

Projekt ELAN: Elektronische Akte Nürnberg
hier: Anträge der Stadtratsfraktion der SPD vom 30.03.09 und der Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 02.04.09

I. **Sachverhalt:**

Der Einsatz eines elektronischen Dokumentenmanagement- und Archivierungssystems (DMS) für die städtische Verwaltung ist zunächst die konsequente und erforderliche Weiterentwicklung des bereits heute erreichten luK-Einsatzes. Als Fachverfahren sind solche Systeme bereits erfolgreich im Einsatz (z.B. für das Rats-Informationssystem oder die elektronische Bauakte). Für eine effiziente und erfolgreiche Weiterentwicklung der IT-Unterstützung ist jedoch die Schaffung einer einheitlichen technischen Plattform für die Stadt Nürnberg erforderlich. Als Fernziel sollen die zahlreichen Fachverfahren der Stadtverwaltung ein einheitliches System zur dauerhaften Archivierung nutzen.

Doch während nahezu jedes Schriftstück zunächst in elektronischer Form entsteht, wird die Verbindlichkeit zur Zeit erst durch die Papierform erreicht. Durch die Vermischung von papiergebundener und elektronischer Bearbeitung entsteht letztlich eine gemischte Datenhaltung die weder in Papierform noch in elektronischer Form die erforderliche Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit besitzt.

Um diesen Nachteil zu begegnen wird in der öffentlichen Verwaltung immer stärker bereits die elektronische Unterstützung der Vorgangsbearbeitung vorangetrieben (elektronische Vorgangsbearbeitung). Als Initialzündung in der Bundesrepublik kann dabei der Umzug großer Teile der Bundesverwaltung von Bonn nach Berlin genannt werden. Dabei haben Bundesverwaltungsamt und Bundesarchiv seit einem Jahrzehnt entsprechende Erfahrungen gesammelt; weite Bereiche des Verwaltungshandelns werden heute elektronisch abgewickelt. Für die Stadtverwaltung Nürnberg soll in dem aktuellen Pilotprojekt bei Av und OrgA die organisatorische und technische Basis geschaffen werden. Aufbauend auf den Erkenntnissen aus dem Pilotprojekt soll der Einsatz der elektronischen Aktenführung ausgebaut werden.

1. Umfang des Pilotprojektes

Wie ursprünglich vorgesehen, sind die Dienststellen Av und OrgA am Pilotprojekt beteiligt (Av hatte bereits bei den Vorstudien seit dem Jahr 2001 seine grundsätzliche Bereitschaft erklärt, als Pilotdienststelle zu dienen). Lediglich im Zusammenhang mit einem übergreifenden Projekt ist ein Mitarbeiter von Pr auf freiwilliger Basis in den Arbeitsablauf mit eingebunden worden. Entgegen einer möglichen Interpretation der Darstellung in der Presse ist das Pilotprojekt nicht ausgeweitet worden. Die Darstellung in der Presse bezieht sich somit auf eine Perspektive, nicht auf die derzeitige operative Umsetzung. Von Herrn OBM wurde zudem am 03.04.09 festgelegt, dass für die Dauer des Pilotprojekts der Kreis der Anwender nicht erweitert wird; dies betrifft auch die Aufgabengebiete, in denen ausschließlich die Archivierungskomponente (Dokumentenmanagementsystem – DMS) eingesetzt werden soll.

Zielsetzung des Pilotprojektes ist es u.a., aufgrund der gewonnenen Erfahrungen ein Konzept für eine spätere Ausweitung auf andere Ämter zu erstellen. Dabei werden Möglichkeiten und Grenzen einer elektronischen Vorgangsbearbeitung einschließlich der Archivierungskomponente aufzuzeigen und zu berücksichtigen sein. Nachdem sich die ursprünglich anvisierte Zeitschiene als nicht ausreichend erwiesen hat, um umfassende Erfahrungen zu gewinnen, ist das Pilotprojekt jetzt bis Ende

2009 terminiert. Die Erkenntnisse und ein Vorschlag für das weitere Vorgehen werden in einem Abschlußbericht zusammengefasst, der dann den Gremien vorgelegt werden wird.

