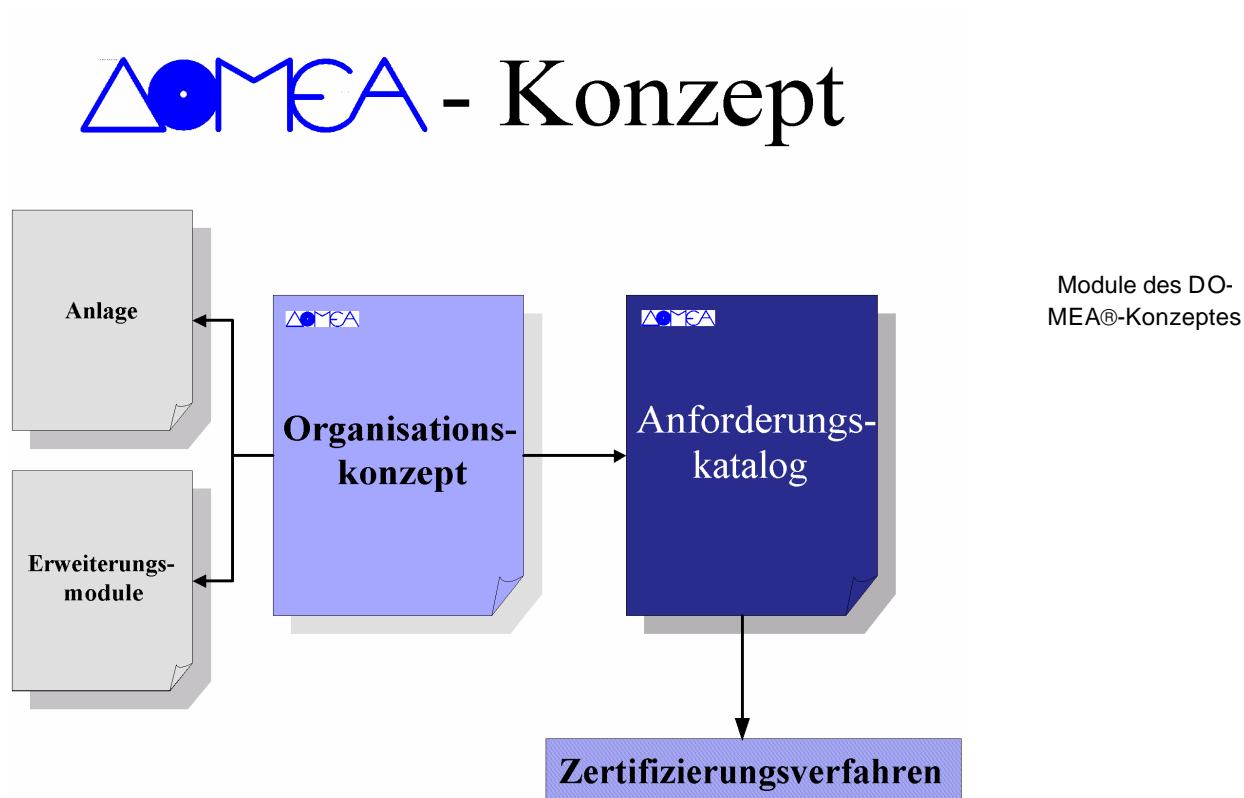


Abbildung 1 – DOMEA®-Konzept

Im Rahmen der weiteren Fortschreibung des Dokuments ist beabsichtigt darüber hinaus ergänzende Hilfestellungen zum Organisationskonzept durch die KBSt in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum Vorgangsbearbeitung, Prozesse und Organisation beim Bundesverwaltungsamt herauszugeben.

Daneben hat sich auch die grundlegende Struktur des DOMEA®-Konzepts wesentlich verändert:

Während das im Band 45 der Schriftenreihe der KBSt veröffentlichte Organisationskonzept sich vorrangig an funktionalen Beschreibungen der

im Prozess Beteiligten ausrichtete, orientiert sich das nunmehr vorliegende Konzept am Prozess und gibt damit einer ablauforganisatorischen Betrachtung des Geschäftsgangs den Vorrang.

Prozessorientierte
Betrachtung

Das Organisationskonzept bildet die Grundlage für die organisatorische Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen. Dieses Konzept basiert auf allgemein gültigen Prinzipien des Verwaltungshandelns, die übergreifend für alle Verwaltungsebenen, also für Bundes-, Landes- und kommunale Behörden gleichermaßen gelten. Diese Prinzipien stellen die rechtlichen und damit letztlich auch organisatorischen Grenzen dar, in denen sich die Behörde / Ämter bei der Einführung entsprechender Systeme zu bewegen hat.

Allgemein gültige
Grundprinzipien des
Verwaltungshandelns

Als thematischen Schwerpunkt behandelt das Organisationskonzept den Geschäftsgang unter ablauforganisatorischen Aspekten. So wird der Geschäftsgang wie folgt beschrieben:

- (a) Eingangsbehandlung
- (b) Bearbeitung
- (c) Postausgang
- (d) Archivierung

Zu jedem der oben genannten Bereiche befasst sich das Organisationskonzept grundsätzlich mit der

- (a) Darstellung des Ist-Zustands
- (b) Beschreibung der Probleme
- (c) Darstellung organisatorischer Lösungsansätze
- (d) Darstellung technischer Umsetzungsmöglichkeiten.

In einem weiteren Kapitel des Organisationskonzepts werden mögliche **Einführungsszenarien** dargestellt. Hierbei wird auf die unterschiedlichen Varianten der stufenweisen Einführung entsprechender Systeme ebenso eingegangen, wie deren Vor- und Nachteile bewertet. Darüber hinaus enthält der entsprechende Abschnitt eine Übersicht, welche Einführungsstrategie für welche Behörde unter welchen Voraussetzungen geeignet erscheint.

Einführungs-
strategien und de-
ren Vor- und
Nachteile

Wichtiger Bestandteil des fortgeschriebenen Organisationskonzepts ist die Anlage, welche die wesentlichen und weiterhin geltenden Aussagen des Organisationskonzepts aus dem Jahr 1999 enthält (Vorgangsbegriff, Informationsarten in der Vorgangsbearbeitung, etc.). Auf diese wird zur Vermeidung von bloßen Wiederholungen sowie zur Reduzierung des Umfangs des Konzepts ebenso verwiesen, wie aus Gründen der besse-

Anlage zum Organi-
sationskonzept

ren Lesbarkeit für die Leser, denen das erste Organisationskonzept bereits bekannt ist.

Darüber hinaus enthält das Organisationskonzept sog. Erweiterungsmodule. Diese befassen sich mit organisatorischen Gestaltungsalternativen, deren Behandlung im Organisationskonzept über den angestrebten Rahmen hinaus gehen würde. Daher werden diese weitergehenden Erläuterungen im Organisationskonzept nur kurz angesprochen und mit einem entsprechenden Verweis auf die Erweiterungsmodule referenziert. Beispielhaft sind folgende Themen zu nennen:

- Virtuelle Poststelle und Vorgangsbearbeitungssysteme
- Fachverfahrenintegration
- Scan-Prozesse
- Inner- und interbehördliche Kommunikation
- Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten
- Technische Aspekte der Archivierung elektronischer Akten

Im Rahmen der weiteren Fortschreibung des Organisationskonzeptes stehen ergänzende Erweiterungsmodule zur Verfügung, die sich mit der Anbindung von Content Management Systemen, Formularmanagementsystem und Zahlungsverkehrsplattform als Basiskomponenten i.S. von BundOnline befassen. Darüber hinaus liegen ein Projektleitfaden sowie ein Erweiterungsmodul zum Thema Datenschutz vor⁶.

Erweiterungs-
module

Fortschreibung des
DOMEA®-
Konzeptes

⁶ s. <http://www.kbst.bund.de/DOMEA-Konzept/-,415/Erweiterungsmodule.htm>

2.4 Zielgruppe

Das DOMEA®-Konzept wendet sich an:

- Führungskräfte,
- Organisatoren und
- IT-Fachkräfte,

die in ihrer Behörde / ihrem Amt die IT-gestützte Bearbeitung von Vorgängen realisieren wollen. Es bietet Unterstützung für die Vorgehensweise bei der Einführung elektronischer Vorgangsbearbeitungssysteme.

Das Konzept enthält eine Managementfassung, die den verantwortlichen Führungskräften der Behörde / des Amtes – egal ob Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörde – den Nutzen der Einführung der elektronischen Akte ebenso transparent machen soll, wie damit verbundenen Problemen und Risiken. Die Einführung entsprechender Systeme bedarf auf Grund der Neu- oder Umstrukturierung der Geschäftsprozesse und damit der Veränderung der Arbeitsgewohnheiten der Mitarbeiter der intensiven Begleitung durch die Führungskräfte, um den Veränderungsprozess zu begleiten und zu gestalten. In diesem Sinne sind die Führungskräfte als Entscheidungsinstanz bei kritischen Meilensteinen im Projekt von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus wird auch nochmals auf die Bedeutung von eGovernment-Projekten und den Zusammenhang mit der Einführung von Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystemen eingegangen.

Führungskräfte

Vorrangig stellen jedoch die Organisatoren der Behörden die Zielgruppe des DOMEA®-Konzept dar. Die Einführung eines Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems stellt weniger eine Bewältigung der informationstechnischen Probleme, als vielmehr die Lösung organisatorischer Herausforderungen dar. Bei der Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems stellen sich nicht nur Fragen bzgl. der Analyse und ggfs. Restrukturierung der zu Grunde liegenden Geschäftsprozesse, sondern auch Regelungen zur Frage des adäquaten **Eingangsempfängers** und der aufbauorganisatorischen Neustrukturierung im Hinblick auf zusätzliche Aufgaben bzw. Wegfall von Aufgaben sowie deren tarifrechtliche Auswirkungen. Diese Gesamtproblematik kann aber nicht im DOMEA®-Organisationskonzept behandelt werden; vielmehr wird an dieser Stelle auf das Erweiterungsmodul „Projektleitfaden“⁷⁾ verwiesen. Dieser enthält u.a. weitergehende Hinweise zum möglichen Vorgehen unter Einbeziehung der personalvertretungsrechtlichen Aspekte usw.

Organisatoren

⁷⁾ Schriftenreihe der KBSt, Band 80, November 2005

Unabhängig hiervon ist aber deutlich darauf hinzuweisen, dass die organisatorischen Überlegungen der konkreten Auswahl eines Vorgangsbearbeitungssystems vorangehen sollten und die Einführung auf einer bereinigten Aufbau- und Ablauforganisation erfolgen muss.

Für die Zielgruppe der IT-Fachkräfte stellt vorrangig der Anforderungskatalog das zentrale Dokument dar. Der Anforderungskatalog setzt die im Organisationskonzept definierten Anforderungen in technische Erfordernisse um und ermöglicht so den Entscheidungsträgern den funktionalen Vergleich der durch die KBSt zertifizierten Produkte. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass zur erfolgreichen Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems das Zusammenwirken der Organisatoren und IT-Fachkräfte eine wesentliche Voraussetzung darstellt, da der Einführungsprozess mit den unterschiedlichen und wechselnden thematischen Schwerpunkten eine gemeinsame Befassung mit den entsprechenden Problemen und der Erarbeitung gemeinsamer Lösungen erst eine erfolgreiche Realisierung des Gesamtprojektes ermöglicht (Auswahl des entsprechenden Produktes unter Berücksichtigung der organisatorischen Rahmenbedingungen).

IT-Fachkräfte

Der Anforderungskatalog wird jährlich fortgeschrieben. Im Rahmen der Aktualisierung werden insbesondere die Fortentwicklung weiterer Standards wie MoReq⁸⁾ und SAGA⁹⁾ berücksichtigt.

Einbeziehung von MoReq und SAGA

Das DOMEA®-Konzept hat nicht nur in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung lebhaftes Interesse erfahren. Auch viele Unternehmen wie Software- und Systemhäuser haben sich intensiv mit dem DOMEA®-Konzept auseinandergesetzt und sowohl das Organisationskonzept als auch den Anforderungskatalog als umfassende Darstellung behördlicher Abläufe und deren informationstechnisches Unterstützungspotenzial genutzt. Insbesondere unter diesem Aspekt erhalten Produkthersteller mit diesem Konzept die Möglichkeit, grundlegende Anforderungen der öffentlichen Verwaltung an die elektronische Bearbeitung von Vorgängen zu ermitteln und in die Entwicklung ihrer Produkte einfließen lassen zu können.

⁸⁾ Standard des DLM-Forums der Europäischen Kommission; Spezifikationsdokument für ein EDRMS.

⁹⁾ Dokument, das den Umsetzungsplan der Initiative BundOnline in technischer Hinsicht konkretisiert, s. http://kbst.bund.de/Themen-und-Projekte/eGovernment_182/SAGA.htm

3 GRUNDPRINZIPIEN DES VERWALTUNGSHANDELNS

3.1 Gemeinsamkeiten des Verwaltungshandelns (Bund, Länder, Kommunen)

Die Grundanforderungen an Vorgangsbearbeitungssysteme für die öffentliche Verwaltung lassen sich aus den Prinzipien des Verwaltungshandelns ableiten und sind trotz aller Unterschiede auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und bei unterschiedlichen Behördentypen gleich. Dieser Umstand ergibt sich aus der im Grundgesetz verankerten staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Obwohl die Verfassung beim Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland die voneinander unabhängigen Stufen

- Bundesverwaltung,
- Verwaltung der Bundesländer sowie
- Kommunalverwaltung

unterscheidet und jeder dieser Verwaltungsbereiche seinen eigenen abgegrenzten Aufgabenbereich hat, gibt es hinsichtlich der Verwaltungsabläufe ein großes Maß an Übereinstimmung der Verfahrensweisen und Rechtsgrundlagen. Denn obwohl die drei Verwaltungsebenen Bund-Länder-Kommunen ihre Aufgaben unabhängig voneinander wahrnehmen, hat sich in der bundesstaatlichen Ordnung im Interesse der Funktionsfähigkeit des Gesamtstaates ein gewisses Maß an Übereinstimmung zwischen den Verwaltungsstufen ergeben. Insbesondere der öffentliche Dienst sowie das Verwaltungsrecht basieren auf vergleichbaren Regelungen. Die bundeseinheitliche Rechtsordnung sowie die Prinzipien der Verfassung wie das Rechtsstaatsprinzip haben zur Folge, dass die für die Vorgangsbearbeitung relevanten Normen (Geschäftsordnungen, Registraturanweisungen, Archivgesetze, VwVfG, VwGO, etc.) auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung nahezu identische Regelungsinhalte aufweisen bzw. übergreifend gelten. Für die informationstechnische Unterstützung der Vorgangsbearbeitung ergibt sich daraus auch ein einheitliches funktionales Anforderungsprofil. Im Folgenden werden die wesentlichen Prinzipien, die für alle Verwaltungsebenen gleichermaßen gelten, kurz erläutert.

Einheitliche
Rechtsgrundlagen des
Verwaltungshandels

3.1.1 Prinzip der dauerhaften, klaren Arbeitsteilung

Innerhalb der öffentlichen Verwaltung existiert eine dauerhafte, klare Arbeitsteilung. Dieses Prinzip findet in den meisten Geschäftsordnungen durch die Bestimmung seinen Ausdruck, dass jede Aufgabe einem Ver-

antwortlichen zuzuordnen ist und somit eine federführende Organisationseinheit benannt werden kann. Aus dem Prinzip der **Federführung** lassen sich für ein Vorgangsbearbeitungssystem folgende Anforderungen ableiten:

- Aus der Zuständigkeit ergeben sich Zuordnungen zwischen bestimmten Organisationseinheiten und Teilen des **Aktenplans**. Für jede **Akte** ist eine Akten führende Stelle verantwortlich.
- Akteneinsicht ist zunächst der federführenden Organisationseinheit vorbehalten. Grundsätzlich gilt, dass Akten **behördenöffentlich** sind und dass Behördenmitarbeitern das für die Bearbeitung benötigte Schriftgut im erforderlichen Umfang zur Verfügung gestellt wird. Dies gilt insbesondere im Rahmen von Mitzeichnungsverfahren als Ausdruck der innerbehördlichen Kooperation auf Grund des Prinzips der Aufgabenteilung.
- Die Bearbeitung von Geschäftsvorfällen in der öffentlichen Verwaltung erfolgt immer arbeitsteilig, sei es aufgrund unterschiedlicher fachlicher Zuständigkeiten oder aufgrund organisatorischer Weisungsbeziehungen. Daraus ergibt sich die Grundanforderung, eine einfache und sichere Kommunikation aller Beteiligten zu ermöglichen.
- Wo die im Rahmen der Verwaltungsreformdiskussion überflüssigen Beteiligungen und die Arbeitsteilung im Interesse einer Beschleunigung der Bearbeitungsprozesse aufgegeben wurden, gewinnt die Forderung nach Transparenz der Entscheidungen und behördenweiten Informationsmöglichkeiten an Bedeutung.
- Mit dem Informationsfreiheitsgesetz wird auf Landesebene dem wachsenden Bedürfnis nach Information und Transparenz der öffentlichen Verwaltung Rechnung getragen. Der freie Zugang zu Informationen erhöht nicht nur die Nachvollziehbarkeit, sondern auch die Akzeptanz behördlicher Entscheidungen. Er dokumentiert das Prinzip einer offenen Verwaltung. Zweck der entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen ist es, durch ein umfassendes Informationsrecht das in Akten festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen, um u.a. eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen.

Zuständigkeit und
aktenführende Stelle

Akteneinsicht

Beteiligung

Informationsfreiheits-
gesetze der Länder

3.1.2 Prinzip der Amtshierarchie

Ein abgestuftes System der Über- und Unterordnung bildet die Amtshierarchie, welche die Rechte und Pflichten der am Verwaltungshandeln Beteiligten festlegt. Die sich hieraus ergebenden Konsequenzen in Bezug

auf die Vorgangsbearbeitung sind vielgestaltig. Aus dem Hierarchieprinzip als dem Fundament des Verwaltungshandelns folgen Einzelrechte (Evokationsrecht, Kassationsrecht, Weisungsbefugnis des Vorgesetzten, etc.), die auf die Vorgangsbearbeitung erheblichen Einfluss haben und die Bearbeitung von nicht genau kalkulierbaren Ereignissen abhängig werden lassen. Diese werden vor allem durch die jeweils übergeordnete Hierarchieebene ausgelöst. Bei stark strukturierten Prozessen (s.Kap. 3.3.1) sind die Eingriffsmöglichkeiten der Hierarchie eher kalkulierbar und daher im Rahmen von Prozessmodellen eher berücksichtigungsfähig als bei unstrukturierten Prozessen (s. Kap. 3.3.2) in der planenden Verwaltung.

Eingriffsrechte von
Vorgesetzten

Grundsätzlich besteht daher die Anforderung, dass Vorgangsbearbeitungssysteme sowohl die Bearbeitung von strukturierten als auch unstrukturierten Prozessen ermöglichen müssen- unabhängig davon, ob strukturierte oder unstrukturierte Geschäftsprozesse konkret unterstützt werden sollen. Das gilt für alle Verwaltungstypen; diese unterscheiden sich nur im Schwerpunkt der Nutzung eines Systems.¹⁰⁾

3.1.3 Prinzip der Regelgebundenheit des Verwaltungshandelns

Das Verwaltungshandeln wird bestimmt durch eine Reglementierung der Aufgabenerfüllung durch Gesetze, Verordnungen und Erlasse. Diese binden die Verwaltung und schränken die Flexibilität der Entscheidungsfindung ein. Im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Geschäftsvorfällen bilden insbesondere Geschäftsordnungen, Verschlussanweisungen sowie zahlreiche landes-, ressort- und kommunalspezifische Detailregelungen, wie z. B. die Aktenordnung, den normativen Rahmen.

Regeln und Normen des
Verwaltungshandelns

Dieser Rahmen schränkt den Gestaltungsspielraum auch bei einer möglichen Reorganisation der Geschäftsprozesse ein. Auf effizienzsteigernde Effekte, die Grundprinzipien rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns beeinträchtigen, muss daher verzichtet werden. Im Rahmen der wesentlichen Prinzipien der Rechtmäßigkeit und Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns sollen Verwaltungsabläufe und Organisationsstrukturen vor der Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen mit dem Ziel der Optimierung überprüft und im Hinblick auf die Vorteile der elektronischen Vorgangsbearbeitung neu gestaltet werden. In diesem Zusammenhang sind dann ggf. Verwaltungsvorschriften, Geschäftsordnungen sowie sonstige organisatorische Regelungen anzupassen.

¹⁰⁾ Insbesondere im Rahmen der Zertifizierung von Produkten nach dem DOMEA®-Konzept wird die Möglichkeit geprüft, ob die Systeme beide Prozesstypen unterstützen.

3.1.4 Prinzip der Aktenmäßigkeit

Zentrales Prinzip einer Bürokratie ist die Aktenmäßigkeit aller Vorgänge; in der öffentlichen Verwaltung gilt nach Art. 20 GG die Bindung der vollziehenden Gewalt an Gesetz und Recht. Dieses Prinzip erfordert, dass jede für den Geschäftsvorfall wesentliche Kommunikation schriftlich fixiert wird und daher jeder – unabhängig vom zuständigen Bearbeiter – die Historie des Geschäftsvorfalles rekonstruieren kann. Dieses Prinzip findet in den Geschäftsordnungen in der Regel durch die Vorschrift seinen Ausdruck, dass „der Stand einer Sache aus den Akten jederzeit vollständig erkennbar sein muss“. Hieraus ergeben sich folgende Anforderungen an **Vorgangsbearbeitungssysteme**:

Aktenmäßigkeit

- Innerhalb des Systems muss eine formalisierte Kommunikation möglich sein, die den strengen Anforderungen an Manipulationssicherheit, Revisionsfestigkeit und Nachvollziehbarkeit, wie sie sich u. a. aus dem VwVfG implizit ergeben, genügen. Insbesondere müssen z. B. bei **Aktenvermerken** bzw. Anweisungen oder Vermerken im **Geschäftsgang** der Urheber und der Erstellungszeitpunkt erkennbar sein. Die Unterscheidbarkeit von Original und Kopie sowie der Schutz vor Veränderung des Textes sind unverzichtbare Anforderungen an diese Form der formalisierten Kommunikation. Wo mit elektronischen Akten gearbeitet wird, müssen Integrität, Authentizität und Sicherheit im gleichen Maße erfüllt sein wie bei der papiergebundenen Arbeit.
- Außerhalb dieser formalisierten Kommunikation muss gleichwohl die unprotokollierte, informelle Abstimmung möglich sein (z.B. durch Nutzung von Funktionalitäten der eingesetzten Groupware- und Bürokommunikationssysteme).
- Die Anforderungen im Hinblick auf Nachvollziehbarkeit und Revisionsicherheit beziehen sich auch auf das Vorgangsgeschehen und die Vorgangshistorie. So müssen z. B. die Durchlaufstationen eines Vorgangs, die Kenntnisnahme eines **Vorgangs** bzw. **Dokuments**, das Entstehen unterschiedlicher Versionen eines Dokuments etc. protokolliert werden, jederzeit rekonstruierbar sein und einem konkreten Urheber zugeordnet werden können. Durch organisatorische und technische Maßnahmen muss sichergestellt werden, dass über Jahrzehnte Protokollinformationen, Bearbeitungshistorien und **elektronische Signaturen** gelesen und interpretiert werden können. Ab dem Zeitpunkt der Übergabe elektronischer Akten und Dokumente an die Archivbehörden wird deren ordnungsgemäße Verwahrung durch Einhaltung der bestehenden Archivgesetze sichergestellt:

Urheberschaft

Nachvollziehbarkeit
und Revisionsicherheit

Archiven obliegt nach den Archivgesetzen des Bundes und der Länder, archivwürdige elektronische Dokumente auf Dauer zu sichern, sie nutzbar zu machen und durch geeignete fachliche Maßnahmen Verfälschun-

gen und unberechtigte Einsichtnahmen auszuschließen. Unabdingbare Voraussetzung hierfür ist,

1. dass verschlüsselte Dokumente dem zuständigen Archiv in klar lesbarer Form übergeben werden. Der Schutz vor unberechtigter Einsichtnahme wird – wie auch bei papierbasierten Unterlagen – durch die Verwahrung und Bereitstellung i.S.d. Archivgesetze sichergestellt.
2. dass elektronische Signaturen aufgelöst werden. Der Schutz vor Verfälschung wird nach Auffassung der Archivverwaltungen durch die Verwahrung und Bereitstellung i.S.d. Archivgesetze sichergestellt. Nach derzeitiger Rechtslage besitzen elektronische Dokumente auch nach Auflösung der elektronischen Signaturen Beweiswert.

3.2 Konsequenzen für die Nutzung des Vorgangsbearbeitungssystems

Trotz umfangreicher detaillierter Regelwerke weisen die konkreten Anforderungsprofile der Behörden / Ämter Unterschiede auf. Parametrisierungsmöglichkeiten der Softwarelösung sollen die Anpassung ohne Programmieraufwand erleichtern. So müssen beispielsweise die Bezeichnungen der Felder, die Einträge von Auswahllisten, der Aufbau des Geschäftszeichens und der Dokumentnummer sowie Regeln ihrer Bildung an den behördenspezifischen Bedarf anpassbar sein. Gleichzeitig differieren die Anforderungen der unterschiedlichen Verwaltungsebenen Bund, Länder und Kommunen. Behörden / Ämter des Verwaltungsvollzugs weisen einen höheren Anteil **strukturierter Prozesse** auf als die planende Verwaltung, also z.B. oberste Landes- und Bundesbehörden oder Querschnittsämter in den Kommunen und Landkreisen.

Notwendigkeit
der Anpassung

Der organisatorischen und technischen Komplexität der Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems muss daher durch eine skalierbare Nutzung seiner Funktionalitäten Rechnung getragen werden.

3.2.1 Nutzen von Vorgangsbearbeitungssystemen bei strukturierten und teilstrukturierten Prozessen

Unabhängig vom jeweiligen Prozesstyp lassen sich ähnliche Motive für die Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung identifizieren. Sie spiegeln auch die Ergebnisse der Verwaltungsreformdiskussion wider, und die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung wird Instrument zur Umsetzung dieser Reformkonzepte. Folgende Verbesserungen stehen verwaltungs- und prozesstypübergreifend im Vordergrund:

- *Erhöhung der Transparenz: Durch die elektronische Abbildung der Prozesse und Abläufe können die Bearbeitungsstationen nicht nur dokumentiert und nachvollzogen werden, sondern es ist der Bearbeitungsstand der Vorgänge ersichtlich. Darüber hinaus stehen die Akten elektronisch orts- und zeitunabhängig zur Verfügung und können unabhängig von der Bereitstellung durch Serviceeinheiten (z. B. Registratur) eingesehen und bearbeitet werden. Auch im Verhältnis Verwaltung-Bürger kann die informationstechnische Unterstützung der Vorgangsbearbeitung die Transparenz und damit die Kundentreue erhöhen. Transparenz bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Verwaltungsabläufe für die Bürger sichtbar werden und sie den Bearbeitungsstand der Verwaltungsdienstleistung nachvollziehen können.*
- *Verbesserter Durchsatz: Die Dokumente, Vorgänge und Akten können, da sie elektronisch vorliegen, durch das Vorgangsbearbeitungssystem automatisiert weitergeleitet werden. Dieser Vorteil gilt auch für externe Beteiligte, z. B. bei der elektronischen Antragstellung durch den Bürger. Dies verringert die Transport- und erhöht den Anteil der wertschöpfenden Bearbeitungszeiten.*
- *Steigerung der Effizienz: Durch die Erhöhung der Transparenz des Bearbeitungsprozesses sowie durch den verbesserten Durchsatz wird im behördeninternen Bearbeitungsprozess eine deutliche Effizienzsteigerung erreicht. Bei Vorgängen, bei denen externe Dritte beteiligt sind, kann ein Vorgangsbearbeitungssystem ebenfalls effizienzsteigernd wirken. Wesentlicher Faktor hierbei ist die medienbruchfreie Gestaltung des Verfahrens und die Möglichkeit, von außen behördliche Prozesse anzustoßen (Transaktionsorientierung). In Abhängigkeit von der gewählten Einführungsstrategie stellt sich der Nutzen eines Vorgangsbearbeitungssystems früher oder später ein. Die organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen sind dabei ebenso wichtig wie die Einbeziehung der Beschäftigten in den Einführungsprozess und die Betreuung und Qualifikation der zukünftigen Systemnutzer.*
- *Erhöhte Motivation der Mitarbeiter: Die Motivation der Mitarbeiter ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Vorgangsbearbeitungsprojekte. Effizienzsteigerung ist nur zu erreichen, wenn die Beschäftigten sich hieran aktiv beteiligen. Motivation ist Bedingung für Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft. Eigenverantwortung und Selbständigkeit im Bearbeitungsprozess können durch Vorgangsbearbeitungssysteme erhöht werden. Aufgrund der im System mitgeführten Meta- und Bearbeitungsinformationen zu den Vorgängen und Akten ist der Bearbeiter in der Lage, sich schnell und umfassend über den Bear-*

Motive für die Einführung
von VBS

beitungsstand zu informieren und bei Bedarf geeignete Maßnahmen einzuleiten.

- *Verbesserte Flexibilität: Durch den Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems wird eine dezentrale Sachbearbeitung möglich, obwohl die notwendigen Bearbeitungsschritte eines Geschäftsgangs voneinander abhängen und miteinander verzahnt sind. Es ergeben sich durch den Einsatz von Vorgangsbearbeitungssystemen neue Möglichkeiten der Koordinierung der Zusammenarbeit. Die Flexibilität der Verwaltungsarbeit nimmt zu. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Unterstützung von Telearbeitsplätzen, da die zur Geschäftserledigung notwendigen Unterlagen ortsunabhängig zur Verfügung stehen.*

3.3 Strukturierter und unstrukturierter Prozess

Für die IT-Unterstützung der Vorgangsbearbeitung und die Definition von Prozessen innerhalb eines Vorgangsbearbeitungssystems ist die Unterscheidung von im Wesentlichen zwei Grundtypen hilfreich:

- Unstrukturierte Prozesse (planende oder auch Ad-hoc-Prozesse)
- Strukturierte Prozesse (antragsbearbeitende Prozesse)

Grundsätzlich sind in jedem Behördentyp sowohl strukturierte als auch unstrukturierte Prozesse anzutreffen. Der Unterschied besteht insbesondere in der Höhe des Anteils an beiden Prozesstypen bei den Kernprozessen einer Behörde / eines Amtes.

Aufgabentyp
und Behördentyp

Die Ministerialverwaltung ist als planende Verwaltung überwiegend durch unstrukturierte, allenfalls teilstrukturierte Prozesse gekennzeichnet.

Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Behörden / Ämtern, öffentlich-rechtlichen Anstalten, Forschungseinrichtungen, etc., die durch Mischformen strukturierter und unstrukturierter Prozesse gekennzeichnet sind.

	Strukturierte Prozesse	Unstrukturierte Prozesse
Vorherrschender Akzentyp	Fallakte	Sachakte
IT-Unterstützungspotential	Workflow- Funktionalitäten (Steuerung und Überwachung des Arbeitsprozesses)	Nachvollzug der Bearbeitungshistorie Versionsverwaltung DMS-Funktionalitäten
Grad der Kooperation	eher gering	eher hoch
Bearbeitungsweg und Beteiligte	festgelegt	wechselnd ad hoc gesteuert
Aufgabentyp	Aufgaben des Verwaltungsvollzugs	planende Aufgaben

Abbildung 2 - Strukturierte Prozesse vs. unstrukturierte Prozesse

Aufgaben des Verwaltungsvollzugs zeichnen sich durch einen hohen Anteil strukturierter Prozesse aus, der sich aus dem Aufgabengebiet der fallbezogenen Antragsbearbeitung ergibt. Gleichwohl gibt es auch in den entsprechenden Verwaltungen einen, wenn auch geringeren Anteil an unstrukturierten Prozessen.

Die Antragsbearbeitung wird in vielen Fällen durch spezielle IT-gestützte **Fachverfahren** unterstützt, die i. d. R. über eigene Ablagesysteme und Datenbanken verfügen. Bundesbehörden und insbesondere Landesbehörden sowie Kommunen verfügen nicht selten über Hunderte solcher Fachverfahren.

Fachverfahren

Für die effiziente Bereitstellung der Dienstleistungen im Rahmen von eGovernment sind die behördeninternen sowie ggf. die behördenübergreifenden Geschäftsprozesse ebenfalls elektronisch von der Anfrage/dem Antrag bis zur Information/zum Bescheid abzubilden. Nur so ist es möglich, allen an einem Prozess Beteiligten die notwendigen Informationen umfassend, aufbereitet, schnell, eindeutig und einfach trotz verschiedener Kommunikationskanäle zur Verfügung zu stellen.

eGovernment

IT-gestützte Vorgangsbearbeitungssysteme müssen daher u. a. in der Lage sein...

- **elektronische Akten** und Vorgänge redundanzfrei zu verwalten und zur Verfügung zu stellen,
- behördliche Entscheidungsprozesse elektronisch (ad hoc oder strukturiert) abzubilden, zu protokollieren und damit die geforderte Nachweisbarkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen
- über Schnittstellen mit Fachverfahren zu kommunizieren, d. h. Fachverfahren nutzen Vorgangsbearbeitungssysteme, um vorgangsrelevante Dokumente (Antrag, Anfragen, Bescheid, Widersprüche) in einer elektronischen Akte zentral ablegen zu können. Weitergehende Hinweise zum Zusammenwirken von Vorgangsbearbeitungssystemen und Fachverfahren enthält das Erweiterungsmodul „Fachverfahrensintegration“ (s. Schriftenreihe der KBSt, Band 63)
- über Schnittstellen Funktionalitäten aus Bürokommunikations- und Groupwaresystemen nutzen zu können (z.B. Kalender, Kontakte/Adressverzeichnisse)
- mindestens das gleiche Maß an Integrität, Authentizität, Vertraulichkeit und Nachweisbarkeit der elektronischen Bearbeitungs- und Kommunikationsprozesse zu gewährleisten wie die papiergebundene Arbeit.

3.3.1 Der strukturierte Prozess

Wesentliches Merkmal strukturierter Prozesse ist die Bestimmbarkeit dreier für die Vorgangsbearbeitung entscheidender Einflussgrößen:

- Beteiligte Bearbeiter
- Bearbeitungswege

- Ergebnis der Bearbeitungsprozesse bzw. Tätigkeiten innerhalb des Bearbeitungsprozesses.

Bei strukturierten Prozessen kann in der Regel bereits bei Initialisierung beschrieben werden, welche Bearbeiter in welcher Reihenfolge welche Einzeltätigkeit verrichten und welchen Bearbeitungsstatus der Vorgang bei jedem Bearbeiterwechsel hat. Die IT-Unterstützung strukturierter Prozesse ist dann besonders lohnend, wenn sie hohe Fallzahlen aufweisen. Bei diesen Prozessen werden die Workflow-Funktionalitäten des Vorgangsbearbeitungssystems besonders gefordert. Das vorrangige Interesse einer IT-Unterstützung liegt hier in der Automatisierung von Abläufen, der Automatisierung der Geschäftsverteilung nach formalen Kriterien, z. B. der Antragsnummer, und in der Entlastung der Bearbeiter durch Routinetätigkeiten, wie die Steuerung des Ablaufs und die Weitergabe des Vorgangs. Vorherrschender Aktentyp bei strukturierten Prozessen ist die **Fallakte**, welche die zu einem Geschäftsvorfall anfallenden Dokumente in einer einheitlichen Ablagestruktur nach einem formalen Merkmal, z. B. einer Antragsnummer, zusammenführt. Schon geringfügige Verbesserungen in der Gestaltung des Bearbeitungsprozesses durch eine Geschäftsprozessoptimierung und eine IT-Unterstützung können erhebliche Effizienzsteigerungen erbringen. Ein weiterer Vorteil der IT-Unterstützung von stark strukturierten Prozessen ist die Anbindung der Prozesse an die eGovernment-Strategie einer Behörde oder die Beteiligung des Bürgers im Prozess, der so seine Daten übermitteln kann und in der Behörde eine Workflow-Aktivität anstößt. Solche transaktionsorientierten Prozesse sind eGovernment-relevant. Auch die unmittelbare Recherchemöglichkeit der Bearbeiter und der unmittelbare Nachvollzug des Bearbeitungsstandes z. B. bei Bürgeranfragen per Telefon oder Mail motiviert viele Behörden, diesen Prozesstypus zu unterstützen.

Strukturierter Vorgang
und Fallakte

3.3.2 Der unstrukturierte Prozess

Der unstrukturierte Prozess ist in Bezug auf

- beteiligte Bearbeiter,
- Bearbeitungswege und das
- Ergebnis der Bearbeitungsprozesse bzw. Tätigkeiten innerhalb des Bearbeitungsprozesses

weit weniger vorhersehbar als der strukturierte Prozess. Er ist der vorherrschende Prozesstyp in der planenden Verwaltung. Abhängig von der Bedeutung des Einzelfalls oder der Entscheidung des Bearbeiters können Varianten des Bearbeitungsprozesses auftreten, die sich erst während der Laufzeit des Prozesses ergeben. Die eindeutige Definition von Prozessmodellen zur Unterstützung des Ablaufs in einem **Workflow-**

System ist daher nur sehr schwer oder lediglich rudimentär möglich, da die Bearbeitung von nicht vorhersehbaren Ereignissen abhängig ist und daher zum Beispiel Bearbeitungswege ad hoc geändert werden müssen. Vorrangig genutzte Funktionalitäten des Vorgangsbearbeitungssystems sind bei diesem **Vorgangstyp** die Bearbeitungs- und Protokollinformationen zur Rekonstruktion der Bearbeitungshistorie sowie die Verwaltung von Dokumentenversionen, die in den häufig kooperativen Bearbeitungsprozessen entstehen. Vorherrschender Aktentyp ist die **Sachakte**, die die Vorgänge und Dokumente in der Regel unter der Betreffseinheit eines **Aktenplans** zusammenfasst. Die Recherche nach diesen Akten erfolgt in erster Linie über das Aktenzeichen, aber auch zusätzliche Recherche-funktionalitäten wie Schlagwortsuche oder Volltextrecherche werden im Vorgangsbearbeitungssystem genutzt.

Unstrukturierter Vorgang
und Sachakte

4 GESCHÄFTSGANG

4.1 Eingangsbehandlung

Vorbemerkung:

In den folgenden Ausführungen wird unter dem Begriff „Eingangsbehandlung“ der Prozess von der Eingangsbearbeitung bis zur Eingangsregistrierung subsumiert. Ausgangspunkt der Betrachtung sind die Prozessschritte (z. B. registrieren), nicht die Akteure (z. B. Registrator).

Darüber hinaus wird hinsichtlich der Medien zwischen papierbasierten Eingängen (sog. Gelbe Post, Papierfax usw.) und elektronischen Eingängen (E-Mail, E-Fax, sonstige Dateien) unterschieden.

4.1.1 Ist-Zustand

4.1.1.1 *Papierbasierte Eingänge*

Papiereingänge werden geöffnet, mit einem Eingangsstempel versehen und auf den Eingangsempfänger ausgezeichnet. Davon ausgenommen sind direkt adressierte Eingänge; diese werden dem Adressaten ungeöffnet zugeleitet. In zahlreichen Behörden / Ämtern werden die Eingänge darüber hinaus in einem Posteingangsbuch erfasst, in dem auch eventuell vorhandene Anlagen vermerkt werden. Papiereingänge werden grundsätzlich in der Poststelle, die, in Abhängigkeit der Größe der Behörde, eine eigenständige Organisationseinheit darstellen kann, entgegengenommen.

Öffnen und auszeichnen der Papiereingänge

In Abhängigkeit vom Grad der technischen Ausstattung werden Eingänge in Registratorverwaltungsprogrammen oder einfachen elektronischen Posteingangsbüchern erfasst, ggf. erfolgt auch eine Digitalisierung der Eingänge, d. h. die Eingänge werden gescannt, zentral abgespeichert und u. U. an den Eingangsempfänger vorab per E-Mail geschickt. In einigen Fällen werden die erfassten Dokumente mit Barcode versehen, um die Zuordnung zwischen dem gescannten und dem in der Bearbeitung befindlichen Papierdokument zu erleichtern.

Erfassen der Papiereingänge

Die Erfassung in speziellen Registratorprogrammen sowie die Zuordnung zu Akten/Vorgängen erfolgt meist durch die zuständige Registratur der Behörde. Eine Registratur ist in enger Zusammenarbeit mit den Bearbeitern zuständig für das Ordnen, Registrieren, Bereitstellen und Aussondern von Schriftgut eine Behörde. Aus organisatorischer Sicht werden

zentrale und dezentrale Registraturen bis hin zur Sachbearbeiterablage unterschieden.

4.1.1.2 Elektronische Eingänge (E-Mail, E-Fax, sonstige Dateien wie Audio oder Video, Web-Formulare)

Elektronische Eingänge bilden mittlerweile einen großen, wenn nicht sogar den größeren Anteil am gesamten Posteingangsaufkommen einer Behörde.

Hoher Anteil an elektronischen Eingängen

Grundsätzlich gelten für elektronische Eingänge die gleichen Bearbeitungsregeln wie für papierbasierte Eingänge, d. h. jeder aktenrelevante Eingang ist zu registrieren. Elektronische Eingänge können sowohl

- an den Bearbeiter direkt,
- an den Eingangspostkorb einer Organisationseinheit (z. B. Referat, Amt, Abteilung) oder
- an eine zentrale Behördenadresse

adressiert werden.

Darüber hinaus gibt es Eingänge, die über im Internet/Intranet publizierte Web-Formulare die Behörde erreichen und deren Erfassung vom Grad der Integration der **Web-Systeme** in die hauseigenen Bearbeitungssysteme abhängt.

Elektronische Eingänge, die an eine zentrale Behördenadresse adressiert sind, werden meist durch die Posteingangsstelle entgegengenommen. Der Umgang mit diesen Eingängen wird unterschiedlich gehandhabt. Teilweise werden die elektronischen Eingänge ausgedruckt und im weiteren Verlauf wie Papiereingänge behandelt. Meist jedoch werden die Eingänge durch die Posteingangsstelle elektronisch weitergeleitet oder in einem E-Mailpostkorb abgelegt.

Zentraler Empfang von elektronischen Eingängen

Bei einem dezentralen Empfang der elektronischen Eingänge (Regelfall) obliegt die Registrierung der Eingänge der Verantwortung des Bearbeiters, der den elektronischen Eingang empfängt bzw. ihn aus einem der Organisationspostkörbe erhält oder entnimmt. Die Vorgehensweise ist sehr unterschiedlich ausgeprägt, Kombinationen der im Folgenden beispielhaft genannten Vorgehensweisen sind durchaus üblich:

Dezentraler Empfang von elektronischen Eingängen

- Die aktenrelevanten Eingänge werden ausgedruckt, an die Registratur geleitet, dort registriert und zum Vorgang (Papier) genommen.
- Die vorgangsrelevanten Eingänge werden per E-Mail an die Registratur geschickt, dort ausgedruckt und registriert.

- Die Eingänge werden durch den Bearbeiter selbst ausgedruckt und in der Bearbeiterablage registriert.
- Die Eingänge werden nicht ausgedruckt, aber in der Bearbeiterablage registriert.
- Die Eingänge werden nicht ausgedruckt und auch nicht registriert. Sie werden in einem E-Mail-Ordner und/oder einem **Gruppenverzeichnis** oder eingesetzten Groupwaresystem unter bestimmten - ggf. vom Bearbeiter selbst definierten - Kriterien abgelegt.

