

Einführung eines Dokumentenmanagement- systems

Abschlussbericht des Einführungsprojektes

April 2019

Für die Gesamtprojektleitung:
Dagmar Messingschlager
DIP/IT-3/DMS

1. Ausgangssituation

Am 8.12.2009 wurde die Verwaltung der Stadt Nürnberg mit Beschluss des Personal- und Organisationsausschusses beauftragt, ein Dokumentenmanagementsystem unter Einsatz des Produktes eGov-Suite (Fabasoft eGov-Suite mit einem kommunalen Regelwerk für die Stadt Nürnberg) des Herstellers Fabasoft einzuführen und den vorgelegten Maßnahmenplan umzusetzen. Der Maßnahmenplan wurde laufend fortgeschrieben und den jeweiligen Entwicklungen angepasst. Die Verwaltung berichtete in regelmäßigen Abständen über wesentliche Meilensteine im POA.

2. Ziele der Einführung

Die Informations- und Kommunikationstechnologie bietet viele Möglichkeiten, um öffentliches Verwaltungshandeln effektiver und effizienter zu gestalten.

Immer mehr aktenrelevantes Schriftgut wird elektronisch in Fachverfahren und durch Standard-Software erzeugt oder geht bereits elektronisch bei der Verwaltung ein (Mail, Formularserver, Bürgerportal usw.). Der Gesetzgeber ermöglicht und fordert zunehmend die elektronische Kommunikation (z. B. E-Governmentgesetz, E-Rechnungsgesetz).

Unterschiedliche Quellsysteme und Eingangskanäle haben jedoch zur Folge, dass aktenrelevante Dokumente zersplittert an unterschiedlichen Stellen gespeichert oder abgelegt werden (Fachverfahren, E-Mail-Archive, Netzlaufwerke oder hybrid auf Papier). Die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns, der Aktenaustausch und die Datenarchivierung werden deutlich erschwert. Eine vollständige, ordnungsmäßige und vor allem die reversionssichere Aktenführung ist nicht mehr gewährleistet.

Öffentliche Verwaltungen sind verpflichtet Akten zu führen, alle wesentlichen Verfahrenshandlungen vollständig und nachvollziehbar abzubilden und diese wahrheitsgemäß aktenkundig zu machen.

Umgekehrt folgen aus diesen Pflichten das grundsätzliche Verbot der nachträglichen Entfernung und Verfälschung von rechtmäßig erlangten Erkenntnissen und Unterlagen aus den Akten (Sicherstellung von Authentizität und Integrität) sowie das Gebot, den Aktenbestand langfristig zu sichern.

Im Zuge der Digitalisierung ist zu erwarten, dass sich das erzeugte Datenvolumen etwa alle zwei Jahre verdoppelt. Ein Ausdruck digitaler Dateien und die papiergebundene Archivierung sind bei einem solchen Datenumfang weder zweckmäßig, wirtschaftlich noch ökologisch vertretbar, zumal die räumliche Kapazität der Registraturen in einzelnen Dienststellen bereits heute ausgelastet ist.

Als Ziele der DMS-Einführung wurden definiert:

- ordnungsgemäße, einheitliche und digitale Aktenführung,
- elektronische und prozessoptimierte Vorgangsbearbeitung,
- elektronisch basierte Unterstützung der Zusammenarbeit in Projekten,
- Integration verschiedener Fachverfahren sowie
- Optimierung und Ergänzung der IT-Infrastruktur
(Bereitstellung von elektronischem Schriftgut auf einer einheitlichen, sicheren und performanten Basis)

3. DMS-Einführungsprojekt

Zur Einführung des Dokumentenmanagementsystems und zur Umsetzung des POA-Beschlusses wurde ein Projekt aufgesetzt, das alle erforderlichen organisatorischen und technischen Maßnahmen gebündelt und umgesetzt hat.

Das Projekt „Einführung eines Dokumentenmanagementsystems“ war der Dienststellenleitung des OrgA (jetzt DIP) unterstellt. Aufgrund der engen organisatorisch-technischen Verzahnung wurde die Projektleitung von einer Doppelspitze aus der Abteilung Allgemeine Organisation (OrgA/1) und dem Bereich Informations- und Kommunikationstechnik (OrgA/IT) ausgeübt.

Beschlüsse zu grundsätzlichen Entscheidungen wurden vom Projekt-Lenkungsausschuss getroffen.