2. Aufgetretene Probleme und eingeleitete Maßnahmen

Die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung stellt zweifellos einen Paradigmenwechsel im Verwaltungshandeln dar, der für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine erhebliche Veränderung ihrer gewohnten Arbeitsweise mit sich bringt. Auf Papier als Arbeitsmaterial wird auch künftig nicht verzichtet werden können und das viel zitierte papierlose Büro wird es auch auf längere Sicht nicht geben. Dennoch verändern sich gewohnte Arbeitsabläufe und neue Gewohnheiten müssen sich erst bilden. Dies ist eine Herausforderung, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter individuell sehr unterschiedlich schnell bewältigen.

Dass es im Rahmen der Einführung zu Irritationen und Widerständen kommen würde, war daher zu erwarten. Trotz Schulungen und flankierender Hilfen konnten diese Irritationen bis jetzt noch nicht bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern überwunden werden.

Die nach einem auf die Stadt Nürnberg abgestimmten Schulungskonzept durchgeführten Schulungen (jeweils zweieinhalb Tage) sind sehr positiv aufgenommen worden, erwiesen sich allerdings im Rahmen der praktischen Anwendung als noch nicht ausreichend, um selbständig die erforderliche Routine zu erlangen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Einführung neuer komplexer Verfahren erwiesen sich aus heutiger Sicht für die Einführung von ELAN im Nachhinein als noch nicht ausreichend. Das Ziel eines Pilotprojektes ist es ja gerade solche Erfahrungen zu sammeln und Lösungsansätze zu finden.

Daher wurden folgende weitere Maßnahmen durchgeführt oder veranlasst, die bereits zu einer deutlichen Verbesserung der Akzeptanz geführt haben:

- wöchentliche Vertiefungsworkshops sowohl bei Av als auch bei OrgA, in denen neben Bedienungs- insbesondere organisatorische Fragestellungen vorgestellt und diskutiert werden, um sie in der Folge einer Lösung zuzuführen,
- individuelle Unterstützung am Arbeitsplatz und differenzierte Ausgestaltung der relevanten Arbeitsprozesse,
- umfangreiche Konfigurationsanpassungen sollen vorgenommen werden mit dem Ziel, die erkannten Schwachstellen der vorliegenden Konstellation in enger Zusammenarbeit mit dem Hersteller zu beseitigen,
- eintägige Nachschulungen, in denen in kleinen Gruppen stärker auf die individuellen Schwierigkeiten eingegangen wird.

Außerdem sollen in der nächsten Zeit auch die bereits umgesetzten Prozesse dahingehend überprüft werden, ob der erwartete Nutzen erkennbar wird und entsprechend korrigierend im Sinne einer Prozessoptimierung eingegriffen werden. Es war schlechterdings nicht möglich, eine Prozessoptimierung bereits im Vorfeld und ohne die konkreten Erfahrungen mit dem System vorzunehmen. In künftigen Fällen wird diese Erfahrung selbstverständlich genutzt werden.

Als Zwischenergebnis lässt sich erkennen, dass die Routine im Umgang mit dem System von ausschlaggebender Bedeutung ist: Je häufiger jemand damit arbeitet,

desto eher wird ein Nutzen spürbar und desto positiver ist die Einstellung zum System.

3. Auswahl und Beauftragung der Fa. Fabasoft

Zur Unterstützung der E-Government-Anwendungen des MEDIA@Komm-Projektes und damit auch zur Einführung einer neuen Basis-Technologie wurde 2001 bei der Stadt Nürnberg – gemeinsam mit den Städten Erlangen, Fürth und Schwabach – ein Dokumentenmanagement-System (DMS) eingeführt.

