

Einführung eines Dokumentenmanagementsystems bei der Stadt Nürnberg Zwischenbericht zum Projektstand November 2013

I. 1. Überblick

Anknüpfend an den Zwischenbericht zum Projektstand, der im Personal- und Organisationsausschuss am 15.07.2013 behandelt wurde, wird im Folgenden ein Überblick zur Projektentwicklung im Gesamtprojekt gegeben.

Neben der schematischen Darstellung des Projektstands der laufenden und im Berichtszeitraum gestarteten Teilprojekte liegt der Schwerpunkt in diesem Bericht auf dem Thema „Verwaltungshandlungen und Öffentlichkeit: Die E-Akte bei der Stadt Nürnberg am Beispiel Ausländerbehörde und das Ersetzende Scannen“.

2. Projektentwicklung des Gesamtprojektes

Mit den aktuell laufenden 15 Teilprojekten erreicht die Projektarbeit derzeit die höchste Anzahl parallel aufgesetzter Teilprojekte seit Beginn der Roll-Out-Phase. Die Einführung des DMS kommt zügig voran, wobei die verfügbare Projektkapazität den begrenzenden Faktor im Projektfortschritt darstellt. Dies äußert sich insbesondere in den Fortschritten der einzelnen Teilprojekte sowie dem Aufgreifen neuer Themenfelder.

War der Hauptfokus des Gesamtprojektes neben der laufenden Projektarbeit in der ersten Jahreshälfte auf einer Priorisierung der Reihenfolge, in der weitere Teilprojekte aufgesetzt werden sollten, gerichtet, so lag ein Schwerpunkt der zweiten Hälfte des Jahres in den Vorüberlegungen und Planungen eines anstehenden Releasewechsels, d. h. die Umstellung auf eine neue Produktversion und die dazu erforderliche Anpassung an die aktuelle Version.

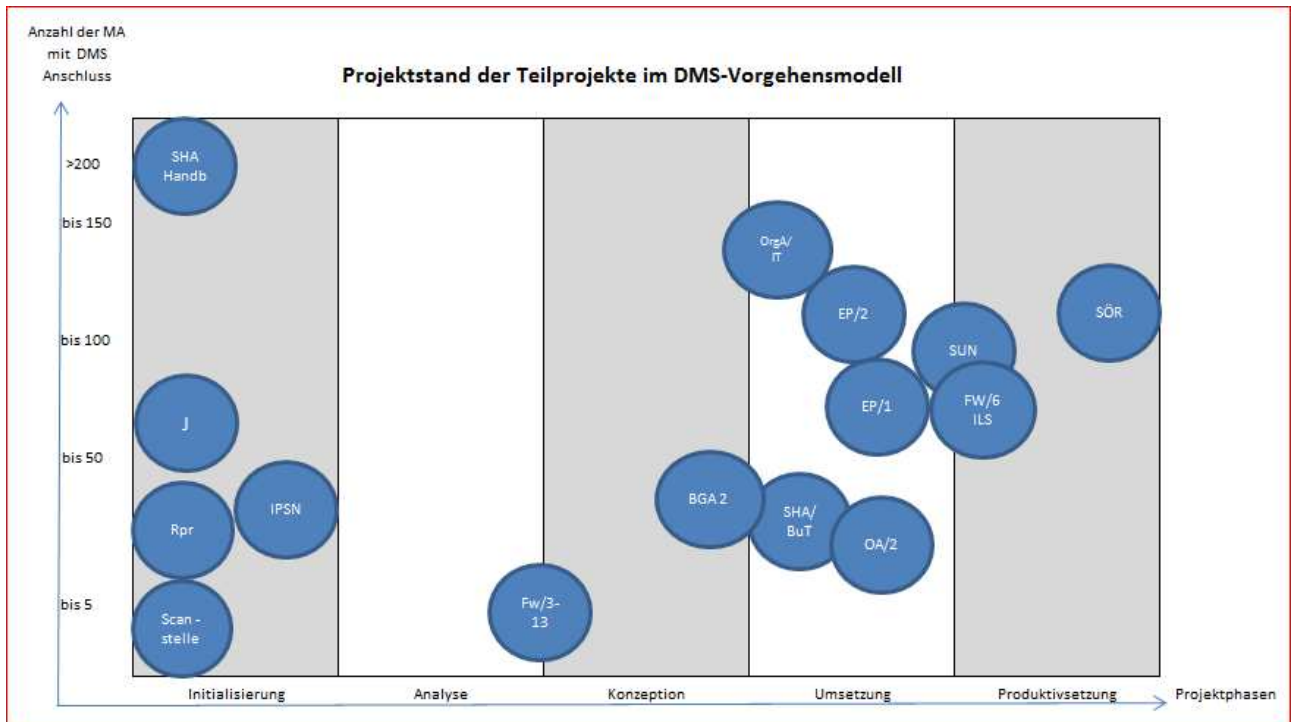
Die ursprünglich von der Firma Fabasoft im Rahmenvertrag des Landes Bayern angebotene eGov-Suite in der Version 8.01 wurde durch die Entwicklung und Einführung des „Nürnberg-Standard“ deutlich optimiert. Mittlerweile hat die Firma Fabasoft aufgrund ihrer Projekterfahrungen auch mit anderen Kunden das Produkt weiterentwickelt. Vorteil der neuen Version „2014“ ist unter anderem die durchgängige Unterstützung von mobilen Endgeräten. Ebenfalls positiv ist die modernere und nutzerfreundlichere Bedienoberfläche. Diese Verbesserungen führten dazu, dass der Wechsel auf die neue Version trotz des damit verbundenen nicht unerheblichen Aufwandes möglichst bald angegangen werden sollte. Die Firma Fabasoft hat die neue Version für Ende März 2014 angekündigt, so dass bereits jetzt erste Vorarbeiten vorgenommen werden. Die Umstellung beinhaltet insbesondere auch die Anpassung der umfangreichen städtischen Schulungsunterlagen.