Bei Eingängen, die über elektronische Formulare die Behörde erreichen (s. 4.2.3.9), kann eine weitgehend automatisierte Erfassung und Registrierung der Eingänge im jeweiligen System oder angeschlossenen Fachverfahren erfolgen. Im ungünstigsten Fall werden die Eingangsdaten für die Bearbeitung in den entsprechenden Systemen, z. B. Fachverfahren, durch die Posteingangsstelle, die Registratur oder den Bearbeiter erneut erfasst.

4.1.2 Problembeschreibung

Die Nachteile rein papierbasierter Posteingangsbehandlung, wie hohe Lauf- und Liegezeiten, das Unikatproblem der Papierakte, der hohe Personalbedarf im Bereich der Botendienste usw., sind hinlänglich bekannt und werden an dieser Stelle nicht vertieft.¹¹⁾

Die zunehmende Vermischung von elektronischen und papierbasierten Eingängen bei Beibehaltung bisheriger organisatorischer Abläufe, Ablagesysteme usw. führt jedoch zu Problemen, die über die bisherigen deutlich hinausgehen. Die nahezu flächendeckende Ausstattung der Behörden mit Arbeitsplatzcomputern und E-Mailsystemen hat dazu geführt, dass sich der Anteil elektronischer Eingänge am gesamten Posteingangsaufkommen enorm erhöht hat, in einigen Behörden liegt er deutlich über dem Anteil an Papiereingängen. Dies hat aber auch zur Folge, dass papierbasierte sowie elektronische Eingänge der Akten und Vorgänge mittlerweile parallel geführt werden. Die Prozesse der Posteingangsbehandlung sowie die aufbauorganisatorischen Gegebenheiten sind jedoch noch auf die Bearbeitung von Papiereingängen ausgerichtet: Posteingangsstelle, Registratur und Bearbeitung arbeiten nahezu unabhängig voneinander, sind personell, räumlich und organisatorisch voneinander getrennt. Selbst die Festlegung, dass die Papierakte die relevante Akte ist, kann nicht verhindern, dass sich Teile eines Vorgangs ggf. in verschiedenen Systemen in elektronischer Form befinden sowie die Voll-

Vermischung elektronischer und papierbasierter Eingangsbearbeitung

¹¹⁾ s. Kapitel 7, Anlage 1 zum Organisationskonzept 2.1 enthält eine ausführliche Darstellung zu den Nachteilen papiergebundener Bearbeitung von Vorgängen.

ständigkeit des Sach- und Bearbeitungszusammenhangs nicht gewährleistet ist.

Die Nachteile der Behandlung papierbasierter Eingänge werden faktisch „mitgenommen“ und die Vorteile der elektronischen Eingangsbearbeitung können nicht wirksam werden, sondern führen zu zusätzlichen Aufwänden.

Die Posteingangsstelle ist für den Empfang und die Weiterleitung von Papiereingängen, in Einzelfällen auch von elektronischen Eingängen zuständig. Der Bearbeiter empfängt elektronische Eingänge und speichert diese in privaten E-Mailverzeichnissen und/oder Gruppenablagen auf File-Servern. Die Mitarbeiter der Posteingangsstelle sowie der Registratur haben darauf i. d. R. keinen Zugriff, keine Kenntnis über deren Existenz und sind auf eine explizite Weiterleitung durch den Bearbeiter angewiesen. Im Ergebnis befinden sich die elektronischen Eingänge separat von den Papiereingängen/Papiervorgängen, d. h. sie werden ausschließlich durch den Bearbeiter geführt, während sich die Papiervorgänge -sofern über eine Weiterleitung keine dezentrale Papierablage beim zuständigen Sachbearbeiter erfolgt- in der Verantwortung der Registratur befinden.

Papiereingänge und elektronische Eingänge werden getrennt vorgehalten

Ein weiterer Aspekt ist, dass insbesondere bei Antragsverfahren Eingangsdaten in Fachverfahren erfasst werden müssen. In nachgeordneten Bereichen von Bund und Ländern sowie bei Kommunen werden eine Vielzahl von elektronischen Fachverfahren genutzt. In der Regel werden die Daten der Eingänge für jedes Fachverfahren einzeln erfasst und die Eingänge zusätzlich in einer oder sogar mehreren Papierakten vorgehalten. Bei elektronischen Eingängen per E-Mail sowie bei nicht integrierten Web-Anwendungen ist die Verfahrensweise oft analog, da meist keine einheitliche Schnittstelle zur medienbruchfreien Verarbeitung der Daten existiert.

Fehlende Schnittstelle zu Fachverfahren

Um das ordnungsgemäße Führen einer Akte oder eines Vorgangs¹²⁾ zu ermöglichen, sind demzufolge umfangreiche Abstimmungen zwischen Posteingangsstelle, Registratur und Bearbeiter notwendig, was in der Praxis faktisch nicht leistbar ist. Damit sinkt das Vertrauen in die Konsistenz von Papier-Akten und -Vorgängen, aber auch elektronischen Ablagen, da niemals sicher ist, ob in der jeweiligen Ablage wirklich alle vorgangsrelevanten Eingänge enthalten sind. Daher werden die entsprechenden Dokumente aus „Sicherheitsgründen“ in verschiedenen Ablagen/Verfahren bewusst redundant gespeichert und abgelegt, so in

Redundante Ablagesysteme

¹²⁾ Der Stand einer Sache muss jederzeit auch für Dritte ersichtlich sein.

- verschiedenen privaten und sonstigen E-Mailablagen,
- verschiedenen privaten und sonstigen Verzeichnissen auf File-Servern oder Groupwaresystemen,
- ggf. verschiedenen Fachverfahren,
- ggf. als Ausdruck in einer oder mehreren Papierakten.

Hinzu kommt, dass elektronische Eingänge zunehmend über E-Mailverteiler zur Kenntnisnahme „breit gestreut“ werden. Abgesehen davon, dass diese Informationsflut eher kontraproduktiv wirkt, ergeben sich daraus steigende Lasten für Netzwerk- und Speicherkapazitäten und somit stetig steigende Kosten. Parallel dazu sinken die Kosten für die Verwaltung der Papiereingänge nur marginal, da diese weiterhin auf Papier vorgehalten werden müssen.

Ein Problem anderer Art entsteht, wenn rechtsverbindliche Geschäftsfälle elektronisch umgesetzt werden sollen. Geschäftsvorfälle (wie etwa ein Verwaltungsakt oder ein Vertrag) die schützenswürdige Daten enthalten, der Schriftform unterliegen oder Fristen beinhalten, stellen Herausforderungen für einen rechtsverbindlichen elektronischen Geschäftsprozess dar. In diesen Fällen werden im papierbasierten Geschäftsgang ausgehende Dokumente handschriftlich unterschrieben bzw. eingehende Dokumente gescannt. Zur Posteingangsbehandlung gehört es, das aktenrelevante Schriftgut mit Grunddaten in Registraturhilfsmitteln zu erfassen. Ggf. ist eine Empfangsbestätigung für den Nachweis von Fristwahrung zu quittieren.

Verfolgt eine Behörde das Ziel, diese Abläufe vollständig online abzuwickeln, um die Bearbeitung effektiver zu gestalten, dann sind äquivalente Lösungen zum rechtsverbindlichen papierbasierten Geschäftsprozess notwendig. Diese Problemkonstellation nebst möglichem Lösungsansatz wird in dem Erweiterungsmodul „Virtuelle Poststelle und Vorgangsbearbeitungssysteme“¹³⁾ detailliert dargelegt.

Das Erweiterungsmodul betrachtet das Zusammenwirken der Virtuellen Poststelle mit der IT-gestützte Vorgangsbearbeitung. Eine VPS ergänzt bisherige Komponenten der IT-Infrastruktur in einer Behörde, die zum Ziel hat, online zu kommunizieren. Als elektronischer Lösungsansatz bietet die VPS sicherheitsrelevante Dienste, um etwa bei Bedarf für die Kommunikation zwischen Behörde und externem Kunden sowohl eingehende als auch ausgehende Daten verschlüsselt und/oder signiert zu übermitteln. Die Darstellung der Funktionalität einer VPS und des Zusammenwirkens mit dem VBS erfolgt exemplarisch anhand der entspre-

¹³⁾ s. Schriftenreihe der KBSt, Band 62, November 2005

chenden Basiskomponente, wie sie von BundOnline für Bundesbehörden angeboten wird. Dies bedeutet, dass nicht die zur Verfügung stehende Software Grundlage der organisatorischen Betrachtung ist, sondern nur die bereitgestellte Funktionalität. Andere Systeme, die den erforderlichen Funktionsumfang bereitstellen, sind damit ebenfalls berücksichtigt.

Als Fazit bleibt, dass die zunehmende Anzahl elektronischer Eingänge bei gleichzeitigem Festhalten an althergebrachten (i. d. R. papierbasierten) Prozessen und aufbauorganisatorischen Gegebenheiten zu erheblichen personellen und finanziellen Mehrbelastungen führt bei gleichzeitig sinkendem Vertrauen in die Konsistenz von Akten und Vorgängen. Wichtige neue Themen wie elektronische Signatur, Verschlüsselung, automatisierte Auskünfte auf Anfragen zum Stand einer Sache usw. können unter diesen Bedingungen nicht kostengünstig realisiert werden.

4.1.3 Organisatorische Lösungsalternativen

Es ist davon auszugehen, dass sich die Anteile zwischen papierbasierter und elektronisch übermittelter Post weiter zugunsten der elektronischen verschieben werden. Gleichwohl wird es weiterhin Papiereingänge geben, so dass Möglichkeiten vorzusehen sind, diese ebenfalls künftig zu bearbeiten.

Ziel einer organisatorischen Lösungsalternative muss es sein, zum einen die Vorteile und Automatisierungspotenziale elektronischer Eingangsbehandlung wirksam werden zu lassen, zum anderen aber auch die Prozesse der papierbasierten Eingangsbehandlung zu berücksichtigen und zu optimieren.

Automatisierungspotenziale müssen genutzt werden.

Im vorhergehenden Abschnitt wurden folgende Problembereiche identifiziert:

- Papiereingänge werden zentral empfangen und zeitaufwändig mittels Boten über Posteingangsstelle und (sofern vorhanden) Registratur an den Eingangsempfänger geleitet. Der Anteil papierbasierter Eingänge wird deutlich zurückgehen.
- Elektronische Eingänge werden überwiegend dezentral empfangen, ihr Anteil nimmt zu. Die Verteilung bzw. Ablage dieser Eingänge erfolgt redundant über E-Mail-Konten, File-Server-Ablagen, Groupware-systeme bzw. Fachverfahren. Zusätzlich werden oft Dokumente ausgedruckt und zu parallel laufenden Papierakten genommen.
- Zusammengehörende Eingänge verschiedener Medien können nur mit großem Aufwand konsistent zusammengeführt werden.

Als (technische) Prämisse für die folgenden organisatorischen Lösungsalternativen gilt, dass ein Vorgangsbearbeitungs- oder zumindest ein Do-

kumentenmanagementsystem einzusetzen ist. Lösungsansätze auf konventioneller Basis werden nicht betrachtet. Es wird mittel- bis langfristige Übergangsphasen geben, in denen konventionelle Prozesse gemeinsam mit den elektronischen Prozessen kombiniert werden müssen. Diese sind jedoch bei der konkreten Planung einer Behörde spezifisch zu erarbeiten und können hier nicht im Einzelnen dargestellt werden.

Oberstes Ziel der elektronischen Erfassung aller Eingänge in einer Behörde ist die *einmalige* Erfassung der Grunddaten eines Eingangs für *alle* eventuell nachfolgenden Systeme (Vorgangsbearbeitungssysteme und Fachverfahren). Für die Übergabe der Daten sind ein standardisierter Metadatensatz (für die Ersterfassung) sowie eine standardisierte Schnittstelle (s. 4.3.4.3; s. auch Erweiterungsmodul „Inner- und interbehördliche Kommunikation¹⁴⁾“ zu definieren, um kosten- und zeitintensive Mehrfach-erfassungen in den Behörden zu vermeiden und die Prozesskosten zu reduzieren.

Ziel ist die einmalige Erfassung der Eingänge für alle nachfolgende Systeme

4.1.3.1 **Papiereingänge**

Um eine Bearbeitung der Papiereingänge in einem Vorgangsbearbeitungssystem zu ermöglichen, sind diese zu digitalisieren und anschließend im System zu registrieren, d. h. sie müssen mit ihren Metadaten¹⁵⁾ erfasst und einem Vorgang¹⁶⁾ zugeordnet werden.

Ziel ist die Optimierung der Prozesse der Eingangsbearbeitung

Zur Optimierung der Prozesse der Eingangsbearbeitung sind die hierzu erforderlichen Tätigkeiten zwischen Poststelle, Registratur und Bearbeitung kritisch zu würdigen und ggf. neu zu verteilen.

Die Aufgaben in diesem Bereich unterteilen sich in **Scannen**, um die Papiereingänge in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen und das Problem des **Medienbruchs** möglichst frühzeitig zu eliminieren (inkl. Öffnen der Papiereingänge), Erfassen (**Indexieren**) und Registrieren.

4.1.3.2 **Scannen**

Das Scannen und Erfassen von Dokumenten kann in einer Behörde auf unterschiedliche Weise erfolgen. In Abhängigkeit von Zeitpunkt, Ort und Personen, die das Schriftgut scannen und erfassen, lassen sich die Arbeitsabläufe innerhalb einer Behörde mit unterschiedlichen Wirkungsgraden optimieren und zusätzliche Nutzenpotentiale wie z. B. schnelle Auskunftsbereitschaft erschließen.

¹⁴⁾ s. Schriftenreihe der KBSt, Band 65, November 2005

¹⁵⁾ s. Kapitel 7, Anlage 2 : Informationsarten in der Vorgangsbearbeitung

¹⁶⁾ s. Kapitel 7, Anlage 3 : Der Vorgangsbegriff

Für das Scannen der Papiereingänge einer Behörde sind Scanner erforderlich, die in der Lage sein müssen, Papiereingänge verschiedener Größe und mit unterschiedlichen Eigenschaften doppelseitig, stapelweise und vor allem in ausreichender Qualität zu erfassen.

Angesichts der Tatsache, dass die Zahl der Papiereingänge weiter abnimmt, ist zu überprüfen, inwieweit das Scannen zentral erfolgen kann. Es ergeben sich gegenüber dezentralen Scanstellen folgende Vorteile:

- Es muss nur ein Hochleistungsscanner beschafft werden (Kostensparnis)
- insgesamt geringerer Personalaufwand
- spezialisiertes Personal und somit höhere Qualität des Eingangsprozesses
- geringere Kosten für Schulung, Wartung und Pflege
- Botendienste entfallen frühzeitig, da die Eingänge nach dem Digitalisieren elektronisch an den Empfänger weitergeleitet werden können. Dies gilt insbesondere für Behörden mit Außenstellen, da hier aufwändige Transporte entfallen.

Jedoch ist die Entscheidung über zentrales bzw. dezentrales Scannen vor allem an organisatorischen Anforderungen jeder einzelnen Behörde auszurichten. Insbesondere die Verarbeitung von Schriftgut, welches einer besonders vertraulichen Behandlung bedarf (z.B. VS-NfD), sollte dezentral erfolgen.

Eine besondere Variante des zentralen Scannens ist die Einrichtung einer gemeinsamen Scan-Stelle mehrerer Behörden. Damit bietet sich die Möglichkeit, hochprofessionelle Scan-Stellen einzurichten und diese entsprechend auszulasten. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sich die Behörden an einem gemeinsamen Standort befinden, da die digitalisierten Eingänge elektronisch an die jeweiligen Standorte verschickt werden können. Für im späteren Bearbeitungsprozess notwendige Scanarbeiten (Nachscannen von Schriftstücken) können in den Behörden je nach Bedarf kostengünstige dezentrale Scanner bereitgestellt werden. Das gilt analog für Test- und Pilotinstallationen.¹⁷⁾

¹⁷⁾ Weitergehende organisatorische Überlegungen sowie technische Spezifikationen sind im Erweiterungsmodul „Scan-Prozesse“ dargestellt, s. Schriftenreihe der KBSt, Band 64, Oktober 2004

4.1.3.3 Erfassen

Unter Erfassen wird die einmalige Aufnahme der wichtigsten **Metadaten** verstanden. Diese sind behördentypisch festzulegen, werden aber üblicherweise zumindest folgende Daten enthalten:

- Absender (Name, Vorname, Adresse usw.)
- Adressat
- Betreff
- Sonstige Daten wie Briefdatum, Eingangsdatum, Anlagen usw.

Ersterfassung der Metadaten für Eingänge

Das Erfassen sollte durch die Scan-Stelle übernommen werden, da aus Gründen der Qualitätssicherung in der Scan-Stelle ohnehin jeder Papierengang mit dem digitalisierten Dokument (Image) auf vollständige Übereinstimmung und Lesbarkeit verglichen werden muss. Eine Verlagerung an eine andere Organisationseinheit würde zu Zeitverlusten (erneutes Öffnen der elektronischen Dokumente, evtl. Botendienste für Papierdokumente) führen. Die Erfassung von Metadaten kann je nach verwendeter Software teilautomatisiert erfolgen, d. h., bestimmte Bereiche des Briefkopfes wie Einsender, eventuell vorhandene Aktenzeichen usw. können automatisiert erfasst und in die entsprechenden Metadatenfelder übernommen werden. Ziel muss es sein, dem Eingangsempfänger möglichst viele Metadaten mitzugeben, um den Nacherfassungsaufwand gering zu halten.

4.1.3.4 Registrieren

Unter Registrieren der Posteingänge wird die inhaltliche Erfassung und Zuordnung des Eingangs zu einem Aktenzeichen und zu einem Vorgang verstanden. Dazu gehört auch die Prüfung der Zuständigkeit der Dienststelle bzw. der jeweiligen Organisationseinheit.

Diese Tätigkeit wird bisher vor allem in Bundes- und Landesbehörden weitgehend durch die Registratur in Abstimmung mit dem zuständigen Bearbeiter übernommen. Bei einem elektronischen Vorgangsbearbeitungssystem kann allerdings der Bearbeiter jederzeit auf alle in seinem Verantwortungsbereich liegenden Akten, Vorgänge und Dokumente zugreifen. Zudem ist der Aufwand für die Verwaltung der elektronischen Akten und Vorgänge weitaus geringer, da die bei papierbasierten Registraturen notwendigen Hilfsmittel wie Aktenverzeichnisse, Tagebücher, Wiedervorlagen, Schlagwortkarteien usw. durch das System obsolet sind bzw. durch komfortable Tools (Recherche) ersetzt werden.

Zuordnung eines Eingangs zu einem Vorgang durch den Bearbeiter

Es ist daher nahe liegend, dass die Eingänge durch den zuständigen Bearbeiter auf Zuständigkeit geprüft, ggf. noch fehlende Metadaten er-

gänzt und die Eingänge sofort elektronisch dem zugehörigen Vorgang zugeordnet werden.

Der Grad der Umsetzung dieser Regelung ist von den behördlichen Gegebenheiten abhängig. Behörden mit Zentralregistraturen und hohem Dokumentenaufkommen sind auf die Unterstützung durch die Registraturen weiterhin angewiesen, da die Bearbeiter i. d. R. die Ablagesystematik der Papierakten und Vorgänge nicht kennen. Gleichwohl wird der direkte elektronische Zugriff sämtlicher Bearbeiter auf die Akten und Vorgänge mittelfristig zu einer deutlichen Entlastung für diese Funktionen der Registraturen führen.

4.1.3.5 Elektronische Eingänge

Elektronische Eingänge können durch den jeweiligen Empfänger auch ohne Einbeziehung der Registratur umgehend einer elektronischen Akte bzw. einem Vorgang zugeordnet werden. Eine Digitalisierung ist nicht notwendig.

Allerdings sind auch hier einige Aspekte näher zu betrachten:

- Elektronische Eingänge können in unterschiedlichen Formaten (CI- oder NCI-Format) bzw. über verschiedene Kommunikationskanäle (E-Mail, Web-Formulare, E-Fax) den Empfänger erreichen.
- Elektronische Eingänge können entweder an den Bearbeiter direkt, an die Adresse einer Organisationseinheit oder an eine zentrale E-Mail-Adresse gesendet werden (dezentrale Eingänge).

Bei der Eingangsbehandlung elektronischer Eingänge sind die Prozesse Erfassen (Indexieren) und Registrieren zu unterscheiden und werden im Folgenden gemeinsam dargestellt. Der Arbeitsschritt Scannen entfällt, da sich die Dokumente bereits in digitalisierter Form befinden.

4.1.3.6 Erfassen und Registrieren

Inhaltlich ist das Erfassen der Metadaten für elektronische Eingänge mit dem bereits unter dem Abschnitt „Papiereingänge“ erläuterten Vorgehen identisch. Allerdings besteht hier der Vorteil, Teilschritte bei der Erfassung der Metadaten zu automatisieren. So können, in Abhängigkeit der verwendeten Software, die entsprechenden Daten beispielsweise der E-Mail oder des Web-Formulars automatisch in die jeweiligen Metadatenfelder übernommen werden. Der Aufwand für die Erfassung kann somit deutlich gesenkt werden, insbesondere wenn standardisierte Übergabeformate wie XML genutzt werden. Hierzu hat der KoopA ADV das XML-

Automatische Übernahme von Metadaten

Schema XDOMEA¹⁸⁾ entwickelt, das auch in dem Erweiterungsmodul „Inner- und interbehördliche Kommunikation“ weitergehend erläutert wird. Die **IMK** hat die zum standardisierten elektronischen Informationsaustausch erarbeiteten XML-Datensatzbeschreibungen für die Objekte Adresse („XDOMEA-Adresse“), Dokument („XDOMEA-Dokument“), Vorgang („XDOMEA-Vorgang“) und Akte („XDOMEA-Akte“) sowie den hierzu gefassten Beschluss des AK VI vom 05./06.05.2004 am 7./8.7.2004 zustimmend zur Kenntnis genommen.

Das XML-Schema XDOMEA gilt analog für Daten, die über ein Web-Formular die Behörde erreichen. Auch hier kann, eine entsprechende Integration vorausgesetzt, eine automatische Erfassung und Weiterleitung an den zuständigen Bearbeiter erfolgen. (Weitergehende technische Erläuterungen befinden sich im Abschnitt „Technische Lösungsalternativen“ in diesem Kapitel).

4.1.3.7 Zentrale E-Mail-Adresse (Behörde)

Die Daten können durch die für das Scannen und Erfassen zuständige Stelle (**Interner Informations-Service**) erfasst werden. Hier bietet sich auch der Vorteil, dass einfache Informationsanfragen direkt beantwortet werden können – die Fachabteilungen werden somit von Routineantworten entlastet. Zur Beantwortung einfacher Anfragen bietet sich die Nutzung von Call-Centern an. Normalerweise liegt hier keine Aktenrelevanz vor, so dass die Anfragen nach Ihrer Beantwortung gelöscht werden können. Alternativ können die Anfragen und die gegebenen Antworten zum Aufbau einer Wissensdatenbank genutzt werden, um zukünftige Anfragen ähnlicher Art im Sinne einer verstärkten Dienstleistungsorientierung schnell und präzise beantworten zu können. Im Rahmen einer Front-Office/Back-Office-Strategie können Anfragen, die nicht zentral beantwortet werden können, zur Bearbeitung in den entsprechenden Fachbereich geleitet werden. Die dort erarbeitete Antwort bzw. Lösung kann zum einen über das Front-Office an den Fragesteller kommuniziert werden und zum anderen wiederum zum Aufbau der Wissensdatenbank und somit zur Erhöhung der Qualität der Arbeit des Front-Offices führen.

Fachabteilungen werden von einfachen Informationsanfragen entlastet

¹⁸⁾ s. auch den XML-Infopoint unter <http://www.kbst.bund.de/E-Government/-231/XML-Technologie.htm> sowie weiterführende Informationen zum Einsatz von XML zur standardisierten Übermittlung von Daten - insbesondere im Kontext der kollaborativen Bearbeitung von Geschäftsvorfällen – enthält das Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.1

„Inner- und interbehördliche Kommunikation“, Schriftenreihe der KBSt, Band 65, November 2005

Anders verhält es sich mit aktenrelevanten Eingängen. Diese sind analog zu den (digitalisierten) Papiereingängen zu behandeln, d. h. sie werden an einer oder mehreren Stellen mit ihren Metadaten erfasst und an den Eingangsempfänger geleitet. Alternativ zum Eingangsempfänger kann auch der **Organisationspostkorb** der betreffenden Organisationseinheit oder der Bearbeiter direkt adressiert werden. Dies bedarf einer entsprechenden behördeninternen organisatorischen Regelung.

4.1.3.8 E-Mail-Postkorb Organisationseinheit

Auf einen Organisationspostkorb haben grundsätzlich alle Mitarbeiter der betreffenden Organisationseinheit Zugriff. Hier können verschiedene Regelungen je nach Erfordernis und Arbeitsweise einer Behörde oder einer Organisationseinheit getroffen werden, u.a.:

Es kann festgelegt werden, dass grundsätzlich alle E-Mail-Eingänge eines bspw. Sachgebiets an den Organisationspostkorb des Sachgebiets zu senden sind. Die Eingänge können dann durch den Vorgesetzten (Informationsbedarf des Vorgesetzten) oder einen Beauftragten gesichtet und an die Bearbeiter verteilt werden.

Alternativ kann festgelegt werden, dass der Postkorb durch die Bearbeiter regelmäßig zu sichten und zur Bearbeitung zu „leeren“ ist (Holschuld).

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass die Eingänge nach einem festgelegten Verteilerschlüssel auf die Posteingangskörbe der Bearbeiter *automatisch* verteilt werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn strukturierte Vorgänge (Anträge, Verfahren, etc.) zu bearbeiten sind und eine schnelle Abwicklung der Geschäftsvorfälle im Vordergrund steht.

4.1.3.9 E-Mail Postkorb Bearbeiter

Die überwiegende Zahl externer E-Mails wird direkt an den Bearbeiter gesendet; dies gilt insbesondere für laufende Vorgänge. Hinzu kommen folgende elektronische Dokumente:

- digitalisierte Eingänge, die von der Poststelle (Interner Informationsservice) gescannt und erfasst wurden
- E-Mails, die von zentralen E-Mailkörben (Behörde) direkt an den Bearbeiter weitergeleitet wurden.
- E-Mails, die über den Eingangsempfänger mit entsprechenden Aufträgen (Eingangsvermerken) geschickt werden

Jeder Eingang ist durch den Bearbeiter zu registrieren, d. h. es sind die Zuständigkeit, die eventuell bereits erfassten Metadaten zu prüfen und ggf. zu ergänzen. Anschließend ist der jeweilige Eingang inklusive der Anlagen dem elektronischen Vorgang beizufügen. Handelt es sich um

Vervollständigung
der Metadaten
durch die Bearbeiter

einen neuen Vorgang, so ist dieser durch den Bearbeiter im System zu erfassen und der Eingang zuzuordnen. Bei direkt zugestellten Mails sind die Metadaten ausschließlich durch den Bearbeiter zu erfassen.

In einigen Behörden bestehen Überlegungen, diese Registrier- und teilweise auch die Erfassungstätigkeiten weiterhin durch die Registratur vornehmen zu lassen, d. h., die elektronischen Eingänge werden vom Bearbeiter zusätzlich an die Registratur geschickt. Dies führt zu unnötigen Zeitverzögerungen, redundanten E-Mail-Ablagen (es werden nur Kopien verschickt) und zu erhöhten Netzlasten. Dieses Verfahren sollte daher weitestgehend vermieden werden, wenn es die organisatorischen und/oder personellen Rahmenbedingungen gestatten.

Folgende Vorteile bieten sich bei direkter Zustellung an den Bearbeiter:

- Zeitverzögerungen werden im Vergleich zum konventionellen Prozess (Poststelle, Registratur, Eingangsempfänger, Bearbeiter) vermieden.
- Der Eingang kann dem Vorgang sofort zugeordnet werden und steht dann allen Berechtigten umgehend zur Verfügung.
- Reibungsverluste durch notwendige Abstimmungen zwischen Registratur und Bearbeiter entfallen.

Vorteile bei direkter Weiterleitung an den Bearbeiter

4.1.3.10 Informationsbedarf des Vorgesetzten und Rolle des Eingangsempfängers

Die zuvor beschriebenen Prozesse werden mittelfristig dazu führen, dass die Eingangspost mehr oder weniger vollständig ohne Beteiligung des Vorgesetzten in den Geschäftsgang gelangt. Durch organisatorische Regelungen muss sichergestellt werden, dass die Führungskräfte ihrer Leitungs- und Führungsfunktion nachkommen können.

In Abhängigkeit von der Komplexität und der Bedeutung eines Vorgangs ist der Eingangsempfänger in der Hierarchie unterschiedlich definiert. Bei strukturierten Vorgängen ist in der Regel der zuständige Bearbeiter der **Eingangsempfänger** (Behörden mit Antragsbearbeitung).

Eingangsempfänger bei strukturierten Vorgängen

Es ist bereits heute in den meisten Geschäftsordnungen geregelt, dass der Bearbeiter den Vorgesetzten bei Notwendigkeit in einen Entscheidungsprozess einzubeziehen hat, d. h. die Entscheidung darüber liegt in der Verantwortung der zuständigen Bearbeiter. Aus diesem Grund und unter Berücksichtigung der Forderung nach Delegation und ganzheitlicher Bearbeitung steht einer Regelung, wonach der Bearbeiter auch zugleich Eingangsempfänger ist, nichts entgegen. Darüber hinaus ist es über die Gestaltung von Zugriffsrechten im Vorgangsbearbeitungssystem möglich, dass sich der jeweilige Vorgesetzte über neue Eingänge in sei-

nem Verantwortungsbereich aktiv informiert, hierbei kann er durch entsprechende Recherchertools wirksam unterstützt werden.

4.1.4 Technische Umsetzungsmöglichkeiten

In Papierform vorliegende Schriftstücke sind in eine elektronische Form zu überführen bzw. zumindest durch ihre Metainformationen in einer Hybridakte nachzuweisen.

Die elektronischen Eingänge als zweite mögliche Form sind aus technischer Sicht deutlich variantenreicher als im Falle der Papierform. Grundsätzlich können zwei Kategorien nach dem Format der Primärinformation gebildet werden:

- Coded Information (CI) und
- Non Coded Information (NCI)¹⁹⁾.

Zu den Repräsentanten von externen Eingängen im CI-Format zählen insbesondere E-Mails sowie Daten aus elektronischen Formularen, wie sie beispielsweise in einem Internet-Auftritt einer Behörde eingebunden sein könnten. **Primärinformationen** in diesem Format zeichnen sich dadurch aus, dass sie ohne Weiteres maschinell auswertbar und (inhaltlich) weiterverarbeitbar sind. Dies ist insbesondere dann von Vorteil, wenn aus den Primärinformationen erste Meta- und Bearbeitungsinformationen extrahiert bzw. abgeleitet werden müssen.

Ausprägungsformen von externen Eingängen im NCI-Format dagegen sind Fax-Dokumente (bei Einsatz eines elektronischen Fax-Servers) oder sog. Images als bildliche Repräsentationen von Schriftstücken, die durch Scannen erzeugt werden. Auch externe Eingänge in Papierform liegen nach deren Erfassung bzw. Digitalisierung in diesem Format vor. Im Gegensatz zum CI-Format ist dieses Format dadurch charakterisiert, dass eine inhaltliche Auswertung und Weiterverarbeitung zunächst maschinell nicht möglich ist. Sollte dies erforderlich sein, ist eine Umwandlung in das CI-Format durch Anwendung von **OCR**- oder **ICR**-Technologien erforderlich.

Das Ziel der Eingangsbearbeitung muss darin bestehen, diesen Teilprozess mit einem möglichst hohen Automatisierungsgrad auszustatten, da gerade im Bereich der Eingangsbearbeitung das Automatisierungspotenzial am umfangreichsten ist. Das gilt insbesondere für die Antragsbearbeitung (strukturierte Vorgänge), bei der externe Eingänge einem Vor-

Optimierungspotenziale bei der Eingangsbearbeitung

¹⁹⁾ Informationen bzw. Dokumente können in kodierter - kurz als CI (Coded Information) bezeichnet - und in nicht kodierter Form - kurz als NCI (Non Coded Information) bezeichnet - vorliegen.

gang und somit einem Bearbeiter weitgehend automatisch zugeordnet werden können. Dieses Gestaltungsziel wird insbesondere dann evident, wenn es sich um Massenprozesse handelt.

Bei unstrukturierten Vorgängen ist eine Automatisierung der Eingangsbehandlung nur teilweise möglich, da vorrangig inhaltliche Kriterien den Eingangsempfänger bestimmen.

4.1.4.1 Prüfung der Zuständigkeit

Diese Funktion hat unabhängig von der Form des externen Eingangs bereits vor der Übernahme in das Vorgangsbearbeitungssystem, bei papierbasierten Eingängen noch vor dem Scannen im Rahmen einer Vorsortierung der Eingangsbestände, zu erfolgen. Das Automatisierungspotenzial ist für diese Funktion nach dem derzeitigen Stand der Technik eher gering, da für die Beurteilung der Zuständigkeit eine inhaltliche Erschließung erforderlich ist. In diesem Zusammenhang ist, bei elektronischen Eingängen, allenfalls eine automatische Validierung des Eingangs hinsichtlich Kriterien wie inhaltliche Vollständigkeit, Datenformat und -typ sowie Authentifikation des Absenders möglich, wenn folgende Voraussetzungen gegeben sind:

- Der Eingang liegt in einer inhaltlich standardisierten Form vor, wie es etwa bei Formularen gewährleistet ist;
- Der Eingang liegt in elektronischer Form vor oder kann einfach in diese Form überführt werden;
- Der Eingang liegt im CI-Format vor oder kann einfach in diese Form überführt werden.

Erst wenn die Zuständigkeit der jeweiligen Behörde für die Bearbeitung des externen Einganges nach dieser ersten Prüfung erkannt (ggf. auch nur vermutet) wurde, wird eine elektronische Überführung des Eingangs in das Vorgangsbearbeitungssystem initiiert.

4.1.4.2 Erfassung und Nachweis des externen Eingangs

Die für eine weitere IT-gestützte Vorgangsbearbeitung erforderlichen Metadaten können aus folgenden Daten gewonnen werden:

- sie sind in den Primärinformationen enthalten,
- sie lassen sich aus den Primärinformationen ableiten,

- sie werden unabhängig von den Primärinformationen nach anderen Kriterien vergeben, etwa im Falle einer existierenden **Vorgangsnummer** oder eines Aktenzeichens²⁰⁾.

Die organisatorische wie technische Gestaltung dieser Funktion wird zunächst von der Form des externen Einganges bestimmt. Aus diesem Grund wird die weitere Diskussion getrennt nach den beiden möglichen Ausprägungen geführt.

4.1.4.3 Externe Eingänge in Papierform

In Papierform vorliegende Eingänge sind grundsätzlich in eine elektronische Form zu überführen. Die Extrahierung von Metadaten und Bearbeitungsinformationen aus den Primärinformationen kann dabei grundsätzlich durch manuelle oder maschinelle Inhaltserschließungsprozesse erfolgen.

Die manuelle Erfassung der Metadaten kann vor oder nach dem Digitalisieren des Posteingangs durchgeführt werden. Aufgrund des damit verbundenen Aufwands ist die Erfassung weitestgehend technisch zu unterstützen und auf die erforderlichen Attribute zu beschränken.

Eine weitere Möglichkeit zur Übernahme von Meta- und Bearbeitungsinformationen ist das Vorhandensein von Sekundärinformationen auf dem Schriftstück selbst (z. B. Barcodes). Damit ist eine einfache maschinelle Auswertung und Zuordnung nach dem Digitalisieren möglich, dies wird vor allem beim Rücklauf von Antwortschreiben oder bei Papierformularen genutzt.

Eine maschinelle Inhaltserschließung von Schriftstücken ist erst nach der Digitalisierung, d. h. der Überführung in die elektronische Form möglich. Hier gelten die Aussagen wie sie in den Ausführungen zu externen Eingängen in elektronischer Form im nachfolgenden Abschnitt zu finden sind.

Besonderer Überlegungen bedarf die Gestaltung der Verfahrensweise bezüglich des Verbleibs des Papieroriginals. Selbst wenn eine Aufbewahrung des Originals aufgrund rechtlicher Anforderungen nicht zwingend erforderlich ist, muss nach dem Erfassen eine gewisse Zeit bis zur Vernichtung des Originals abgewartet werden. Gründe hierfür sind die u. U. bestehende Notwendigkeit einer erneuten Erfassung, beispielsweise wenn das **Image** nicht die erforderliche Qualität aufweist oder das Schriftstück nur unvollständig erfasst wurde sowie die Möglichkeit der falschen Deklaration des Eingangsstücks.

Formulare und standardisierte Datenstrukturen bieten hohes Automatisierungspotenzial

²⁰⁾ s. Kapitel 7, Anlage 4 : Das Akten- und Vorgangskonzept der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung

Die Ablage der Originaldokumente ist dabei so zu organisieren, dass ein Wiederauffinden anhand von Metainformationen kurzfristig möglich ist. Auch hier kann ein Barcode genutzt werden, der auf das Eingangsdokument beim Scannen aufgedruckt wird und die Dokumentnummer im Klartext enthält. Die betreffenden Eingänge werden anschließend chronologisch abgehängt und können so schnell zugeordnet werden.

Die Behandlung der Originaldokumente wird im Erweiterungsmodul Scan-Prozesse vertieft. Dort werden auch Fragestellungen zur Vernichtung papiergebundener Eingänge nach dem Scannen erörtert, die an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden.

4.1.4.4 Externe Eingänge in elektronischer Form

Die Gewinnung von Metainformationen bei Eingängen in elektronischer Form richtet sich, wie bereits festgestellt, nach dem Format (CI- oder NCI-Format). Es ist nicht in jedem Fall notwendig, das gesamte Dokument zu scannen, um Metadaten automatisch gewinnen zu können. Die für Zuordnung bei Antragsverfahren notwendigen Daten wie Einsender oder das Aktenzeichen befinden sich in der Regel im Bereich des Briefkopfs. Daher muss auch nur in diesem Bereich eine OCR-Wandlung erfolgen, um bspw. das Aktenzeichen zu identifizieren und den Eingang einem Vorgang bzw. dem zuständigen Bearbeiter automatisch zuordnen zu können.

Das heißt, dass der Grad der inhaltlichen Strukturierung der Dokumente bestimmt, wie sich der Inhalt bzw. die zu extrahierenden Informationen maschinell erschließen lassen. Standardisierte Informationsobjekte wie beispielsweise Formulare oder mit den Kommunikationspartnern verbindlich vereinbarte Datenstrukturen im elektronischen Datenaustausch bieten hierbei das größte Automatisierungspotenzial.

Eine weitere Möglichkeit besteht durch die Nutzung der Einsenderdaten wie E-Mail-Adressen, Telefon- und Fax-Nummern etc., über die eine geeignete Klassifikation/Zuordnung der Eingänge auf den zuständigen Bearbeiter erfolgen kann.

Auch bei elektronischen Eingängen ist zu berücksichtigen, welche Vorschriften zur Aufbewahrung des Eingangs zu erfüllen sind, da auch hier die Aufbewahrung im Originalformat erforderlich sein kann. Vor einer Transformation in ein anderes Format ist der Eingang somit im Originalformat persistent zu speichern. Hierzu sind geeignete Archivsysteme zu

nutzen. Danach erfolgt die Konvertierung in ein zur Archivierung geeignetes Format ²¹⁾.

4.1.4.5 Virtuelle Poststelle

Verfolgt eine Behörde das Ziel, rechtsverbindliche Geschäftsvorfälle vollständig online abzuwickeln, um die Bearbeitung effektiver zu gestalten, dann sind äquivalente Lösungen zum rechtsverbindlichen papierbasierten Geschäftsprozess notwendig.

Modell Virtuelle Poststelle

Hierzu gehört u. a. der Einsatz der qualifizierten elektronischen Signatur als Ersatz der handschriftlichen Unterschrift wie auch weitere Funktionen der Postein- und -ausgangsbehandlung. Ein VBS muss hierfür zusätzliche Funktionalitäten und Dienste einbinden, die es selbst nicht anbieten kann.

Der elektronische Geschäftsprozess, der mittels VBS und VPS abgewickelt wird, unterliegt verfahrensbedingten Vorgaben. Als Vorgabe für ein VBS gilt, dass die Integrität, Vertraulichkeit, Verfügbarkeit, Authentizität, Zeitliche Bestimmtheit und Nachweisbarkeit der Bearbeitung und der Daten (Schutzziele) gegeben sein muss.

Aus Sicht der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung bestehen Interaktionen zwischen beiden Anwendungen in verschiedenen Teilprozessen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Die Teilprozesse Posteingang, Bearbeitung, Postausgang unterscheiden sich bezüglich der Aufgaben im Umgang mit Dokumenten und bedingen die Nutzung einzelner Dienste der virtuellen Poststelle. Gemäß den oben genannten Schutzzielen müssen entsprechende kryptographische Dienste sowie Posteingangs- und Postausgangsdienste auf Abruf bereitgehalten werden, die dem Schutzbedarf und der Nachweispflicht des papierbasierten Geschäftsprozesses entsprechen. Sie sind Bestandteil der Abwicklung eines Geschäftsprozesses.

Der elektronische Lösungsansatz VPS muss für die Posteingangs- und Postausgangsdienste auf Behördenseite die:

- Übertragungssicherheit und die Erfüllung der Anforderungen an den Schutzbedarf gewähren ,
- Sicherheitsrelevante kryptographische Bearbeitungs- und Ergebnisdaten elektronisch generieren,

Sicherheitsdienste aus einem VBS heraus, über Web oder über Mail anbieten,

²¹⁾ s. Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.1 „Technische Aspekte der Archivierung elektronischer Akten“; Schriftenreihe der KBSt, Band 67, Oktober 2004

Sicherheitsrelevante Erfassungsdaten erheben und für das VBS (als nachfolgendes System) vorhalten.

Die äquivalenten (aktenrelevanten) Tätigkeiten zum papierbasierten Geschäftsprozess müssen über die Dauer ihres Lebenszyklus ggf. an den elektronischen Dokumenten, am Vorgang oder an der Akte erkennbar sein.

Aus Geschäftsprozesssicht kann ein externer Partner, unabhängig von den Kommunikationskanälen eMail oder Web, mittels VPS mit einem konkreten Mitarbeiter oder einer Organisationseinheit der Behörde sicher kommunizieren. Der Geschäftsprozess lässt sich für die Behörde effizient gestalten, wenn die sicherheitsrelevanten Dienste an zentraler Stelle für alle Benutzer einer Behörde angeboten werden.

Die Regelungen der Vorgangsbearbeitung liefern Vorgaben, welcher Schutzbedarf für aus- und eingehende Daten gilt. Eine Skalierung des Schutzbedarfes weist die VPS an, welches Schutzniveau für ein- und ausgehende Daten oder Kommunikationskanäle zu gewährleisten sind.

Der elektronische Lösungsansatz VPS bringt aus Sicht der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung wichtige Funktionen ein, um die unterschiedlichen verfahrensbedingten Anforderungen zu erfüllen oder zu vermitteln. Eine VPS bietet folgende Grundfunktionalitäten an zentraler Stelle an:

- Ver- und Entschlüsselung der Daten,
- Signaturbildung (qualifizierte, fortgeschrittene) und Signaturprüfung über Daten,
- Bereitstellen von Zeitstempelsignaturen, Zeitstempelprüfung
- Nutzung interner oder externer Verzeichnisdienste (öffentliche und behördenbezogene private Verschlüsselungsschlüssel, Zertifikate²²),
- Dokumentation der sicherheitsrelevanten Bearbeitung und der Ergebnisse,
- Quittungsmechanismen.