Nach einem gemeinsamen Auswahlverfahren fiel die Entscheidung zugunsten eines Produktes, welches u. a. das Bundesverwaltungsamt als Basis nutzte. Dieses Produkt wurde später jedoch nicht mehr für die Bedürfnisse der Verwaltung weiter entwickelt, sodass sich über den Umfang der realisierten Anwendungen hinaus die weitere Nutzung als strategisches Produkt als zu unwirtschaftlich darstellte.

Im Frühjahr 2004 hat der Freistaat Bayern unter Federführung des Innenministeriums einen europaweiten Teilnahmewettbewerb für ein elektronisches Vorgangsbearbeitungssystem (auf der Basis eines DMS) gestartet, an dem sich 24 Unternehmen beteiligt haben. Als Ergebnis des Teilnahmewettbewerbes wurde der Auftrag an die Firma Fabasoft mit dem Produkt eGov-Suite 6.0, vergeben. Im April 2005 wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Freistaat Bayern und der Firma Fabasoft geschlossen, die eine Öffnungsklausel für bayerische Kommunen enthält.

Die Firma Fabasoft ist auf Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung fokussiert und auf diesem Feld europaweit tätig. Als Referenzen in Deutschland sind – neben der aktuellen Einführung beim Freistaat Bayern mit geplanten 90.000 Arbeitsplätzen – verschiedene Bundesbehörden (z.B. Eisenbahnbundesamt), Landes- und Bundesministerien (z.B. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) sowie im Kommunalbereich die Stadt Plauen, das Kreisverwaltungsreferat München, der Bezirk Oberbayern bekannt. In Österreich arbeiten z.B. der Magistrat der Stadt Wien oder die Städte Salzburg und Linz bereits seit Jahren erfolgreich mit dem Produkt „Fabasoft eGov-Suite“.

Schon während des Ausschreibungsprozesses des Freistaates Bayern war der Städteverbund in Kontakt mit den Ansprechpartnern des Bayerischen Staatsministeriums des Innern (StMI). Nach intensiver Beschäftigung mit dem Produkt hat sich das interkommunale DMS-Team aufgrund der eindeutigen Vorteile und insbesondere der für die Verwaltung ausgelegten Funktionalitäten gegen die Beibehaltung des bisherigen DMS-Produktes und für die Einführung von Fabasoft eGov-Suite als strategisches DMS-Produkt ausgesprochen.

Durch die Öffnungsklausel im Rahmenvertrag zwischen dem Freistaat Bayern und der Fa. Fabasoft bezüglich der bayerischen Kommunen war ein Beitritt zu diesem Rahmenvertrag für die Stadt Nürnberg möglich, ohne eine erneute Ausschreibung durchführen zu müssen, da die Ausschreibung auf Landesebene bereits erfolgt war und eine eigene Ausschreibung aufgrund des wesentlich niedrigeren Nutzungsumfanges keinesfalls bessere, sondern in jedem Fall schlechtere finanzielle Bedingungen ergeben hätte. Dieses verfahrensrechtlich einwandfreie Verfahren wird häufig auch bei anderen Rahmenverträgen angewandt.

Eine längerfristige Bindung an Fabasoft ist weder durch den Rahmenvertrag noch durch konkrete Beauftragungen gegeben. Während die vorhandenen Software-Lizenzen unbefristet Gültigkeit besitzen, sind Pflege- und Supportverträge mit einer jährlichen Kündigungsfrist versehen. Eine Verpflichtung zur Abnahme weiterer Lizenzen besteht nicht.

4. Finanzierung

Für die Realisierung des Pilotprojektes wurden bis jetzt 150.011,40 EUR für externe Leistungen aufgewendet (Stand 7.4.2009). Darin enthalten sind die Nutzungslizenzen einschließlich Produktpflege für die Pilot-Dienststellen, Schulungsleistungen für das Projektteam, technischer Support, sowie Beratungsleistungen für Anpassungen und technisch/fachliche Unterstützung.

Für einen späteren Ausbau sind im MIP die Projektkosten einschließlich benötigter Speichersysteme und interner Personalkosten veranschlagt. Die Finanzierung des laufenden Betriebes soll über eine geeignete interne Leistungsverrechnung erfolgen.