Parallel zur Thematik „Releasewechsel“ wurden die Teilprojekte „Jugendamt“, „Städtische Scanstelle“, „Feuerwehr“, „Rechnungsprüfungsamt“, „Institut für Pädagogik und Schulpsychologie Nürnberg (IPSN)“ und „Sozialhilfehandbuch“ neu aufgesetzt.

Beim Thema „Jugendamt“ wird derzeit der Projektauftrag konkretisiert. Beim Teilprojekt „Städtische Scanstelle“ soll geprüft werden, wie eine zentrale Scaneinrichtung effizient arbeiten kann. In den Teilprojekten „Feuerwehr“, „Rechnungsprüfungsamt“ und „IPSN“ geht es vorrangig um Aktenordnung und Ablage. Das „Sozialhilfehandbuch“ soll einen direkten und raschen Zugriff auf die umfangreichen Sozialhilferegulungen und einheitliche Sachbehandlung erleichtern.

3. Entwicklung in den Teilprojekten

Zur raschen Orientierung über den derzeitigen Projektstatus der aktuell laufenden Teilprojekte und der Anzahl der Mitarbeiter/innen, die nach Abschluss des Teilprojektes an das DMS angeschlossen sind, dient die folgende Darstellung:



4. Verwaltungshandeln und Öffentlichkeit: Die E-Akte bei der Stadt Nürnberg am Beispiel Ausländerbehörde und das „Ersetzende Scannen“

Wie im POA vom 09.07.2013 angedeutet, erfährt das Thema E-Akte und hiermit untrennbar verbunden das Thema „Ersetzendes Scannen“ immer stärkere Beachtung, sowohl stadtintern als auch über die Grenzen der Stadtverwaltung Nürnberg hinaus bei anderen Behörden, Gerichten und dem Bürger/der Bürgerin.

Am Beispiel „Ausländerbehörde“ soll dies exemplarisch dargelegt werden:

EP/2 im Einwohneramt (EP) der Stadt Nürnberg ist zuständig für „Aufenthaltsgenehmigungen“, „Aufenthaltsbeendigungen“ sowie u. a. auch für „Einbürgerungen“ und „Namensänderungen“. Die 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bearbeiten ca. 32.000 Vorgänge im Jahr, die erhebliche Lagerkapazität für die Akten erfordern, da sie bestimmten Aufbewahrungsfristen unterliegen. Dies führte zu nachvollziehbaren erheblichen Unterbringungsproblemen (allein 190 lfd. Meter „Ausweisungsakten“).

Seit Oktober 2010 werden mit Hilfe eines externen Dienstleisters Altakten ersatzlos gescannt, seit 2012 wurde auch der komplett laufende Papieraktenbestand in die ersatzlose digitale Verarbeitung einbezogen. Parallel hierzu wurde seit Oktober 2012 ein interner Scandienst bei EP/2 eingerichtet, der die laufenden Postein- und -ausgänge digitalisiert.

Der Einstieg in die elektronische Aktenwelt war bewältigt, ein Wendepunkt im Verwaltungshandeln erreicht. Aktuell sind über 100.000 Akten digitalisiert. Seit November 2013 ist der gesamte Aktenbestands auf die elektronische Form umgestellt. Was so flüssig klingt, basiert jedoch auf einem Verfahren, das auf den ersten Blick plausibel und einfach, im zweiten aber rechtlich unterschiedlich bewertet wird: das „Ersetzende Scannen“.