Die „Basiskomponente Virtuelle Poststelle“ ist ein Verbund technischer Komponenten, die an verschiedenen Stellen betrieben werden können. Die VPS-Komponenten bieten dem Benutzer drei Zugriffsmöglichkeiten, um auf die sicherheitsrelevanten Funktionen zuzugreifen:

- Web Interface,

²² Weitere Informationen zur Verwaltungs-PKI : s.

<http://www.BSI.bund.de/fachthem/verwpki> sowie Architekturmodell für Interoperabilität von eGovernment-Anwendungen in Bund/Ländern und Kommunen in Deutschland, 2003, S. 7, <http://www.koopa.de/beschluesse/egovernment>

- eMail-Interface und
- direkt aus dem VBS mittels Dokument-Interface.

Das Web Interface eröffnet einen sicheren Nachrichtentransport in den Teilprozessen Versand und Empfang über das Internet per OSCl-Nachricht. Eine vertrauliche Übermittlungsinstanz leitet Nachrichten weiter. Der Übermittler kann lediglich die Transportinformationen lesen bzw. interpretieren. Es ist sichergestellt, dass die Inhaltsdaten ausschließlich vom Autor und vom Empfänger verarbeitet werden können.

Die VPS ist in jede behördeneigene Mailanwendung (z. B. MS Outlook, Lotus Notes) integrierbar. Die VPS-Mail Komponente unterstützt den Transport der eMails in den Teilprozessen Versand und Empfang im originären eMail-Format. Sie wird nach vordefinierten Regeln des VBS aktiv oder filtert eingehende kryptographisch bearbeitete eMails aus.

Die kryptographischen Basisdienste der VPS können u. a. direkt aus dem VBS über das Dokument Interface angesprochen werden. Exemplarisch sind folgende Teilprozesse, die im Rahmen der Bearbeitung aufgerufen werden können: Ad hoc und Wiederholungsprüfung zur Verifikation von Signaturen und Zertifikaten, kryptographische Bearbeitung von Prozess- und Inhaltsdaten, Verfahren zum Mit- und Schlusszeichnen.

Je nach Teilprozess (etwa Versand, Empfang etc.) und Kommunikationskanal (etwa eMail, Web) gestaltet sich die Interaktion von VBS und VPS in eigener Charakteristik:

- Interaktionsanstoß im VBS oder extern,
- Abrufen bzw. Nutzung von sicherheitsrelevanten / kryptographischen Diensten,
- Abrufen bzw. Nutzung von Services für registraturspezifische Erfassung und Bestätigung,
- Übergabe und Generierung von Dokumenten und Daten,
- Organisatorisch technische Konsequenzen für die Vorgangsbearbeitung.

Das Erweiterungsmodul „Virtuelle Poststelle“²³⁾ betrachtet das Zusammenwirken einer Virtuellen Poststelle mit der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung. Eine VPS ergänzt bisherige Komponenten der IT-Infrastruktur in einer Behörde, die zum Ziel hat, online zu kommunizieren. Als elektronischer Lösungsansatz bietet die VPS sicherheitsrelevante Dienste, um etwa bei Bedarf für die Kommunikation zwischen Behörde und

²³⁾ s. Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.1 „Virtuelle Poststelle und Vorgangsbearbeitungssysteme“; Schriftenreihe der KBSt, Band 62, November 2005

externem Kunden sowohl eingehende als auch ausgehende Daten verschlüsselt und/oder signiert zu übermitteln. Die Darstellung einer VPS erfolgt exemplarisch anhand der Basiskomponente Datensicherheit, wie sie von BundOnline für Bundesbehörden angeboten wird.

Um die Übertragung der Daten bei der Übermittlung elektronischer Dokumente gegen unbefugten Zugriff Dritter zu schützen, ist die Verwendung von Verschlüsselungsalgorithmen erforderlich. Ggf. kann in Verbindung mit Nutzung der virtuellen Poststelle die **Verschlüsselung** in der virtuellen Poststelle erfolgen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass beim Bearbeiter ein möglichst geringer zusätzlicher Aufwand zur Verschlüsselung der Nachricht entsteht.

4.1.4.6 *Standardisierung externer elektronischer Eingänge*

Wie in den vorangegangenen Abschnitten 4.1.3.3 und 4.1.3.4 dargelegt wurde, ist die Erfassung von Metainformationen und das damit verbundene Registrieren von Eingangsdokumenten mit einem nicht unerheblichen Erfassungsaufwand verbunden. Insofern ist es unter wirtschaftlichen und arbeitsergonomischen Gesichtspunkten von elementarer Bedeutung, durch Schaffung von Standards die Eingangsbehandlung von elektronischen Dokumenten zu vereinfachen. Hierbei ist es allerdings von wesentlicher Bedeutung, dass unter Berücksichtigung bereits existenter Standards und Normen nicht für jeden Anwendungsfall spezifische Austauschprozedere definiert wird. Im Extremfall würde sonst jede Behörde über eine Vielzahl an Austauschverfahren verfügen, die jedes für sich einzelne Austauschverfahren bedienen würden.

Aus diesem Grund wurde das Erweiterungsmodul „Inner- und interbehördliche Kommunikation“²⁴⁾ erstellt. Es verfolgt das Ziel, darzulegen, wie ein standardisierter Datenaustausch erfolgen kann und welche Regeln und Vorgaben dieser erfüllen muss, um einen allgemeinverbindlichen Charakter aufzuweisen. Dabei wird auch auf die Frage eingegangen, wie das standardisierte Austauschverfahren in einer Erweiterung zusätzlich spezifische individuelle Daten zwischen Behörden übertragen kann. In diesem Zusammenhang wird ein Überblick über die bestehenden Standards zum Datenaustausch im Bereich der öffentlichen Verwaltung gegeben und dargelegt, wie eine individuelle bilaterale Vereinbarung zwischen Behörden zur Übergabe spezifischer Daten nicht im Widerspruch zu bereits bestehenden Austauschverfahren steht.

²⁴⁾ s. Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.1 „inner- und interbehördliche Kommunikation“; Schriftenreihe der KBSt, Band 65, November 2005

4.1.4.7 *Ausstellung von Eingangsbestätigungen*

Mit der Übernahme des Einganges in ein Vorgangsbearbeitungssystem kann vergleichsweise leicht eine Eingangsbestätigung durch das System ausgestellt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass neben dem Absender des Eingangs die Art des Geschäftsvorfalles und damit die Notwendigkeit einer Eingangsbestätigung identifiziert wurden²⁵⁾.

4.1.4.8 *Automatische Beantwortung von Anfragen*

Bei elektronischen Eingängen, insbesondere elektronischen Formularen, die eine Anfrage bspw. zum Sachstand eines Antrags beinhalten, ist eine automatische Antwortgenerierung möglich. So kann über die automatische Identifizierung des Einsenders (Aktenzeichen, Name, Adresse) der Vorgang und somit auch der Bearbeitungsstatus ermittelt werden. Eine Beantwortung der Anfrage kann somit bereits in der Phase der Eingangsbearbeitung erfolgen und die Sachbearbeitung wird von Routineanfragen entlastet.

4.1.4.9 *Ermöglichung von Online-Zugriffen zur Vermeidung von Anfragen*

Über den Ansatz der automatischen Beantwortung von Anfragen hinaus geht die Ermöglichung eines direkten Online-Zugriffs auf Vorgänge durch den Antragssteller.

Hierdurch werden Antragssteller im Sinne einer verstärkten Dienstleistungsorientierung vermehrt in die Lage versetzt, nach einer entsprechenden Authentifizierung über das Internet auf ihre Vorgänge zuzugreifen und den jeweiligen Stand der Bearbeitung einzusehen.

Als Instrument kann hier der im entsprechenden Erweiterungsmodul beschriebene Formularserver genutzt werden.

²⁵⁾ s. Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.1 „Virtuelle Poststelle und Vorgangsbearbeitungssysteme“; Schriftenreihe der KBSt, Band 62, November 2005

4.2 Bearbeitung

4.2.1 Ist-Zustand

Ziel der Eingangsbehandlung durch den Eingangsempfänger ist u. a. die „Zuteilung der Zuständigkeit“ für einen Geschäftsvorfall, für den der Anstoß entweder über einen externen Eingang oder als interner Eingang aus der Behörde erfolgt. Der Eingangsempfänger kann dabei je nach Inhalt der Eingänge und Verwaltungstyp unterschiedlich hoch in der Behördenhierarchie angesiedelt sein.

Der Eingangsempfänger vermerkt die Kenntnisnahme und prüft die Zuständigkeit. Bei Nichtzuständigkeit ist der Eingang an die zuständige Stelle weiterzuleiten. Zudem ist der Eingangsempfänger verantwortlich, „dass wichtige Eingänge rechtzeitig den Vorgesetzten und den beteiligten Stellen bekannt werden“.

Nach dem **Geschäftsverteilungsplan** ermittelt er die für die Bearbeitung zuständige Stelle und legt durch **Geschäftsgangvermerke** den weiteren Geschäftsgang fest. Er leitet den Eingang nun an den nächsten Beteiligten im Geschäftsgang, wenn notwendig unter Einbeziehung der Registratur.

Jeder Beteiligte im Geschäftsgang vermerkt auf dem Eingang die Kenntnisnahme, indem er sein Namenszeichen oder einen Strich in der ihm vorbehaltenen Farbe anbringt (Papier). Darüber hinaus werden standardisierte oder frei formulierte Geschäftsgangvermerke angebracht, um so schon vor Bearbeitungsbeginn die geschäftsmäßige Behandlung eines Geschäftsvorfalles zu beeinflussen. Dazu gehören z. B. der **Zeichnungsvorbehalt**, die Bitte um Vortrag, Rücksprache bzw. telefonische Rücksprache, der Kenntnisvorbehalt vor Abgang/nach Abgang, die Eingabe eines Dokuments in den Geschäftsgang und der Unterschriftsvorbehalt.

Werden im Rahmen der Bearbeitung des Geschäftsvorfalles weitere Organisationseinheiten durch Mitzeichnung (s. 4.2.1.2) beteiligt, so wird auch der mitzuzeichnende Entwurf auf dem Dienstweg weitergeleitet. Somit sind auch hier die vorgesetzten Stellen am Geschäftsgang beteiligt und können ihrerseits durch Vermerke zum Geschäftsgang korrigierend auf diesen einwirken und Beteiligungs- und Informationswünsche kundtun.

Das Weiterleiten von Dokumenten im Geschäftsgang garantiert den vorgesetzten Stellen die Information über Geschäftsvorfälle in ihrem Zuständigkeitsbereich. Zudem ermöglicht es ihnen – im Rahmen ihrer Weisungsbefugnisse – die Verantwortung für einen Vorgang ganz oder teilweise an sich zu ziehen. Nachgeordnete Stellen haben dagegen die

Möglichkeit, durch den Vortrag beim Vorgesetzten gerade in wichtigen Angelegenheiten sich der Zustimmung für den erarbeiteten Entscheidungsvorschlag zu versichern.

4.2.1.1 Entwurfserstellung und -abstimmung

Papiereingänge werden der sachlich zuständigen Stelle im Regelfall mit der zugehörigen Akte bzw. dem letzten **Band** der Akte und evtl. weiteren für die Bearbeitung erforderlichen Akten zugestellt. Vor der Bearbeitung hat jeder Bearbeiter zu prüfen, ob er sachlich zuständig ist, andernfalls ist der Geschäftsvorfall dem nach dem Geschäftsverteilungsplan zuständigen Referat zuzuleiten. Durch die Bearbeitung eines Geschäftsvorfalles im Rahmen der Beteiligung anderer Organisationseinheiten erkennt die **federführende Stelle** die eigene Zuständigkeit an und übernimmt die Verantwortung für die Erledigung des Vorgangs. Es ist Aufgabe der federführenden Stelle, einen Entwurf für einen Entscheidungsvorschlag zu erarbeiten. Dabei sind alle nach dem Geschäftsverteilungsplan oder der Natur der Sache in Betracht kommenden Stellen zu beteiligen.

Bei der Bearbeitung hat der Federführende das für die Bearbeitung erforderliche Schriftgut heranzuziehen, d. h., vor und gegebenenfalls auch während der Bearbeitung hat der Bearbeiter zu prüfen, ob alle relevanten Akten vorliegen. Zudem kann es erforderlich sein, weitere Informationen zur Bearbeitung heranzuziehen. Dies können beispielsweise Auskünfte und Stellungnahmen anderer Stellen sein, welche sowohl mündlich als auch schriftlich, z. B. per E-Mail eingeholt werden können.

Sind weitere Stellen an der Entscheidung zu beteiligen, so ist gegebenenfalls die Verbindung schon vor Fertigung eines Verfügungsentwurfs aufzunehmen. Hierbei können und sollen informelle Verfahren wie beispielsweise Telefongespräche, E-Mail oder Standard-Funktionen der eingesetzten Groupwaresysteme wie beispielsweise Dokumenten-Diskussionen genutzt werden. Über die Ergebnisse dieser Vorabstimmungen sind **Aktenvermerke** anzulegen, so dass der Stand einer Sache jederzeit aus den Akten vollständig ersichtlich ist.

Der federführende Bearbeiter fertigt zu jedem Eingang eine förmliche schriftliche, abschließend gezeichnete **Verfügung** (**Schlussverfügungen**, beispielhafte Aufzählung).

- **Wiedervorlage** (Wv),
- **Zum Vorgang** (ZVg),
- **Zur Sammlung** (ZSg),
- **Weglegen** (Wgl),
- **Zu den Akten** (ZdA)

Existieren Beteiligungs- und Informationswünsche von Beteiligten des Geschäftsgangs, so sind sie im Entwurf entsprechend zu verfügen.

Mittels Verfügungen wird demnach das Verfahren der Entscheidungsfindung geplant; es werden die zu erledigenden Vorgangsschritte festgelegt und Entscheidungsvorschläge formuliert. Durch Erledigungsvermerke zu den Verfügungspunkten wird später im Verlauf der Vorgangsbearbeitung der Vollzug der Arbeitsanweisungen durch die an der Vorgangsbearbeitung beteiligten Stellen dokumentiert.

Bei Beteiligung weiterer Stellen an der Entscheidung wird das Mitzeichnungsverfahren durch Mitzeichnungsverfügungen zum Entwurf angestoßen. Bei mehreren Beteiligten wird die Mitzeichnungsverfügung oft als **Mitzeichnungsleiste** realisiert, in der die Mitzeichnenden von rechts nach links aufgeführt werden, was gleichzeitig die vorgesehene Reihenfolge ihrer Beteiligung angibt.

Wird eine Mitzeichnung verweigert oder nur unter Vorbehalt gegeben, ist es Aufgabe der federführenden Stelle, einen Konsens in der Sache zu erreichen. Dies zieht in der Regel eine Überarbeitung des Entwurfs und einen weiteren Durchlauf des Mitzeichnungsverfahrens nach sich.

Der endgültige, mit den Beteiligten abgestimmte Entwurf wird entsprechend den Beteiligungswünschen an die Beteiligten im Geschäftsgang weitergeleitet.

4.2.1.2 Mitzeichnung

Mitzeichnende Stellen übernehmen durch ihre „Mitwirkung den ihrem Kompetenzbereich entsprechenden Anteil an der Gesamtverantwortung“. Daher ist es zunächst die Aufgabe einer mitzeichnenden Stelle, ihre eigene Zuständigkeit zu prüfen und bei fehlender Zuständigkeit die federführende Stelle entsprechend zu informieren.

Hauptaufgabe der mitzeichnenden Stelle ist die Übernahme der fachlichen Verantwortung für den vertretenen Aufgabenbereich im Rahmen der Beurteilung des von der federführenden Stelle erarbeiteten Entscheidungsvorschlags. Die Mitwirkung kann auf verschiedene Art geschehen. Sie kann darin bestehen, Informationen beizusteuern, Stellungnahmen abzugeben oder auch Teile eines Entwurfs (neu) zu formulieren. Im Ergebnis führt sie zur fachlichen Zustimmung bzw. Ablehnung eines Entwurfs.

Inhaltliche Änderungen oder Ergänzungen des Entwurfs können zum einen über **Annotationen** auf dem Entwurf vorgenommen werden. Dies hat so zu erfolgen, dass der Originalentwurf erkennbar bleibt. Daneben können auch separate Schriftstücke, die beispielsweise Stellungnahmen und

Vorschläge für Alternativentwürfe enthalten, dem Vorgang hinzugefügt werden.

Je nach Beurteilung des Entwurfs durch die mitzeichnende Stelle, kann diese ...

- den Entwurf mitzeichnen,
- den Entwurf mitzeichnen unter dem Vorbehalt, dass vorgeschlagene Änderungen oder Ergänzungen übernommen werden oder
- die Mitzeichnung verweigern.

Hat der Federführende den Entwurf bereits vor der Mitzeichnung schlussgezeichnet, so hat die mitzeichnende Stelle in den letzten beiden Fällen dafür zu sorgen, dass der Entwurf dem Federführenden erneut zugeleitet wird, da das Ändern oder Ergänzen eines Entwurfs nur im Einvernehmen mit ihm bzw. seinem mitzeichnenden Vorgesetzten erfolgen darf.

4.2.2 Problembeschreibung

4.2.2.1 *Eingangsempfänger und Geschäftsgang*

Die Probleme der konventionellen Bearbeitung von papierbasierten Vorgängen sind ausführlich im Konzept Papierarmes Büro (DOMEA®-Konzept, Schriftenreihe der KBSt, Band 45) beschrieben (s. auch Anlage 1) und werden daher an dieser Stelle nur kurz skizziert.

Die Behandlung der Eingänge durch den Eingangsempfänger ist geprägt durch den Zielkonflikt: Beginn der Bearbeitung vs. Zeitpunkt der Kenntnisnahme durch den Vorgesetzten. Je höher der Eingangsempfänger in der Organisationshierarchie angesiedelt ist, desto länger ist der Weg - und damit auch der Zeitverbrauch -, bis ein Eingang beim zuständigen Bearbeiter vorliegt. Ein weiteres Problem der hierarchischen Stellung des Eingangsempfängers ist dessen Belastung mit einer großen Anzahl ihm unwichtiger Vorgänge. Insbesondere bei Abwesenheiten oder zu Spitzenzeiten kann es zu einer zusätzlichen Verzögerung in der Weiterleitung kommen. Ist andererseits der Eingangsempfänger zu niedrig angesiedelt, so ist auch hier mit einer Verzögerung der Bearbeitung durch das Klären von Zuständigkeit zu rechnen. Zudem birgt eine zu niedrige Einstufung der Eingangsempfänger die Gefahr, dass durch eine zu späte Information eine rechtzeitige Beteiligung der Leitungsstellen unterbleibt.

Das Zuweisen und Weiterleiten im Geschäftsgang hat vor allem den Zweck, Leitungsstellen in allen Phasen über den Stand der Erledigung zu informieren und die Möglichkeit zu geben, auf den Geschäftsgang korrigierend Einfluss zu nehmen. Auch diese Regelung führt sehr schnell zur Überlastung der vertikalen Kommunikationswege und zu Verzögerungen im Gesamtverlauf durch Liegezeiten.

Auch bei elektronischen Eingängen können sich aus der hierarchischen Stellung des Eingangsempfängers hinsichtlich der Durchlaufzeiten Probleme ergeben. Organisatorische Regelungen, die lediglich die Regelungen bzgl. der Papiereingänge auf elektronische Eingänge unverändert übertragen, bewirken eine erhebliche Belastung des Eingangsempfängers. Auf Grund der Tatsache, dass der Eingangsempfänger jeden elektronischen Eingang öffnen, inhaltlich bewerten, den zuständigen Bearbeiter definieren und an diesen weiterleiten muss, entsteht – unabhängig von der jeweiligen Bedeutung des elektronischen Einganges – ein Aufwand, der durch entsprechende organisatorische Regelungen vermieden werden kann. Als Lösungsansatz kommen hierfür die Delegation der Funktion Eingangsempfänger auf den Bearbeiter für spezifische Aufgaben in Betracht oder Einschränkungen bzgl. der Bedeutung oder vermuteten Schwierigkeit des Posteinganges (Anträge ab einer Förderhöhe von x €).

4.2.2.2 *Entwurfserstellung und -abstimmung*

In der öffentlichen Verwaltung nimmt die federführende Stelle eine zentrale Koordinationsfunktion wahr, weil ihr die Beteiligung der Mitzeichnenden und die Abstimmung des Entscheidungsentwurfs mit den Vorgesetzten obliegt. Engpässe liegen hier beim Zugang zu Informationen, die über die Registratur oder von anderen Beteiligten angefordert werden müssen, bei der Verteilung der notwendigen Unterlagen, bei der Koordination der Beteiligung (Reihenfolgen, Fristen, Verzögerungen etc.) und bei der Verwaltung verschiedener Versionen von Entwürfen, die zum Teil wieder in den Umlauf gebracht werden müssen.

4.2.2.3 *Zugang zu Informationen*

Für die Bearbeitung ist das erforderliche Schriftgut heranzuziehen. In der heutigen Praxis erfolgt dies, indem durch die Schriftgutverwaltung den Eingängen die entsprechenden Vorgänge beigelegt werden. Der Bearbeiter ist daher darauf angewiesen, dass die Schriftgutverwaltung, die die Vorgänge nicht inhaltlich behandelt, tatsächlich alle bearbeitungsrelevanten Akten beigelegt.

Ist die Aktenauswahl, z.B. durch Hybridakten, unvollständig, so verzögert sich die Bearbeitung durch die Nachforderung oder Suche nach den benötigten Unterlagen. Häufig ist es dem Bearbeiter jedoch gar nicht möglich, die Vollständigkeit der Unterlagen zu prüfen, da eine Recherche und ein direkter Zugriff auf den Aktenbestand durch den Bearbeiter nicht möglich ist.

4.2.2.4 *Verteilung von notwendigen Unterlagen*

Um eine möglichst zügige Bearbeitung zu erreichen, ist es sinnvoll, immer dann, wenn es von der Sachlage und dem Entscheidungsverfahren her vertretbar ist, Unterlagen sternförmig zu verteilen und parallel zu bearbeiten, was mit Papierunterlagen nur mit erheblichem Aufwand erfolgen kann.

Das Unikatproblem führt auch dazu, dass das Beifügen von Teilen eines Vorgangs zum aktuell zu beurteilenden Entwurf aufgrund des hohen Kopieraufwands meist unterbleibt, obwohl dies für eine mündliche Vorabstimmung des Entwurfs hilfreich wäre und Irritationen und weitere Iterationen im schriftlichen Abstimmungsprozess ersparen würden.

4.2.2.5 *Koordination der Beteiligung*

Ist das Mitzeichnungsverfahren einmal angestoßen, so ist für den Federführenden der Stand der Bearbeitung nur wenig transparent. Da der

inhaltliche Bearbeitungsfortschritt von der konventionellen Schriftgutverwaltung nicht erfasst wird, sind zur Klärung der Fragen, welche Stellen einen Entwurf bereits mitgezeichnet haben, und wo der Entwurf gerade zur Mitzeichnung vorliegt, zeitaufwendige und umständliche persönliche oder telefonische Rücksprachen erforderlich.

4.2.2.6 Entwurfskommentierung und Mitzeichnung

Wird bei der Mitzeichnung im Umlaufverfahren von einem Mitzeichnenden ein Änderungsvorschlag gemacht, nachdem andere Stellen bereits mitgezeichnet haben, so wird ein erneuter Umlauf des geänderten Vorschlags notwendig. Dies ist selbst dann erforderlich, wenn die Änderung unstrittig ist, da nur so die Zustimmung der Beteiligten zum geänderten Entwurf erfolgen kann. Gerade bei unstrittigen Änderungen ist dieser zusätzliche Koordinations- und Zeitaufwand kaum zu rechtfertigen.

4.2.2.7 Verwaltung von Schriftgut

Beim Einsatz von konventionellen Hilfsmitteln wie Karteien und Verzeichnissen werden im Normalfall Metainformationen zum **Schriftgut** redundant erfasst, um eine Recherche im Schriftgutbestand nach unterschiedlichen Recherchekriterien zu ermöglichen. Gleichwohl kann bei der Recherche immer nur eindimensional nach einer Metainformation gesucht werden. Außerdem lassen sich häufig "gewünschte Informationen bzw. Akten und Dokumente nicht aus den Registraturhilfsmitteln ... ermitteln, sondern sind Ergebnis des 'guten Gedächtnisses' des Registrators. Die personelle Abhängigkeit des Erfolgs einer Recherche wird insbesondere bei Abwesenheit des Registrators zum Problem²⁶⁾. Seitens der bearbeitenden Stellen wäre ein direkter Zugang zur Registratur wenigstens zu Recherchezwecken im "eigenen" Aktenbestand hilfreich, und das Finden und Bereitstellen von Schriftstücken könnte verbessert werden, wenn außer dem Aktenzeichen und allgemeinen kontextbezogenen Recherchemerkmalen auch ein inhaltsbezogenes Suchen möglich wäre.

Bei der Zuordnung von Schriftgut zum Aktenbestand ergibt sich das Problem, dass dieses häufig mehreren Sachzusammenhängen zuzuordnen ist. Dies kann nur durch aufwendiges Fertigen von Kopien und durch Verweise erfolgen.

Die Aufgabe des Verbleibsnachweises von Akten gestaltet sich häufig schwierig, da diese in der Praxis auch ohne Kenntnis der aktenverwaltenden Stelle von einem Bearbeiter an den nächsten weitergegeben

²⁶⁾ Knaack, Ildiko, Handbuch IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung, S. 38 ff.

werden. Hierdurch gestaltet sich auch die Suche nach in der Bearbeitung befindlichem Schriftgut sehr aufwendig.

4.2.2.8 *Zeichnen, Schlusszeichnen, Schlussbehandlung und Postausgang*

Wie beim Weiterleiten im Geschäftsgang stellt auch bei der Zeichnung durch vorgesetzte Stellen die Weitergabe über den Botendienst eine Verzögerung des Gesamtablaufs dar. Werden zudem im Rahmen der Zeichnung durch die Vorgesetzten umfangreiche Änderungen am Entwurf notwendig, so ist gegebenenfalls ein Reinentwurf zu fertigen, so dass es auch hier zu einer weiteren Verzögerung und zu zusätzlichem Arbeitsaufwand kommt, der jedoch keinen qualitativen Mehrwert darstellt.

In vielen Behörden ist es mittlerweile üblich, Mitzeichnungen über E-Mail oder über definierte Freigabewege in Groupwaresystemen abzuwickeln. Das beschleunigt zwar die Transportzeit, löst jedoch nicht das Problem des notwendigen Nachweises in der betreffenden Akte. Das Vorgehen ist uneinheitlich, einige drucken die Mitzeichnungen respektive Kommentare aus und nehmen sie zum Vorgang, andere Mitarbeiter speichern die betreffende E-Mail in elektronischen Ordnern (File-Server, E-Mail-Verzeichnisse, Groupwaresysteme) ab. Dies ist problematisch, da E-Mail inkl. Sende- und Empfangszeiten nicht fälschungssicher sind. Hinzu kommt, dass in E-Mail- oder sonstigen Ordnern abgespeicherte Nachrichten nicht in jedem Fall gesichert werden und sich darüber hinaus nur im Zugriff des Bearbeiters befinden, durch die Registratur also nicht registriert werden können.

4.2.3 Organisorische und technische Lösungsalternativen

Das zur Bearbeitung benötigte Schriftgut muss vollständig im Vorgangsbearbeitungssystem zur Verfügung stehen. Daher ist es zwingend notwendig, dass die elektronische Akte eine vollständige und verbindliche Akte darstellt.

Die Informationsbeschaffung ist durch Recherchefunktionen innerhalb des elektronischen Aktenbestands im Rahmen definierter Zugriffsrechte leicht möglich. Die Recherche kann sowohl durch den Bearbeiter selbst als unter Zuhilfenahme eines zentralen Informationsservice erfolgen. Dieser wird i. d. R. auf einen größeren Teil des Aktenbestands Zugriffsrechte besitzen als ein einzelner Mitarbeiter.

Zugriffsrechte können auf Akten festgelegt werden. Es wird zwischen lesendem und schreibendem Zugriff unterschieden. Eine Definition von Zugriffsrechten, die sich ausschließlich auf die Metadaten von Dokumenten, nicht jedoch auf die Dokumenteninhalte bezieht, ist ebenfalls denkbar. Jede Behörde muss unter den bestehenden organisatorischen

Rahmenbedingungen für sich selbst entscheiden, wie die Zugriffsrechte festgelegt werden sollen. Im Sinne der höheren Eigenverantwortung des Einzelnen sowie der verbesserten Informationsbereitstellung sollte der Teil des Aktenbestands, auf den der Bearbeiter (lesend) zugreifen kann, möglichst umfassend sein. Neben diesen Zugriffsrechten für die einzelnen Mitarbeiter einer Organisationseinheit sind auch entsprechende rollenbasierte Rechte für Arbeits- oder Projektgruppen zu berücksichtigen. - Neben dem elektronischen Aktenbestand ist die Einbeziehung weiterer Informationsquellen, die auch elektronischer Natur sein können, notwendig. Das können **Nachrichteninformationssysteme** („Ticker“), Bibliotheksangebote u. Ä. sein.

4.2.3.1 Entwurfserstellung und -abstimmung

Analog zur papierbasierten Bearbeitung erkennt die federführende Stelle durch die Bearbeitung eines Vorgangs die eigene Zuständigkeit an und übernimmt die Verantwortung für die Erledigung des Vorgangs.

Entwurf und Reinschrift

Die Unterscheidung in „Entwurf“ und „Reinschrift“ ist bei Nutzung der elektronischen Vorgangsbearbeitung und damit der elektronischen Akte nicht mehr notwendig, da der Entwurf eines Dokuments i. d. R. elektronisch erfolgt und erst die Reinschrift ggf. als Papier gedruckt und versandt wird.

Aufgrund der geforderten Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns ist auch bei der elektronischen Bearbeitung die Feststellung der Urheberschaft ggf. durchgeführter Änderungen an einem Vorgang notwendig (Protokollierung). Um das zu erreichen, wird bei Änderungen an einem elektronischen Dokument eine neue Version dieses Dokuments in dem elektronischen Vorgang angelegt. Die Versionen eines Dokuments können zumindest mit Angabe des Datums und des Autors der Änderung dargestellt werden.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Dokumente durch die Zuweisung des Dateiattributs „schreibgeschützt“ gegen jegliche Änderungen, d. h. auch gegen Anlegen einer neuen Version zu schützen.

Gängige Bürokommunikationssoftware bietet zwar ebenfalls die Möglichkeit einer Versionierung von Dokumenten, allerdings erweist sich diese Funktionalität als nicht geeignet, da mit diesen Mitteln die Urheberschaft einer neuen Version nicht zweifelsfrei nachvollziehbar ist.

4.2.3.2 Verfügungen

Die Bearbeitung eines Geschäftsvorfalles wird durch förmliche und abschließende gekennzeichnete Verfügungen eingeleitet, fortgeführt oder abgeschlossen.

Bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung werden die Verfügungen zu einem elektronischen Vorgang im System und nicht auf oder in einem Dokument festgelegt. Es können der Laufweg und die Bearbeitung von Dokumenten, Vorgängen und Akten durch Verfügungen (z. B. „zur Kenntnis“, „Wiedervorlage“ usw.) und Geschäftsgangvermerke gesteuert werden.

Die Definition der Abläufe erfolgt bei unstrukturierten Vorgängen prinzipiell ad hoc, d. h. sowohl der Laufweg als auch die Art der Verfügungen ändern sich ggf. bei jedem Vorgang. Üblicherweise ähneln sich bei den meisten Bearbeitern die festzulegenden Laufwege. Daher können Bearbeiter Laufwege im System speichern und für andere Vorgänge nutzen.

Bei strukturierten Vorgängen, die insbesondere im Bereich der Antragsbearbeitung auftreten, werden die Abläufe im System fest hinterlegt, um die einzelnen Arbeitsschritte beschleunigen zu können.

4.2.3.3 Bearbeitungs- und Protokollinformationen

Bei elektronischer Bearbeitung wird der Laufweg von Dokumenten, Vorgängen und Akten automatisch vom System protokolliert. Nachgewiesen werden Bearbeitungsstationen des Laufwegs sowie Verfügungen, Geschäftsgangvermerke, Zeichnungen, Kenntnisaufnahmen und sonstige Erledigungsvermerke jeweils mit Erstellungsdatum und Autor.

Aus Bearbeitersicht werden an die Darstellung von Bearbeitungs- und Protokollinformationen²⁷⁾ hohe Anforderungen gestellt. Alle bearbeitungsrelevanten Informationen eines Vorgangs müssen schnell, übersichtlich und zusammenhängend angezeigt werden können.

4.2.3.4 Termine, Fristen und Wiedervorlagen

Die Bearbeitung eines Vorgangs kann durch Angabe von Fristen und Terminen, die sich entweder auf einen Bearbeitungsschritt oder auf den Gesamtvorgang beziehen, gesteuert werden. Bei Termin- oder Fristüberschreitung kann der Bearbeiter durch das System erinnert werden.

Wiedervorlagetermine können mit Feiertagen, Wochenarbeitsdagen und geplanter Abwesenheit des Bearbeiters (z. B. Urlaub, Fortbildung) abgeglichen werden. Für den Bearbeiter ist es u. a. vorteilhaft, wenn nur Arbeitstage, an denen er anwesend ist, als Termine vergeben werden können. Zu diesem Zweck enthalten Vorgangsbearbeitungssysteme Kalender, in dem Wochentage, bundeseinheitliche und länderspezifische Feiertage sowie persönliche Abwesenheitstage vermerkt sind. Idealerweise sollte aber die Kalenderfunktion der eingesetzten Bürokommunikations-

²⁷⁾ s Kapitel 7, Anlage 2 : Informationsarten in der Vorgangsbearbeitung

systeme. genutzt werden, damit Termini an einer Stelle gepflegt werden. Setzen Vorgangsbearbeitungssysteme eigene elektronische Kalender ein, so ist die Möglichkeit einer automatischen Synchronisation mit dem Standardkalender des Bürokommunikations- bzw. Groupware-systems zu empfehlen.

4.2.3.5 Zeichnungsverfahren

Um die Eigenverantwortung der Bearbeiter und den ganzheitlichen Bearbeitungsansatz zu stärken, sehen die neuen **Geschäftsordnungen** vielfach vor, dass die Mitarbeiter die von ihnen verfassten Schriftstücke grundsätzlich selbst zeichnen. Die Entscheidung über die Einbeziehung der Vorgesetzten in das Zeichnungsverfahren erfolgt durch den Bearbeiter. Vorgesetzte zeichnen,

- soweit dies in Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorgeschrieben ist,
- es sich aus der Bedeutung der Sache ergibt oder
- soweit sich die Zeichnung in besonderen Fällen vorbehalten haben.

Die Einheitlichkeit der Bearbeitung der Geschäftsvorfälle muss durch geeignete Maßnahmen sichergestellt werden. Diese Maßnahmen sind sowohl organisatorischer als auch technischer Art. Die elektronische Akte mit ihrer erhöhten Transparenz trägt zur Einheitlichkeit der Bearbeitung und der sachlichen Entscheidung bei, da jeder Bearbeiter (bei entsprechenden Zugriffsrechten) ähnlich gelagerte Vorgänge recherchieren und einsehen kann. Dies hat insbesondere bei Aufgaben eine hohe Bedeutung, bei denen auf Grund weiter Auslegungsmöglichkeiten der gesetzlichen Normen und entsprechendem Ermessenspielraum eine durchgängige Entscheidungspraxis durch die Bearbeiter sichergestellt werden muss.

4.2.3.6 Mitzeichnung

Für den Mitzeichnenden sind im System folgende Reaktionsmöglichkeiten vorzusehen:

- Mitzeichnung
- Ablehnung der Mitzeichnung
- Weiterleitung wegen sachlicher Nicht-Zuständigkeit

Zusätzlich muss die Möglichkeit gegeben sein, Vermerke zur Mitzeichnung anzulegen, um beispielsweise einen Mitzeichnungsvorbehalt zu formulieren oder die Verweigerung der Mitzeichnung zu begründen.

4.2.3.7 Zeichnung und Schlusszeichnung

Bei der **Schlusszeichnung** von Vorgängen bzw. Dokumenten hat der Benutzer analog zur Mitzeichnung folgende Reaktionsmöglichkeiten:

- Schlusszeichnung
- Ablehnung der Schlusszeichnung
- Weiterleitung wegen sachlicher Nicht-Zuständigkeit und
- Anlage eines Schlusszeichnungsvermerks

Im Zusammenhang mit der Schlusszeichnung und der abschließenden Bearbeitung des Dokumentes (Vorganges) verfügt der Bearbeiter i.d.R. ZdA. An dieser Stelle im Bearbeitungsprozess ist die Überprüfung des Vorganges durch den Bearbeiter angeraten, ob alle hierin enthaltenen Dokumente nach Abschluss der Bearbeitung aktenwürdig sind. In diesem Sinne nicht erforderliche Dokumente sollen gelöscht werden.

4.2.3.8 Anwendungs- und Fachverfahrensintegration

Vor dem Hintergrund einer aufgabenorientierten Ausstattung der Arbeitsplätze ist in der Praxis davon auszugehen, dass dem Bearbeiter verschiedene Einzelanwendungen zur Erledigung seiner täglichen Arbeit zur Verfügung stehen. So ist davon auszugehen, dass der Standardarbeitsplatz eines Bearbeiters Softwareanwendungen bereitstellt, die es ihm beispielsweise ermöglichen, eingehende E-Mails zu sichten oder ausgehende Textdokumente zu erstellen. Hierbei handelt es sich weitgehend um sogenannte Standardsoftware, die aufgrund ihres hohen Verbreitungsgrades und der oft langjährigen Produkthistorie umfassende Funktionalitäten bereitstellt.

Darüber hinaus finden sich spezifische Fachverfahren, die eine weitergehende Unterstützung einzelner Prozessschritte gewährleisten. Sie sind meist dem Bereich der Individualsoftware zuzuordnen, da sie vor dem Hintergrund der jeweiligen Anforderungen des Bearbeitungsprozesses entwickelt wurden. So existieren beispielsweise Fachverfahren, die es dem Bearbeiter ermöglichen Adressdaten und persönliche Informationen eines Antragstellers zu erfassen, um im weiteren Verlauf der Bearbeitung diese Daten recherchieren und weiterverarbeiten zu können.

Aus Prozesssicht erscheint diese Unterscheidung zunächst unerheblich, da letztlich mit jeder in den Bearbeitungsprozess eingebundenen Anwendung Daten bzw. Dokumente erfasst, gespeichert oder erzeugt werden. Mit Blick auf die Etablierung der verbindlichen elektronischen Akte ist diese Aussage aber differenzierter zu beurteilen, da die Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems die Integration sowohl von Individual- als auch Standardsoftware erfordert. Ziel der Integration ist es,

durch eine Anbindung der Anwendungen an das Vorgangsbearbeitungssystem einen „Kommunikationskanal“ zu schaffen, der es ermöglicht vorgangsrelevante Daten und Dokumente zwischen den integrierten Systemen auszutauschen.

Standardsoftwareprodukte besitzen den zentralen Vorteil, dass sie normierte Schnittstellen besitzen, die durch moderne Vorgangsbearbeitungssysteme berücksichtigt werden. Dies hat zur Folge, dass eine Integration dieser Standardanwendungen schon häufig durch die Hersteller von Vorgangsbearbeitungssystemen vorgenommen wurde. So ist es z. B. schon in der Basiskonfiguration verschiedener VBS möglich, automatisch Daten und Dokumente, die mit einer Textverarbeitung wie MS Word oder OpenOffice erstellt wurden, in die elektronische Akte zu überführen.

Individualsoftware weist hier hingegen in der Regel deutliche Schwachstellen auf. Im Bereich der Fachverfahren ist dies auf die konsequente Ausrichtung auf die Anforderungen der Prozessunterstützung zurückzuführen. Fachverfahren wurden mit dem Fokus auf die Unterstützung spezifischer Prozessschritte, wie z. B. die Erfassung und Auswertung von Daten, die Erstellung bestimmter Dokumente oder die Unterstützung der Registrartätigkeiten entwickelt.

Unter Berücksichtigung der Zielrichtung der einheitlichen Vorgangsbearbeitung gilt es zunächst festzulegen, in welcher Form die Integration von Fachverfahren und VBS aus organisatorischer und wirtschaftlicher Sicht sinnvoll ist. Hierbei gilt es abzuwägen, ob eine Ablösung, also die Überführung der Funktionalität des Fachverfahrens in das VBS oder aber eine Anbindung des VBS an das dem Anwender vertraute Fachverfahren als dann weiterhin führendem System als Lösungsansatz in Betracht gezogen werden sollte. Auch ein Integrationsverzicht, d.h. der isolierte Parallelbetrieb von Fachverfahren und Vorgangsbearbeitungssystem ist als - wenn auch aus organisatorischer und wirtschaftlicher Sicht nachrangige - Option zu prüfen

Aufgrund der essenziellen Bedeutung der Anbindung von Fachverfahren bei der Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems wurde das Erweiterungsmodul „Fachverfahrensintegration“ zur detaillierten Darstellung möglicher Handlungsalternativen erstellt. Es verfolgt den Ansatz, auf der Basis einer funktionalen Typisierung von Fachverfahren darzustellen, welche der grundsätzlich möglichen Integrationsansätze aus organisatorischer Sicht sinnvoll und darüber hinaus technisch realisierbar sind. Es beleuchtet darüber hinaus wesentliche organisatorische Gestaltungsparameter und zeigt dabei auf, welche Basistechnologien zur technischen Umsetzung in Betracht gezogen werden können. Zudem ermöglicht ein abschließendes Fallbeispiel dem Leser, die vorgestellte Vorgehensweise

in ihrer praktischen Umsetzung nachzuvollziehen, um projektspezifische Ansätze für betroffene Fachverfahren zu entwickeln²⁸⁾.

4.2.3.9 Integration mit Basiskomponenten

Mit der fortschreitenden Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung zur Realisierung einer elektronischen (papierarmen) und daher weitgehend medienbruchfreien Sachbearbeitung in den Behörden erlangt auch die Integration der dafür eingesetzten Vorgangsbearbeitungssysteme (VBS) mit anderen zentral verfügbaren Basiskomponenten (BK) im Interesse einer ganzheitlichen elektronischen Abwicklung des Geschäftsgangs zunehmende Bedeutung.

Zahlungsverkehrsplattform

Das Erweiterungsmodul zum DOMEA®-Organisationskonzept 2.1 "Zahlungsverkehrsplattform und Vorgangsbearbeitungssysteme"²⁹⁾ richtet sich vorrangig an Behörden, die bereits gebühren- bzw. kostenpflichtige Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen online anbieten oder entsprechende Angebote planen, für die Erbringung dieser Dienstleistungen Systeme zur IT-gestützten Vorgangsbearbeitung nutzen und sich über die organisatorischen Voraussetzungen und Konsequenzen der Anbindung elektronischer Bezahlfverfahren der ZVP an ihre Vorgangsbearbeitungssysteme zur Abwicklung der Online-Dienstleistungen informieren möchten.

Die Darstellung der möglichen Integration erfolgt am Beispiel der „Zahlungsverkehrsplattform des Bundes“ (ZVP), die als BundOnline-Basiskomponente unter Federführung des Bundesamtes für Finanzen (BfF) als zentrales ePayment-System entwickelt wurde und im Rahmen von DeutschlandOnline von allen interessierten Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene genutzt werden kann.

Ein solches sog. "ePayment"-Verfahren dient im Verbund mit Fachanwendungen und VBS zur automatisierten Einlieferung von Sollstellungen, zur Überwachung des Zahlungseingangs und Verbuchung der Einnahmen. Dabei liefert es gleichzeitig Informationen, die für die Vorgangsteuerung durch ein VBS, dem in dieser Konstellation die Rolle des "führenden" Systems zukommt, benötigt werden. Insoweit ergänzt eine ePayment-Lösung die Infrastruktur einer Behörde um ein Verfahren zur elektronischen Abwicklung von Zahlungen für den Bezug öffentlicher Leistungen.