5. Erfahrungen in anderen Kommunen

Die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung und Archivierung ist auf allen Ebenen der Verwaltung eine aktuelle Herausforderung, der sich auch viele Kommunen bereits gestellt haben oder derzeit stellen. In der Praxis sind diese Systeme (zumindest in Deutschland) allerdings erst punktuell (z.B. in einzelnen Teilbereichen) im Einsatz. Auch kommen unterschiedliche Software-Lösungen zum Einsatz; eine marktbeherrschende Stellung eines bestimmten Herstellers ist nicht auszumachen. Den einzelnen Projekten ist dabei meist eine auf die jeweilige Situation in der Verwaltung ausgerichtete Vorgehensweise zu eigen, die an ganz unterschiedlichen Prozessen und Fachbereichen ansetzt. Ein direkter Vergleich ist daher derzeit nur schwer möglich. Allen gemeinsam ist jedoch die Erkenntnis, dass der Erfolg der Projekte weniger von der ausgewählten Software, als von anderen Erfolgsfaktoren bestimmt ist. Die ausgewählte Software spielt dabei hinsichtlich der Eignung für den jeweiligen konkreten Einsatzzweck selbstverständlich eine tragende Rolle, die wesentlichen Erfolgsfaktoren sind jedoch, verkürzt dargestellt, vor allem:

- volle Unterstützung durch die Leitungsebene
- intensive Einbeziehung, Schulung und Betreuung der Anwender
- ausreichende Geduld, sich auf ein neues Verfahren außerhalb teils jahrzehntelang gewohnter Abläufe einzulassen

In Erlangen hat man sich bereits nach relativ kurzer Zeit wieder gegen Fabasoft und für eine Neuauswahl entschieden. Ein Erfahrungsaustausch mit dem Erlanger Projektteam findet statt und deren Erkenntnisse fließen in die Arbeit in Nürnberg ein. Das Auswahlverfahren läuft derzeit. Nach Abschluß des Auswahlverfahrens wird die Projektgruppe den neuen Erlanger Ansatz bewerten.

In Fürth wurde die Archivierung von Kassenbelegen als Initialprozess ausgewählt. Auch hier findet ein Informationsaustausch statt.

6. Einbeziehung der Personalvertretung

Bereits mit Beginn des Pilotprojektes wurde der Gesamtpersonalrat zur Mitwirkung am Projekt eingeladen. Am 13.03.2008 wurde im Rahmen der Sitzung des Gesamtpersonalrates (einschließlich der örtlichen Vorsitzenden) das Vorhaben in seinem Gesamtzusammenhang ausführlich dargestellt. Der GPR arbeitet sowohl auf der E-

bene der Projektgruppe, als auch in der Arbeitsgruppe Sicherheit kontinuierlich mit. Das rein formelle Beteiligungsverfahren wurde bisher nicht eingeleitet, es wird jedoch aktuell vorbereitet. Der Entwurf einer Dienstvereinbarung befindet sich derzeit in Arbeit. Die örtlichen Personalvertretungen befinden sich in unmittelbarem Kontakt zur Projektgruppe.

7. Auswirkungen auf die Arbeit der ehrenamtlichen Stadträte

Die Arbeit der ehrenamtlichen Stadträte ist nicht unmittelbar tangiert. Der Ausdruck und Versand von Sitzungsunterlagen in Papierform ist unabhängig von der Erstellung der Unterlagen auf elektronischem Weg zu sehen.

Auf längere Sicht ist eine aktuellere und effizientere Auskunftsfähigkeit der Verwaltung über einzelne Vorgänge zu erwarten. Auch die Qualität der Suchergebnisse im Ratsinformationssystem wird zunehmen.

II. Ref. I / POA

Nürnberg, 09.04.2009
Amt für Organisation und
Informationsverarbeitung

(8601)

Abdruck:
Av
GPR