Unter „Ersetzendem Scannen“ wird verstanden, dass das gescannte Schriftgut die Stelle des Originals einnimmt und das Original datenschutzgerecht vernichtet wird. Dieser Vorgang gilt als ausgesprochen kritisch und bedarf klarer Prozessregelungen in Bezug auf Echtheitsprüfungen oder des Erhaltens von bestimmten Originalurkunden.

Gerade im Bereich der „Ausländerbehörde“ ist ein interkommunaler Aktenaustausch erforderlich und stellt besondere Anforderungen an die elektronische Aktenführung und die Akzeptanz der elektronischen Akte und speziell des „Ersetzenden Scannens“ auch durch andere Kommunen und Gerichte.

Aus diesem Grund lud die Regierung von Mittelfranken am 23.05.2013 zu einem behördlichen Austausch im Auftrag des Staatsministeriums des Innern (BayStMI) ein. Das BayStMI informierte sich dabei eingehend über die praktische kommunale Scan-Praxis bei der Stadt Nürnberg im Bereich Ausländerbehörde (EP/2) und bei der DMS Projektleitung der Stadt Nürnberg. Einwände gegen das aktuelle Verfahren wurden nicht gemacht.

Rechtsklarheit für das Verwaltungshandeln bei der Bundesverwaltung in Ausführung von Bundesgesetzen liefert das am 25.7.2013 in Kraft getretene Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG¹) in § 7. Hier wird geregelt, dass Papierdokumente nach der Übertragung in elektronische Dokumente vernichtet oder zurückgegeben werden sollen, sobald eine weitere Aufbewahrung nicht mehr aus rechtlichen Gründen oder zur Qualitätssicherung des Übertragungsvorgangs erforderlich ist. Unklar erscheint jedoch weiterhin die Beweiskraft solcherart gescannter Dokumente in den Rechtsgebieten, die von der o.g. Regelung nicht betroffen sind.

Erneutes öffentliches Interesse erfuhr das Thema durch das Statistische Bundesamt (siehe Bericht in den Nürnberger Nachrichten vom 11.10. und 31.10.2013). Hier wurde festgestellt, dass rund 35 Milliarden (!) Rechnungen jedes Jahr durch deutsche Unternehmen versendet werden. Sie unterliegen einer gesetzlichen Aufbewahrungsfrist von 10 Jahren. Viele Rechnungen werden aus Platzmangel ebenfalls nur noch elektronisch archiviert. Gleiches gilt für Steuerunterlagen. Was aber passiert, wenn die Originalbescheide nach dem Scannen vernichtet werden und die eingescannten Unterlagen vor Gericht als Beweismittel dienen sollen?

Am 29. und 30. Oktober fanden 14 simulierte Gerichtsverhandlungen zum Thema mit amtierenden Richtern bei der Firma Datev in Zusammenarbeit mit der Universität Kassel statt. Sie sollten entscheiden, wann eine digitale Kopie anstelle des Originals für Privatpersonen im Streitfall vor Gericht beweiskräftig ist. Ziel dieser Studie ist es insbesondere, einen etwaigen Handlungsbedarf des Gesetzgebers zu ermitteln. In allen simulierten Prozessen erkannten die Richter zwar das gescannte Dokument als Beweismittel an, die Wirkung hing jedoch sowohl von der Art des Streitfalles als auch von der Qualität der Digitalisierung ab. Maßgeblich für den Nachweis der erforderlichen Qualitätssicherung ist z. B. die seit dem 20.03.2013 vorliegende Technische Richtlinie 03138 des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

Unmittelbare Auswirkungen haben diese simulierten Gerichtsverfahren auf die Praxis bei der Stadt Nürnberg zunächst nicht. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Stadt Nürnberg als Behörde zu einer besonderen Sorgfalt verpflichtet ist und gemäß der o.g. Richtlinie verfährt. Eine höhere Rechtssicherheit durch gesetzliche Regelungen ist an dieser Stelle dennoch sehr wünschenswert.

II. Ref. I/POA gez. Köhler (Unterschrift liegt elektronisch vor)

Nürnberg, 21.11.2013

Amt für Organisation, Informationsverarbeitung und Zentrale Dienste

¹ Siehe gesonderter Bericht des Egovernment-Büros

gez. Pfeiffer-Beck (52 20)
(Unterschrift liegt elektronisch vor)

Abdruck an:

- a) BgA
- b) 2. BM
- c) Herrn Ref. II
- d) PA
- e) Rpr
- f) Stk
- g) OA
- h) EP
- i) FW
- j) Av
- k) SHA
- l) Ref. I/DSB
- m) SUN
- n) SÖR
- o) GPR
- p) PR 2. BM/Ref. I
- q) PR Ref. IV