²⁸⁾ s. Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.1 „Fachverfahrensintegration“, Schriftenreihe der KBSt, Band 63, Oktober 2004

²⁹⁾ s. Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.1 "Zahlungsverkehrsplattform und Vorgangsbearbeitungssysteme", Schriftenreihe der KBSt, Band 77, November 2005

Am Beispiel der allgemeinen Abwicklung von Antragsverfahren zur Gewährung öffentlicher Leistungen werden – anhand der zugrunde liegenden Geschäftsprozesse – die im Zuge der Vereinnahmung von Bearbeitungsgebühren notwendigen Abläufe zwischen den Prozessbeteiligten (Bürger, Verwaltung) erläutert und als Transaktionen zwischen den beteiligten IT-Systemen (VBS, ZVP) näher dargestellt. Zusätzlich werden die Anforderungen an die Integration beider Systeme abgeleitet, die hinreichend allgemein formuliert sind, um auch auf die Anbindung vergleichbarer ePayment-Lösungen anderer Anbieter übertragen werden zu können.

Formularmanagementsysteme (FMS)

Es ist u. A. die Aufgabe eines Formularmanagementsystems, die Kommunikationskette zu externen Beteiligten zu schließen. Mit einem FMS tritt dadurch eine entscheidende Verbesserung des elektronischen Kommunikationskanals ein:

Die übermittelten Daten sind durch den formulargebundenen Charakter bereits in dieser frühen Phase der Datenerfassung validierbar und liegen in einer maschinenverarbeitbaren, strukturierten Form vor. Dies erleichtert die anschließende Verarbeitung in nachgelagerten Bearbeitungssystemen erheblich. Vor diesem Hintergrund wird klar, dass eine Schnittstelle geschaffen werden muss, die eine medienbruchfreie Bereitstellung strukturierter und valider Daten für das VBS gewährleistet.

Der klassische Weg, Formulare vollständig papiergebunden bei einer Behörde einzureichen, kann zwar mit Unterstützung eines Formularservers erfolgen, die weitere Bearbeitung ist jedoch unabhängig von einer Schnittstelle zwischen FMS und VBS. Papierformulare müssen wie alle übrigen Papierdokumente über einen Scan-Prozess in eine elektronische Form überführt und in der elektronischen Akte registriert werden.³⁰⁾ Werden Formulareinhalte jedoch vollständig in *elektronischer Form* übermittelt, ist sowohl die Implementierung einer Schnittstelle zwischen FMS und VBS erforderlich als auch eine Konzeption der zukünftigen (elektronischen) Eingangsbehandlung erforderlich.

Für die Schnittstelle zwischen dem FMS und dem VBS ist zu berücksichtigen, dass zunächst die notwendigen *Primärdaten* (Dokumente) übertragen werden müssen. Um sicherzustellen, dass diese im VBS registriert werden können sind sie im sachlogischen Zusammenhang mit ihren *Metadaten* zu übertragen. Das Erweiterungsmodul „Formularmanagement

³⁰⁾ Vgl. Erweiterungsmodul „Scan-Prozesse“ zum DOMEA®-Konzept 2.1, Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang, Schriftenreihe der KBSt, Band 64, Oktober 2004

und IT-gestützte Vorgangsbearbeitung³¹⁾ verdeutlicht die einzelnen Bestandteile eines FMS detailliert und erläutert Aspekte, die für eine Schnittstellenbildung zwischen einem FMS und VBS bedeutsam sind. Neben den erforderlichen organisatorischen Festlegungen zur Eingangsbehandlung werden in diesem Zusammenhang auch grundlegende technische Gesichtspunkte erörtert und mit Lösungsvorschlägen kommentiert.

Contentmanagementsysteme

Im Zuge der Einführung bzw. Nutzung von Vorgangsbearbeitungssystemen (VBS), spielen ergänzende Anwendungen wie Fachverfahren, Formularmangementsysteme (FMS) oder Contentmanagementsysteme (CMS), welche den gesamten Prozess des Eingangs/Erstellung, der Bearbeitung und anschließenden Veröffentlichung abdecken, eine immer größere Rolle. Ziel des Erweiterungsmoduls „Contentmanagement- und Vorgangsbearbeitungssysteme“³²⁾ ist, auf der Basis organisatorischer Anwendungsfälle/Fallvarianten, die unterschiedlichen Möglichkeiten des Zusammenspiels der beiden Systemtypen VBS und CMS darzustellen.

Dabei kann das VBS - ebenso wie das CMS - Datenlieferant oder Datenempfänger sein, um Dokumente zu erstellen (VBS) oder zu veröffentlichen (CMS). Die Basis für das Verständnis der Übergabe zwischen den Systemen, bilden funktionale Anforderungen. In diesem Zusammenhang sind die Bereitstellung von Vorlagen zur Erstellung des Contents, die damit verbundene Qualitätssicherung und das anschließende Freigabeverfahren sowie die generellen Übergabemöglichkeiten des Contents (Push- oder Pull-Mechanismen, E-Mail etc.) zu berücksichtigen.

Im Folgenden werden die vier aus heutiger Sicht am häufigsten vorkommenden Varianten kurz dargestellt.

1. Übergabe von Dokumenten vom VBS an das CMS
2. Übergabe von Dokumentteilen vom VBS an das CMS
3. Übergabe eines Beitrages vom CMS an das VBS
4. Speichern des CMS Contents im VBS (Archivierung)

Im ersten Fall ist der Autor ein VBS-Anwender, welcher den Content zur Veröffentlichung erstellt. Die Dokumente werden zuerst im VBS gespeichert und verwaltet. Nach erfolgter Qualitätssicherung wird der Text in

³¹⁾ s. Schriftenreihe der KBSt, Band 76, November 2005

³²⁾ s. Schriftenreihe der KBSt, Band 77, November 2005

das CMS übertragen. Im CMS kann dieser dann in vorbereitete Vorlagen und Formulare übertragen werden, um ihn nach Anpassung und ggf. erneuter Qualitätssicherung zu publizieren.

Der zweite Fall unterscheidet sich vom ersten nur marginal. Hier wird nicht das gesamte Dokument an das CMS übertragen, sondern ein Dokument, welches aus Bestandteilen eines oder mehrerer Dokumente des VBS explizit für die Publikation zusammengestellt wird.

In der dritten Variante wird der Content im CMS erstellt, freigegeben und publiziert. Jeder Nutzer, der nun Zugriff auf den Artikel hat, kann die Relevanz für das VBS beurteilen und die Übergabe an dieses initiieren.

Im Gegensatz zu den bereits beschriebenen Varianten, wird beim Speichern des gesamten CMS Contents im VBS kein einzelner Beitrag oder Dokument als Content übergeben, sondern der publizierte Content an das VBS weitergeleitet.

Der Content stellt allerdings nur einen Teil dar der Daten dar, welche zwischen den Systemen ausgetauscht werden sollte. Die mit dem Content verbundenen Informationen wie Metadaten und Strukturinformationen sowie die mit dem gesamten Prozess einhergehenden Prozessinformationen müssen ebenso berücksichtigt werden.

4.3 Postausgang

4.3.1 Ist-Zustand

Der Postausgang von Behörden stellt sich aktuell noch als eine klassische Medienbruchstelle dar. Zwar wird verstärkt die elektronische Versendung von Post via E-Mail und selten via E-Fax genutzt, in großem Maße werden die in der Behörde elektronisch erstellten externen Schreiben aber – insbesondere dann, wenn es sich bei den Empfängern nicht um Behörden handelt – noch auf dem Postweg verschickt. Somit ist bei der Absendung von Schreiben grundsätzlich die papiergebundene Versandart und die elektronische Versendung mit den jeweiligen Unterarten zu unterscheiden:

Medienbruch

- Postausgang Papier
- Postausgang Papierfax
- Postausgang E-Mail
- Postausgang E-Fax.

4.3.1.1 Postausgang Papier

Beim papiergebundenen Versand wird dem Schlusszeichner der Entwurf und die Reinschrift auf Papier zur Zeichnung vorgelegt. Gegebenenfalls erfolgt die Zeichnung von Entwurf und Reinschrift auch in zwei Arbeitsschritten. Im Anschluss wird die Reinschrift zusammen mit dem Entwurf an die Poststelle geleitet. Diese bringt einen datierten Absendevermerk auf dem Entwurf an, kuvertiert die Reinschrift und versendet diese. Der Entwurf wird in die Akte geheftet. Alternativ wird die Zeichnung der Reinschrift ggf. mittels einer Beglaubigung durchgeführt, d. h., der Entwurf wird nach der Zeichnung direkt an die Poststelle geleitet – ggf. mit Reinschrift, andernfalls wird diese in der Poststelle ausgedruckt. Die Reinschrift wird dort von einem Mitarbeiter unterzeichnet, der beglaubigt, dass die Originalunterschrift des Schlusszeichners auf dem Entwurf vorliegt. Das Kuvertieren und Versenden der Reinschrift erfolgt analog. Dokumente, die ohne Unterschrift abgesendet werden können (z. B. gez. Meier), werden an die Poststelle weitergeleitet, dort ausgedruckt und direkt verschickt.

Behandlung von
Papierausgängen

Der Absendevermerk weist den Tag des Abgangs des Schreibens nach. Dies spielt insbesondere bei der Wahrung von Fristen eine Rolle.

Die Häufigkeit der Nachweisführung von Ausgängen in der Poststelle mittels Führen eines Postausgangsbuchs, in dem alle bzw. ggf. nur ausgewählte Dokumenttypen (z. B. Einschreiben mit Rückschein) mit ihren wichtigsten Metadaten erfasst werden, nimmt ab. Ziel des Postausgangsbuchs ist, nachzuweisen, dass bestimmte Schreiben die Poststelle verlassen haben. Dabei wird das Postausgangsbuch in seltenen Fällen mit Informationen des Posteingangsbuchs verknüpft, um nachzuweisen, dass die Bearbeitung eines Eingangs erfolgt ist und zu einem Ausgang geführt hat. Ein solches Postausgangsbuch tritt in der Regel nur im ministeriellen Umfeld auf, im nachgeordneten und insbesondere im kommunalen Bereich wird aufgrund der großen Fallzahlen auf ein entsprechendes Postausgangsbuch verzichtet.

Papierausgangsbuch

4.3.1.2 Postausgang Papierfax

Für Papierfaxausgänge vollzieht sich der Bearbeitungsablauf analog zum Papierausgang. Die abzusendenden Schreiben werden entweder über ein zentrales Faxgerät z. B. in der Poststelle, meist aber über ein dezentrales Faxgerät in Reichweite des Bearbeiters abgesandt, um den zeitlichen Vorteil der Faxsendung ausschöpfen zu können. Nach erfolgreichem Versand wird das Originalschriftstück zusammen mit dem Entwurf und dem Sendebericht, der als Absendevermerk fungiert, der Akte zugeführt.

4.3.1.3 Postausgang E-Mail

Alternativ zum papiergebundenen Postausgang wird heute mit stark zunehmender Tendenz der Versand von Schreiben auf elektronischem Wege via E-Mail durchgeführt. Voraussetzung ist hierbei, dass der Empfänger eine E-Mail-Adresse besitzt. Aus diesem Grund wird diese Art der Kommunikation insbesondere im Kontakt mit anderen Behörden und verstärkt auch mit Unternehmen genutzt. Bei Ausgängen, die der Papierschriftform bedürfen, z. B. Vertragsunterzeichnungen, wird dabei häufig parallel verfahren, d. h., die inhaltliche Abstimmung des Dokuments erfolgt per E-Mail, lediglich der abgestimmte Vertragstext wird handschriftlich unterzeichnet per Post zugesandt.

elektronische Ausgänge

Der E-Mail-Ausgang erfolgt dezentral durch den Bearbeiter. Somit wird im Gegensatz zum papiergebundenen Ausgang kein offizieller Absendevermerk durch eine zentrale Stelle angebracht. Der Absendevermerk wird durch das Sendeprotokoll des E-Mail-Systems ersetzt oder mittels einfacher Editierung des Tagesdatums in ein Metadatenfeld. Ein Ausdruck der E-Mail wird u. U. als Nachweis in die Papierakte übernommen. In der Regel verzichtet der Bearbeiter aber auf diesen Arbeitsschritt, da nach Abgang der E-Mail diese in seinem E-Mail-System (häufig in einem separaten Abgangsordner) weiter gespeichert bleibt.

4.3.1.4 Postausgang E-Fax

Alternativ zur E-Mail wird in einigen Behörden als elektronisches Übertragungsmedium E-Fax verwendet, z. B. wenn der Empfänger nicht über eine E-Mail-Adresse verfügt und die Übersendung des Schreibens dringlich ist. In der Regel wird ein E-Fax direkt aus dem Textverarbeitungssystem heraus erstellt und versandt und trägt somit keine Originalunterschrift. Als Abgangsvermerk dient analog zum Papierfax die Sendebesätigung des Fax-Systems, die in der Regel zusammen mit einem Ausdruck des Schreibens in die Papierakte geheftet wird.

4.3.2 Problembeschreibung

Im Zusammenhang mit der Abwicklung des Postausgangs in den aktuell üblichen Arten (vgl. vorangehendes Kapitel) ergeben sich folgende Problemfelder:

- Postausgangsbuch
- Nachweis des Postausgangs
- Rechtswirksamkeit der elektronischen Ausgänge
- Übertragungssicherheit elektronischer Ausgänge.

4.3.2.1 Postausgangsbuch

Grundsätzlich ist vorgesehen, dass für ausgehende Post analog zu den Posteingängen ein Postausgangsbuch aus Nachweis- und Recherchezwecken geführt wird. Ein vollständiges Postausgangsbuch ist in Behörden, die sowohl elektronische als auch papiergebundene Ausgänge generieren, selten vorhanden. Alternativ bestehen getrennt nach Medium separate Postausgangsbücher.

Nachweis von Papier- und elektronischen Ausgängen

Für Papierpost wird in der Regel lediglich ein Postausgangsbuch für Einschreiben und andere besondere Schriftstücke geführt; somit kann nach einem Papierpostausgang nicht zentral recherchiert werden.

E-Mails sind grundsätzlich im Mailsystem als gesendete Objekte nachgewiesen. Diese werden häufig aber dezentral geführt, sodass keine zentrale Recherche nach einem E-Mail-Ausgang im Gesamtdatenbestand durchgeführt werden kann. Zusätzlich ergibt sich das Problem, dass die lokalen Mailordner in der Regel nicht gesichert werden und durch den Bearbeiter beliebig löschar sind.

4.3.2.2 Nachweis des Postausgangs

Ein erhebliches Problem bei der aktuellen Postausgangsabwicklung der Behörden stellt die Frage des Nachweises eines Postausgangs dar. Für papiergebundene Ausgänge ist die Übernahme des Absendevermerks in die Papierakte grundsätzlich sichergestellt, im Falle des E-Fax hängt die tatsächliche Ablage des Absendevermerks vom Bearbeiter ab.

Bei der E-Mail ist der Nachweis des Abgangs zwar grundsätzlich gegeben, dieser ist aber in der Akte nicht verfügbar. Im Falle der Nutzung von Papierakten wäre die E-Mail nach Absendung auszudrucken und in die Akte einzuheften, dies geschieht aus Zeitgründen aber oft nicht.

4.3.2.3 Nachweis und Beweiswürdigung der elektronischen Ausgänge

Die Mehrzahl der in den Behörden erstellten Dokumente beinhaltet Informationen, die in der Kommunikation nach innen und außen keine unmittelbaren Rechtsfolgen auslösen. Somit wird an das ausgehende elektronische Dokument, obwohl es rechtlich dem handschriftlich unterzeichneten Papierausgang nicht gleichgestellt ist, in der Regel keine besondere Anforderung gestellt. Für elektronisch erstellte und versandte Schreiben regelt bspw. § 18 Abs. 3 GGO, dass diese lediglich mit der Namensangabe unter dem Dokument zu versehen sind.

Beweiswert von Papier- und elektronischen Ausgängen

Anders verhält es sich, wenn Dokumente elektronisch erstellt und versandt werden sollen (E-Mail, E-Fax), die eine unmittelbare Rechtswirkung auslösen (z. B. Verträge) bzw. von besonderer politischer Bedeu-

tung sind (z. B. interministerielle Abstimmung zu Gesetzgebungsvorhaben). Elektronische Dokumente unterliegen vor Gericht grundsätzlich der freien Beweiswürdigung des Richters. Somit besteht die Gefahr, dass die elektronischen Dokumente vor Gericht nicht anerkannt werden. Mit Hilfe des Einsatzes der qualifizierten elektronischen Signatur, besteht aber mittlerweile die Möglichkeit, das elektronische Dokument dem Papierdokument rechtlich gleichzustellen.

4.3.2.4 Übertragungssicherheit elektronischer Ausgänge

In Verbindung mit der Nutzung elektronischer Medien für den Postausgang von Behörden ergibt sich das Problem der sicheren Übertragung von Daten. Generell muss diesbezüglich für jedes Medium und den entsprechenden Übertragungskanal geprüft werden, ob dieser ausreichend gegen unerlaubten Zugriff Dritter gesichert ist.

4.3.3 Organisatorische Lösungsalternativen

Zur Lösung der Problembereiche, die sich im Zusammenhang mit der Postausgangsbehandlung von Behörden ergeben, können verschiedene organisatorische Maßnahmen durchgeführt werden, die im Folgenden dargestellt werden:

4.3.3.1 Verzicht auf Absendevermerk für E-Mail und Papier

Um die Abwicklung von Postausgängen zu vereinfachen, kann von der Behörde geprüft werden, ob auf die aufwändige Erstellung des Absendevermerks für Papier- und E-Mail-Ausgänge verzichtet werden kann. Im Zusammenhang mit E-Mail-Ausgängen werden mit dieser Maßnahme zusätzlich negative Effekte bei der Nutzung von elektronischen Akten eliminiert. E-Mail-Ausgänge müssten ansonsten manuell im Vorgangsbearbeitungssystem erfasst werden, um den Absendevermerk in die elektronische Akte zu integrieren. Dieser Arbeitsschritt wird aber häufig unterlassen, da ein aufwändiger Import der E-Mail in das Vorgangsbearbeitungssystem notwendig ist. Zudem stört viele Bearbeiter das Erfassen zusätzlicher Metadaten, wenn nur eine kurze E-Mail versendet werden soll.

Bei Verzicht auf Übernahme eines Absendevermerks in der Akte kann somit Zeit bei der Bearbeitung von Papierpost und E-Mails/E-Fax eingespart werden, zusätzlich kann der Ressourceneinsatz in der Poststelle, je nach Anzahl der Papierpostausgänge, erheblich vermindert werden.

Verzicht auf Absendevermerk

Diese Lösungsalternative ist dagegen nicht geeignet für Behörden, bei denen die Anbringung des Absendevermerks z. B. zur Wahrung von Fris-

ten aus juristischen Gründen notwendig ist. Zwar stellt der Absendevermerk vor Gericht keinen Beweis der Absendung dar, mit Hilfe eines Absendevermerks kann in Gerichtsverfahren aber häufig glaubhaft gemacht werden, dass ein Schreiben tatsächlich versendet wurde. In einem solchen Fall können als Lösung verschiedene organisatorische Vorgaben für unterschiedliche Dokumenttypen definiert werden, d. h., nur bei einer Teilmenge aller Ausgänge (z. B. Bescheide) wird der Absendevermerk geführt, bei den übrigen Dokumenten wird auf den Absendevermerk verzichtet. Hierbei muss sichergestellt sein, dass die Dokumenttypen auch für Mitarbeiter der Poststelle und ggf. der Registratur unterscheidbar sind. Ggf. ist hierfür ein eigenes Metadatenfeld vorzusehen.

4.3.3.2 Primäre Versendung via E-Mail

Im Hinblick auf eine effektive Bearbeitung der Ausgangspost sollte versucht werden, so weit wie möglich die elektronische Versendung via E-Mail zu nutzen und Papierpostausgänge nur für Sonderfälle (z. B. Versendung von Urkunden) zu generieren. Die Abgrenzung muss auf Basis rechtlicher Anforderungen der einzelnen Dokumenttypen getroffen werden. Rechtlich bindende Unterschriften können mittels digitaler Signatur erstellt werden (siehe Modul „Vorgangsbearbeitung und virtuelle Poststelle“). Aufgrund der dezentralen Handhabung der E-Mail, die keinen Nachbearbeitungsaufwand an zentraler Stelle nach sich zieht, kann die Postausgangsstelle auf diese Weise entlastet werden und die verbleibende Papierpost in dieser schnell abgewickelt werden. Zusätzliches Optimierungspotenzial ergibt sich, wenn für die übrigen wenigen Papierpostausgänge ein zentraler Druck in der Postausgangsstelle erfolgt.

elektronischer Versand

4.3.3.3 Zentralisierung Posteingangs- und Postausgangsstelle

Es ist damit zu rechnen, dass aufgrund des stark wachsenden Einsatzes der Informationstechnik in der behördlichen Vorgangsbearbeitung die Anzahl der auf dem Papierpostweg zu versendenden Ausgänge abnehmen wird. Analog ist vorhersehbar, dass sich auch das Papiereingangsvolumen stark reduzieren wird. Somit kann es sinnvoll sein, die Posteingangsstelle mit der Postausgangsstelle an zentraler Stelle organisatorisch zu vereinen, um auf diese Weise dem abnehmenden Ressourcenbedarf gerecht zu werden. Da sich die Aufgaben und Tätigkeiten beider Stellen sehr ähneln, ist die Verschmelzung beider Einheiten nicht verbunden mit einer großen Ausweitung des Tätigkeitsfelds für die jeweiligen Mitarbeiter. Somit sollte ohne große Umstellungsaufwände die Zusammenfassung beider Einheiten realisierbar sein.

4.3.3.4 Zusammenfassung der Postausgangsstelle mit der Registratur

Analog zur Zentralisierung/Zusammenfassung der Postein- und -ausgangsstelle ist auch die Zusammenfassung der Postausgangsstelle mit der Registratur eine mögliche Lösungsalternative zur Erreichung einer effektiven Postausgangsbehandlung. Diese Alternative wird bereits im Rahmen der Eingangsbehandlung bei der Schaffung eines zentralen Informationsservice skizziert (vgl. Kapitel 3.1). Zwar gilt bei dieser Lösungsalternative, dass die Aufgaben der zu verschmelzenden Organisationseinheiten weniger Verwandtschaft aufweisen als dies für Posteingangs- und -ausgangsstelle gilt. Dafür ist die Vereinigung beider Organisationseinheiten aber aus prozessualer Sicht sinnvoll. Die Mitarbeiter der neuen Organisationseinheit sind dabei sowohl für den Versand der Papierausgänge als auch für die Zuordnung der elektronischen und papiergebundenen Postausgänge zum elektronischen Aktenbestand verantwortlich und verrichten somit stärker ganzheitlich orientierte Aufgaben.

4.3.3.5 Interner Informations-Service

Mit der Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen wird der bestehende Papieraktenbestand in den Registraturen nicht mehr zu-, sondern abnehmen, die Zahl der Zugriffe auf diesen Bestand wird kontinuierlich sinken. Insofern ist es sinnvoll, die dezentralen Registraturen einer Behörde inklusive der Altschriftgutverwaltung zu einer Organisationseinheit zusammenzufassen. Darüber hinaus kann auch die Scan-Stelle mit der Registratur organisatorisch zu einem Internen Informations-Service zusammengefasst werden. Dieser Bereich kann u. a. folgende Aufgaben übernehmen:

- Öffnen, Scannen und Erfassen der Papiereingänge
- Empfang, Erfassen und Weiterleiten der zentralen elektronischen Eingänge inkl. der gescannten Eingänge an die Eingangsempfänger (Ablage im dezentralen Postkorb des Bearbeiters bzw. der Organisationseinheit im Vorgangsbearbeitungssystem, da dort die inhaltliche Erfassung vorgenommen werden muss)
- Übergabe der Metadaten der Eingänge an alle nachfolgenden Systeme über eine standardisierte Schnittstelle (Vermeidung von Mehrfacherfassungen)
- Signaturprüfung bzw. -erstellung sowie Ent- bzw. Verschlüsselung³³⁾

Prozessoptimierung

Neue Aufgaben für
Registratur und
Posteingangsstelle

³³⁾ s. Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.1 "Virtuelle Poststelle und Vorgangsbearbeitungssysteme"; Schriftenreihe der KBSt, Band 62, November 2005

- Zentraler Druck der weiterhin notwendigen Papierausgänge und Versand inklusiver ggf. notwendiger Versandnachweise
- Aufarbeitung und Pflege des elektronischen Aktenbestands als eine Voraussetzung für Wissensmanagement
- Verwaltung des **Altschriftguts**, Aussonderung
- Erstbearbeitung von Anfragen zum Stand einer Sache.

Auch hier ist es möglich, dass sich einzelne Behörden oder entsprechend große Organisationseinheiten einer Behörde wie z.B. Dezernate in mittleren und großen Städten oder Landkreisen entschließen, einen gemeinsamen Internen Informations-Service zu implementieren, der die genannten Aufgaben übernehmen kann. Die behördenübergreifende Abwicklung entsprechender Aufgaben enthält Potenziale für Kosteneinsparungen durch die Ausnutzung von Synergieeffekten. Die Einsparpotenziale sind aber fallspezifisch zu prüfen. Insbesondere in kleineren Organisationseinheiten, z. B. im kommunalen Bereich, wo Registratur- bzw. Poststellenaufgaben als Teilaufgaben in die allgemeine Verwaltung integriert sind, ist die Zusammenfassung zu zentralen Stellen ggf. nicht sinnvoll bzw. nur im Rahmen einer entsprechenden Reorganisationsmaßnahme möglich.

Behörden-
übergreifender In-
formationsservice

Voraussetzung für die Zusammenführung ist, dass die rechtlichen Gegebenheiten dies im Einzelfall auch ermöglichen. Zu prüfen ist insbesondere, ob dem nicht datenschutzrechtliche Bestimmungen oder Geheimchutzanforderungen entgegenstehen. Diese können allerdings auch durch organisatorische oder systemseitige Maßnahmen (Zugriffsrechte) gesichert werden. So kann bei Bedarf festgelegt werden, dass auf bestimmte Eingänge nur der zuständige Eingangsempfänger Zugriffsmöglichkeiten hat und diese nach Sichtung die Schutzstufe inkl. der Zugriffsrechte vergibt.

Grundsätzlich gilt aber, dass eine Beibehaltung der bestehenden Prozesse der Posteingangs- und Postausgangsbearbeitung zwischen den bestehenden Organisationseinheiten Posteingangsstelle, dezentrale Registraturen und Versandstelle bringt keine Vorteile gegenüber der herkömmlichen Arbeitsweise, im Gegenteil: Aufwand und Kosten werden steigen, da dezentrale technische und organisatorische Einzellösungen geschaffen und gepflegt werden müssen.

hohes Einspar- und
Optimierungspotenzial
im Bereich der
Posteingangs-
bearbeitung

4.3.4 Technische Umsetzungsmöglichkeiten

4.3.4.1 Elektronische Signatur und Virtuelle Poststelle

Wie oben bereits dargestellt, unterliegen elektronische Dokumente vor Gericht grundsätzlich der freien Beweiswürdigung des Richters. Somit

besteht die Gefahr, dass die elektronischen Dokumente vor Gericht nicht anerkannt werden. Durch europäische Richtlinien, das deutsche Signaturgesetz, das „3. Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften“ (August 2002) sowie weitere Anpassungen im Bereich des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) und der Zivilprozessordnung (ZPO) sind diese Fragenstellungen nunmehr differenziert beantwortet und ermöglichen den umfassenden Einsatz eines DOMEA®-Konzept-konformen Vorgangsbearbeitungssystems, um verbindliche Rechtsgeschäfte mit Hilfe von elektronischen Dokumenten durchführen zu können. Abhilfe schafft hier der Einsatz der qualifizierten elektronischen Signatur, die das elektronische Dokument dem Papierdokument rechtlich gleichstellt. Entsprechend fordert in §18, Abs.3 GGO solche elektronischen Dokumente mit einer elektronischen Signatur nach Signaturgesetz zu versehen. Die Funktionsweise elektronischer Signaturen, die unterschiedlichen Typen, Einsatzszenarien, etc. werden vertieft in einem separaten Dokument des Erweiterungsmoduls „Virtuelle Poststelle und Vorgangsbearbeitungssysteme“ dargestellt. Bei der Versendung von elektronisch zu signierenden Dokumenten sind die unter Kap. 4.1.4.5 dargestellten Regelungen analog anzuwenden.

4.3.4.2 Einfache E-Mail-Generierung

Wie im Kapitel 4.3.2.2 dargestellt, ist die Erstellung von Nachweisen für die Postausgänge bei Nutzung eines Vorgangsbearbeitungssystems aufgrund der Registrierung ein aufwändiger Vorgang. Um dem Bearbeiter diese Tätigkeit so einfach wie möglich zu gestalten, ist es ratsam, die Generierung einer Mail mit Anhang direkt aus dem Vorgangsbearbeitungssystem zu ermöglichen – ohne Umweg des Imports aus dem lokalen Mail-Client. Die Optimierung der Maskengestaltung im Hinblick auf einfache Bedienung dieser Funktion ist ggf. darüber hinaus geraten.

4.3.4.3 Standardisierter Ausgang der Daten im XML-Format

Der Aufwand zur Erfassung von Ein- und Ausgängen ist bei der Nutzung von Vorgangsbearbeitungssystemen sehr groß. Grundsätzlich ließe sich dieser Aufwand minimieren, wenn bei der Übergabe von Daten vom Sender zum Empfänger relevante Metadaten des Senders mit zum Empfänger übertragen werden. Auf diese Weise entfällt ein Teil des Erfassungsaufwands beim Empfänger. Diese Wirkungsweise ist bereits im Kapitel 4.1.3.6 Eingangsbehandlung dargestellt worden. Im Zusammenhang mit dem Postausgang ist an dieser Stelle anzumerken, dass die Generierung eines entsprechenden XML-Datensatzes (s. XDOMEA und Erweiterungsmodul „Inner- und interbehördliche Kommunikation“), den der Empfänger interpretieren kann, bei der Erstellung der E-Mail mit generiert werden muss. Auch dieser Algorithmus muss im Hintergrund ablaufen, damit dem Bearbeiter bei der Erstellung des XML-Übergabeda-

Übernahme von
Metadaten

tensatzes kein zusätzlicher Arbeitsaufwand entsteht. Wie in Abschnitt 4.1.4.5 im Rahmen der technischen Lösungsmöglichkeiten für den Bereich der Eingangsbehandlung skizziert wurde, birgt die Standardisierung von eingehenden Dokumenten und der damit verbundenen Metadaten erhebliches Optimierungspotenzial. Die oft mangelhafte Interoperabilität von eingesetzten IT-Systemen sowie Anwendungen und der damit zwangsläufig verbundenen prozessualen „Bruchstellen“ innerhalb der behördenübergreifenden Bearbeitung von Geschäftsvorfällen kann durch die Definition eines verbindlichen Standards zum Datenaustausch vermieden werden. Es gilt allerdings zu beachten, dass die Etablierung eines standardisierten elektronischen Informationsaustausches nahezu immer auf einer organisatorischen Notwendigkeit (z. B. Mitzeichnung durch eine verfahrensbeteiligte Behörde) beruht. Dies hat zur Folge, dass ein Standard für den Austausch elektronischer Informationen im ersten Schritt immer den individuellen organisatorischen Bedürfnissen der beteiligten Stellen angepasst werden muss. Diese Festlegungen werden dann durch spezifische Technologien ergänzt, die eine technische Umsetzung des Standards in bester Weise erlauben. Das Zusammenwirken von organisatorischen Festlegungen und ausgewählten Basistechnologien wird detailliert im Erweiterungsmodul „Inner- und interbehördliche Kommunikation“³⁴⁾ beschrieben, in dem auch der XDOMEA-Metadatensatz enthalten ist.

³⁴⁾ s. Schriftenreihe der KBSt, Band 65, November 2005

4.4 Aussonderung und Archivierung

Die Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung hat tiefgreifende Konsequenzen für behördliche Arbeitsabläufe und Verfahrensweisen. Die Archivierung von Schriftgut erfolgt seit Jahrhunderten papiergebunden. Mit der zunehmenden Nutzung von Vorgangsbearbeitungssystemen werden immer weniger Papierakten an das Bundesarchiv, die Staats-, Kommunal- und Parlamentsarchive gegeben. Die vorherrschende Einheit sind nun **elektronische Akten**. Die Bewertung, Übernahme und Erschließung sowie Konservierung der elektronischen Dokumente sowie deren Bereitstellung für die Benutzung stellen für die Archivbehörden (zuständigen Archive) eine neue Herausforderung dar. Für die historische Überlieferung ist die Aussonderung und dauerhafte Aufbewahrung von in Vorgangsbearbeitungssystemen erzeugten elektronischen Akten eine Schlüsselfrage.

Aus diesem Grunde ist bereits zum Zeitpunkt der Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems zu überprüfen, ob dieses geeignet ist, die aus behördlicher Sicht formulierten Anforderungen an die elektronische Archivierung technisch wie funktional zu erfüllen. Hierbei ist eine frühzeitige Abstimmung zwischen aktenführender Stelle und zuständigem Archiv von wesentlicher Bedeutung. Nur wenn beiderseits Einvernehmen über die zum Einsatz kommenden Verfahren und Technologien herrscht, kann eine rechtskonforme, reversionssichere Aufbewahrung des elektronischen Schriftguts langfristig gesichert werden.

Das elektronische Aussondungsverfahren ist ein Beitrag zur Verschlankung und zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung. Es soll sowohl der Verminderung des Raum- und Speicherbedarfs in den aktenführenden Stellen als auch der Automatisierung und Beschleunigung von Arbeitsabläufen dienen.

Mit der Aussonderung verbunden ist die Verpflichtung von Verfassungsorganen, Behörden und Gerichten nicht mehr benötigtes **Schriftgut** den zuständigen Archivbehörden anzubieten.

Da die Anbietepflicht auch in digitaler Form vorliegende Unterlagen einschließt, müssen Wege gefunden werden, wie diese ausgesondert und, soweit ihnen bleibender Wert zukommt, archiviert werden können. Aussonderung und Archivierung von in digitaler Form vorliegenden Akten aus elektronischen Systemen erfordern nicht nur eine spezifische technische Infrastruktur und die Einrichtung von Schnittstellen, sie haben auch bestimmte Verfahren zur Folge, die sich von der herkömmlichen Praxis in mancher Hinsicht unterscheiden.

Mit dem neuen Verfahren der Aussonderung elektronischer Akten werden vor allem folgende Ziele verfolgt:

-
- Es soll eine dauerhafte Aufbewahrung von elektronischen Akten ohne Informationsverlust gewährleistet werden.
 - Die archivierten elektronischen Akten und die mit ihnen gespeicherten **Prozessinformationen** sollen das Verwaltungshandeln vollständig und zutreffend nachweisen.
 - Durch Regeln und Empfehlungen für den gesamten Lebenszyklus von elektronischen Unterlagen soll garantiert werden, dass elektronische Akten auf Dauer auch außerhalb der behördlichen Systemumgebung, in der sie ursprünglich entstanden sind, archiviert werden können und verfügbar bleiben.
 - Durch ein elektronisches Verfahren, welches die elektronische Einsicht des zuständigen Archivs in die zur Aussonderung bereitgestellten Daten ermöglicht, soll die archivische Bewertung des Schriftguts unterstützt und rationalisiert werden.
 - Aufgrund der oftmals sehr langen Aufbewahrungsfrist innerhalb der aktenführenden Behörde muss die langfristige Lesbarkeit der gespeicherten Daten auch hier gewährleistet sein. Damit ergeben sich besondere technische Anforderungen an die Art der Datenspeicherung und der verwendeten Datenformate innerhalb der elektronischen Altregistratur.³⁵⁾

Mit dem Aussonderungskonzept elektronischer Akten wird ein Verfahren beschrieben, das einen Teil des Lebenszyklus elektronischer Unterlagen umfasst und sicherstellt, dass bei der elektronischen Aktenablage und bei der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung elektronische Unterlagen von bleibendem Wert auf Dauer (auch in elektronischer Form) aufbewahrt werden können. Die Aussonderung sollte somit von vorneherein als eine Phase des Lebenszyklus der elektronischen Akte verstanden werden.

Der Lebenszyklus der elektronischen Akte gliedert sich in folgende Phasen:

Phase I: Neuanlage einer Akte

Bereits beim Anlegen der elektronischen Akte müssen Metadaten gesetzt werden, welche Steuerungsinformationen zum späteren Verbleib der Objekte bzw. zu den Zeitpunkten des Übergangs in die nachfolgenden Phasen des Lebenszyklus geben. Die entsprechenden Informationen sind innerhalb des Systems im Aktenplan bzw. im Fristenkatalog zu hinterle-

³⁵⁾ Diese Anforderungen gelten identisch für die anschließende Dauerspeicherung im zuständigen Archiv.

gen und werden bei der Neuanlage einer Akte, eines Vorgangs oder eines Dokuments automatisch übernommen.

Phase I : Neuanlage von Akte, Vorgang, Dokument

Die Übernahme archivierungsrelevanter Metadaten erfolgt automatisch. B. aus dem elektronischen Aktenplan oder Fristenkatalog

- ➔ **Aussonderungsart** (**A**rchivwürdig, **V**ernichten, **B**ewerten)
- ➔ **Aufbewahrungsdauer** (z. B 10 Jahre)
- ➔ **Transferfrist** (z. B 3 Jahre)

Abbildung 3: Lebenszyklus, Phase I

Die konsequente Pflege bzw. Ergänzung von Aktenplan, Fristen- und **Bewertungskatalog** ist wesentliche Voraussetzung sowohl für das dauerhafte Aufbewahren der entsprechenden Daten und Dokumente innerhalb der aktenführenden Stelle, als auch für die Steuerung des automatisierbaren Aussonderungsprozesses. Das Festlegen der archivierungsrelevanten Metadaten sollte jeweils in Absprache mit den zuständigen Archivbehörden und/oder der zuständigen Registratur erfolgen.

Phase II: zdA-Verfügung von Vorgängen und Dokumenten

Elektronische Dokumente werden erst nach ihrer abschließenden Bearbeitung, d.h. nachdem sie sämtliche Phasen der Dokumenterstellung und Abstimmung durchlaufen haben (Entwurfserstellung und –abstimmung, Mitzeichnungsverfahren und **Schlusszeichnung**) zdA verfügt. Mit dem Setzen der zdA-Verfügung gilt ein Vorgang als abschließend bearbeitet, sodass er innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems unveränderbar abgelegt werden kann.

Das zdA-Verfügen eines Vorgangs muss manuell im VBS erfolgen. Sobald ein Vorgang zdA-verfügt wird, sind auch alle im Vorgang enthaltenen Dokumente zdA-verfügt. Die zdA-Verfügung eines Vorgangs hebt alle früheren **Verfügungen** auf.

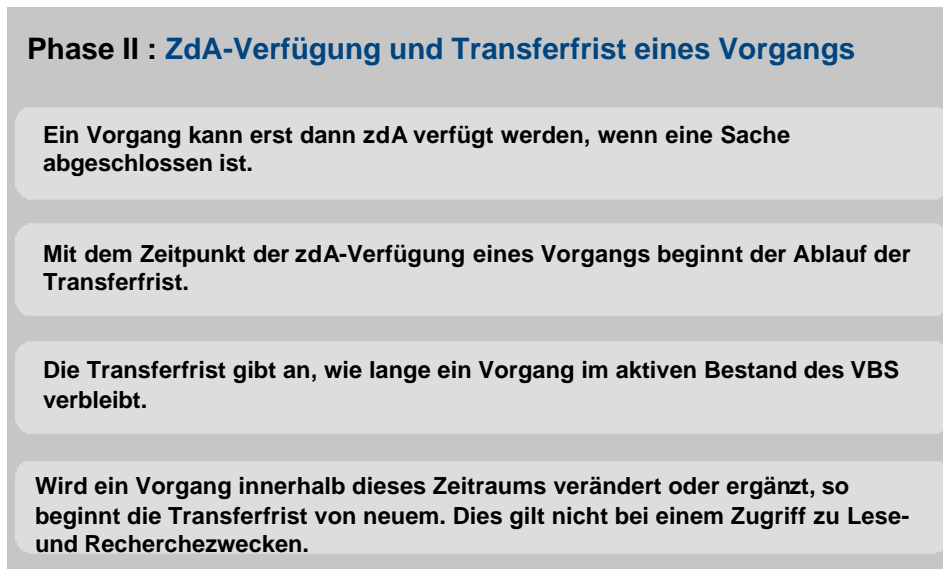


Abbildung 4: Lebenszyklus, Phase II

Phase III: Auslagern in die elektronische Altregistratur

Mit Ablauf der **Transferfrist** wird ein Vorgang zusammen mit allen zugehörigen Dokumenten in die elektronische Altregistratur transferiert. Nur vollständige zdA- verfügte Vorgänge können verlagert werden.

Zum Zeitpunkt der Auslagerung sind durch das System verschiedene Prozesse automatisch anzustoßen, welche wesentliche Bedeutung für die Sicherstellung der langfristigen Lesbarkeit und Revisionssicherheit der betreffenden Vorgänge und Dokumente haben.

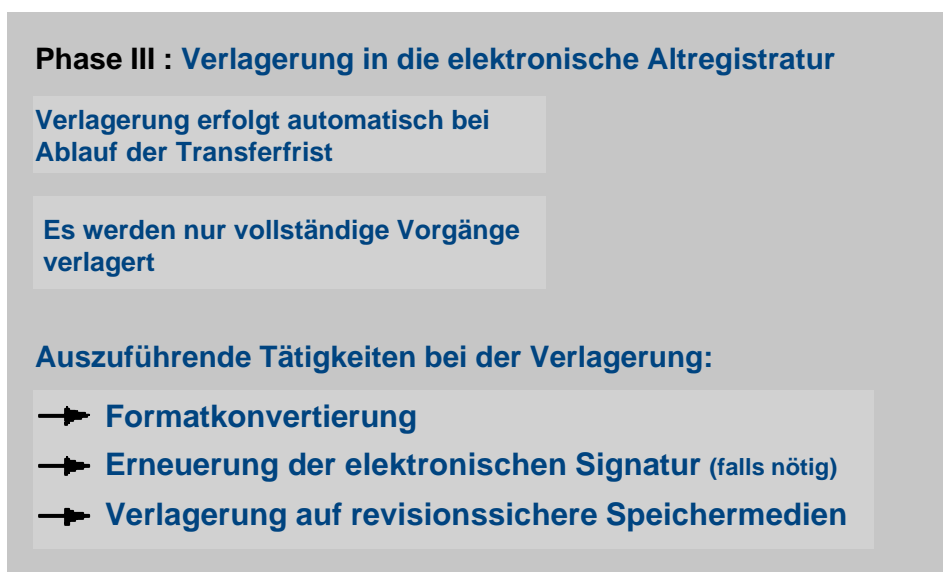


Abbildung 5 : Lebenszyklus, Phase III

Details zu den anzustoßenden Prozessen finden sich im Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.1 „Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten“³⁶⁾.

Im Hinblick auf die reversionssichere Speicherung von Dokumenten, Vorgängen und Akten in der aktenführenden Behörde werden im Erweiterungsmodul „Technische Aspekte der Archivierung elektronischer Akten“ konkrete Hinweise gegeben, welche Anforderungen an eine reversionssichere Speicherung der Daten bestehen und wie diese umgesetzt werden können.

Mit dem Einsatz von Archivierungssystemen werden grundsätzlich folgende Ziele angestrebt:

1. Reversionssichere Speicherung von Daten und Dokumenten
2. Reduzierung der Kosten für Speichermedien
3. Erhöhung der Performanz eines Vorgangsbearbeitungssystems

Die Archivierung von Dokumenten ist unter den o. g. Aspekten als ein wichtiger Bestandteil eines VBS anzusehen und muss im Rahmen der Einführung eines VBS die notwendige Beachtung finden.

Phase IV: Verfahren der Aussonderung und Abgabe (Übergabe an die Archivbehörde)

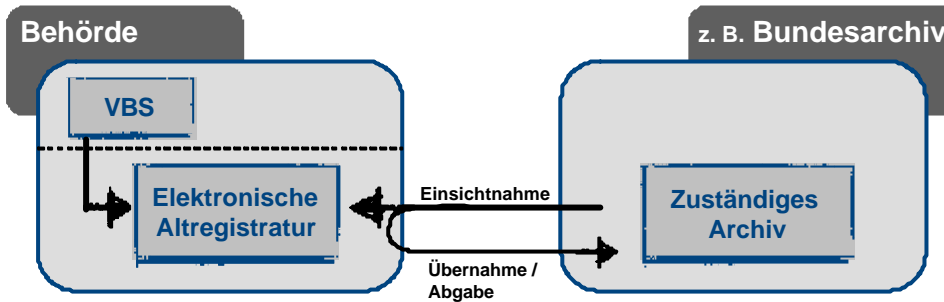
In einem elektronischen Vorgangsbearbeitungs- oder Dokumentenmanagement-System muss die Aussonderungsschnittstelle eine regelmäßige, fristengesteuerte Aussonderung von Unterlagen ermöglichen. Nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist sind die elektronischen Akten dem zuständigen Archiv anzubieten.

Mit dem neu entwickelten zweistufigen Verfahren der Aussonderung wird dieser Vorgang in wesentlichen Teilen in den Verantwortungsbereich des zuständigen Archivs verlagert. Diese wesentliche Neuerung des Verfahrens bietet wesentliche Vorteile für beide Seiten:

- Die aktenführende Stelle wird zukünftig entlastet, da der zu leistende organisatorische und personelle Aufwand im Zusammenhang mit der Aussonderung erheblich reduziert wird.

³⁶⁾ s. Schriftenreihe der KBSt, Band 66, Oktober 2004

- Dem zuständigen Archiv wird eine kontinuierliche Einsichtnahme in den Aktenbestand der elektronischen Altregistratur ermöglicht. Dies erleichtert die archivische Bewertung der Aktenbestände.
- Das zuständige Archiv wird in die Lage versetzt, archivierungsrelevante Metadaten direkt, z.B. in Aktenplänen, fortzuschreiben.



- **Übernahme von Datenbeständen durch das zuständige Archiv**
(ggf. ohne Mitwirkung der aktenführenden Stelle)
- **Kontinuierliche Einsichtnahme in den Datenbestand möglich**
(lesender Zugriff)
- **Fortschreibung / Anpassung des Fristenkatalogs**
(lesender und schreibender Zugriff)
- **Fortschreibung / Anpassung des Bewertungskatalogs**
(lesender und schreibender Zugriff)

Abbildung 6: Lebenszyklus Phase IV: Einsichtnahme der Archivbehörde und Übernahme

Auszusondernde Akten, Vorgänge und Dokumenten müssen einschließlich ihrer Metainformationen übermittelt werden. Die auszusondernden Vorgänge und Dokumente müssen darüber hinaus sämtliche Prozessinformationen (Vermerke, Verfügungen, Zeichnungen, Laufwegsinformationen) enthalten. Die Dokumente werden dem Archiv zuständigen in einem langzeitarchivierungsfähigen Bildformat übergeben. Metainformationen werden grundsätzlich im XML-Format zur Verfügung gestellt.

Das Verfahren sieht folgende 2 Stufen vor:

Stufe 1:

Als Vorstufe zum Aussonderungsverfahren legt das zuständige Archiv die jeweilige Aussonderungsart in einem Bewertungskatalog auf Aktenplanebene fest. Der Katalog wird im System hinterlegt oder beim Anlegen einer Akte durch die Registratur umgesetzt. Die Aussonderungsart kann den Status „A“ (archivwürdig), „B“ (vom zuständigen Archiv zu bewerten) oder „V“ (von der Behörde zu vernichten) einnehmen.

Stufe 2:

In regelmäßigen Abständen werden alle Akten bzw. zu Aktenschnitten zusammengefasste Vorgänge abgefragt, deren Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist und die damit zur Aussonderung anstehen. Akten, für die die Aussonderungsart „Vernichten“ hinterlegt ist, werden in der Behörde vernichtet.

Die zu übergebenden Akten und Aktenschnitte werden zu einer Abgabe zusammengefasst und zusammen mit den vollständigen Metadaten dem zuständigen Archiv zum Download bereitgestellt oder alternativ auf Datenträgern übermittelt.

Neben dem zweistufigen Verfahren der Aussonderung gelten weiterhin ein vierstufiges Verfahren sowie ein Zwischenarchivverfahren. Die Entscheidung, welches Verfahren zum Einsatz kommt, ist in Absprache mit dem zuständigen Archiv zu treffen. Der organisatorische und personelle Aufwand des zweistufigen Verfahrens ist im Vergleich zum vierstufigen Verfahren jedoch geringer. Daher ist dieses Verfahren in der Bundesverwaltung anzustreben.

Das Konzept verdeutlicht, dass eine isolierte Betrachtung einzelner Phasen der Aussonderung nicht geeignet ist, um eine dauerhafte und sichere Aufbewahrung der elektronischen Akten durchgängig zu gewährleisten. Bereits zu dem Zeitpunkt, an dem sich eine Behörde entscheidet, zukünftig mit elektronischen Akten zu arbeiten, sind die Belange zukünftiger Aussonderungen zu berücksichtigen.

Die folgende Grafik veranschaulicht zusammenfassend die verschiedenen Lebenszyklusphasen der elektronischen Akte:

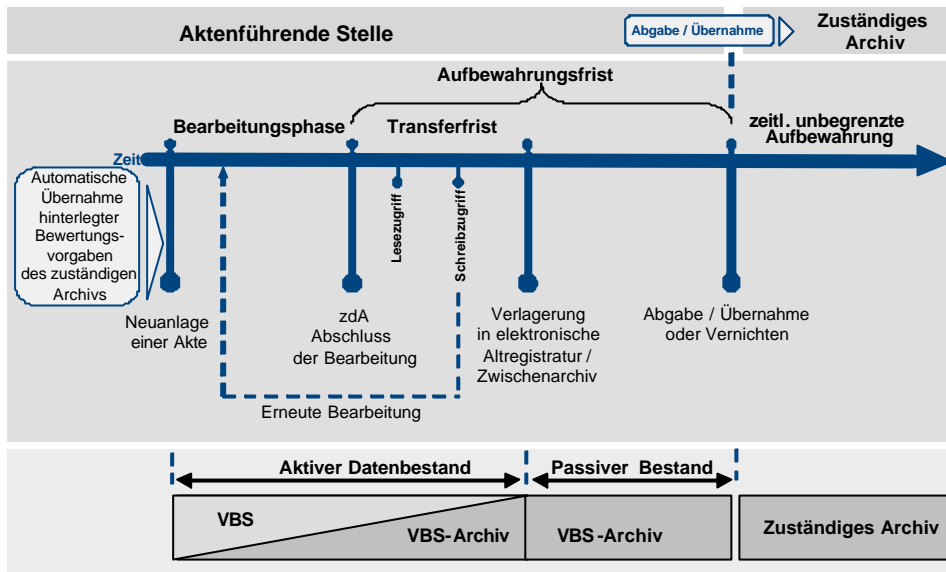


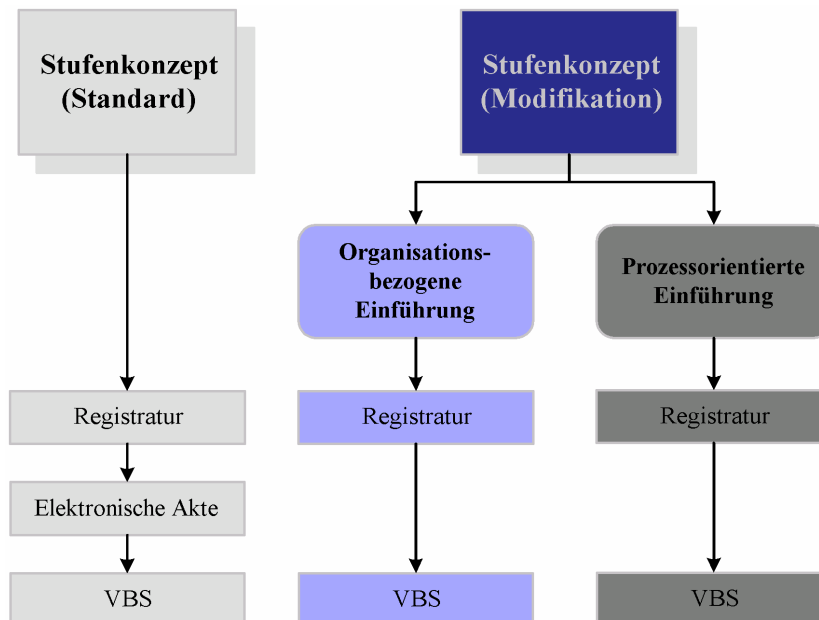
Abbildung 7: Lebenszyklus der elektronischen Akte

5 EINFÜHRUNGSSZENARIEN

5.1 Einleitung

Das Konzept Papierarmes Büro (DOMEA®-Konzept) i. d. F. von November 1999 hat unter Ziffer 4.3 die **Einführungsstufen** der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung beschrieben und unter Berücksichtigung der häufig anzutreffenden organisatorischen Rahmenbedingungen die Einführung in drei Stufen vorgeschlagen.

Unabhängig von dem im o. g. Konzept enthaltenen Hinweis, wonach die „Stufen keine strikte Reihenfolge der Einführung darstellen ...“ „und für Behörden mit guter Organisationskraft, hoher Akzeptanz bei den Mitarbeitern vollständig elektronisch zu arbeiten und einer Bereitschaft zu organisatorischen Veränderungen es sinnvoll sein kann, in ausgewählten Organisationseinheiten oder für ausgewählte Vorgänge und allen beteiligten Organisationseinheiten das System bereits als Vorgangsbearbeitungssystem zu nutzen“, zeigt die Erfahrung aus einer Vielzahl von Einführungsprojekten, dass das **Stufenkonzept** eher eng ausgelegt wird. Die weiteren Gestaltungsalternativen der organisatorischen Einführung finden dagegen wenig bis keine Beachtung. Aus diesem Grund hat sich die KBSt entschieden, die Möglichkeiten der Einführung dezidiert darzustellen und – unter Berücksichtigung der Realisierungsanstrengungen und -notwendigkeiten bzgl. eGovernment eine Bewertung vorzunehmen:



Modifikation des Stufenkonzeptes

Abbildung 8- Einführungsszenarien

5.2 Stufenkonzept (Standard)

Eine ausführliche Beschreibung des Stufenkonzepts enthält das Konzept Papierarmes Büro (DOMEA-Konzept)³⁷.

5.2.1 Stufe 1: Registratur

Auf der ersten Stufe werden die Objekte der Vorgangsbearbeitung (Dokumente, ggf. Aktenbände und Akten) lediglich mit ihren Metainformationen erfasst und verwaltet. Dies gilt unabhängig, ob Schriftstücke mit einem Textverarbeitungssystem erstellt wurden und somit bereits in elektronischer Form vorliegen. Elektronische Schriftstücke (Primärinformationen) werden in der 1. Nutzungsstufe nicht in der elektronischen Akte gespeichert, sondern weiterhin ausgedruckt und als Papierakte aufbewahrt (elektronisch registrierte Papierakte).

Registratur : Nachweis
der Papierakte

Ziele der informationstechnischen Unterstützung sind der Nachweis des Schriftguts sowie das Erfassen der Metainformationen zur Verwaltung des Schriftguts. Dies schließt sowohl die Wiedervorlage und Recherche als auch die Bereitstellung entsprechender Dokumente oder Vorgänge ein. Die Bearbeitung erfolgt jedoch weiterhin papiergebunden.

Im Unterschied zur reinen Papierverwaltung wird bereits in der ersten Stufe des DOMEA®-Konzepts der Zugang zu Informationen verbessert, wenn die Recherche im Aktenbestand über die Metadaten vom Arbeitsplatz aus ermöglicht wird.

Recherche über Meta-
daten

5.2.2 Stufe 2: Elektronische Akte

Beim Aufbau elektronischer Akten werden zu den Metainformationen auch die Primärinformationen elektronisch gespeichert und verwaltet. Dazu werden Funktionen zum Import von Dateien aus Bürokommunikations- und Groupwaresystemen, der EMail sowie Fax-Dokumenten und einer Scanner-Schnittstelle zur Übernahme von Papierunterlagen in das System genutzt.

Bearbeitungsinformationen (Geschäftsgangvermerke, Sichtvermerke) werden in der zweiten Stufe nicht erfasst. Sie werden wie gewohnt handschriftlich auf dem Papierdokument – nach dem Ausdruck – angebracht und nach der Bearbeitung gescannt. Damit kann der Bearbeitungsprozess anhand der nachträglich gescannten textuellen Anmerkungen zum Geschäftsgang in der elektronischen Akte nachgewiesen und nachvollzogen werden.

Alternative I :
Scannen nach Ab-
schluss der Bearbei-
tung

³⁷ s. KBSt-Schriftenreihe, Band 45, November 1999, <http://www.kbst.bund.de/doc,-300364/Konzept-Papierarmes-Buero-DOME.htm>

E-Mail, E-Fax und im Rahmen der Bürokommunikation erstellte Dokumente können alternativ auch unmittelbar in das Dokumentenmanagementsystem importiert werden. Damit besitzen sowohl der Bearbeiter als auch der Registrator Zugriff auf die Meta- und auch auf die Primärinformationen. Der Wert der Recherche kann damit verbessert werden.

Alternative II:
Import elektronischer
Dokumente

Die Vollständigkeit der elektronischen Akte wird regelmäßig dadurch erreicht, dass ein Vorgang nach Abschluss der papierbezogenen Bearbeitung gescannt wird, so dass auch die handschriftlich angebrachten Geschäftsgangvermerke und Verfügungen in der elektronischen Akte nachgewiesen sind.

Scannen vervollständigt elektronische Akte

Sofern Vorgänge/Akten vom Bearbeiter benötigt werden, kann auf sie vom Arbeitsplatz aus zugegriffen werden. Durch Export von Kopien in die Bürokommunikationsumgebung ist ein weiteres Bearbeiten oder der Versand per E-Mail möglich.

Schriftgut, das in elektronischer Form gespeichert wurde, steht auch in elektronischer Form für Recherchezwecke in der DOMEA®-Akte zur Verfügung. Sofern Dokumente im kodierten Format vorliegen, besteht dann die Möglichkeit zur Volltextrecherche im Primärtext.

Volltextrecherche im
Primärtext

5.2.3 Stufe 3: Vorgangsbearbeitung

In der dritten Stufe erfolgt auch das Erstellen, Bearbeiten und Versenden von Schriftgut im Geschäftsgang ausschließlich mit Systemunterstützung. Geschäftsgangvermerke und Verfügungen werden im System erfasst und zur Steuerung des Arbeitsprozesses verwendet. Vorgänge werden mit den zugehörigen Dokumenten elektronisch weitergeleitet, Kenntnisnahmen, Mitzeichnungen und Schlusszeichnungen werden im Bearbeitungsprozess durch das System protokolliert.

Elektronische Weiterleitung von Vorgänge
Protokollierung der
Bearbeitung

Mit der Nutzung als Vorgangsbearbeitungssystem werden **elektronische Akten** vollständig mit Systemunterstützung gebildet und nachgewiesen. Um die Vollständigkeit der elektronischen Akte sicherzustellen, besteht in dieser Stufe des DOMEA®-Konzepts insbesondere Regelungsbedarf hinsichtlich der Schnittstelle zur Bearbeitung auf Papier. Als Grundregel gilt, dass bei Bearbeitung auf Papier – z. B. bei Mitzeichnung von Stellen ohne Systemunterstützung – die Nachvollziehbarkeit des Bearbeitungsprozesses durch Scannen und Nacherfassung sichergestellt werden muss.

Das DOMEA®-Konzept sieht hierzu vor, dass die im System gespeicherten Laufwegs- und Bearbeitungsinformationen in Form eines „Beiblatts“ ausgedruckt werden können. Auf diesem können weitere Bedingungen handschriftlich vermerkt und durch Scannen des Beiblatts in die elektronische Akte übernommen werden.

5.2.4 Nachteile des Stufenkonzepts (Standard)

Die stufenweise Einführung nach dem DOMEA®-Konzept hat zur Folge, dass in Systemen zur IT-gestützten Vorgangsbearbeitung gleichzeitig Akten unterschiedlicher Ausprägung verwaltet werden müssen. Es müssen sowohl Papier-, Hybrid- und elektronische Akten nachgewiesen werden. Dabei ist der Anteil der Hybridakten gerade in der Einführungsphase besonders hoch.

Allen drei Verfahrensschritten ist gemeinsam, dass zunächst – unabhängig von der weiteren Vorgehensweise – die Registratur „umgestellt“ wird. Dieser Schritt ist wegen der entweder erstmaligen Einführung eines entsprechenden Teilsystems oder der Migration der in einem Altsystem bereits vorhandenen Daten unabhängig von den weiteren Einführungsstufen zu betrachten. Die notwendigen Einzelschritte, Probleme und Risiken sowie Lösungsansätze werden gesondert im Projektleitfaden (s. Erweiterungsmodul) dargestellt.

Registraturnumstellung
Datenmigration
s. Projektleitfaden

In einer nicht geringen Zahl von Einführungsprojekten wird das Stufenkonzept nicht „vollständig“ umgesetzt, sondern die Projektverantwortlichen führen lediglich – nach Umstellung der Registratur – die elektronische Akte ein.

Einführung bis zur 2. Stufe

Die Projekterfahrung hat – unabhängig von den Vorteilen einer sukzessiven Gewöhnung der Mitarbeiter an das entsprechende System und dem allmählichen Aufbau des elektronischen Aktenbestandes – gezeigt, dass die beschriebene Vorgehensweise in der Praxis nicht immer geeignet ist.

So ist gerade die zweite Stufe mit einem erheblichen organisatorischen Aufwand verbunden. Eingänge und Dokumente müssen im Geschäftsprozess – insbesondere im Rahmen von Mitzeichnungsverfahren – mit den Geschäftsgangvermerken mehrfach gescannt werden. Damit steigt nicht nur die Anzahl der durch die Boten zu transportierenden Papiere. Gravierender ist vielmehr, dass keine Übersicht mehr über den aktuellen Bearbeitungsstand besteht und auch die Sicherheit bzgl. der Konsistenz des elektronischen Vorgangs fehlt. Damit ist dieser nur zu Informationszwecken nutzbar.

Fehlende Übersicht über den Bearbeitungsstand. Gefahr der Inkonsistenz der Akte

Ebenso schwerwiegend ist das Akzeptanzproblem bei dem Bearbeiter: Es ist nur schwerlich zu vermitteln, dass der Vorgang zwar elektronisch vorliegt, die sonstige Bearbeitung (Laufwegsdefinitionen, Geschäftsgangvermerke, etc.) dagegen aber konventionell erfolgen muss.

Akzeptanzproblem atik beim Bearbeiter

Darüber hinaus besteht ein wesentliches Problem in der Dauer der jeweiligen Einführungsphasen : die elektronische Akte kann erst nach erfolgter Umstellung der Registratur realisiert werden; die Vorgangsbearbeitung i. S. der 3. Stufe ist erst nach Einführung der elektronischen Akte vorgesehen. Auf Grund der gravierenden Veränderungen in den Arbeitsabläu-

Dauer der Einführung

fen der Mitarbeiter und der notwendigen Einarbeitung werden i. d. R. nicht unerhebliche Zeiträume zwischen der Realisierung der einzelnen Projektphasen definiert. Dies hat zur Folge, dass die Gesamtdauer des Projekts sich erheblich verlängert.

Des Weiteren entsteht durch die stufenweise Einführung und Realisierung der Funktionalitäten auch mehrfacher Schulungsaufwand für die Mitarbeiter. Neben der Tatsache, dass die Mitarbeiter sich daher mehrfach mit neuen Schulungsinhalten vertraut machen müssen und dies ebenfalls akzeptanzkritisch ist, stehen sie während der mehrfachen Schulungsmaßnahmen auch für die Erledigung der Fachaufgaben nicht zur Verfügung.

5.3 Stufenkonzept (Modifikation)

Ein nicht unbedeutender Nachteil des Stufenkonzepts ist die Bewältigung des Medienbruchs. Da bei der Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen nicht davon ausgegangen werden kann, dass das System gleichzeitig in der gesamten Behörde flächendeckend eingeführt wird, kommt der organisatorischen Regelung sowie der systemtechnischen Unterstützung des Medienbruchs besondere Bedeutung zu. Dies betrifft sowohl die Übergänge zur konventionellen Bearbeitung per Mail, Fax oder über Ausdrucke als auch die Übernahme von Mail, Fax und von Rückläufen des Medienbruchs. Um die Bewältigung des Medienbruchs bei der elektronischen Bearbeitung für den Mitarbeiter möglichst effizient und einfach zu gestalten, werden hohe Anforderungen an die organisatorischen Regelungen gestellt. Das „modifizierte Stufenkonzept“ versucht daher diesen Mangel zu beheben und Lösungsalternativen für die Bewältigung der o. g. Probleme anzubieten.

Bewältigung des Medienbruchs als organisatorische Herausforderung

Das modifizierte Stufenkonzept geht grundsätzlich von der Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems aus und umfasst somit sowohl die Umstellung der Registratur als auch die Einführung der elektronischen Akte. Hierbei wird – in Abgrenzung zu dem o. g. Szenario – allerdings nicht mehr von der stufenweisen Einführung der Funktionalitäten ausgegangen, sondern nach Umstellung der Registratur werden die vollständigen Funktionalitäten des Vorgangsbearbeitungssystems zur Verfügung gestellt.

Damit können die Nachteile des stufenweisen Vorgehens – insbesondere hinsichtlich der gravierenden Probleme, die sich aus dem Medienbruch ergeben – ausgeglichen werden.

Hierzu stehen zwei alternative Lösungsansätze zur Verfügung: einerseits die **organisationsbezogene** Einführung und andererseits die **prozessorientierte** Einführung.

5.3.1 Organisationsbezogene Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems

Die organisationsbezogene Einführung geht von einer Einführungsstrategie aus, die sich an der Aufbauorganisation der Behörde orientiert. Im Rahmen der Einführung wird hierbei jede Abteilung – oder je nach Größe – auch Unterabteilung nach erfolgter Umstellung der Registratur in einem Zug mit dem Vorgangsbearbeitungssystem ausgestattet.

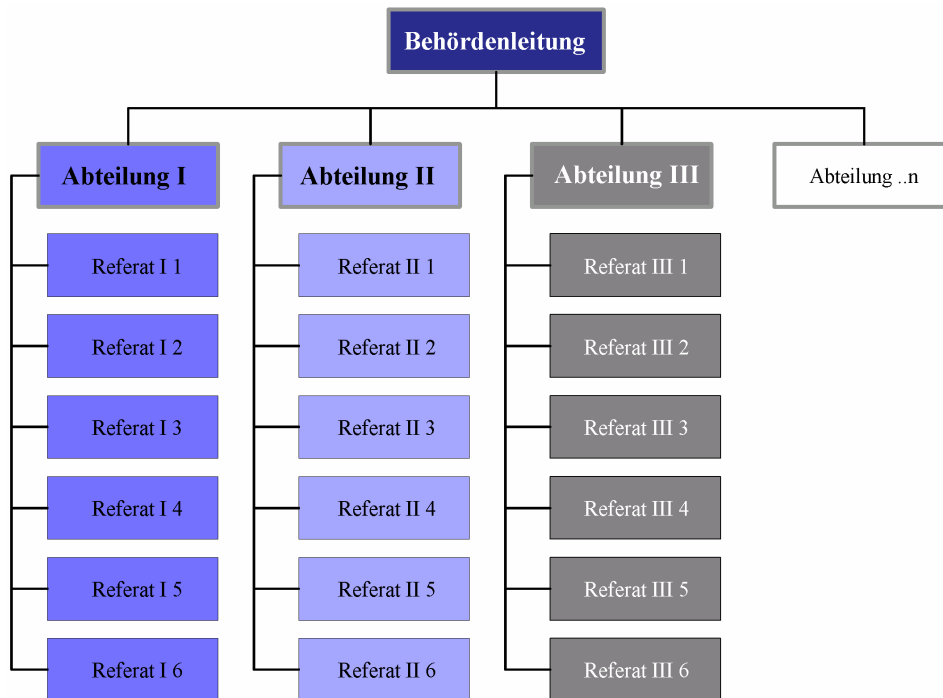


Abbildung 9 - Organisationsbezogene Einführung

Voraussetzung hierfür ist die Festlegung der organisatorischen Rahmenbedingungen in einem organisatorischen und bei Einführung in der ersten Abteilung einem technischen Feinkonzept. In dem organisatorischen Feinkonzept sind insbesondere die Regelungen zum Geschäftsgang behörden- und ggf. abteilungsspezifisch abzubilden. Nähere Hinweise zu Inhalt und Aufbau des Feinkonzepts enthält der Projektleitfaden.

Organisatorisches Einführungskonzept

Von grundlegender Bedeutung ist die Auswahl der jeweiligen Organisationseinheit, in der in einem ersten Schritt das Vorgangsbearbeitungssystem eingeführt werden soll. Folgende Kriterien hierfür haben sich bewährt:

- **Freiwillige Teilnahme des Organisationsbereichs**
 Insbesondere bei der Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems – das mit einer erheblichen Umstellung der Arbeitsgewohnheiten

der Mitarbeiter verbunden ist – spielt die Akzeptanz der betroffenen Mitarbeiter eine entscheidende Rolle.

Akzeptanz der Mitarbeiter als Erfolgsfaktor

- Organisationsuntersuchung/Kommunikationsanalyse

Idealerweise werden in den meisten Behörden mittlerweile Organisationsuntersuchungen mit dem Ziel durchgeführt, die Personalausstattung an die Aufgabenstruktur anzupassen. Dies beinhaltet neben der Durchführung einer Aufgabenkritik die Feststellung der notwendigen Personalausstattung, die Überprüfung der Leitungsspanne sowie die Anpassung der Aufbauorganisation. In diesem Zusammenhang sollten auch die Schnittstellen sowie die Kommunikationsbeziehungen der untersuchten Organisationseinheiten untereinander betrachtet werden.

Bei der Auswahl der Pilotbereiche kann es daher von besonderer Bedeutung sein, diejenigen Organisationseinheiten zu gewinnen, deren Aufgaben bereits in der Organisationsuntersuchung erhoben worden sind. Hierdurch können die Belastungen im Rahmen der weiterhin anstehenden Aufgaben für die Mitarbeiter (Mitwirkung bei der Erstellung des organisatorischen Feinkonzepts) reduziert werden.

Darüber hinaus ist insbesondere in den Behörden, deren Geschäftsprozesse unstrukturiert i. S. einer Ad-hoc-Steuerung durch den Bearbeiter erfolgen, eine Kommunikationsanalyse sinnvoll. Diese sollte durchgeführt werden, um die Organisationseinheiten innerhalb einer Abteilung vorrangig auszustatten, deren Kommunikationsbeziehungen am größten sind.

Notwendigkeit einer Kommunikationsanalyse

- Schulung und Kenntnisse der Mitarbeiter

In einer Vielzahl von Behörden sind die IT-Verantwortlichen i. S. einer Daueraufgabe mit der Umstellung und Anpassung ihrer IT-Systeme befasst (s. auch Leitfaden für die Migration von Basissoftwarekomponenten auf Server- und Arbeitsplatzsystemen, s. www.kbst.bund.de). Dies erfordert einen erhöhten Schulungsaufwand für die Mitarbeiter.

Im Rahmen der Auswahl der Pilotbereiche kommt es daher darauf an, die Organisationseinheiten zu gewinnen, die eine hinreichende Anwendererfahrung im Umgang mit der Standardsoftware aufweisen. Referate, die gerade erst mit der entsprechenden IT ausgestattet werden bzw. deren Schulungsmaßnahmen nicht mindestens drei Monate zurückliegen, sollten nicht berücksichtigt werden.

- Erfüllung strategischer/wichtiger Aufgaben

In der Mehrzahl der Behörden werden Aufgaben unterschiedlicher Priorität erledigt. Die Festlegung der entsprechenden Aufgabenschwerpunkte ist als Führungsaufgabe durch die jeweilige Leitung der Behörde zu definieren (ggf. im Rahmen einer Zielvereinbarung).

Bei der Auswahl des entsprechenden Pilotbereichs empfiehlt es sich, zunächst die Organisationseinheiten auszustatten, deren Fachaufgaben innerbehördlich keine besondere Schwerpunktsetzung zugewiesen ist.

- Übertragbarkeit der Aufgabenstruktur

Ein weiteres Kriterium kann die Vergleichbarkeit der innerhalb der Behörde anfallenden Fachaufgaben sein. Damit sind zum einen Organisationseinheiten umfasst, die ihre Aufgaben in Form der Mengenteilung erledigen. Doch auch Aufgaben ähnlichen oder vergleichbaren Charakters (Gesetzgebungsaufgaben) können unter diesem Aspekt berücksichtigt werden. Der Vorteil eines solchen Auswahlkriteriums wird bei der weitergehenden Einführung des Vorgangsbearbeitungssystems innerhalb der Behörde (Roll-out) deutlich (s. unten).

Ein wesentlicher Vorteil der organisationsbezogenen Einführung liegt in der Möglichkeit, das organisatorische Feinkonzept zunächst auf die entsprechende Organisationseinheit auszurichten und hier Erfahrungen bzgl. der getroffenen organisatorischen Regelungen zu sammeln. Diese organisatorischen Erfahrungen können als Grundlage für die Spezifikation des Feinkonzepts bei der Einführung der Vorgangsbearbeitung in der darauf folgenden Organisationseinheit bilden; darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die Erfahrungen der Anwender bei der Arbeit mit dem Produkt in die Fortschreibung einzubeziehen.

Spezifikation des Feinkonzepts bei Fortschreibung

Außerdem besteht die Möglichkeit, bei der Einführung die referats- oder abteilungsspezifischen Besonderheiten (z. B. Umgang mit VS-Material, Zusammenarbeit mit Externen, organisatorische und technische Schnittstellen zu IT-Fachverfahren) in das Feinkonzept unter Berücksichtigung des Behörden-Standards der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung aufzunehmen. All dies bietet im Verhältnis zur Einführung nach dem Stufenkonzept erheblich bessere Ansätze zur Optimierung der organisatorischen Rahmenbedingungen und der Akzeptanz bei den Mitarbeitern durch entsprechende Anpassung des Produkts.

Organisations-spezifische Besonderheiten und Anwenderakzeptanz

Bei der Fortschreibung des Feinkonzepts handelt es sich um eine Daueraufgabe, da die organisatorischen Regelungen permanent den sich verändernden Verhältnissen (informationstechnische Anforderungen, aufbau- und ablauforganisatorische Änderungen wie Wegfall von Aufga-

Fortschreibung des Feinkonzepts als Daueraufgabe

ben bzw. Zuweisung neuer Aufgaben) anzupassen sind, um den Mitarbeitern optimale Bedingungen zu gewähren.

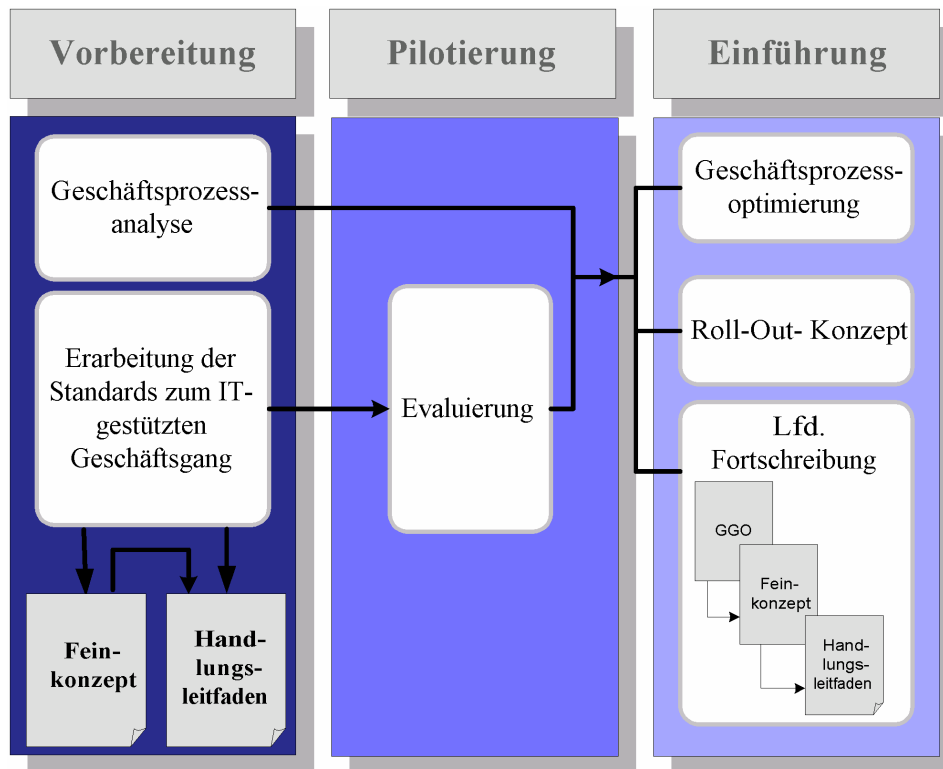


Abbildung 10 - Fortschreibung der organisatorischen Konzepte

Die Einführung des Vorgangsbearbeitungssystems in der Organisationseinheit, in der mit dem Roll-out begonnen wird, dient der Konsolidierung der Einführungsstrategie. Sie soll es den Beteiligten ermöglichen, weitere Erfahrungen zu gewinnen, um die organisatorischen Regelungen für einen weitergehenden Einsatz in den Abteilungen zu optimieren. Darüber hinaus sollen die informationstechnischen Voraussetzungen im Hinblick auf eine Anbindung spezieller Anwendungen (Digitale Signatur, Virtuelle Poststelle, etc.) geschaffen werden. Erst nach Abschluss der Konsolidierungsphase wird dann mit der Implementierung des Vorgangsbearbeitungssystems in den anderen Abteilungen begonnen werden können. Die Reihenfolge der Einbeziehung der Organisationseinheiten sollte sich an dem konkreten Unterstützungsbedarf der jeweiligen Abteilung und den oben aufgeführten Kriterien im Sinne einer Prioritätensetzung orientieren.

Die Vorgehensweise zur Einführung des Vorgangsbearbeitungssystems bzw. die notwendigen Maßnahmen zur Einführung der elektronischen Registratur werden detailliert im Projektleitfaden (s. Erweiterungsmodul) beschrieben. Dieser befasst sich mit Fragen des Roll-out-Konzepts, der

Datenmigration und den hiermit verbundenen potenziellen Gefahren, der Schulungskonzeption und Schulungsorganisation, der Betreuung der Mitarbeiter, Hotline zur Erfassung und Auswertung von Fehlermeldungen usw.

5.3.2 Prozessorientierte Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems

Für Behörden mit strukturierten Prozessen oder/und der Notwendigkeit der Realisierung von eGovernment-Dienstleistungen stellen i. d. R. weder die organisationsbezogene Einführung noch das Stufenkonzept (Standard) die geeignete Einführungsstrategie dar. Vielmehr ist die prozessorientierte Einführung für diese Behörden die geeignete Einführungsvariante. Für Behörden, die eGovernment-Dienstleistungen realisieren müssen, stellt das Stufenkonzept insofern keine geeignete Alternative dar, als die Dauer des Einführungsprozesses (i. d. R. über mehrere Jahre) dem Realisierungsdruck aus den eGovernment-Initiativen des Bundes oder Ländern und Kommunen entgegensteht. Auch die organisationsbezogene Einführung ist regelmäßig weniger geeignet, da bei der Orientierung an den (wertschöpfenden) Geschäftsprozessen die aufbauorganisatorischen Grenzen von Organisationseinheiten unberücksichtigt bleiben müssen und die am Geschäftsprozess beteiligten Organisationseinheiten – unabhängig von ihrer Zuordnung zu aufbauorganisatorischen Einheiten – im Vordergrund stehen. Nur in einer relativ geringen Zahl von Behörden dürften ablauforganisatorische Aspekte (Geschäftsprozess) und aufbauorganisatorische Umsetzung der Behörde übereinstimmen. Daher wird die organisationsbezogene Einführung bei den Behörden, deren Fokus auf dem Geschäftsprozess liegen muss, regelmäßig nicht die erforderlichen Effekte bewirken können. Es sei denn, die Behörde ist bereits nach ablauforganisatorischen Aspekten (Zusammenfassung der an einem Geschäftsprozess beteiligten Organisationseinheiten) aufbauorganisatorisch strukturiert. Dies wird aber in den wenigsten Fällen zutreffen.

Die prozessorientierte Einführung erfolgt auf der Basis der Identifikation der Kernprozesse der Behörde. Bei einer Mehrzahl solcher Prozesse ist eine Entscheidung i. S. einer Gewichtung der entsprechenden Prozesse erforderlich. Im Rahmen der Einführung des Vorgangsbearbeitungssystems werden – nach Umstellung der Registratur – alle an dem entsprechenden Geschäftsprozess beteiligten Organisationseinheiten ausgestattet. Damit entfällt in den am Geschäftsprozess beteiligten Organisationseinheiten die Medienbruchproblematik im Idealfall gänzlich und somit eine der wesentlichen Akzeptanzhürden bei der Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen. Durch die sukzessive Unterstützung auf der Basis der weiteren identifizierten Geschäftsprozesse, deren Gewichtung und ggf. ablauforganisatorischen Berührungen kann die Behörde

Identifikation der Kernprozesse

über den Realisierungszeitraum die Medienbruchproblematik immer weiter reduzieren.

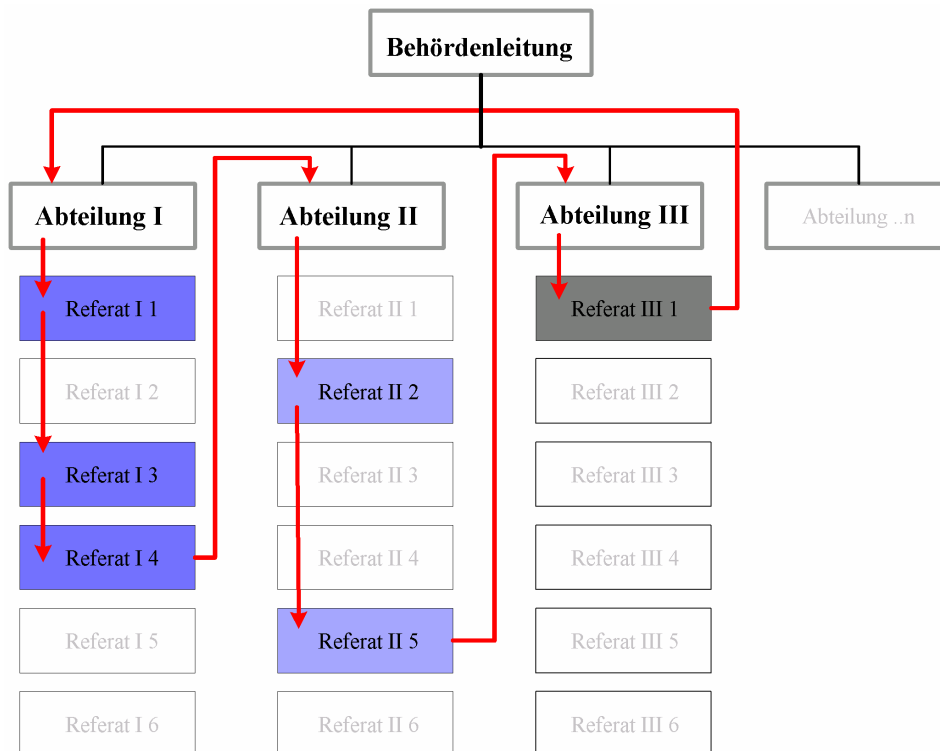


Abbildung 11 - Prozessorientierte Einführung

Die prozessorientierte Einführungsstrategie eignet sich insbesondere für Behörden mit „stark strukturierten Prozessen. Aufgrund der bei derartigen Prozessen vorliegenden Mengengerüste und messbaren Effizienzsteigerungen lässt sich der Nachweis der Wirtschaftlichkeit bedeutend einfacher erbringen, als bei unstrukturierten Vorgängen.“³⁸⁾

Eignung

Die organisatorische Gestaltung der Medienbrüche ist eine der größten Herausforderungen bei der Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung. Da bei der prozessorientierten Einführung alle Beteiligten des Geschäftsprozesses eingebunden werden, entfallen Medienbrüche.³⁹⁾

Vorteile der prozessorientierten Einführung

Die Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems stellt einen Kulturwandel für die Anwender dar und beeinflusst die individuellen Arbeitsgewohnheiten erheblich. Das feste Gerüst eines strukturierten Vorgangs erleichtert den Anwendern die Orientierung in der neuen Arbeitswelt.

³⁸⁾ Knaack, Ildiko, Handbuch IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung, S. 209 ff.

³⁹⁾ dto.

Quasi wie ein Roter Faden durchzieht der strukturierte Vorgang die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung und erleichtert die Umstellung.⁴⁰⁾

Aber auch diese Einführungsstrategie ist mit Nachteilen verbunden⁴¹⁾ :

Nimmt der im Vorgangsbearbeitungssystem implementierte Prozess nur einen geringen Anteil der Gesamtarbeitszeit des Anwenders ein, besteht die Gefahr, dass aufgrund der geringen Nutzung des Systems die Einarbeitung unverhältnismäßig lange dauert. Um strukturierte Prozesse zu implementieren bedarf es eines ungleich höheren Analyse-, Optimierungs- und Realisierungsaufwands als bei der stufenweisen Einführung. Bei der Implementierung von strukturierten Prozessen ist es oftmals erforderlich andere Fachverfahren zu integrieren bzw. bei Ablösung dieser, die entsprechenden Daten des Fachverfahrens zu migrieren. Auch dies erhöht den Einführungsaufwand.

Nachteile der prozessorientierten Einführung

Die prozessorientierte Einführung ist darüber hinaus auch geeignet für die Unterstützung teilstrukturierter Prozesse. Diese zeichnen sich durch ein hohes Maß an inhaltlicher Komplexität, Vielfältigkeit und Unbestimmtheit im Geschäftsgang aus. Häufig handelt es sich hierbei um strategische, politische, rechtsgestaltende, konzeptionelle oder koordinierende Aufgaben. Diese Aufgaben sind i. d. R. in Obersten Bundes- oder Landesbehörden ebenso anzutreffen wie in den entsprechenden Ämtern der Kommunalverwaltung.

Eignung der prozessorientierten Einführung für teil-strukturierte Prozesse

Da es sich um teilstrukturierte Prozesse handelt, ist das organisatorische Instrument der Geschäftsprozessanalyse bzw. der Geschäftsprozessoptimierung nicht das geeignete Mittel, um die an der Erledigung der Fachaufgabe beteiligten Organisationseinheiten zu identifizieren. Hierfür bietet sich die Kommunikationsanalyse an. Die Kommunikationsanalyse untersucht die bestehenden Kommunikationsprozesse und -strukturen. Die gründliche Analyse des bestehenden Informationsaustausches sowie potentieller Informationsbedürfnisse und -interessen ist die Basis für die methodische Identifizierung der zu unterstützenden Organisationseinheiten.

Kommunikationsanalyse als Basis für die Auswahl der zu unterstützenden Organisationseinheiten

⁴⁰⁾ Dto.

⁴¹⁾ Dto.

Hierzu wird der **Kommunikationsflow** erhoben :

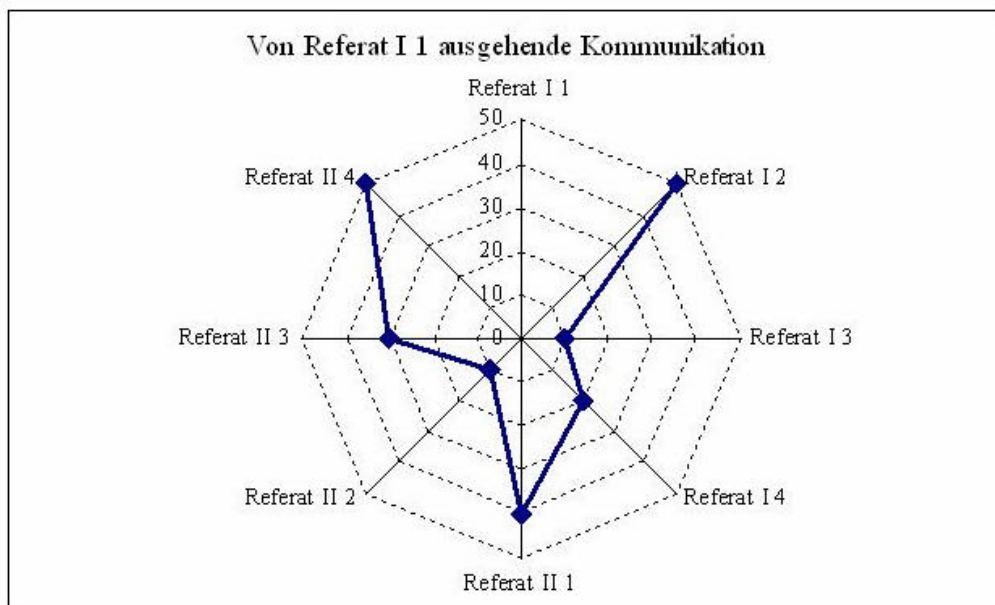


Abbildung 12 - ausgehende Kommunikation

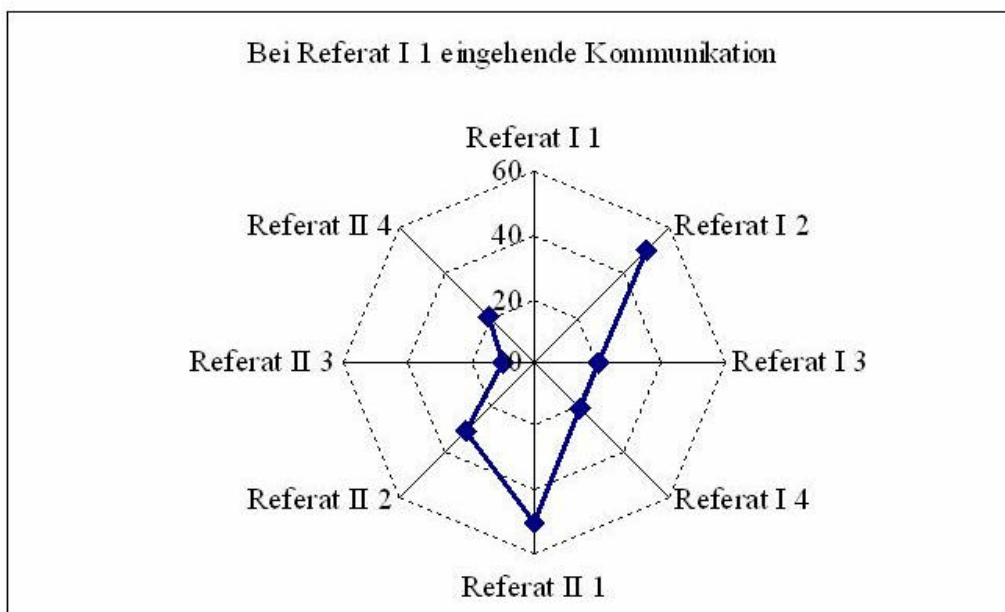


Abbildung 13 - eingehende Kommunikation

Der Begriff Kommunikationsflow bezeichnet – quasi als Ableitung aus dem Begriff Workflow – den Informationsfluss bzw. die Informationsströme unter den Mitarbeitern eines oder mehrerer Unternehmen, die vor allem im Dienstleistungsgewerbe als wertschöpfungsrelevanter Faktor an Bedeutung gewinnen. Effizienter Kommunikationsflow meint dabei vor

allein die Bereitstellung fokussierter Informationen zum richtigen Zeitpunkt im relevanten Bedeutungszusammenhang. Diese Kommunikationsprozesse können durch eindeutige interne Kommunikationsstrukturen gefördert und in effiziente Bahnen gelenkt werden. Die Unterstützung mit einem Vorgangsbearbeitungssystem kann diesem Anspruch in besonderer Weise gerecht werden.

Mit der Erweiterung des Stufenmodells zur organisationsbezogenen bzw. prozessorientierten Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung werden den Behörden nunmehr drei Einführungsalternativen vorgestellt, die den unterschiedlichen Ausgangssituationen sowie den voneinander abweichenden Bedürfnissen Rechnung tragen.

Das bedeutet aber auch, dass jede Behörde im Vorfeld eines solchen Projekts die eigenen Bedürfnisse sowie die organisatorische Ausgangslage analysieren, in das System übertragen und ggf. in Pilotprojekten evaluieren muss.

Zur Unterstützung bei dieser wichtigen Aufgabe dient die folgende Übersicht, welche die Voraussetzungen der einzelnen Alternativen darstellt.

Voraussetzungen	Stufenkonzept (Standard)	Organisationsbezogene Einführung	Prozessorientierte Einführung
Eignung für Prozesstyp	unabhängig vom Prozesstyp	unabhängig vom Prozesstyp	vorrangig: strukturierte Prozesse daneben: teilstrukturierte Prozesse
Realisierung von eGovernment-Dienstleistungen	keine Realisierung bzw. längerfristig nicht erforderlich	mittelfristige Realisierung in ausgewählten Organisationseinheiten	vordringlicher und eiliger Realisierungsbedarf von einzelnen, ausgewählten eGovernment-Dienstleistungen
Kommunikation			
- interne	geringe bzw. unkritische Kommunikation	in ausgewählten Organisationseinheiten kritische Kommunikationsbeziehungen	hoher Anteil kritischer Kommunikationsbeziehungen
- externe	geringe bzw. unkritische Kommunikation	mit ausgewählten Kommunikationspartnern kritische Kommunikationsbeziehungen	hoher Anteil kritischer Kommunikationsbeziehungen
Finanzielle Ressourcen	geringe Ressourcen je Haushaltsjahr	über längerfristigen Zeitraum definierte finanzielle Ressourcen	über längerfristigen Zeitraum definierte finanzielle Ressourcen sowie ausreichende Finanzen im Haushaltsjahr
personelle Ressourcen	geringe personelle Ressourcen (Organisation & IT-Fachpersonal)	adäquate personelle Ressourcen (Organisation & IT-Fachpersonal)	adäquate personelle Ressourcen (Organisation & IT-Fachpersonal)
Vorhandene Organisationskraft	hohe Organisations- und geringe Innovationskraft	geringe Organisations- und geringe Innovationskraft	hohe Organisations- und hohe Innovationskraft

Tabelle 1 - Voraussetzungen Stufenkonzept

Unabhängig von den organisatorischen Voraussetzungen der Einführungsalternativen weisen diese darüber hinaus spezifische Vor- und Nachteile auf, die im Folgenden kurz skizziert werden:

1. Zeitbedarf

Hier sind zum einen der Zeitbedarf des Gesamtprojekts sowie der entsprechende Bedarf für ein Teilprojekt zu betrachten.

Unter dem Zeitbedarf des Gesamtprojekts wird der Zeitraum von Projektinitialisierung bis zur Aufnahme des Produktbetriebs in den vorgesehenen Organisationseinheiten/der gesamten Behörde verstanden.

Hinsichtlich des Zeitbedarfes für ein Teilprojekt ist folgende Unterscheidung erforderlich:

	Stufenkonzept (Standard)	Organisationsbezogene Einführung	Prozessorientierte Einführung
Teilprojekt I (optional)	Einführung Registratur	Einführung Registratur	Einführung Registratur
Teilprojekt II	Einführung Dokumentenmanagement	Einführung Vorgangsbearbeitung in einer Organisationseinheit (Unterabteilung, Abteilung)	Einführung Vorgangsbearbeitung für einen ausgewählten Prozess
Teilprojekt III	Einführung Vorgangsbearbeitung		

Tabelle 2 - Definition Teilprojekte in Abhängigkeit vom Stufenkonzept

Während bei dem Stufenkonzept der Zeitbedarf für das Gesamtprojekt sehr hoch ist, verringert sich dieser bei den beiden modifizierten Einführungsvarianten auf Grund der Tatsache, dass die Funktionalität des Vorgangsbearbeitungssystems bereits nach der Umstellung der Registratur und der Durchführung der Schulungsmaßnahmen in den betroffenen Organisationseinheiten bereitgestellt werden kann. Demzufolge ist auch der Zeitbedarf für die Realisierung der Teilprojekte II und III in einer zusammenfassenden Realisierungsphase erheblich kürzer, da Projektunterbrechungen zwischen den Teilprojekten II und III entfallen.

Geringere Prozessunterbrechung bei modifizierter Einführungsstrategie

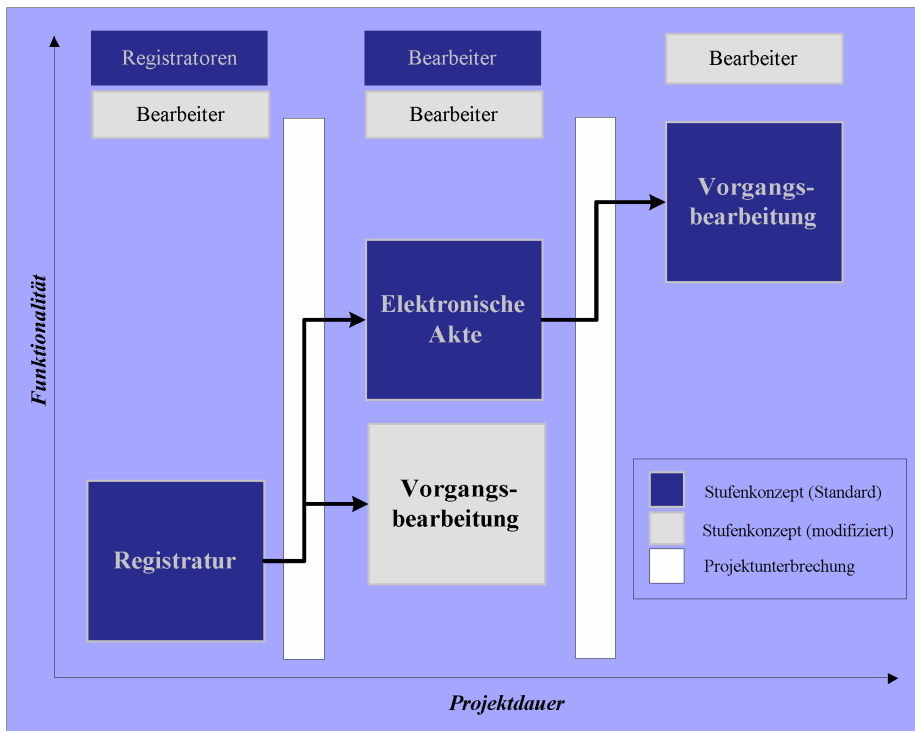


Abbildung 14- Projektphasen und zeitliche Dimension

2. Schulung

Hinsichtlich der notwendigen Schulung der Mitarbeiter bestehen ebenfalls erhebliche Unterschiede zwischen dem Stufenkonzept (Standard) sowie den modifizierten Einführungsalternativen.

In dem Stufenkonzept (Standard) werden die Nutzer üblicherweise entsprechend der Durchführung der Realisierungsphasen der Teilprojekte geschult. Dies bedeutet, dass eine stufenweise und damit mehrfache Schulung der Nutzer erforderlich ist. Demgegenüber können bei Realisierung des modifizierten Schulungskonzepts der Nutzergruppe (Bearbeiter und Führungskräfte) in einer Schulungsmaßnahme die notwendigen Kenntnisse des Vorgangsbearbeitungssystems in einem inhaltlichen Gesamtkonzept vermittelt werden.

Darüber hinaus besteht ein nicht wesentlicher Unterschied bezüglich des Schulungsansatzes:

Auf Grund des stufenweisen Vorgehens und der Bereitstellung entsprechender Funktionalitäten zu jeweils unterschiedlichen Zeitpunkten kann sich die jeweilige Schulungsmaßnahme regelmäßig nur auf die entsprechende Nutzergruppe beziehen. So werden i. d. R. vor der Realisierung der elektronischen Akte die Bearbeiter geschult; eine Einbeziehung der Registratoren erfolgt in den wenigsten Fällen. Gleichermäßen verhält es sich bei der Schulung im Rahmen der Realisierung der Vorgangsbear-

Stufenweise Schulung
vs.
Gesamtschulung

Nutzergruppen-
spezifische Schulung
vs.
funktionsorientierte
Schulung

beutung: Jede Nutzergruppe erhält regelmäßig eine nutzergruppenspezifische Schulung. Dagegen bietet die modifizierte Einführungsalternative auf Grund der Zusammenfassung der Teilprojekte II und III eine wesentlich bessere Voraussetzung, die Nutzer funktionsorientiert und damit im Gesamtzusammenhang der veränderten Arbeitsabläufe zu schulen.

Auch der konzeptionelle Vorbereitungsaufwand weist nicht unerhebliche Unterschiede auf: Beim Stufenkonzept (Standard) ist für jede Stufe der Einführung auf Grund der jeweiligen spezifischen organisatorischen Regelungen ein gesondertes Schulungskonzept zu erarbeiten :

- Registratur
- Elektronische Akte
- Vorgangsbearbeitung.

Demgegenüber kann im Rahmen der modifizierte Einführungsalternativen ein Schulungsgesamtkonzept für die entsprechenden Maßnahmen zur Vermittlung der Funktionalitäten Elektronische Akte und Vorgangsbearbeitung erstellt und damit der konzeptionelle Aufwand reduziert werden, da die entsprechenden organisatorischen Regelungen bereits insgesamt definiert sind.

3. Kosten

Die Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems mit entsprechendem Funktionsumfang erfordert von der Behörde erhebliche Kenntnisse im organisatorischen und informationstechnischen Bereich. Die Projekterfahrung hat gezeigt, dass diese Kenntnisse nur in einer geringen Zahl von Behörden vorhanden sind. Daher hat sich die Bundesregierung auch entschlossen im Rahmen der Initiative **BundOnline** die Kompetenzzentren mit spezifischem Fachwissen auszustatten und den Bundesbehörden beratend zur Seite zu stellen. Doch auch in diesen Fällen werden die Behörden im Regelfall externe Beratungsleistungen einkaufen müssen, um die behördenspezifischen organisatorischen und technischen Fragestellungen in einem Gesamtkonzept lösen zu können.

Bei der Einführung nach dem Stufenkonzept (Standard) sind die Behörden, die externen Sachverstand benötigen, regelmäßig bis zum Abschluss des Gesamtprojekts an den externen Dienstleister gebunden, da jede Projektphase spezifische Kenntnisse erfordert und die Unterstützungsleistung für die ausgewählten Organisationseinheiten bzw. die Gesamtbehörde erst nach erfolgter Einführung der Stufe 3 Vorgangsbearbeitung entbehrlich wird. Hiermit ist zum einen eine nicht unbedeutende Abhängigkeit vom externen Dienstleister, sowie über die Gesamtlaufzeit des Projekts ein entsprechend hoher Kostenfaktor verbunden.

Höhere Kosten und
Abhängigkeit vom
Dienstleister

Bei Realisierung einer der modifizierten Einführungsalternativen benötigt die Behörde zur Realisierung der Vorgangsbearbeitung zwar ggf. ebenso externe Beratungsleistung. Gegenüber dem Stufenkonzept (Standard) ist hier aber die Behörde nach erfolgter Realisierung in einem entsprechenden Teilbereich (Unterabteilung/Abteilung bzw. Geschäftsprozess) auf Grund der Begleitung des externen Dienstleisters, der hierbei gesammelten Erfahrungen sowie der Vergleichbarkeit des Vorgehens im weiteren Roll-out in der Lage, die notwendigen Aufgaben selbständig zu erledigen. Dies verringert sowohl die Abhängigkeit von dem Dienstleister als auch die für die Gesamtrealisierung notwendigen Kosten erheblich.

Darüber hinaus können die Kosten für die Schulungsmaßnahmen bei den modifizierten Einführungsalternativen reduziert werden. Unter die entsprechenden Kosten sind nicht nur die für die tatsächliche Durchführung und deren Vorbereitung (Schulungskonzeption) anfallenden Kosten zu rechnen, sondern auch die durch die Teilnahme der Mitarbeiter an den Schulungen entstehenden Arbeitsausfälle. Wie unter Ziffer 2. ausgeführt, können die Mitarbeiter im Rahmen dieser Einführungsalternative in jeweils einer „Einmal-Aktion“ geschult und damit die schulungsbedingten Ausfallzeiten reduziert werden.

Kostenreduzierung der Schulungsmaßnahmen bei modifizierter Einführungsalternative

4. Organisatorischer Aufwand

Unter dem organisatorischen Aufwand wird vorrangig der Aufwand verstanden, der sich aus der konzeptionellen Vorbereitung der organisatorischen Regelungen ergibt, die zur Einführung des Vorgangsbearbeitungssystems erforderlich sind.

Für das Stufenkonzept (Standard) gilt auf Grund der Realisierung in drei Stufen mit unterschiedlicher Funktionalität, dass die organisatorischen Regelwerke für jede Einführungsstufe gesondert erarbeitet werden müssen. D. h., dass für die Einführung der elektronischen Akte andere organisatorische Regelungen getroffen werden müssen, als lediglich für die Einführung der Registratur; die organisatorischen Regelungen für die Realisierung der Vorgangsbearbeitung dagegen bilden nicht nur die Summe der beiden vorangegangenen Einführungsstufen, sondern beinhalten wesentliche organisatorische „Normen“ zum Geschäftsgang, etc. Dies bedeutet eine mehrfache Befassung mit den organisatorischen Fragestellungen im Rahmen der Einführung, die wiederum keine Gewähr bietet für eine hohe Akzeptanz auf Anwenderebene. Die Erfahrungen aus unterschiedlichen Projekten haben gezeigt, dass die intensivsten konzeptionellen Vorüberlegungen die Praxiserfahrungen der Anwender nicht aufwiegen können. Dies ist zum einen in der selbst innerhalb einer Abteilung unterschiedlichen Arbeitsweise der Mitarbeiter begründet und zum anderen in der häufigen Unterschiedlichkeit der Fachaufgaben der Abteilungen, die durch ein generisches organisatorisches Konzept i. d. R. kaum abgedeckt werden können.

Jeweils eigene organisatorische Regelungen für jede Einführungsstufe

Für die modifizierten Einführungsstufen kann davon ausgegangen werden, dass zwar auch hier die Gesamtfunktionalität des Vorgangsbearbeitungssystems in entsprechenden organisatorischen Regelungen abzubilden ist. Im Gegensatz zu dem Stufenkonzept (Standard) ist aber eine einheitliche Befassung mit den organisatorischen Regelungen für die elektronische Akte und die Vorgangsbearbeitung erforderlich. Dieser eher gesamtheitliche Ansatz dürfte weniger aufwändig sein, da der Abgleich zwischen den Regelungen der Teilprojekte II und III entfällt. Darüber hinaus bietet diese Einführungsalternative die Möglichkeit der Überprüfung und Anpassung der getroffenen organisatorischen Regelungen im Rahmen des Roll-Outs an die spezifischen Anforderungen der zu unterstützenden Organisationseinheit bzw. des zu unterstützenden Prozesses.

Geringerer organisatorischer Aufwand bei modifizierter Einführungsalternative

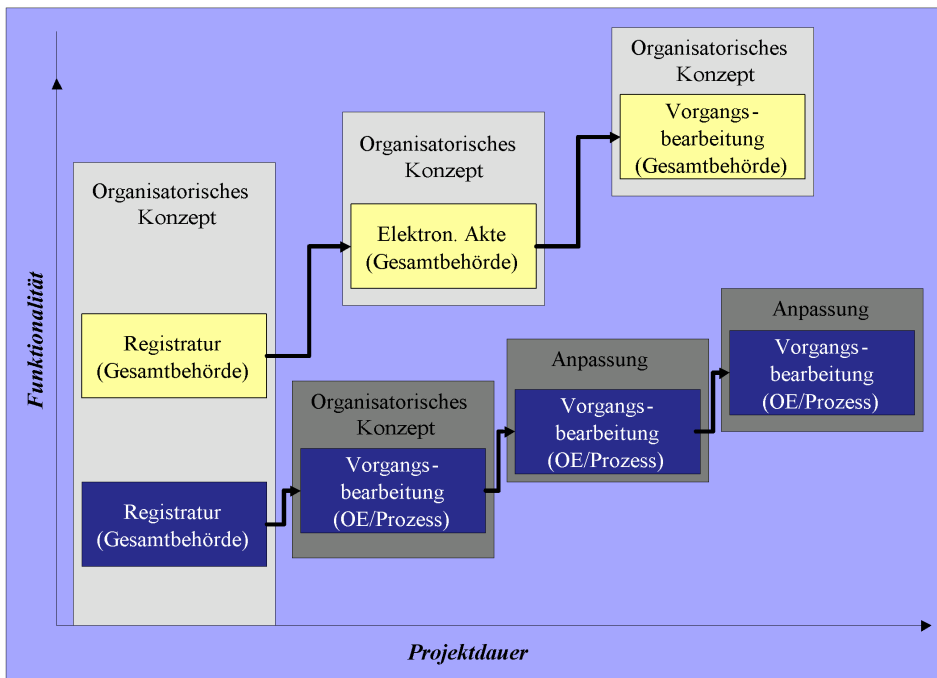


Abbildung 15- Projektphasen und funktionale Dimension

5. Nachweis der Wirtschaftlichkeit

Bei immer knapper werdenden Ressourcen und hieraus resultierender finanzieller Restriktionen gewinnt der Nachweis der Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten Investitionen immer mehr an Bedeutung. Ohne an dieser Stelle Hinweise zu einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Vorfeld der Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen im Rahmen der erforderlichen IT-WiBe zu geben (diese werden in einem Erweiterungsmodul dargestellt werden), soll aber auf die unterschiedlichen Zeitpunkte eines

ggf. erforderlichen Nachweises der Wirtschaftlichkeit eingegangen werden.

Ein Nachweis der Wirtschaftlichkeit kann naturgemäß erst erfolgen, wenn die beabsichtigte Maßnahme durchgeführt wurde. Diesen Zeitpunkt stellt bei dem Stufenkonzept (Standard) die vollständige Einführung des Vorgangsbearbeitungssystems in der Behörde dar. Wie oben bereits erwähnt, ist die Projektdauer des Gesamtprojekts erheblich, sodass erst nach einem relativ langen Zeitraum seit Bewilligung der entsprechenden Haushaltsmittel, der Einführung des funktionalen Gesamtumfangs und der dauerhaften Inbetriebnahme eine entsprechende Berechnung durchgeführt werden kann. Es ist nicht auszuschließen, dass dieser Aspekt ggf. zu Unsicherheiten innerhalb der Behörde sowie zu haushaltstechnischen Restriktionen seitens des zuständigen Finanzressorts führt.

Nachweis der Wirtschaftlichkeit erst bei Abschluss des Gesamtprojektes

Demgegenüber bieten die modifizierten Einführungsalternativen auf Grund der vergleichsweise früheren Realisierung des gesamten Funktionsumfangs Vorgangsbearbeitung – wenn auch lediglich in Teilen der Gesamtbehörde – zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt Informationen und Erkenntnisse zur Wirtschaftlichkeit der Einführung eines entsprechenden Systems.

Teilnachweis der Wirtschaftlichkeit bereits bei Abschluss eines Teilprojektes

6. Ressourcenbelastung Projektmitglieder

Durch das stufenweise Vorgehen, die Bereitstellung weiterer Funktionalitäten und die sich hieraus ergebenden organisatorischen Regelungen sind sowohl die Mitglieder der Projektteams als auch der Lenkungsausschuss über einen längeren Zeitraum mit dem Gesamtprojekt befasst. Die bereits erwähnten Projektunterbrechungen sowie der lange Realisierungszeitraum bergen die Gefahr, dass auf Grund fehlender personeller Kontinuität die Befassung des o. g. Personenkreises größer ist als angestrebt.

Demgegenüber ist auf Grund der wesentlich kürzeren Projektdauer bei den modifizierten Einführungsalternativen die Wahrscheinlichkeit der erforderlichen personellen Kontinuität sowohl der Mitglieder der Projektteams als auch des Lenkungsausschusses höher. Darüber hinaus dürfte auf Grund der Vorgehensweise im Rahmen des Roll-Outs auch die zeitliche Belastung geringer sein, da – zumindest im Rahmen der organisationsbezogenen Einführung – das Vorgangsbearbeitungssystem in jeweils fachlich ähnlichen Aufgabenbereichen eingeführt werden sollte und sich der Abstimmungs- und Entscheidungsbedarf hierdurch reduziert.

In der folgenden Übersicht werden die Vor- und Nachteile der genannten Einführungsalternativen zusammenfassend gegenübergestellt:

	Stufenkonzept (Standard)	Stufenkonzept Modifikation
Zeitbedarf <ul style="list-style-type: none"> • Gesamtprojekt • Teilprojekte 	Hoch Mittel	Geringer Mittel
Schulung <ul style="list-style-type: none"> • Durchführung 	Für jedes Teilprojekt eigene Schulung erforderlich	Schulungsmaßnahme in einem inhaltlichen Gesamtkonzept
<ul style="list-style-type: none"> • Vorbereitung 	Jeweils eigenständiges Schulungskonzept erforderlich	Ein Schulungsgesamtkonzept
<ul style="list-style-type: none"> • Schulungsansatz 	Orientierung an Nutzergruppen	Orientierung an den Arbeitsabläufen möglich
Organisation		
<ul style="list-style-type: none"> • Konzept 	Jeweils eigenständiges Konzept erforderlich	Einheitliches organisatorisches Konzept
<ul style="list-style-type: none"> • Anpassung 	Kaum bzw. nur erschwert möglich	Im Rahmen der Rollouts gut anzupassen
Nachweis der Wirtschaftlichkeit		
<ul style="list-style-type: none"> • Zeitpunkt 	Spät (nach erfolgter Realisierung des Gesamtprojektes)	Früher (bereits nach Realisierung eines Teilprojektes)
Ressourcenbelastung Projektmitglieder	Hoch	geringer

Tabelle 3- Vor- und Nachteile der Stufenkonzepte

6 GLOSSAR

Begriff	Erläuterung
Abgabe (Aussonderungsportion)	⇒ Papierakten, elektronische ⇒ Akten oder ⇒ Akten-schnitte, deren Bearbeitung abgeschlossen ist und die dem ⇒ Archiv nach Abschluss des ⇒ archivischen Be-wertungsverfahrens in Papierform oder in elektronischer Form übergeben werden
Abgabeverzeichnis	Verzeichnis, der an das zuständige Archiv abgegebenen Akten. Bei ⇒ VBS kann das Abgabeverzeichnis auto-matisch erzeugt und dem Archiv zusammen mit den e-lektronischen Akten übergeben werden.
AGO	Allgemeine Geschäftsordnung. Beschreibt die wesentli-chen Prinzipien behördlicher Aufbau- und Ablauforgani-sation für die (obersten) Landesbehörden eines Landes, viele Regelungen entsprechen der ⇒ GGO
Akte	Geordnete Zusammenstellung von ⇒ Dokumenten und ⇒ Vorgängen, die bei der Erledigung einer Sache ent-stehen, mit eigenem ⇒ Aktenzeichen und eigener In-haltsbezeichnung (⇔ Aktentitel). Eine Akte kann meh-rere Bände (⇒ Band) umfassen.
Aktenbestand	Gesamtheit des Schriftgutes einer aktenführenden Stelle
Aktenbestandsverzeichnis	Verzeichnis, der an das zuständige Archiv abgegebenen Akten. Bei ⇒ VBS kann das Abgabeverzeichnis auto-matisch erzeugt und dem Archiv zusammen mit den e-lektronischen Akten übergeben werden
Aktenbildung	Zusammenführung der zu einem Gegenstand oder Sachverhalt anfallenden Schriftstücke und Vorgänge zu bearbeitungsgerechten Einheiten, d. h. zu ⇒ Akten.
Aktenmäßigkeit des Verwal-tungshandelns	Elementares Prinzip einer rechtsstaatlichen Verwaltung. Der Stand einer Sache muss jederzeit aus den Akten vollständig ersichtlich sein. Die Aktenmäßigkeit ist we-sentliche Voraussetzung für Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns.
Aktenplan	Wichtigstes Instrument für die Verwaltung von Schriftgut. Aufgabenbezogenes mehrstufiges Ordnungssystem mit hierarchischer Gliederung für das Bilden und Kennzeich-nen von ⇒ Akten und das Zuordnen von Schriftstücken (Aufbau und Beispiel eines Aktenplan s. ⇒ RegR)
Aktenplankennzeichen	Niedrigste Gliederungsstufe eines ⇒ Aktenplans

Begriff	Erläuterung
Aktenschnitte	Logische Zusammenfassung von Vorgängen innerhalb einer elektronischen ⇒ Akte, deren ⇒ Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist und die dem ⇒ Archiv als Einheit angeboten werden.
Aktentitel	Kurze Bezeichnung, die den Inhalt einer ⇒ Akte zutreffend und knapp beschreibt
Aktenvermerk	= "Aktennotiz"; ein zumeist durch die Überschrift "Vermerk" gekennzeichnete und vom Verfasser unterschriebene Teil der Akte, mit dem Informationen festgehalten werden, um zu gewährleisten, dass die Akte alle wichtigen Informationen enthält (Prinzip der ⇒ Aktenmäßigkeit).
Aktenzeichen	Kennzeichen einer ⇒ Akte aus der Notation auf der untersten Gliederungsstufe eines ⇒ Aktenplans mit Zusätzen für die Zuordnung einzelner Schriftstücke zu den ⇒ Akten sowie für die physische Anordnung der ⇒ Akten in der ⇒ Registratur
Aktiver Datenbestand	Häufig genutzte Daten, die für einen Direktzugriff in der Behörde vorgehalten werden müssen und auf die ein unmittelbarer Zugriff erfolgen kann. ⇒ Passiver Datenbestand.
Altregistratur	Einrichtung, in die ⇒ Schriftgut zurückgelegt wird, auf das nicht mehr oder nur gelegentlich zurückgegriffen wird
Altschriftgut	Nicht mehr laufendes gebrauchtes ⇒ Schriftgut, das außerhalb des aktuellen ⇒ Aktenbestandes aufbewahrt wird. Das Altschriftgut wird in der Regel räumlich vom lebenden ⇒ Aktenbestand getrennt (Altregistratur). Elektronische ⇒ Akten werden in ⇒ Vorgangsbearbeitungssystemen in der elektronischen Altablage gespeichert, damit die Übersichtlichkeit des lebenden elektronischen ⇒ Aktenbestandes nicht leidet.
Anbieten	Die Archivgesetze des Bundes und der Länder regeln, dass alle Unterlagen, die bei Gerichten, Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen entstanden sind und nicht mehr benötigt werden, den jeweils zuständigen Archiven anzubieten sind. Dazu ist ein ⇒ Anbieterverzeichnis zu erstellen

Begriff	Erläuterung
Anbieterverzeichnis	Verzeichnis von ⇒ Akten, ⇒ Aktenschnitten oder ⇒ Vorgängen, die dem ⇒ Archiv ggf. mit elektronischem Vorblatt anzubieten sind. Aus dem durch das ⇒ Archiv bewerteten Anbieterverzeichnis ergeben sich die ⇒ Abgaben (Aussonderungsportionen)
Anforderungskatalog	Bestandteil des DOMEA®-Konzeptes. Aus dem ⇒ Organisationskonzept ergeben sich technische Anforderungen, die im Anforderungskatalog in Hauptgruppen zusammengefasst werden. Der Anforderungskatalog dient zum einen den Behörden zur Überprüfung der notwendigen Funktionalitäten des auszuwählenden ⇒ Vorgangsbearbeitungssystems. Zum anderen bildet er die Grundlage für die ⇒ Zertifizierung von Produkten nach dem DOMEA®-Konzept.
Annotation	Anmerkung, die auf einem Schriftstück aufgebracht wird und kommentierenden oder die Bearbeitung steuernden Charakter hat. Bei elektronischen Dokumenten müssen Annotationen im ⇒ Vorgangsbearbeitungssystem nachvollziehbar sein, d. h. einem Urheber zugeordnet werden können und mit Datum versehen sein.
Archiv (zuständiges)	Einrichtung, die mit gesetzlichem Auftrag Behördenschriftgut von dauerndem Wert bewertet, übernimmt, erschließt und für die Benutzung bereitstellt. Im Rahmen des vorliegenden Konzeptes ist unter Archiv die zuständige Einrichtung zu verstehen, nicht der Datenspeicher eines IT-Systems
Archivierung	Unter Archivierung wird im Zusammenhang mit der IT-gestützten ⇒ Vorgangsbearbeitung häufig die Ablage und das Wiederbeschaffen von Informationen in IT-Systemen verstanden. Archivierung im archivrechtlichen Sinne bedeutet die Übernahme, Erschließung, dauerhafte Sicherung, und Nutzung von Schrift- bzw. Archivgut. Elektronische ⇒ Akten, ⇒ Vorgänge und ⇒ Dokumente sind Unterlagen im Sinne der Archivgesetze und müssen daher den Archiven in geeigneter Form angeboten werden. In der Regel geben die Archive das Abgabeverfahren für elektronisches ⇒ Schriftgut in Abstimmung mit der abgebenden Behörde vor

Begriff	Erläuterung
Archivisches Bewertungsverfahren	Entscheidung des zuständigen Archivs, ob ⇒ Schriftgut bleibender Wert für die Erforschung oder das Verständnis der deutschen Geschichte, die Sicherung berechtigter Belange der Bürger oder die Bereitstellung von Informationen für Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechtsprechung zukommt. Die Bewertungsentscheidung erfolgt im Benehmen mit der abgebenden Stelle. Danach ist das ⇒ Schriftgut entweder abzugeben oder zu vernichten
Archivsystem	Archivsysteme dienen zur revisionssicheren, unveränderbaren Speicherung von Informationen. Elektronische Archivsysteme gehen von einem ähnlichen Ansatz wie die klassischen ⇒ Dokumenten-Management-Systeme i.e.S. aus. Auch hier werden mittels einer Datenbank einzelne Dokumente und Container verwaltet. Archivsysteme besitzen darüber hinaus die Möglichkeit, große Informationsmengen in ⇒ Jukeboxen zu verwalten. Anstelle eigenständiger Archivsysteme wird die elektronische ⇒ Archivierung zunehmend zu einem nachgeordneten Service und in vorhandene Anwendungen integriert (Enabling).
Aufbewahrungsfrist	durch die Aufbewahrungsfrist wird festgelegt, wie lange eine ⇒ Akte oder ein ⇒ Vorgang nach der ⇒ zdA-Verfügung innerhalb der aktenführende Stelle aufzubewahren ist. Nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist erfolgt die ⇒ Aussonderung in Abhängigkeit von der ⇒ Aussonderungsart
Ausfallsicherheit	Eigenschaft eines Computersystems auch bei Störfällen durch geeignete technische Maßnahmen funktionsfähig zu bleiben.
Aussondern / Aussonderung	Verlagerung von abschließend bearbeitetem ⇒ Schriftgut, das selten oder nicht mehr benötigt wird. Das Aussondern vollzieht sich in der Regel in folgenden Stufen: Aussondern in die ⇒ Altregistratur - ⇒ Abgabe aus der Altregistratur an das ⇒ Zwischenarchiv oder ⇒ zuständige Archiv - Ausscheiden, d. h. Vernichten des Schriftgutes, das nicht archivwürdig ist.

Begriff	Erläuterung
Aussonderungsart	Damit eine automatische Selektion der auszusondern- den ⇒ Vorgänge erfolgen kann, muss in ⇒ Vorgangs- bearbeitungssystemen für ⇒ Akten, ⇒ Vorgänge und ⇒ Dokumente ein ⇒ Metadatum ‚Aussonderungsart‘ vorgegeben werden. Die Metainformation enthält den Status „archivwürdig“, „bewerten“ oder „vernichten“. Die Aussonderungsart wird von der ⇒ Akte auf zugehörige ⇒ Vorgänge und ⇒ Dokumente vererbt.
Aussonderungskatalog	Katalog von ⇒ Akten, der in der Regel nach ⇒ Akten- planeinheiten geführt wird und der neben den ⇒ Aufbe- wahrungsfristen auch den weiteren Umgang mit dem ⇒ Aktenbestand regelt. Bei elektronischen ⇒ Akten wird vermerkt, welche Akte dem ⇒ Archiv angeboten werden muss und welche nach Fristablauf vernichtet werden kann. Die Angabe, ob das ⇒ Schriftgut nach Ablauf der Frist vernichtet werden kann oder dem Archiv angeboten werden muss, sollte als ⇒ Metadatenfeld (⇒ Metada- tum) in allen elektronischen Akten vorhanden sein, damit die ⇒ Aussonderung weitgehend automatisch erfolgen kann
Aussonderungsportion	⇒ Abgabe
Aussonderungsstatus	⇒ Aussonderungsart
Authentizität	Eigenschaft, die gewährleistet, dass der Kommunikati- onspartner tatsächlich derjenige ist, der er vorgibt zu sein bzw. dass die vorliegenden Informationen von der angegebenen Quelle erstellt wurden
Backup	Der Begriff "Backup" umschreibt ein Verfahren, mit dem ein Festplattenbestand bis unmittelbar vor einem even- tuellen Fehlerfall restaurierbar wird. Dieser Fehlerfall kann z. B. ein Hardwaredefekt oder ein unbeabsichtigtes Löschen von Datenbeständen sein. Das Backup-Verfah- ren dient vorrangig zur Sicherstellung des Regelbetriebs und zur Wiederherstellung von Datenbeständen, die durch Fehlbedienung zerstört wurden.
Band	Aufbewahrungseinheit einer ⇒ Akte; eine Akte kann aus ablagetechnischen Gründen mehrere Bände haben. Bei der elektronischen Aktenführung dagegen entfällt die Notwendigkeit einer Auftrennung der Akte in einzelne Bände. Die Übersichtlichkeit und Handhabung der elekt- ronischen Akte wird durch das Auftrennen der Akte in einzelne Vorgänge nach dem DOMEA®-Konzept ermög- licht

Begriff	Erläuterung
Barcode	Codierungsverfahren, bei dem nach einem festgelegten Schema grafische Informationen (Balken) in Zahlen und Buchstaben gewandelt werden können und umgekehrt
Basiskomponente	<p>Im Sinne des Organisationskonzeptes ist zwischen zentralen und dezentralen Basiskomponenten zu unterscheiden. Zentrale Basiskomponenten sind im Rahmen von ⇒ BundOnline zentral entwickelte Softwaresysteme deren Funktionalitäten Bestandteil von behördlichen Dienstleistungen sind bzw. diese erst ermöglichen (z.B. Virtuelle Poststelle oder Zahlungsverkehrsplattform).</p> <p>Dezentrale Basiskomponenten sind Softwareanwendungen, die wesentlicher Bestandteil einer E-Government-Architektur sind. Sie werden zentral geplant jedoch dezentral umgesetzt, d. h. in den Ressorts individuell implementiert und angepasst. ⇒ Vorgangsbearbeitungssysteme stellen somit dezentrale Basiskomponenten in einer E-Government-Architektur dar.</p>
Bearbeitungs- und Protokollinformationen	<p>Bearbeitungs- und Protokollinformationen sind im Gegensatz zu ⇒ Primärinformationen und ⇒ Metainformationen dynamische Daten, die sich im Zeitablauf ändern. Bearbeitungsinformationen wie ⇒ Verfügungen und ⇒ Geschäftsgangvermerke werden von Mitarbeitern während der Bearbeitung des Vorgangs einzeldokumentbezogen bzw. zum ⇒ Vorgang angelegt. Protokollinformationen werden in Abhängigkeit vom IT-Unterstützungsgrad vom System automatisch generiert. Hierzu zählen z. B. der aktuelle Standort des Vorgangs, der Zeitpunkt der Zuordnung eines Dokuments zu einem Vorgang, der Zeitpunkt der Generierung eines Dokuments etc.</p>
behördenöffentlich	<p>Akten dienen nicht nur der Dokumentation von Informations- und Entscheidungsprozessen, sondern sollen die Kontinuität des Verwaltungshandelns sicherstellen und sind der zentrale aufgabenbezogene Informationsbestand einer Behörde. Daher hat jeder Mitarbeiter einer Behörde grundsätzlich das Benutzungsrecht am Schriftgut.</p>
Bereitstellen	<p>Bereitstellen ist das Vorlegen von ⇒ Akten ⇒ Vorgängen, ⇒ Dokumenten und ⇒ Aktenverzeichnissen sowie die Erteilung von Auskünften zum ⇒ Schriftgut durch die ⇒ Registratur</p>

Begriff	Erläuterung
Best-Of-The-Breed-Strategie	Gegenwärtig werden zwei bedeutsame Strategien im Rahmen der IT-Unterstützung von Geschäftsprozessen diskutiert. Dem Konzept einer funktionsübergreifenden Prozessunterstützung und -abwicklung durch ein integriertes System ("alles aus einer Hand") steht die Strategie des jeweils "besten Erzeugnisses" gegenüber. Hierbei werden die Anwendungen und Systeme, welche den jeweils besten Ansatz haben verwendet und durch Schnittstellen zu einem integrierten System verbunden. Im übertragenen Sinn werden somit die jeweils besten Anwendungen ihrer Gattung (Best-of-the-breed) eingesetzt und durch Integration zu einem Gesamtsystem verbunden, dass als integriertes behördenweites Informationssystem genutzt werden kann.
Bewertungskatalog	vom zuständigen Archiv erarbeitete Zusammenstellung der ⇒ Aussonderungsart auf Aktenplanebene, die im ⇒ VBS hinterlegt wird
Bewertungsverzeichnis	Ergebnis der Bewertungsentscheidung des Archivs auf Basis des dem Archiv von der Behörde übergebenen ⇒ Anbieterverzeichnisses. Im Bewertungsverzeichnis wird festgelegt, welche der angebotenen ⇒ Akten archivwürdig und an das ⇒ Archiv zu übergeben sind bzw. vernichtet werden können.
BundOnline	E-Government-Initiative des Bundes mit der Zielsetzung, alle online-fähigen Dienstleistungen des Bundes online anzubieten. http://www.bundonline2005.de
Cache	Schneller Zwischenspeicher zur redundanten, aber performance-steigernden Ablage. In Archivsystemen dienen Magnetplatten häufig als Cache-Speicher für die relativ langsamen Jukeboxen, um die Zugriffszeiten auf häufig benötigte Dokumente zu verkürzen.
CC VBPO	⇒ Kompetenzzentrum VBPO
Check-in/Check-out-Funktion	Mit Hilfe eines Check in/Check out-Verfahren ist es möglich ein Dokument kontrolliert zu verändern. Das Check out bezeichnet den Vorgang der Vergabe des Schreibzugriffes an nur einen Anwender, das Check in bedeutet die erneute Schreib-Freigabe des Dokuments für andere Anwender, nachdem der Editor das Dokument geschlossen hat.

Begriff	Erläuterung
CI	Coded Information : Kodierte, das heißt vom Rechner direkt interpretierbare und weiterverarbeitbare Zeichen im Gegensatz zu NCI, nichtkodierte Bild- oder Sprachinformation. Coded Information wird in der Regel durch ASCII, EBCDIC oder verwandte, erweiterte Zeichensätze dargestellt
Client	Der Client ist ein Programm oder heutzutage umgangssprachlich ein Rechner wie z. B. eine Workstation, das/der einen Dienst von einem Server fordert.
COM	⇒ DCOM
Containerobjekt	Dokumente bilden die kleinste Einheit sowohl des papierbasierten als auch des elektronischen Schriftgutes. Ein Containerobjekt ist in der Lage als übergeordnetes Ordnungskriterium mehrerer Dokumente aufzunehmen und inhaltlich einander zuzuordnen, ⇒ Vorgang, ⇒ Akte
Content Management System	Systeme, die die Verwaltung und insbesondere Publikation von Dokumenten und „Content“ i. w. S. unterstützen. Dies geschieht durch Bereitstellung von Werkzeugen zur Erfassung, Kontrolle, Bearbeitung und Bereitstellung von „Content“ innerhalb definierter Lebenszyklen von Inhalten. Vorgangsbearbeitungssysteme stellen vielfach die Quelle von einzubindenden Inhalten dar. Im Zusammenhang mit der Verwaltung von Intra- und Internetseiten wird auch von Web Content Management (WCM) gesprochen.
Datenbankmanagementsystem	Ein Datenbankmanagementsystem (DBMS) ist aus funktionaler Sicht eine Komponente der technischen Architektur eines IT-Gesamtsystems, das als betriebssystemnahe Software im Kontext der Datenhaltung genutzt wird. Das DBMS übernimmt die vollständige Verwaltung der Daten und stellt seine Funktionalitäten (z. B. Erzeugung, Speicherung oder Modifikation von Daten) Anwendungen über Schnittstellen zur Verfügung.
Datensicherung	Datensicherung und -wiederherstellung (backup and recovery) ist ein Sammelbegriff für eine Menge von Verfahren, um zerstörte und ältere Datenbestände wiederherstellen zu können.

Begriff	Erläuterung
Datenverlust	Als Datenverlust bezeichnet man den vollständigen Verlust von Dateien auf einer Festplatte oder einem anderen Speichermedium. Dies kann z. B. durch unvorsichtiges Löschen einer Datei, einer defekten Festplatte oder einem anderen defekten Speichermedium geschehen.
DCOM (Distributed Common Object Modell)	Das DCOM ist als Basistechnologie für verteilte Systeme anzusehen. Es stellt im weiteren Sinne Standardschnittstellen bereit, über die angebundene Anwendungen miteinander kommunizieren können. Während das Common Object Model (COM) nur in der Lage war, die isolierte Kommunikation von Anwendungen auf einem einzigen Rechner zu unterstützen, ermöglicht das DCOM die netzweite Kommunikation von verteilten Anwendungen.
DeutschlandOnline	Strategie der Bundesregierung und der Regierungschefs der Länder zur ebenenübergreifenden Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen, Vernetzung von Portalen und Entwicklung von Infrastrukturen und Standards (Beschluss vom 26.06.03).
Dokument	In der Objekthierarchie des DOMEA®-Konzept kleinste logische Einheit eines ⇒ Vorgangs. Einzelnes Schriftstück, papiergebunden oder elektronisch erstellt und verwaltet, Fax, E-Mail, Datenbank und andere Dateien. Hierzu gehören auch alle ergänzenden Angaben (z. B. ⇒ Metadaten), die zum Verständnis der ⇒ Primärinformationen notwendig sind. Der Begriff „Dokument“ entspricht nicht nur den ehemaligen Papierdokumenten, sondern kann daneben jede andere digitale Form von Informationen beinhalten. Ein Dokument kann aus einem (zum Beispiel ein Bild oder ein Datensatz) oder mehreren Einzelobjekten (zum Beispiel mehrere Bilder, eine Datei mit integrierten Bildern, Text und Tabellen, gemischte Inhalte aus mehreren Quellen) bestehen
Dokumentenmanagement	Erfassung, Bearbeitung, Verwaltung und Speicherung von Dokumenten unter Sicherstellung von Genauigkeit, Performance, Sicherheit und Zuverlässigkeit, unabhängig davon, wo und in welchem Format die Dokumente gespeichert sind
E-Fax	Abk. für Electronic Fax; Versenden und Empfangen von elektronischen Dokumenten. Hierbei werden eingehende Faxe als elektronischer Eingang erzeugt und zu sendende Faxe direkt aus dem System erstellt.

Begriff	Erläuterung
Einführungsstufen	<p>Vorgangsbearbeitungssysteme können nach dem Stufenkonzept (Standard) in drei Einführungsstufen eingeführt werden :</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Einführung der elektronischen Registratur (b) Einführung der elektronischen Akte (c) Vorgangsbearbeitung
Einführungsszenarien	<p>Das Organisationskonzept des DOMEA®-Konzeptes sieht alternativ und gleichwertig nebeneinander 3 Einführungsszenarien vor</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Stufenkonzept Standard ⇒ Einführungsstufen) sowie (b) ⇒ Stufenkonzept (modifiziert) mit den Varianten (1) ⇒ Organisationsbezogene Einführung (2) ⇒ prozessorientierte Einführung
Eingangsempfänger	<p>Der Funktionsträger, der als erster eine von außen eingegangene Geschäftssache inhaltlich zur Kenntnis nimmt; i.d.R. einer Instanz vorbehalten (nach alter GGO der Abteilungsleiter, nach neuer ⇒ GGO der Referatsleiter). Der Eingangsempfänger wird intern festgelegt und ist in der Regel nicht nach außen bekannt. Bei nicht persönlich adressierten Schreiben kann aufgrund behördenspezifischer Festlegungen gelten, dass der Eingangsempfänger eine andere Instanz/ Person ist als der auf dem Schreiben vermerkte Empfänger. Letzterer erhält den Eingang ggf. erst zu einem späteren Zeitpunkt ⇒ Geschäftsgang). Bei persönlich adressierten Schreiben ist der Eingangsempfänger stets der auf dem Schreiben angegebene Empfänger.</p>
Elektronische Akte	⇒ Akte
elektronische Altregistratur	<p>Elektronische Akten werden in ⇒ Vorgangsbearbeitungssystemen in der elektronischen Altregistratur gespeichert, damit die Übersichtlichkeit des lebenden elektronischen Aktenbestandes nicht leidet. Da elektronische ⇒ Akten in Abhängigkeit von ihrer ⇒ Aufbewahrungsfrist ggf. mehrere Jahrzehnte aufbewahrt werden müssen, sind mit der Verlagerung eines ⇒ Dokuments in die elektronischen Altregistratur Tätigkeiten erforderlich, die die langfristige Reproduzierbarkeit des ⇒ Dokuments sicherstellen.</p>

Begriff	Erläuterung
elektronische Signatur	Nach §2 Signaturgesetz (SigG) „Daten in elektronischer Form, die anderen elektronischen Daten beigefügt oder logisch mit ihnen verknüpft sind und die zur Authentifizierung dienen.“ Diese allgemein gefasste Umschreibung umfasst als mögliche technische Realisierung
Elektronische Unterlagen	Behördenschriftgut, das auf elektronischen Medien gespeichert ist. Die Pflicht zur ⇒ Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns sowie zur Anbietung beim zuständigen Archiv gilt auch für elektronische Unterlagen.
Elektronisches Archiv	Ein elektronisches Archiv dient der langfristigen Archivierung von Dokumenten, die nicht mehr im aktiven Änderungsprozess sind. Die Dokumente werden nicht mehr veränderbar auf geeignete Speichermedien (z. B. CD, Worms, DVD) übertragen.
E-Mail	Elektronische Post, die individuell oder nach Verteilerschlüsseln in Netzwerken versendet werden kann. Datenaustausch zwischen Benutzern mit beliebigem Inhalt möglich
Emulation	Bezeichnung für das mittels zusätzlicher Soft- oder Hardwarekomponenten nachgeahmte Verhalten eines Gerätes der Peripherie oder eines Computers durch ein anderes Gerät bzw. einen anderen Computer.
Erweiterungsmodul	Anlagen zum DOMEA®-Konzept, in denen spezielle Themen umfassend dargestellt und Lösung angeboten werden.
Evokationsrecht	Eingriffsrecht einer übergeordneten hierarchischen Instanz in die Bearbeitung eines Geschäftsvorfalles. Unter Evokationsrecht versteht man das Recht, die Bearbeitung des Geschäftsvorfalles an sich zu ziehen.
Fachverfahren	Für eine spezifische Fachaufgabe entwickelte IT-Lösungen innerhalb einzelner Behörden, die oftmals in heterogener IT-Landschaft kontinuierlich fortentwickelt und angepasst wurden. Hierbei ist eine Anbindung an das ⇒ VBS und ein Datenaustausch mit dem führenden System ohne entwickelte Schnittstellen nicht gegeben.

Begriff	Erläuterung
Faktendaten	Faktendaten aggregieren weiterführende inhaltliche Merkmale der Vorgangsbearbeitung und besitzen keinen unmittelbaren Bezug zu den Objekten der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung. Sie sind das Ergebnis der Erhebung verfahrensrelevanter Informationen, die im weiteren Verlauf des Bearbeitungsprozesses ausgewertet werden und z. B. im Rahmen der Antragsbearbeitung als Entscheidungsgrundlage dienen. Faktendaten dienen im Gegensatz zu Metadaten nicht dem Nachweis des Schriftguts oder der Recherche im Vorgangsbearbeitungssystem, sondern bilden die Basis für weitere Aktivitäten im Bearbeitungsprozess (z. B. automatisierter Ausdruck eines Genehmigungsschreibens unter Verwendung der gespeicherten Faktendaten).
Fallakte	Glied in einer Reihe verfahrensgleicher wie auch sachlich gleichartiger ⇒ Akten, die in großer Zahl auftreten und sich nur durch ein formales Ordnungsmerkmal wie z.B. Namen unterscheiden. (z. B. Antragsverfahren, Förderverfahren). Fallakten treten häufig im Zusammenhang mit ⇒ strukturierten Prozessen auf und weisen in der Regel den Falltyp betreffende einheitliche Strukturierungsmerkmale auf (z. B. Personalakte: Personalstammblatt, Zeugnisse, Beurteilungen etc.). Fallakten werden häufig durch eine laufend ansteigende Fallnummer im ⇒ Aktenzeichen identifiziert
federführende Stelle	Stelle oder Organisationseinheit, die im Rahmen der Beteiligung anderer Organisationseinheiten ⇒ Mitzeichnung) nach dem sachlichen Inhalt überwiegend zuständig ist. Sie hat dafür zu sorgen, dass alle entsprechenden Organisationseinheiten schnell und rationell beteiligt werden.
Federführung	Hauptverantwortung für einen Vorgang (ein Vorhaben), an dem andere Stellen (Organisationseinheiten, Ressorts) zu beteiligen sind, und in der Regel derjenige, der dieses Vorhaben auch aus eigenem Interesse betreibt. Geregelt für den Bund in § 15 GGO (intern) bzw. § 19 (im Verhältnis der Ressorts).
File-Server	Auf die Ablage von großen Dateibeständen ausgerichtete Hardware. Dateibestände werden in einer konventionellen Dateibaumstruktur vorgehalten.
Formatkonvertierung	⇒ Konvertierung

Begriff	Erläuterung
Formularmanagementserver	⇒ Basiskomponente ⇒ BundOnline, die zur Vereinfachung und Beschleunigung der Prozesse zwischen Verwaltung und Bürger bzw. Wirtschaft die Kommunikation in digitaler Form durch den Einsatz digitaler Formulare über das Internet und direkte Übernahme der Formulare Daten in entsprechende Anwendungen ermöglicht. Im Rahmen der Realisierung sind mehrere Ausbaustufen vorgesehen
Führende Anwendung	Eine führende Anwendung wird vom Nutzer ausschließlich als Interaktionsschnittstelle wahrgenommen. Im Rahmen seiner Tätigkeiten kann er alle benötigten Funktionen innerhalb der führenden Anwendung aufrufen. Etwaige Sekundärsysteme, die der führenden Anwendung Programmfunktionen oder Daten bereitstellen laufen für den Anwender verborgen im Hintergrund ab.
GDPdU	Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen. Seit Anfang 2002 gelten die GDPdU zur Archivierung steuerrelevanter Daten (Archivieren nach GDPdU).
Geschäftsgang	Der vorgeschriebene Verfahrensgang bei der geschäftlichen Behandlung von Geschäftsvorfällen (Behandlung der Eingänge und Bearbeitung von Geschäftsvorfällen); der von Eingängen entsprechend diesen Regelungen zu durchlaufende Weg (Abkürzung: GG oder Gg.)
Geschäftsgangvermerk	Bemerkungen auf ⇒ Akten, ⇒ Vorgängen oder ⇒ Dokumenten, die den ⇒ Geschäftsgang und die Bearbeitung steuern sollen. Häufig verwendete Geschäftsgangvermerke können in einer ⇒ Geschäftsordnung festgelegt werden. Hierzu gehören z. B. ⇒ Zeichnungsvorbehalte. Bei der papiergebundenen Arbeit werden Geschäftsgangvermerke häufig farbig auf das Dokument aufgebracht. Bei der elektronischen Bearbeitung ist sicherzustellen, dass der elektronische Geschäftsgangvermerk einem Urheber zugeordnet werden kann und mit Datum versehen ist.
Geschäftsordnung	abgekürzt: GO; Sammlung von grundlegenden Regelungen über Aufbau- und Ablauforganisation, ggf. zusätzlich Führungsgrundsätze sowie Regelungen zur Dienst- und Hausordnung; enthält insbesondere Regeln über den ⇒ Geschäftsgang als Teil der Ablauforganisation

Begriff	Erläuterung
Geschäftsverteilungsplan	systematische Darstellung der Teilaufgaben und der vorgenommenen Zuweisung der Teilaufgaben an die Organisationseinheiten; ferner Auflistung der Funktionsträger (Leiter der Organisationseinheiten, Vertreter) und der zugewiesenen Mitarbeiter, sollte ferner die Zuständigkeiten der einzelnen Mitarbeiter ausweisen
GGO	"Gemeinsame Geschäftsordnung" der Bundesregierung. Die GGO beschreibt wesentliche Prinzipien behördlicher Aufbau- und Ablauforganisation und ist die zentrale Norm für die Bearbeitung von Geschäftsvorfällen in der Bundesverwaltung. Länder- und Kommunalverwaltungen verwenden eigene GO
Gleichrangige Anwendung	Die gleichrangige Anwendungsnutzung verfolgt den Ansatz, dass der Nutzer entsprechend der benötigten Funktionalität unterschiedliche Anwendungen aufruft. Die Nutzung wird deshalb als gleichrangig bezeichnet, da keine Definition einer ausschließlich führenden Anwendung existiert. Der Anwender wechselt somit im Rahmen der Prozessabwicklung zwischen verschiedenen Anwendungen um die benötigten Funktionalitäten aufzurufen.
Gruppenverzeichnis	Elektronisches Verzeichnis innerhalb einer behördlichen Ablagesystematik, das einem bestimmten Nutzerkreis bzw. einer Organisationseinheit vorbehalten ist (z.B. Abteilungsablage, Referatsablage, Projektgruppenablage...).
Hash-Wert	Ein Hash-Wert (dt. Streuwert) ist ein skalarer Wert, der aus einer komplexeren Datenstruktur (Zeichenketten, Objekte, ...) berechnet wird. Die Zuordnung des Wertes ist dabei möglichst eindeutig, so dass Hash-Werte als Schlüssel für große Mengen an Datenstrukturen in assoziativen Arrays benutzt werden können. Hash-Funktionen finden häufig zur Einweg-Verschlüsselung Verwendung.
ICR	Methode zur Texterkennung in einem ⇒ NCI-Dokument. Neben ⇒ OCR-Methoden werden weitere Informationsquellen bei der Umwandlung berücksichtigt (zum Beispiel Wahrscheinlichkeiten von Buchstaben, Kontextanalyse, Rechtschreibprüfungen) und so die Erkennungsrate gegenüber herkömmlichen OCR-Techniken verbessert.

Begriff	Erläuterung
Image	Aus einzelnen Bildpunkten zusammengesetztes elektronisches Abbild eines Papierdokumentes (Faksimile, ⇒ NCI). Der englische Begriff wird landläufig für gescannte Dokumente benutzt
IMK	Innenministerkonferenz (der Länder)
IMKA	Interministerieller Koordinierungsausschuss für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
Index	Der Index eines Dokumentes ist die Menge festgelegter Suchinformationen für das Retrieval und den Zugriff. Der Index setzt sich aus beschreibenden und identifizierenden Attributen zusammen.
Indexdatenbank	Integrierte Referenzdatenbank eines DMS, die die Indexinformationen der abgelegten oder archivierten Dokumente enthält.
Indexieren	Manuelle oder automatisierte Übernahme von Merkmalen eines Objektes in das System, z.B. Dokumenten ID, Erfassungsdatum sowie bei Volltextrecherchefunktion auch einzelne Primärdatenbestandteile.
Integrität	Unversehrtheit von Informationen und Daten. Bei der elektronischen Kommunikation heißt dies, dass die Daten bei der Übertragung nicht verändert wurden.
Interner Informations-Service	Zentrale Bündelung von verbundenen, dokumentenzentrierten Aufgabenarten wie z.B. Registratur, Alt-Schriftgut-Verwaltung, Posteingangsbehandlung, Versand
Jukebox	Speichereinheit, bestehend aus Plattenlaufwerken, Ablageflächen und einem Robotermechanismus zum automatischen Wechseln von Platten, ohne dass dazu ein Operateur eingreifen muss. Kenndaten einer Jukebox sind die Anzahl der installierten bzw. möglichen Plattenlaufwerke, der Typ der verwendeten Plattenlaufwerke, die Anzahl der vorhandenen Ablagefächer für Platten sowie die Plattenwechselzeit.
Kassation (archivische)	Vernichtung nach Ablauf der ⇒ Aufbewahrungsfrist. Die Kassation folgt aus der Bewertungsentscheidung des zuständigen Archivs für solche Unterlagen, denen kein bleibender Wert zukommt.

Begriff	Erläuterung
Kassationsrecht	Eingriffsrecht einer übergeordneten hierarchischen Instanz bei der Bearbeitung eines Geschäftsvorfalles und der den Geschäftsvorfall abschließenden Entscheidung. Es bezeichnet die Möglichkeit, Entscheidungen einer untergeordneten Instanz aufzuheben oder zu modifizieren.
Kommunikationsflow	Ergebnis der Analyse von Kommunikationsaktivitäten und –aufkommen innerhalb einer Organisationseinheit bzw. zwischen Organisationseinheiten zur Verifizierung von Unterstützungspotenzialen.
Konverter	Modul zur Umwandlung verschiedener Dokumentenformate in ein einheitliches Format, damit der Austausch von Dokumenten zwischen unterschiedlichen Applikationen und Diensten sichergestellt ist.
Konvertierung	Prozess der Formatumwandlung von Dateien mittels eines ⇒ Konverters.
KoopA ADV	Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung Bund / Länder / Kommunalen Bereich
Langzeitarchivierung	Langzeitarchivierung digitaler Objekte umfasst alle Maßnahmen, die dazu dienen, digitale Objekte für die "Nachwelt" dauerhaft zu erhalten. Der Begriff ist eng verwandt mit ⇒ Langzeitverfügbarkeit, die jedoch die dauerhafte Benutzbarkeit mehr in den Vordergrund stellt.
Langzeitverfügbarkeit	Die Erhaltung der Langzeitverfügbarkeit digitaler Objekte umfasst alle Maßnahmen, die dazu dienen, digitale Objekte für unsere "Nachwelt" benutzbar zu erhalten. Mit "unserer Nachwelt" ist eine unbegrenzt in die Zukunft reichende Zeitspanne gemeint, in der zu rechnen ist mit <ul style="list-style-type: none"> - tiefgreifenden technologischen Veränderungen bei der Speicherung und dem Zugriff auf digitale Objekte - damit einhergehender Entwicklung neuer und Marktverdrängung alter Datenformate und Datenträger sowie - einschneidenden Veränderungen im Benutzerverhalten und der Art der auftretenden Informationseinhalte.

Begriff	Erläuterung
Laufwegsinformation	Mit Akten, Dokumenten oder Vorgängen verbundene Informationen, die erkennen lassen, welche Personen oder Organisationseinheiten welche Bearbeitungsschritte vollzogen haben. In ⇒ VBS können Laufwegsinformationen vom Bearbeiter aktiv mit ⇒ Akten, ⇒ Vorgängen und ⇒ Dokumenten verbunden werden. In diesem Falle steuern sie die Bearbeitung. Neben der vorgangssteuernden Funktion erlauben Laufwegsinformationen auch den Nachvollzug der Bearbeitungsgeschichte, ⇒ Verfü- gungen
Logisches Löschen	Das logisches Löschen archivierter Objekte, macht diese für den Archivnutzer unsichtbar, obwohl die Objektdaten selbst noch existent sind. Objekte können gesperrt/logisch gelöscht werden, indem ihre Indexinformationen aus der ⇒ Indexdatenbank entfernt werden. Damit ist gewährleistet, dass auf die Daten nicht mehr zu gegriffen werden kann, obwohl sie physikalisch noch auf einem Speichermedium abgelegt sind. ⇒ Physikalisches Löschen.
Master-Anwendung	⇒ führende Anwendung
Medienbruch	Medienbrüche sind Stellen in einem (Geschäfts-)Prozess, an denen Daten von einem Speicher-Medium auf ein anderes übertragen werden. Medienbrüche verringern die Effizienz und erhöhen im Allgemeinen die Durchlaufzeit innerhalb eines Prozesses. Medienbrüche treten insbesondere dann auf, wenn die IT-Unterstützung eines Prozesses nur teilweise realisiert ist. Im Rahmen der Umsetzung von E-Government ist es wichtig, die Anzahl der Medienbrüche zu minimieren.
Metadaten	Allgemein: Attribute zur Indizierung und Identifizierung von ⇒ Objekten. Sie beinhalten Informationen über Daten, wie z.B. Herkunft, Urheber und Aktualität. Metadaten werden von unterschiedlichen Gremien standardisiert. Hier: Inhaltliche Merkmale und Ordnungsmerkmale zu Papier bzw. elektronischen ⇒ Dokumenten, ⇒ Vorgängen und ⇒ Akten. Sie dienen dem Nachweis des ⇒ Schriftguts und der Recherche im ⇒ Vorgangsbearbeitungssystem. Durch sie können auch Dokumente in Papierform nachgewiesen werden, selbst wenn sie nicht in elektronischer Form verfügbar sind. Insbesondere bei der Bearbeitung von Hybridakten dienen Metainformationen dem einheitlichen Nachweis und ermöglichen eine einfache, flexible Recherche nach Papier und elektronischem Schriftgut.

Begriff	Erläuterung
Migration	Strategie zur Erhaltung der Langzeitverfügbarkeit. Die zu erhaltenden digitalen Objekte werden, folgend den sich verändernden technischen Umgebungsbedingungen, Prozeduren unterzogen, die ihre Benutzbarkeit auch unter den neuen Bedingungen gewährleisten sollen.
Mitzeichnung	Mitentscheidung aufgrund Teilzuständigkeit. Durch Mitzeichnung wird die fachliche Verantwortung für den vertretenen Aufgabenbereich übernommen (s. z.B. § 15 II 4 Satz 2 GGO des Bundes). Der Mitzeichnende darf den Entwurf nicht eigenmächtig ändern, sondern nur seine Bedenken mitteilen bzw. die Mitzeichnung verweigern, sofern die Bedenken nicht ausgeräumt werden.
Mitzeichnungsleiste	Grafische Form, in der die zur ⇒ Mitzeichnung verpflichteten Organisationseinheiten einschl. der ⇒ federführenden Stelle mit Namenszeichen und Datum zeichnen
MoReq	Model Requirements for the management of electronic records des DLM-Forum; Anforderungsset sowohl für funktionale Anforderungen an ein elektronisches und papierbasiertes Records Management System als auch für die dazugehörigen elektronischen Vorgangsbearbeitungs- und Dokumenten-Management-Systeme; MoReq besteht aus 390 definierten Anforderungen und einem Metadatenmodell aus 127 Elementen
Multimedia	Kunstwort zur Umschreibung vielfältiger Nutzungen von Informationsdarstellungen in Dokumenten und Bewegtbildern, die Texte, Daten, Grafiken, Zeichnungen, Film und Ton beinhalten, und die über PC's und andere Systeme interaktiv zugänglich gemacht werden.
Nachrichteninformationssystem	Auch: Newsticker; zumeist im Internet bereitgestelltes Angebot von Nachrichtenagenturen in Form regelmäßig aktualisierter Meldungen.
NCI	Nichtkodierte Informationen sind Bilder, Sprache, Ton, Video etc., die vom Rechner nicht direkt verarbeitbar sind. Eine typische NCI-Anwendung ist die Erfassung von ⇒ Dokumenten mit Scannern und deren Behandlung als Faksimiles
OCR	Optical Character Recognition; Technologie zur Wandlung von Rasterpunkten, die Buchstaben darstellen, in die entsprechende Byte-Codierung dieser Zeichen. Hauptsächlich angewandt zur Codierung gescannter ⇒ Images.

Begriff	Erläuterung
ODBC	<p>ODBC (Open DataBase Connectivity) stellt eine Programmierschnittstelle zur Verfügung, die es erlaubt, Anwendungen unabhängig von der eingesetzten Datenbank zu entwickeln. Hierzu bieten verschiedene Datenbankhersteller sog. "ODBC-Treiber" an, die eine Kommunikation zwischen Programm und Datenbank gewährleisten. Der Zugriff auf die Datenbank erfolgt nun nicht über die datenbankeigenen Programmierschnittstellen, sondern über die einheitliche ODBC-Programmierschnittstelle. So ist gewährleistet, dass Anwendungsprogrammierer, die aus einer Anwendung heraus auf mehrere verschiedene Datenbanken zugreifen müssen, identische Programmteile nicht mehrfach in der jeweils spezifischen Datenbanksprache entwickeln müssen, sondern nur einmal unter Verwendung der einheitlichen ODBC-Befehle.</p>
Ordnen	<p>Das Zusammenfügen oder Trennen von ⇒ Schriftgut zu ⇒ Akten und zu Aktenbeständen. So werden ⇒ Dokumente und ⇒ Vorgänge mit einem bestimmten Inhalt zu einer Akte zusammengefügt und damit von anderen Akten getrennt und unterscheidbar gemacht. Ordnen ist die wichtigste Tätigkeit der ⇒ Schriftgutverwaltung. Das Ordnen stellt sicher, dass alle zu einem Geschäftsvorfall anfallenden Schriftstücke übersichtlich, vollständig und aktuell im Bearbeitungszusammenhang für die Bearbeitung zur Verfügung stehen. Auch bei elektronischen Akten ist das Ordnen von zentraler Bedeutung für die Übersichtlichkeit und Zugriffsgeschwindigkeit.</p>
organisationsbezogene Einführung	<p>Form des modifizierten ⇒ Stufenkonzeptes; Einführungsstrategie richtet sich nach Einführung der elektronischen Registratur an der Aufbauorganisation der Behörde unter Berücksichtigung einer Kommunikationsanalyse aus und umfasst im zweiten Schritt die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung</p>
Organisationskonzept	<p>Hauptbestandteil des DOMEA®-Konzeptes; es bildet die Basis für den ⇒ Anforderungskatalog und stellt die organisatorischen Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung dar</p>

Begriff	Erläuterung
Organisationspostkorb	Ein Organisationspostkorb dient der Ablage von E-Mail Eingängen, die fachlich oder aufgrund unmittelbarer Zuständigkeit einer bestimmten Organisationseinheit zuzuordnen sind. Er kann grundsätzlich von extern und/oder durch interne Organisationseinheiten adressiert werden. Der Zugriff auf diesen Organisationspostkorb bzw. die Verteilung von Eingängen ist entsprechend behördeninterner Erfordernisse zu organisieren.
Passiver Datenbestand	Der Passive Datenbestand umfasst diejenigen Daten, die zwar noch in der Behörde aufbewahrt, aber aufgrund unterschiedlicher Kriterien nicht für einen unmittelbaren Zugriff vorgehalten werden müssen. ⇒ Aktiver Datenbestand.
Peer-To-Peer	⇒ Anwendungsnutzung
Physikalisches Löschen	Vernichtung des gesamten Datenträgers z. B. durch Einschmelzen, Verbrennen, Schreddern. ⇒ Logisches Löschen
Primärdaten	⇒ Primärinformationen
Primärinformationen	Primärinformationen beschreiben den eigentlichen Inhalt eines Dokuments. Sie können sowohl in analoger Form als Inhalt eines Papierdokuments oder in digitaler Form als Inhalt eines elektronischen Dokuments (Datei) vorliegen.
Protokolldaten	⇒ Prozessinformationen
Prozessinformationen	Bearbeitungs- und Protokollinformationen sind im Gegensatz zu ⇒ Primärinformationen und ⇒ Metainformationen dynamische Daten, die sich im Zeitablauf ändern. Bearbeitungsinformationen wie ⇒ Verfügungen und ⇒ Geschäftsgangvermerke werden von Mitarbeitern während der Bearbeitung des Vorgangs einzeldokumentbezogen bzw. zum ⇒ Vorgang angelegt. Protokollinformationen werden in Abhängigkeit vom IT-Unterstützungsgrad vom System automatisch generiert. Hierzu zählen z. B. der aktuelle Standort des Vorgangs, der Zeitpunkt der Zuordnung eines Dokuments zu einem Vorgang, der Zeitpunkt der Generierung eines ⇒ Dokuments etc.

Begriff	Erläuterung
Prozessmodell	Der Prozess ist ein Vorgang, der als Abfolge von Aktivitäten ein oder mehrere Inputs benötigt und ein bestimmtes Ergebnis erzeugt („Output“). ⇒ Vorgangsbearbeitungssysteme benötigen zur Unterstützung eine softwarespezifische Beschreibung des Prozesses: das Prozessmodell. Prozessmodelle werden innerhalb eines Vorgangsbearbeitungssystems mit einem speziellen Prozessdesign-Modul erzeugt und hinterlegt.
prozessorientierte Einführung	Form des modifizierten ⇒ Stufenkonzeptes; Einführungsstrategie richtet sich nach Einführung der elektronischen Registratur an den Kernprozessen der Behörde unter Berücksichtigung einer Organisationsuntersuchung aus und umfasst im zweiten Schritt die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung
RAID	Redundant Array of Inexpensive / Independent Disks; ein für Server eingesetztes Modul aus mehreren Festplatten, die über einen besonderen Steuerungsbaustein (Controller) angesprochen werden. Je nach Anwendungsfall kann durch die Konfiguration eine erhöhte Geschwindigkeit oder Sicherheit erreicht werden.
Recovery	Wiederherstellung der bis zum Zeitpunkt eines Systemausfalls gespeicherten Daten in den ursprünglichen Zustand.
Registratur	Organisationseinheit, in der das ⇒ Schriftgut durch Fachkräfte (Registratoren) verwaltet wird. Man unterscheidet zentrale und dezentrale Registraturen. Zentrale Registraturen verwalten das Schriftgut der gesamten Behörde, dezentrale verwalten Schriftgut von Teilen einer Behörde.
Registraturfunktionen	Aufgaben der ⇒ Registratur oder der mit der Schriftgutverwaltung betrauten Personen. Die Registraturfunktionen sind das ⇒ Ordnen, ⇒ Registrieren, ⇒ Bereitstellen, Aufbewahren und ⇒ Aussondern von Schriftgut
Registrieren	Registrieren ist das Aufzeichnen von Merkmalen von ? Dokumenten, ⇒ Vorgängen, ⇒ Akten und ⇒ Aktenbeständen. Das Registrieren dient dem ⇒ Ordnen, der Übersicht, dem Verbleibsnachweis und der Terminüberwachung.
RegR (Registraturrechtlinie)	Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von ⇒ Schriftgut (⇒ Akten und ⇒ Dokumenten) in Bundesministerien.

Begriff	Erläuterung
Restart	Wiederanlauf nach Systemausfall oder nach Ausfall einzelner Komponenten.
Retrieval	Suchen bzw. Wiederauffinden von ⇒ Dokumenten, Dokumentengruppen oder Dokumententeilen.
Revisionssicherheit	Revisionssicherheit bedeutet, dass Veränderungen an den Daten jederzeit nachvollzogen werden können. Der Zustand der Daten zu muss zu jedem Zeitpunkt rekonstruierbar sein. Es kann jederzeit nachgewiesen werden, wer welche Datensätze geändert hat. Jede Änderung an ihren Daten, also jede Eingabe, wird gespeichert und historisiert. Der alte und der neue Zustand nach der Änderung, wird mit einer Angabe des Zeitpunktes der Änderung und der Person, die die Änderung vorgenommen hat, gespeichert. Dieses Verfahren ist die „Historisierung“. Die Daten können zu jedem Zeitpunkt wiederhergestellt werden.
RPC	Remote Procedure Call (RPC) ist ein Standard aus dem Distributed Computing Environment der Open Group (frühere Open Software Foundation OSF). Das Ziel von RPC ist es, einen herstellerunabhängigen Standard für die Kommunikation verteilter Anwendungen in heterogenen Netzen zu schaffen.
Sachakte	Vereinigung von ⇒ Vorgängen zu einer Sache. Akkentyt, der häufig in Zusammenhang mit ⇒ unstrukturierten Prozessen auftritt. Sachakten weisen im Gegensatz zu ⇒ Fallakten in der Regel keine weiteren internen Strukturierungsmerkmale auf
Sachbearbeiterablage	Die Verwaltung des ⇒ Schriftgutes durch den Bearbeiter, der nach dem Geschäftsverteilungsplan zuständig ist. Die Sachbearbeiterablage ist die am weitesten dezentralisierte Organisationsform einer ⇒ Registratur.
SAGA	Standards und Architekturen in eGovernment Anwendungen; Dokument, das die technische Umsetzung der Initiative ⇒ BundOnline fortlaufend konkretisiert.
SAN	Speicherbereichsnetz (Storage Area Network - SAN)
Scannen	Unter Scannen wird das Umwandeln einer optischen Vorlage in ein digitales Bild bezeichnet. Die Vorlage wird dabei mit Hilfe eines Scanners in einzelne Bildpunkte zerlegt und in eine digitale Datei umgewandelt.

Begriff	Erläuterung
Schlussverfügung	⇒ Verfügung, die eine Bearbeitung des entsprechenden Vorgangs abschließt; Formen : ⇒ ZdA, ⇒ weglegen
Schlusszeichnung	Teil des Zeichnungsrechtes, dokumentiert gegenüber Dritten die abschließende Entscheidungskompetenz des Unterzeichners; dieser übernimmt die Verantwortung für den gesamten sachlichen Inhalt des Dokumentes ⇒ Mitzeichnung)
Schriftgut	Alle bei der Erfüllung von Aufgaben einer Behörde erstellten oder empfangenen ⇒ Dokumente, unabhängig von der Art des Informationsträgers und der Form der Aufzeichnung.
Sicherheit	Synonym für Sicherheit in der Informationstechnik. Bedeutet die Einhaltung bestimmter Sicherheitsstandards, die die Verfügbarkeit, Unversehrtheit oder Vertraulichkeit von Informationen betreffen, durch Sicherheitsvorkehrungen 1. in informationstechnischen Systemen oder Komponenten oder 2. bei der Anwendung von informationstechnischen Systemen oder Komponenten (gemäß BSI-Errichtungsgesetz, http://www.bsi.bund.de/dasbsi/gesetz.htm).
Slave-Anwendung	⇒ nachgeordnete Anwendung
Stammdaten	Stammdaten sind einheitliche Datensätze, die in der Regel verfahrensbezogene Daten speichern, die nur mittelbar im Bezug zu den übrigen Objekten der Schriftgutverwaltung stehen. Sie sind vielmehr Bestandteil der Bearbeitung von Geschäftsvorfällen und dienen dem Bearbeiter als Information. So sind z. B. der Name, Vorname oder die Adresse eines Antragsstellers Informationen, die in spezifischen Fachverfahren in Form von Stammdaten erfasst werden.
strukturiertes Prozess	Prozess, bei dem die wesentlichen Einflussgrößen : beteiligte Bearbeiter – Bearbeitungswege - Ergebnisse der Bearbeitung pro Bearbeitungsschritt vorher bestimmbar sind. Strukturierte Prozesse eignen sich sehr gut für eine Workflow-Unterstützung, da die strukturierten Prozesse durch das Fehlen von Varianten automatisierbar sind.

Begriff	Erläuterung
Stufenkonzept	Einführungsalternative des ⇒ Organisationskonzeptes (DOMEA®-Konzept); hiernach besteht eine Alternative in der stufenweisen Einführung des Vorgangsbearbeitungssystems durch (1) Einführung der elektronischen Registratur (2) Einführung der elektronischen Akte (3) Einführung der Vorgangsbearbeitung. Weitere Alternativen des Stufenkonzeptes stellen die ⇒ organisationsbezogene bzw. die ⇒ prozessorientierte Einführung dar.
TIF-Format	Tagged Image File Format; verbreitetes Format für Bilddateien, das oft als Ausgabeformat für gescannte Dokumente verwendet wird.
Transferfrist	Die Transferfrist legt die Zeitperiode fest, innerhalb der ⇒ zdA-verfügte Objekte unmittelbar wieder in Bearbeitung genommen werden können, bzw. im aktiven Dokumentenbestand des ⇒ Vorgangsbearbeitungssystems vorgehalten werden. Innerhalb dieser Phase kann ein ⇒ Dokument für Bearbeitungen in seinem ursprünglichen Dateiformat zur Verfügung gestellt werden.
Übernahme-Entscheidung	Endgültige Entscheidung des ⇒ zuständigen Archivs zur Übernahme von in der aktenführenden Stelle aufbewahrten ⇒ Akten, ⇒ Vorgängen und ⇒ Dokumenten. Aufbewahrungspflichtige Unterlagen müssen bei Übernahme-Entscheidung der Archivbehörde von der aktenführenden Stelle an das Archiv übergeben werden.
Übersignieren	Erneuerung der ⇒ elektronischen Signatur nach Ablauf der Gültigkeit eines Zertifikates. Das Übersignieren dient dem dauerhaften Erhalt der Revisionssicherheit signierter ⇒ Dokumente
unstrukturierter Prozess	Prozess, bei dem die Bearbeitung vielen Einflussgrößen unterliegt und bei dem sich während der Laufzeit Veränderungen hinsichtlich Bearbeiter, Laufweg und Output ergeben können. Unstrukturierte Prozesse sind schwer automatisierbar, weil sie zu Prozessbeginn nicht eindeutig beschrieben werden können. Ihre Steuerung erfolgt häufig ad hoc durch den Bearbeiter. ⇒ strukturierter Prozess
USV	Unterbrechungsfreie Stromversorgung; Zusatzhardware, die zwischen Netzanschluss und Rechner geschaltet wird und einen kurzen Stromausfall überbrücken kann.
VBS	⇒ Vorgangsbearbeitungssystem

Begriff	Erläuterung
Verfügung	Behördeninterne Maßnahme des zuständigen Bearbeiters. Sie dient dem Nachvollzug der sachlichen Erledigung des Geschäftsvorfalles. Verfügungen werden in der Reihenfolge der beabsichtigten Erledigung ausgebracht. Unterscheidung zwischen ⇒ vorläufigen Verfügungen und ⇒ Schlussverfügungen
Verlagerungszeitpunkt	Definierter Zeitpunkt, an dem Daten aus dem ⇒ aktiven Datenbestand in den ⇒ passiven Datenbestand übergehen.
Verschlüsselung	Verfahren zur Codierung, um Daten bei der Übermittlung und Speicherung vor unbefugter Einsicht zu schützen. Hierbei werden ein identisches Schlüsselpaar oder mehrere unterschiedliche Schlüssel verwendet (synchrone und asynchrone Verschlüsselungsverfahren), die durch Sender und Empfänger zur Ver- und Entschlüsselung verwendet werden.
Verschlussachenanweisung	Verwaltungsvorschrift, die den Umgang mit vertraulichem oder geheimem Schriftgut regelt. In der Regel unterscheiden die Verschlussachenanweisungen den Status NfD (nur für den Dienstgebrauch), geheim, streng geheim in Abhängigkeit vom Schaden, den der Zugriff Unbefugter zur Folge hätte. Da der Zugriff Unbefugter auf so klassifizierte Dokumente immer verhindert werden muss, muss bei ⇒ elektronischen Akten durch entsprechende Zugriffs- und Rechtenkonzepte der unbefugte Zugriff ausgeschlossen werden.
Verwaltungstyp	Verwaltungen haben in der Regel Vollzugsaufgaben (Behörden des Verwaltungsvollzugs) oder wirken an der Ausführung oder der Formulierung von Politik und der Umsetzung legislativer Vorgaben mit (planende Verwaltung). Bei den Behörden des Verwaltungsvollzuges sind die Kernprozesse häufig strukturiert, während in planender Verwaltung der unstrukturierte Vorgang der vorherrschende Vorgangstyp ist.
Viewer	Englische Bezeichnung für (Datei-) Betrachter. Für die meisten im PC Bereich üblichen Datenformate gibt es derartige Viewer, die es erlauben, den Inhalt einer Datei zu betrachten, ohne dass die entsprechende Applikation installiert sein müsste.

Begriff	Erläuterung
Virtuelle Poststelle	Zentrales Gateway, welches bei Nutzung elektronischer Kommunikation weitgehend automatisch im wesentlichen die Funktionen Authentifizierung, Signaturprüfung und -erstellung, Ent- und Verschlüsselung bereitstellt, Sicherheitsprüfungen durchführt und bei Bedarf die Option der Ende-zu-Ende-Sicherheit unterstützt.
Vorgang	<p>Zwei Unterschiedliche Bedeutungen im Organisationskonzept :</p> <p>(a) Vorgang in der Objektsicht (dokumentbezogene Sicht) Stehen die einzelnen Objekte der Bearbeitung des Vorgangs im Mittelpunkt, beschreibt der Begriff Vorgang die Gesamtheit der eine Einzelmaßnahme betreffenden ⇒ Schriftguts. Die Einzelmaßnahme ist dabei inhaltlich einem abgegrenzten Thema (der ⇒ Akte) untergeordnet. Schriftstücke werden in einem Vorgang chronologisch geordnet zusammengefasst.</p> <p>(b) Vorgang in der Prozesssicht In der Prozesssicht beschreibt der Terminus Vorgang die kleinste operationalisierte Einheit einer Verwaltungsmaßnahme mit einem abgeschlossenen, maßnahmebezogenen Arbeitsergebnis, d. h. eine konkrete Einzelmaßnahme (Geschäftsvorfall) einer Behörde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Im Vordergrund dieser Sichtweise steht der Ablauf bzw. Prozess der Bearbeitung des Vorgangs. Der Vorgang beschreibt in der Prozesssicht eine Folge von Bearbeitungsschritten (z. B. Nachweis des Posteingangs, ⇒ Mitzeichnung), die von einem Bearbeiter oder mehreren Bearbeitern in einer bestimmten Reihenfolge ausgeführt werden.</p>
Vorgangsbearbeitungssystem	IT-System, welches Funktionalitäten der IT-gestützten Registratur, des Dokumentenmanagements sowie der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung für Geschäftsgänge mit unterschiedlichem Strukturierungsgrad bündelt und bereitstellt, ⇒ Zertifizierung
Vorgangsbildung	Ordnungsprinzip zur Zusammenfassung von Schriftstücken, die einen Sachverhalt betreffen zur zweckmäßigen Bearbeitung. ⇒ Vorgänge sind so zu bilden, das sie von anderen abgegrenzt und den Bedürfnissen der Bearbeitung angepasst sind

Begriff	Erläuterung
Vorgangskennzeichen	Eindeutiges Identifikationsmerkmal eines \Rightarrow Vorganges; es besteht aus dem \Rightarrow Geschäftszeichen der \Rightarrow Akte und einer laufenden Nummer (\Leftrightarrow Vorgangsnummer) zur Identifizierung des Vorganges innerhalb der Akte
Vorgangsnummer	In der Regel Bestandteil des Vorgangskennzeichens als unifizierendes Merkmal eines Vorgangs, das den Vorgang innerhalb einer \Rightarrow Akte von anderen Vorgängen derselben Akte unterscheidbar macht. Vorgangsnummern sind systemweit eindeutig und werden daher i. d. R. vom System vergeben.
Vorgangstyp	Vorgänge können unstrukturiert oder strukturiert sein. Strukturierte Vorgänge sind in der Regel Ergebnis eines strukturierten Prozesses. Vorherrschender Aktentyp bei strukturierten Vorgängen ist die Fallakte, sie findet sich häufig bei Behörden des Verwaltungsvollzuges. Bei unstrukturierten Prozessen ist der vorherrschende Aktentypus die Sachakte; sie finden sich häufig in der planenden Verwaltung. In Behörden finden sich somit beide Vorgangstypen, wenn auch in unterschiedlicher Häufigkeit. Für die IT-Unterstützung ist wesentlich, welcher Vorgangstyp mit den Kernprozessen verbunden ist.
Web-Formular	Eingabemasken auf HTML-Seiten, die aufgrund der vorgegebenen Struktur und Abfolge der Eingabefelder eine automatisierte Zuordnung von Primär- und Metadaten bei der Übernahme in ein System erleichtern
Web-Systeme	Systeme, die die Übernahme und Integration übermittelter Daten aus \Rightarrow Web-Formularen unterstützen
Weglegen	\Rightarrow Schlussverfügung; wird angewandt, wenn das betreffende ? Dokument nur geringe Bedeutung hat und nur ein kurzfristiges Rückgriffsinteresse besteht; Dokumente mit der \Rightarrow Verfügung „weglegen“ werden nach Ablauf eines Jahres vernichtet
Weglegesache	\Rightarrow Dokument von nur geringer Bedeutung, dass nach relativ kurzer Zeit durch \Rightarrow Weglegen aus dem Aktenbestand entfernt werden kann
Wiedervorlage	Wv; Vorläufige \Rightarrow Verfügung, wird angewendet, wenn der Geschäftsvorfall noch nicht abgeschlossen ist und seine weitere Bearbeitung zumindest beobachtet werden soll; Festlegung eines Wiedervorlagedatums (bestimmter Tag) bzw. einer Wiedervorlagefrist (14 Tage, 4 Wochen)

Begriff	Erläuterung
Workflow	Eine Abfolge von Tätigkeiten, die zur Schaffung eines Produktes dienen und in einem direkten Zusammenhang stehen. In der Ausrichtung auf das Produkt unterscheidet sich die Betrachtung von Geschäftsprozessen von der klassischen Ablauforganisation. Engl. Ursprünglich Arbeitsfluss. Computergestützte Automatisierung von Geschäftsprozessen oder Vorgängen (daher auch oft als Vorgangsbearbeitung bezeichnet).
WORM	"Write Once Read Many". Einmal beschreibbarer optischer Speicher; verbreitetes Archivmedium in 5,25 Zoll, 12 Zoll und 14 Zoll
XML	Extensible Markup Language; Erweiterung der Programmiersprache HTML, innerhalb derer Daten nach individueller Definition in flexiblen Formaten dargestellt und übergeben werden können.
Zahlungsverkehrsplattform	⇒ Basiskomponente (zentrale) ⇒ BundOnline, die die Möglichkeit bietet, Gebühren für kostenpflichtige Leistungen der Verwaltung auf elektronischem Weg einzuziehen bzw. zu begleichen.
ZdA	⇒ "zu den Akten"
Zeichnungsvorbehalt	⇒ Geschäftsgangvermerk mit dem die ⇒ Schlusszeichnung eines Dokumentes dem Initiator des Geschäftsgangvermerkes vorbehalten bleibt
Zeitstempel	Datei mit Informationen zum Signaturzeitpunkt und Versanddatum/-zeit
Zertifizierung	Verfahren der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (im Bundesministerium des Innern) zur Überprüfung von Produkten hinsichtlich der Konformität mit dem DOMEA®-Konzept; Teilnahme ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden (s. Schriftenreihe der KBSt, Band 53, Dezember 2001) und erfolgt im Auftrag der Zertifizierungsstelle (KBSt) durch akkreditierte Prüfstellen auf der Basis des ⇒ Anforderungskataloges und eines Präsentationsszenarios. Die Ergebnisse werden auf der KBSt-Site veröffentlicht.

Begriff	Erläuterung
Zertifizierungsdiensteanbieter (ZDA)	Die ZDA bestätigen die Zugehörigkeit eines öffentlichen Schlüssels zu einer bestimmten Person, indem sie ein sogenanntes Zertifikat ausstellen. Die Anbieter von qualifizierten Zertifikaten haften für die Richtigkeit aller Informationen im Zertifikat zum Ausstellungszeitpunkt und für die ordnungsgemäße Registrierung eines allfälligen Widerrufs des Zertifikats.
Zu den Akten	zdA; ⇒ Schlussverfügung für den Fall, dass der Geschäftsvorfall abschließend bearbeitet ist oder in absehbarer Zeit nichts zu veranlassen ist und aus Sicht des Bearbeiters kein Anlass zur weiteren Behandlung des Geschäftsvorfalles besteht
Zum Vorgang	⇒ Verfügung für den Fall, dass der Geschäftsvorfall zu einem Vorgang gehört, zu dem bereits die Schlussverfügung ⇒ „Wiedervorlage“ oder ⇒ „zdA“ besteht
zur Sammlung	z.Sg.; Dokumente erhalten die ⇒ Schlussverfügung, wenn sie als Antwort auf ein Rundschreiben / Runderlass eingegangen sind und noch nicht bearbeitet werden sollen / können, da nicht alle benötigten ⇒ Dokumente vorliegen
Zwischenarchiv	Zentrale Einrichtung eines ⇒ Archivs, in der nicht mehr laufend benötigtes ? Schriftgut mehrerer Behörden oder mehrerer Organisationseinheiten aufbewahrt wird. Die abgebenden Behörden können auf ⇒ Schriftgut im Zwischenarchiv jederzeit zugreifen. Das ⇒ Archiv kann bereits mit der archivarisches Arbeit beginnen, bevor das ⇒ Altschriftgut aus dem Zwischenarchiv in das zuständige ⇒ Archiv transferiert wird und damit endgültig in die Verfügungsgewalt des Archivs übergeht

7 ANLAGEN

7.1 Anlage 1 - Schwachstellen der Vorgangsbearbeitung und Ansätze zur Unterstützung

Anhand der im Rahmen der konventionellen Vorgangsbearbeitung beschriebenen Teilprozesse werden nachfolgend die Schwachstellen hierzu aufgezeigt. Davon ausgehend werden bereits erste Ansatzpunkte für eine informationstechnische Unterstützung des Geschäftsgangs unter besonderer Berücksichtigung der IT-gestützten Schriftgutverwaltung und elektronischen Archivierung dargelegt.

Annahme externer Eingänge

Aus den verschiedenen Möglichkeiten, Schriftgut zu versenden (als Briefpost, Fax, E-Mail etc.), resultiert, dass externe Eingänge nicht mehr zwangsläufig an die Posteingangsstelle eines Ministeriums gelangen, sondern unmittelbar an den Bearbeiter geleitet werden (z. B. bei E-Mail oder lokalem Fax am Arbeitsplatz). Somit gestaltet sich der lückenlose Nachweis externer Eingänge problematisch. Als Konsequenz wird daher schon teilweise der Anspruch aufgegeben, sämtliche Eingänge zu erfassen. Unter dem Gesichtspunkt einer möglichst vollständigen Transparenz der Behandlung eines Geschäftsvorfalles wäre ein "integriertes Erfassungssystem für sämtliche Arten von Eingängen" wünschenswert⁴².

Im übrigen ist das Auftreten von Medienbrüchen bei der Eingangsstelle nur ein Hinweis auf ein den gesamten Prozess begleitendes Problem der Koexistenz bzw. Integration verschiedener Arten von Schriftgut.

Behandlung durch den Eingangsempfänger

Die Behandlung der Eingänge durch den Eingangsempfänger ist geprägt durch den "Zielkonflikt: Schnelligkeit der Bearbeitung versus frühzeitige Kenntnisnahme durch wichtige Stellen"⁴³. Je höher der Eingangsempfänger in der Organisationshierarchie angesiedelt ist, desto länger ist der Weg - und damit auch der Zeitverbrauch -, bis ein Eingang beim zuständigen Bearbeiter vorliegt.

⁴² Vgl. Engel 1996, S. 26.

⁴³ Reinermann 1992, S. 98.

Ein weiteres Problem der hierarchischen Stellung des Eingangsempfängers ist dessen Belastung mit einer großen Anzahl ihm unwichtiger Vorgänge. Insbesondere bei Abwesenheiten oder zu Spitzenzeiten kann es zu einer zusätzlichen Verzögerung in der Weiterleitung kommen. Ist andererseits der Eingangsempfänger zu niedrig angesiedelt, so ist auch hier mit einer Verzögerung der Bearbeitung durch das Klären von Zuständigkeit zu rechnen. Zudem birgt eine zu niedrige Einstufung der Eingangsempfänger die Gefahr, dass durch eine zu späte Information eine rechtzeitige Beteiligung der Leitungsstellen unterbleibt.

Für die Eingangsbehandlung wäre es daher von Vorteil, wenn Eingänge, die etwa aufgrund des Geschäftszeichens eindeutig zuzuordnen sind, direkt von der Posteingangsstelle an den zuständigen Bearbeiter weitergeleitet werden könnten. Der Vorgesetzte kann im Vorgangsbearbeitungssystem gezielt bzw. stichprobenartig nach Eingängen recherchieren und diese sichten. Alternativ kann der Vorgesetzte eine Kopie des Eingangs zur Kenntnis erhalten.⁴⁴

Weiterleiten im Geschäftsgang

Das Zuweisen und Weiterleiten im Geschäftsgang hat vor allem den Zweck, Leitungsstellen in allen Phasen über den Stand der Erledigung zu informieren und die Möglichkeit zu geben, auf den Geschäftsgang korrigierend Einfluss zu nehmen. Auch diese Regelung führt sehr schnell zur Überlastung der vertikalen Kommunikationswege und zu Verzögerungen im Gesamtverlauf sowohl durch Liegezeiten als auch durch die Tatsache, dass der Transport von Schriftgut in der Regel über den Botendienst erfolgt.

Neben einer Verkürzung der Transportzeit durch eine elektronische Übermittlung würde hier eine stärkere Delegation der Verantwortung auf die Bearbeitungsstellen bzw. ein weitgehender Verzicht der Leitungsstellen auf Zeichnungs- und Unterschriftenvorbehalte Abhilfe schaffen.⁴⁵ Der damit verbundene Verlust an Informationen über den Stand der Bearbeitung könnte kompensiert werden durch einen leichteren, direkten Zugriff auf die Vorgänge. Damit könnten auch Rücksprachen vermieden werden, die nur zum Sachstandsbericht anberaunt werden. Dem Instrument des Vortrags vom Bearbeiter beim Vorgesetzten würde da-

⁴⁴ Vgl. Engel 1996, S. 26.

⁴⁵ Vgl. Menne-Haritz 1996, S. 82.

gegen eine größere Bedeutung zukommen, um die Leitungsebene bei wichtigen Entscheidungen einzubeziehen.⁴⁶

Entwurfserstellung und -abstimmung

In der Vorgangsbearbeitung nimmt die federführende Stelle eine zentrale Koordinationsfunktion wahr, weil sie die Beteiligung der Mitzeichnenden und die Abstimmung des Entscheidungsentwurfs mit den Vorgesetzten organisieren muss. Engpässe liegen hier beim Zugang zu Informationen, die über die Registratur oder von anderen Beteiligten angefordert werden müssen, bei der Verteilung der notwendigen Unterlagen, bei der Koordination der Beteiligung (Reihenfolgen, Fristen, Verzögerungen etc.) und bei der Verwaltung verschiedener Versionen von Entwürfen, die zum Teil wieder in den Umlauf gebracht werden müssen.

- **Zugang zu Informationen**

Nach § 24 GGO I ist zur Bearbeitung "das erforderliche Schriftgut heranzuziehen". In der Praxis erfolgt dies, indem durch die Schriftgutverwaltung den Eingängen die entsprechenden Vorgänge beigelegt werden. Der Bearbeiter ist daher darauf angewiesen, dass die Schriftgutverwaltung, die die Vorgänge nicht inhaltlich behandelt, tatsächlich alle bearbeitungsrelevanten Akten beigelegt. Ist die Aktenauswahl unvollständig, so verzögert sich die Bearbeitung durch die Nachforderung der benötigten Unterlagen. Häufig ist es dem Bearbeiter jedoch gar nicht möglich, die Vollständigkeit der Unterlagen zu prüfen, da eine Recherche und ein direkter Zugriff auf den Aktenbestand durch den Bearbeiter nicht möglich ist. Werden zur Bearbeitung Unterlagen benötigt, welche sich im Umlauf befinden, so ist ein Zugriff auf diese nur schwer möglich.

- **Verteilung von notwendigen Unterlagen**

Um eine möglichst zügige Bearbeitung zu erreichen, wäre es sinnvoll, immer dann, wenn es von der Sachlage und dem Entscheidungsverfahren her vertretbar ist, Unterlagen sternförmig zu verteilen und parallel zu bearbeiten. Aufgrund des Unikatcharakters von papiergebundenen Informationen sind hierfür bei konventioneller Bearbeitung besondere Kopier- und Transportanstrengungen notwendig.⁴⁷

Das Unikatproblem führt auch dazu, dass das Beifügen von Teilen eines Vorgangs zum aktuell zu beurteilenden Entwurf aufgrund des hohen Kopieraufwands meist unterbleibt, obwohl dies für eine mündliche

⁴⁶ Vgl. Engel 1996, S. 26.

⁴⁷ Vgl. Knaack 1996, S. 37.

Vorabstimmung des Entwurfs hilfreich wäre und Irritationen und weitere Iterationen im schriftlichen Abstimmungsprozess ersparen könnte.

- **Koordination der Beteiligung**

Abhängig von der Komplexität eines Geschäftsvorfalles und dem Grad seiner Vorherbestimmtheit ist es unterschiedlich schwierig, vorab zu definieren, wer an der Vorgangsbearbeitung zu beteiligen ist. Handelt es sich um wiederkehrende und demnach strukturierte Vorgänge, so steht der Laufweg weitestgehend fest. Der Federführende wird dann durch das explizite, wiederholte Festlegen des Laufwegs unnötig belastet. Andererseits ist bei komplexen Vorgängen die Unterstützung des Bearbeiters bei der Ermittlung der zu beteiligenden Stellen relativ gering. Hier könnte es beispielsweise hilfreich sein, wenn außer der Übersicht über die Aufgabengebiete, welche der Geschäftsverteilungsplan liefert, auch ein Überblick über die bearbeiteten Vorgänge möglich wäre.

Ist das Mitzeichnungsverfahren einmal angestoßen, so ist für den Federführenden der Stand der Bearbeitung nur wenig transparent. Da der inhaltliche Bearbeitungsfortschritt von der Schriftgutverwaltung nicht erfasst wird, sind zur Klärung der Fragen, welche Stellen einen Entwurf bereits mitgezeichnet haben, und wo der Entwurf gerade zur Mitzeichnung vorliegt, zeitaufwendige und umständliche persönliche oder telefonische Rücksprachen erforderlich.⁴⁸

- **Erstellen und Verwalten verschiedener Versionen von Entwürfen**

Werden im Rahmen des Mitzeichnungsverfahrens Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zu einem Entwurf gemacht, so fertigt die federführende Stelle einen überarbeiteten Entwurf. Neben der eigentlichen inhaltlichen Konsensfindung wird sie hierbei stark durch "Routinetätigkeiten wie der textuellen Übernahme von Änderungsvorschlägen belastet".⁴⁹

Entwurfskommentierung und Mitzeichnung

Wird bei der Mitzeichnung im Umlaufverfahren von einem Mitzeichnenden ein Änderungsvorschlag gemacht, nachdem andere Stellen bereits mitgezeichnet haben, so wird ein erneuter Umlauf des geänderten Vorschlags notwendig. Dies ist selbst dann erforderlich, wenn die Änderung unstrittig ist, da nur so die Zustim-

⁴⁸ Vgl. Knaack 1996, S. 39.

⁴⁹ Vgl. auch Reiner mann 1992, S. 115.

mung der Beteiligten zum geänderten Entwurf erfolgen kann. Gerade bei unstrittigen Änderungen ist dieser zusätzliche Koordinations- und Zeitaufwand kaum noch zu rechtfertigen. Eine Verkürzung der Abstimmungswege könnte durch die Einrichtung von temporären Gruppenablagen erreicht werden, in denen für die Zeit des Abstimmungsprozesses die benötigten Unterlagen allen Beteiligten zur Einsicht zur Verfügung stünden, und Änderungsvorschläge mit einer entsprechenden Benachrichtigung eingestellt werden könnten.⁵⁰

Verwalten des Schriftguts

Der Zeitpunkt, zu dem die Registratur in die Vorgangsbearbeitung eingebunden wird, liegt oft erst nach der Bearbeitung. Im Sinne einer systematischen und kontinuierlichen Dokumentation des Bearbeitungsprozesses wäre es jedoch wünschenswert, wenn die Registratur möglichst schon während der Eingangsbehandlung eingeschaltet und das Geschäftszeichen bestimmt werden könnte. "Eingänge sind möglichst noch vor der Bearbeitung mit dem Geschäftszeichen (§ 4 Abs. 1) der aktenführenden Stelle deutlich sichtbar zu versehen und bei Bedarf zu registrieren (§ 9)".

Die nachfolgend beschriebenen Schwachstellen ergeben sich einerseits aus den bei der Schriftgutverwaltung eingesetzten Hilfsmitteln. Andererseits resultieren sie aus dem Medium, auf dem das Schriftgut vorliegt.

Beim Einsatz von konventionellen Hilfsmitteln wie Karteien und Verzeichnissen werden im Normalfall Metainformationen zum Schriftgut redundant erfasst, um eine Recherche im Schriftgutbestand nach unterschiedlichen Recherchekriterien zu ermöglichen. Gleichwohl kann bei der Recherche immer nur eindimensional nach einer Metainformation gesucht werden. Außerdem lassen sich häufig "gewünschte Informationen bzw. Akten und Dokumente nicht aus den Registraturhilfsmitteln ... ermitteln, sondern sind Ergebnis des 'guten Gedächtnisses' des Registrators. Die personelle Abhängigkeit des Erfolgs einer Recherche wird insbesondere bei Abwesenheit des Registrators zum Problem"⁵¹. Seitens der bearbeitenden Stellen wäre ein direkter Zugang zur Registratur wenigstens zu Recherchezwecken im "eigenen" Aktenbestand hilfreich, und das Finden und Bereitstellen von Schriftstücken könnte verbessert werden, wenn außer dem Aktenzei-

⁵⁰ Vgl. Engel 1996, S. 27.

⁵¹ Knaack 1996, S. 38.

chen und allgemeinen kontextbezogenen Recherchemerkmalen auch ein inhaltsbezogenes Suchen möglich wäre.⁵²

Bei der Zuordnung von Schriftgut zum Aktenbestand ergibt sich das Problem, dass dieses häufig mehreren Sachzusammenhängen zuzuordnen ist. Dies kann nur durch aufwendiges Fertigen von Kopien und durch Verweise erfolgen.

Die Aufgabe des Verbleibsnachweises von Akten gestaltet sich häufig schwierig, da diese in der Praxis auch ohne Kenntnis der aktenverwaltenden Stelle von einem Bearbeiter an den nächsten weitergegeben werden. Hierdurch gestaltet sich auch die Suche nach in der Bearbeitung befindlichem Schriftgut sehr aufwendig.

Die Überwachung von Terminen und Fristen (beispielsweise Wiedervorlagetermine und Aufbewahrungsfristen) durch herkömmliche Hilfsmittel wie Fristenkalender und Wiedervorlageregal ist aufwendig und fehleranfällig⁵³, so dass der Bearbeiter häufig diese Fristen zusätzlich überwacht.⁵⁴

Zeichnen, Schlusszeichen, Schlussbehandlung und Postausgang

Wie beim Weiterleiten im Geschäftsgang stellt auch bei der Zeichnung durch vorgesetzte Stellen die Weitergabe über den Botendienst eine Verzögerung des Gesamtablaufs dar. Werden zudem im Rahmen der Zeichnung durch die Vorgesetzten umfangreiche Änderungen am Entwurf notwendig, so ist gegebenenfalls ein Reinentwurf zu fertigen, so dass es auch hier zu einer weiteren Verzögerung und zu zusätzlichem Arbeitsaufwand kommt, der jedoch nicht zur Verbesserung des Gesamtergebnisses beiträgt.

7.2 Anlage 2 - Informationsarten in der Vorgangsbearbeitung

Die für die Vorgangsbearbeitung relevanten Informationen können wie folgt charakterisiert werden.

- **Primärinformationen**

⁵² Vgl. Engel 1996, S. 28.

⁵³ Wird beispielsweise ein Vorgang, bei dem eine Wiedervorlagefrist läuft, durch einen anderen Bearbeiter angefordert, so besteht die Gefahr, dass dieser dem Bearbeiter nicht rechtzeitig zum Wiedervorlagetermin zugeleitet wird, da er vorzeitig aus dem Wiedervorlageregal entnommen wurde.

⁵⁴ Vgl. Knaack 1996, S. 39.

Primärinformationen beschreiben den eigentlichen Inhalt eines Dokuments. Sie können sowohl in analoger Form als Inhalt eines Papierdokuments oder in digitaler Form als Inhalt eines elektronischen Dokuments (Datei) vorliegen.

• **Metainformationen**

Metainformationen sind inhaltliche Merkmale und Ordnungsmerkmale zu Papier- bzw. elektronischen Dokumenten, Vorgängen und Akten. Sie dienen dem Nachweis des Schriftguts und der Recherche im Vorgangsbearbeitungssystem. Durch sie können auch Dokumente in Papierform nachgewiesen werden, selbst wenn sie nicht in elektronischer Form verfügbar sind. Insbesondere bei der Bearbeitung von Hybridakten dienen Metainformationen dem einheitlichen Nachweis und ermöglichen eine einfache, flexible Recherche nach Papier- und elektronischem Schriftgut.

• **Protokoll- und Bearbeitungsinformationen**

Protokollinformationen werden in Abhängigkeit vom IT-Unterstützungsgrad vom System automatisch generiert. Hierzu zählen z. B. der aktuelle Standort des Vorgangs, der Zeitpunkt der Zuordnung eines Dokuments zu einem Vorgang etc.

Bearbeitungsinformationen wie Verfügungen und Geschäftsgangvermerke werden von Mitarbeitern während der Bearbeitung des Vorgangs in der Ministerialverwaltung einzeldokumentbezogen bzw. zum Vorgang angelegt.

In Abhängigkeit vom Grad der IT-Unterstützung tragen Protokoll- und Bearbeitungsinformationen lediglich informatorischen Charakter (ggf. als Metainformationen) und/oder steuern die konkrete Bearbeitung eines Vorgangs.

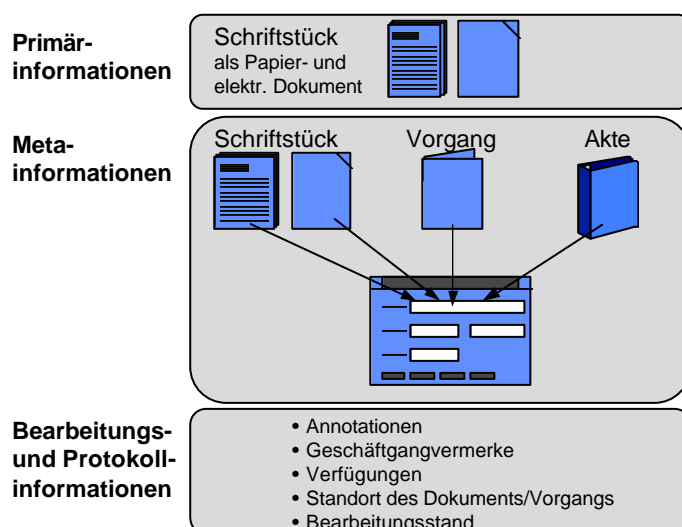


Abbildung 16: Informationsarten

7.3 Anlage 3 – Der Vorgangsbegriff

In der Terminologie der öffentlichen Verwaltung wird der Begriff Vorgang in zwei unterschiedlichen Bedeutungen verwendet.⁵⁵

- **Vorgang in der Objektsicht (dokumentbezogene Sicht)**

Stehen im Mittelpunkt der Betrachtung die einzelnen Objekte der Bearbeitung des Vorgangs, beschreibt der Begriff Vorgang die Gesamtheit dieser Einzelmaßnahme betreffenden Schriftguts. Die kleinste Einheit des Schriftguts stellt das Schriftstück in Form von Eingangsschreiben, Aktenvermerken u. a. dar.

Im Sprachgebrauch der Informationstechnik wird in diesem Zusammenhang häufig von Dokumenten gesprochen, die sowohl in Papierform als auch in elektronischer Form als Datei vorliegen können.

Inhaltlich zusammengehörende Schriftstücke werden in einem Vorgang chronologisch geordnet zusammengefasst.

Die Akte bezeichnet eine nach bestimmten Kriterien geordnete Zusammenfassung von Schriftstücken und/oder zu den Akten gelegten Vorgängen.

- **Vorgang in der Prozesssicht**

In der Prozesssicht beschreibt der Terminus Vorgang die kleinste operationalisierte Einheit einer Verwaltungsmaßnahme mit einem abgeschlossenen, maßnahmebezogenen Arbeitsergebnis⁵⁶, d. h. eine konkrete Einzelmaßnahme (Geschäftsvorfall) einer Behörde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Im Vordergrund dieser Sichtweise steht der Ablauf bzw. Prozess der Bearbeitung des Vorgangs.

Der Vorgang beschreibt dann eine Folge von Bearbeitungsschritten (z. B. Nachweis des Posteingangs, Mitzeichnung), die von einem Bearbeiter oder mehreren Bearbeitern in einer bestimmten Reihenfolge ausgeführt werden.

⁵⁵ Vgl. Knaack 1996, S. 8 ff.

⁵⁶ Goeth 1988, S. 13.

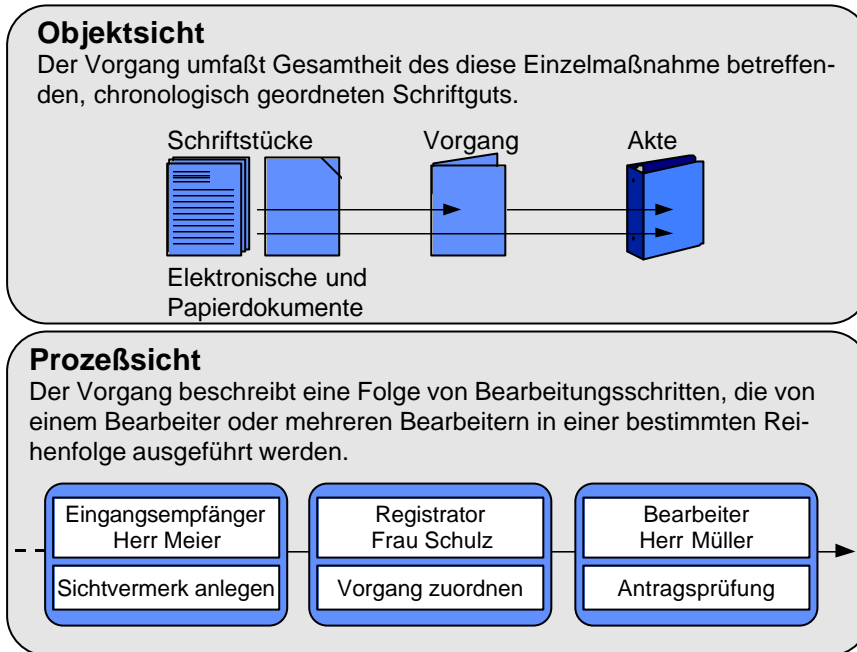


Abbildung 17: Prozess- und Objektsicht eines Vorgangs

7.4 **Anlage 4 - Das Akten- und Vorgangskonzept der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung**

Nach der Definition des International Council on Archives (ICA) Committee on Electronic Records sind elektronische Akten „aufgezeichnete Informationen, die zu Beginn, während oder bei Beendigung einer Tätigkeit erzeugt, erfasst oder empfangen wurden und deren Inhalt, Kontext und Struktur zum Beweis oder Nachweis dieser Tätigkeit ausreichen.“⁵⁷ In Systemen zur elektronischen Vorgangsbearbeitung werden Inhalt, Kontext und Strukturmerkmale einer Akte informationstechnisch in verschiedenen Objekten - Dokumenten, Vorgängen und Akten - abgebildet.

Grundlage der Bearbeitung von Geschäftsvorfällen sind *Dokumente*. Sie sind der wichtigste Träger des Inhalts (Primärinformationen). Folglich bilden Dokumente auch bei IT-gestützter Vorgangsbearbeitung die Grundeinheit zur Speicherung von Primärinformationen.

Dokumente werden in *Vorgängen* bearbeitet. Vorgänge fassen die Unterlagen zu einem Geschäftsvorfall zusammen, der aus Sicht der Aufgabenerledigung die elementare Handlungseinheit bildet. Im Vorgang wird der Bearbeitungsprozess durch Geschäftsgangvermerke und Verfügungen, Sichtvermerke und Annotationen nachgewiesen. Die den Entstehungs- und Bearbeitungszusammenhang nachweisenden Bearbeitungs- und Protokollinformationen (Kontextinformationen) werden mit den Vorgängen in nicht veränderbarer Form im System gespeichert.

Akten bilden den übergeordneten sach- und organisationsbezogenen Rahmen für die Bearbeitung des Schriftguts. Deshalb gilt auch bei IT-gestützter Vorgangsbearbeitung, dass sämtliche Dokumente und Vorgänge, die zum Nachweis des Verwaltungshandeln benötigt werden, im Verlauf der Bearbeitung Bestandteil einer Akte werden. Die Zuordnung von Dokumenten und Vorgängen zu Akten muss nach der Erfassung der Metainformationen jederzeit nachweisbar sein. Akten sind demnach auch bei elektronischer Speicherung und Verwaltung von Schriftgut das primäre, benutzerunabhängige, sachsystematische Ordnungskriterium. Vorgänge bleiben jedoch als Untereinheiten der Akte erhalten, weil in ihnen die Bearbeitungs- und Protokollinformationen zum Bearbeitungsprozess gespeichert sind.

Aus verwaltungsorganisatorischer Sicht ist es gegenüber der bisherigen Aktenführung als Vorteil zu bewerten, dass die im Verlauf der Bearbeitung eines Geschäftsvorfalles entstehenden Schriftstücke sowohl über den

⁵⁷ Zit. nach INSAR-Leitlinien 1998, S. 12.

Vorgang im Bearbeitungszusammenhang als auch in der chronologischen Ordnung der Akte angezeigt werden können. Auf sich daraus ergebende Unterschiede zwischen der konventionellen, papiergebundenen Ablage, der elektronischen Ablage sowie auf die beim Übergang von der konventionellen zur elektronischen Ablage entstehenden Mischformen wird in den folgenden Abschnitten detaillierter eingegangen.

- **Die elektronische Aktenablage**

In der elektronischen Aktenablage können elektronische Dokumente direkt einer Akte zugeordnet werden. Die Bildung von Bänden ist nicht erforderlich, da die elektronische Akte kein physisches Behältnis mit bestimmten Grenzen ist. Der Akte als sachlogischer Zusammenfassung von Dokumenten kann eine unbegrenzte Anzahl von elektronischen Dokumenten zugeordnet werden.

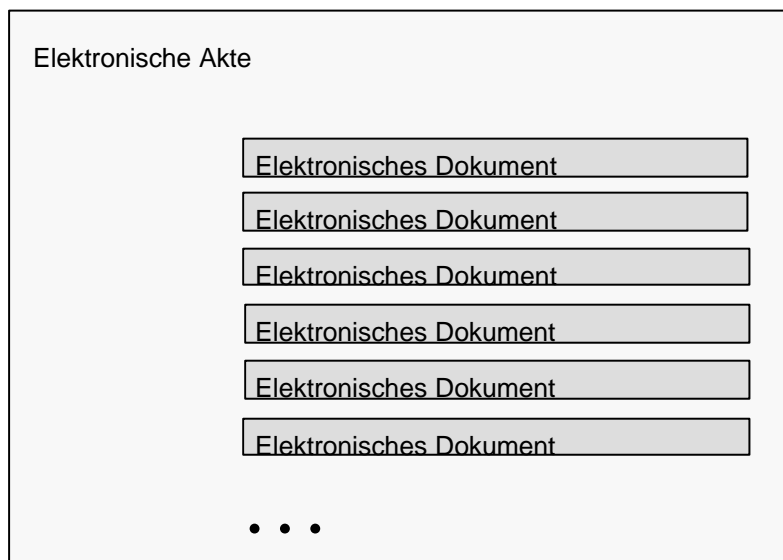


Abbildung 18: Ablagestruktur der elektronischen Aktenablage ohne Verwendung des Vorgangs

Optional können Dokumente innerhalb einer Akte zu Vorgängen zusammengefasst werden. Die Ablagestruktur entspricht dann der in [Abbildung 19](#) dargestellten Ablagestruktur der IT-gestützten Bearbeitung der Vorgänge.

Formatiert: Schriftart: (Standard) Arial

Formatiert: Schriftart: (Standard) Arial, Rechtschreibung und Grammatik prüfen

Gelöscht: Abbildung 19

- **Die Ablagestruktur bei IT-gestützter Bearbeitung der Vorgänge**

Auch bei der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung werden elektronische Dokumente in Akten zusammengefasst. Innerhalb der Akte werden die zu einem Geschäftsvorfall gehörenden Dokumente jedoch zusätzlich in einem Vorgang gebündelt.

Der Nachweis des Verbleibs erfolgt hier nicht auf der Ebene des Papierbandes, sondern auf der Ebene des elektronischen Vorgangs.

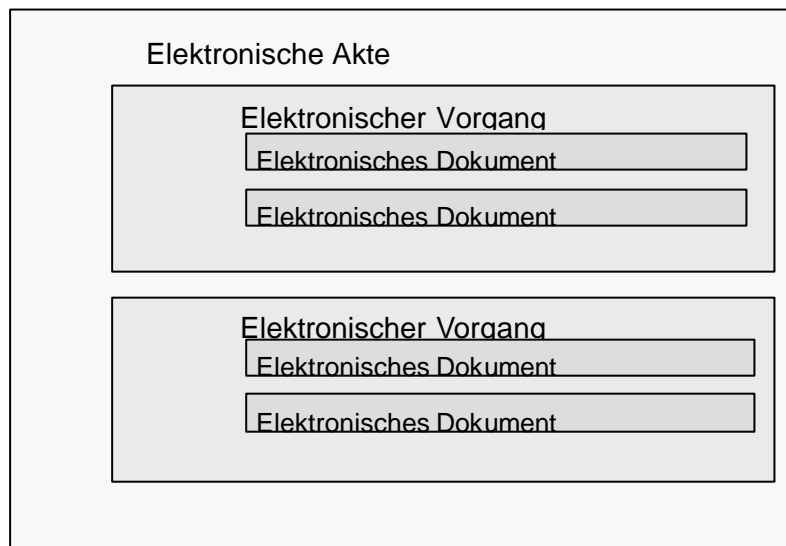


Abbildung 19: Ablagestruktur bei IT-gestützter Bearbeitung der Vorgänge

- **Die Ablagestruktur bei Hybridakten**

Ziel der Einführung von IT-gestützter Vorgangsbearbeitung ist eine möglichst ganzheitliche IT-Unterstützung des Geschäftsgangs. Da aber das Arbeiten mit elektronischen Akten in der Regel nicht in einem Zug für alle Akten erfolgen kann, muss gewährleistet werden, dass sowohl Papier- als auch elektronisches Schriftgut im Vorgangsbearbeitungssystem verwaltet und schrittweise von der papiergebundenen zur papierlosen Vorgangsbearbeitung übergegangen werden kann. Dabei sollten die papiergebundene sowie die elektronische Ablage in einer *einheitlichen* Struktur mit den Objekten Akte, Vorgang (bzw. Aktenband) und Dokument abgebildet werden.

Bei der papiergebundenen Bearbeitung im Rahmen einer Hybridakte kann das Vorgangsobjekt genutzt werden, um den Band abzubilden

(Abbildung des Aktenbands als Aufbewahrungsort für Papierschriftstücke). Papierschriftstücke werden in elektronisch registrierten Aktenbänden durch ihre Metainformationen nachgewiesen und chronologisch sortiert.

Die Nutzung des Vorgangsobjektes zum einen als Aktenband (papiergebundene Bearbeitung) und zum anderen als Vorgang (IT-gestützte Bearbeitung) gewährleistet, dass in der elektronischen Akte sowohl Papierbände als auch elektronische Vorgänge einheitlich verwaltet werden können. Bei der Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung ist es also möglich, zu jedem Zeitpunkt von der papiergebundenen zur elektronischen Bearbeitung überzugehen, ohne die Ablage- und Datenstruktur zu ändern.

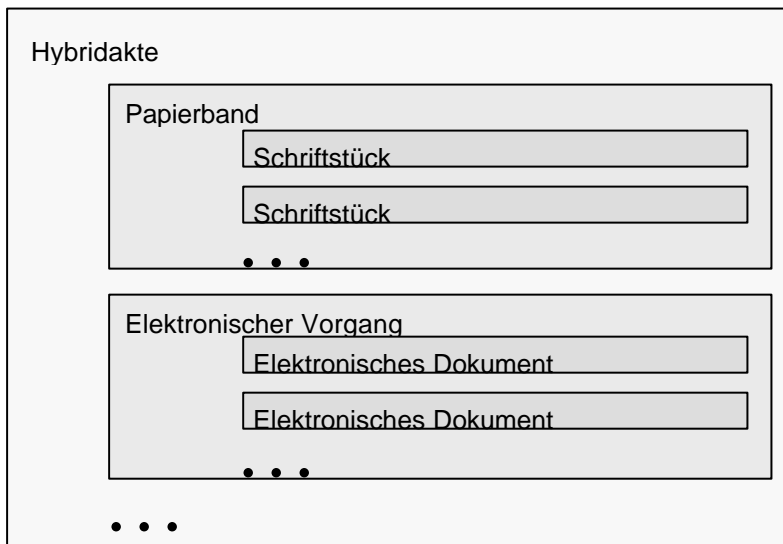


Abbildung 20: Ablagestruktur bei Hybridakten

Kennzeichnung von Akten, Vorgängen (Aktenbänden) und Dokumenten

- **Kennzeichnung von Akten durch das Geschäftszeichen**

Das *Geschäftszeichen* stellt das eindeutige Identifikationsmerkmal der Akte dar und besteht aus der Kurzbezeichnung der aktenführenden Organisationseinheit und dem Aktenzeichen, welches sich zusammensetzt aus dem Aktenplankennzeichen, gegebenenfalls erweitert um ein Ableitungskennzeichen (freie oder feste Ableitung), der laufenden Nummer der Akte sowie ggf. dem Kennzeichen der Sondersachakte (vgl. § 7 RegR).

Neben der Möglichkeit zur manuellen Eingabe des Geschäftszeichens sollte eine Eingabeunterstützung vorhanden sein, mit der ein

direkter Zugriff auf den elektronischen Aktenplan bzw. die Abbildung der Organisationseinheiten zur Eingabe der organisatorischen (federführende Organisationseinheit) bzw. sachlichen Komponente (Aktenplankennzeichen) möglich ist. Die laufende Nummer kann vom System sowohl automatisch generiert als auch manuell vergeben werden. Darüber hinaus sollten freie und feste Ableitungen als Bestandteile des Geschäftszeichens vergeben werden können. Um eine eindeutige Identifizierung der Akte zu gewährleisten, ist die Eindeutigkeit des Geschäftszeichens sicherzustellen. Neben der Prüfung der Eindeutigkeit ist eine semantische und syntaktische Plausibilitätsprüfung vorzunehmen.

Da das Geschäftszeichen von Behörde zu Behörde als auch innerhalb der Behörde nach unterschiedlichen Regeln gebildet wird, soll die Abbildung des spezifischen Geschäftszeichens ohne Programmieraufwand durch den Anwender selbst realisiert werden können. Daher sind insbesondere bei der Geschäftszeichenbildung hohe Anforderungen an die Parametrisierbarkeit und Flexibilität des Systems zu stellen.

Bei Veränderungen der Aufbauorganisation, Ressortumbildungen u. ä. und Veränderungen des Aktenplans muss die Möglichkeit bestehen, existierende Geschäfts- und Aktenzeichen protokolliert zu ändern (Umschreibung).

- **Kennzeichnung von Vorgängen und Aktenbänden**

Eindeutiges Identifikationsmerkmal von Vorgängen ist das *Vorgangskennzeichen*. Es besteht aus dem Geschäftszeichen der Akte und einer laufenden Nummer zur Identifizierung des Vorgangs innerhalb der Akte.

Aktenbände werden wie Vorgänge durch das Geschäftszeichen der Akte und eine laufende Nummer identifiziert. Elektronischen Vorgänge und Papierbände sind durch eine spezifische Kennzeichnung voneinander zu unterscheiden.

- **Kennzeichnung von Dokumenten**

Elektronische Dokumente und durch Metainformationen nachgewiesene Papierschriftstücke müssen durch eine Dokumentnummer eindeutig identifiziert werden. Die Zuordnung der Dokumentnummer kann automatisch durch das System erfolgen.

8 LITERATURVERZEICHNIS

- Engel, Andreas Verwaltungsreorganisation mit Referenzmodellen. Ein Beitrag zur Konzeption der Vorgangsunterstützungsumgebung für die öffentliche Verwaltung. Beitrag zur 17. Saarbrücker Arbeitstagung: „Kundenorientierung in Unternehmen, Dienstleitung und Verwaltung“, vom 30.09.-02.10.1996, 1996
- Goeth, Franz Informationstechnik als Werkzeug des Verwaltungshandelns, Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Schriftenreihe Verwaltungsorganisation Band 13, Bonn 1988
- INSAR-Leitlinien Leitlinien für den Umgang mit elektronischen Informationen. Maschinenlesbare Daten und elektronische Dokumente, aktualisierte und erw. Aufl., Luxemburg 1988. In: INSAR-Europäische Archivnachrichten, Beilage III 1997
- Knaack, Ildiko Handbuch IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung, 2003
- Knaack, Ildiko IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung. INFORA-Schriftenreihe Moderne Verwaltung Band 1. Berlin 1996
- Menne-Haritz, Angelika Akten, Vorgänge und elektronische Bürosysteme. Marburg 1996 (Veröffentlichungen der Archivschule)
- Reinermann, Heinrich Verwaltungsorganisatorische Probleme und Lösungsansätze zur papierlosen Bearbeitung der Geschäftsvorfälle – Die GGO I im Lichte elektronischer Bürosysteme. Bundesministerium des Innern, (Hrsg.), Schriftenreihe Verwaltungsorganisation Band 15, Bonn 1992