Eine eingesetzte Projektgruppe (die sich aus den Teilprojektleiterinnen und Teilprojektleitern der jeweils laufenden Einführungsprojekte, Vertreterinnen und Vertretern der Gesamtpersonalvertretung, der Gesamtschwerbehindertenvertretung, des Datenschutzbeauftragten, des Rechnungsprüfungsamtes, des Stadtarchivs und der IT zusammensetzte) beriet die Projektleitung zu allen Angelegenheiten des Projektes und stellte die Verbindung zu angrenzenden Fachgebieten und sonstigen Vorhaben in der Stadtverwaltung her.

Der im POA-Beschluss definierte Maßnahmenplan wurde in Teilprojekten und Arbeitsgruppen umgesetzt. Die Arbeitsweise war interdisziplinär, bei Bedarf wurden interne und externe Experten hinzugezogen.

Der interkommunale und überbehördliche Austausch war stets ein wesentlicher Bestandteil der Projektarbeit. Die Teilprojektleiter/innen und Arbeitsgruppenleiter/innen waren der Projektleitung für die Ergebnisse der Teilprojekte verantwortlich. Sie berichteten in der Projektgruppe über die wesentlichen Ergebnisse bzw. Abweichungen. Die jeweiligen örtlichen Personalvertretungen, der Gesamtpersonalrat und die Gesamtschwerbehindertenvertretung waren ebenso in allen Teilprojekten und Arbeitsgruppen vertreten, wie die Datenschutzbeauftragte, das Stadtarchiv, das Rechnungsprüfungsamt und die IT-Sicherheit.

4. Umsetzung des Maßnahmenplans und dessen laufende Fortschreibung

Die DMS-Einführung hatte mehrere Dimensionen. Ausfallsichere und hochperformante technische Infrastrukturen mussten aufgebaut werden. Die eingesetzte Software Fabasoft eGov-Suite mit Bayern Standard war an die kommunalen Anforderungen der Stadt Nürnberg anzupassen, eine stabile Schnittstelle zur Anbindung von Fachsoftware wurde entwickelt. In erster Linie war die DMS-Einführung aber nicht nur die Einführung eines neuen IT-Systems. Vielmehr wurde durch das DMS eine neue, elektronisch basierte Arbeitsweise ermöglicht, die sich sowohl auf das konkrete Verwaltungshandeln nach außen, als auch auf die Zusammenarbeit der einzelnen Fachabteilungen innerhalb der Stadtverwaltung auswirkt.

Die Schaffung organisatorischer und dienstrechtlicher Grundlagen spielten dafür ebenso eine Rolle, wie Veränderungs- und Akzeptanzmanagement und die Erstellung eines modularen Schulungskonzeptes.

Der Maßnahmenplan wurde im Rahmen des Einführungsprojektes umgesetzt und wird im laufenden Betrieb fortgeschrieben.

4.1 Aufbau der technischen Infrastruktur

Die DMS-Infrastruktur besteht aus einer Vielzahl an Komponenten und bedient sich verschiedenster Technologien (Webserver, Datenbanken, Speichersysteme, PDF-Erzeugung, MS Office, Datensicherung, Netzwerktechnik, Clientsoftware und vieles mehr), deren Beherrschung umfängliches Expertenwissen und Erfahrung erfordert.

Im Zuge des DMS-Rollouts sind die Anforderungen an die zugrundeliegende Systemtechnik, an den Systembetrieb, aber auch an die Betreuung der Clientsoftware, Scan- und OCR-Infrastruktur und die

Erstellung von elektronischen Dokumentvorlagen sowohl quantitativ als auch qualitativ stets anzupassen und weiterzuentwickeln, um der Bedeutung des DMS als einer zentralen städtischen Basiskomponente gerecht zu werden.

Neben der Produktivumgebung werden diverse parallele Systemlandschaften für Qualitätssicherung, Test, Entwicklung und Schulung benötigt und sind durch regelmäßige Versionswechsel zu begleiten.

4.2 Entwicklung eines kommunalen Regelwerkes

Nach der Durchführung eines Pilotprojektes wurde mit dem POA-Beschluss vom Dezember 2009 entschieden, das Produkt eGov-Suite des Herstellers Fabasoft als stadtweite, dienststellenübergreifende und fachverfahrensunabhängige Basisinfrastruktur bei der Stadt Nürnberg einzusetzen.

Die eGov-Suite ist ein zertifiziertes Standardprodukt im öffentlichen Sektor, das folgende Module des Konzepts „Elektronische Verwaltungsarbeit“ des Bundesinnenministeriums unterstützt:

- E-Akte (Elektronische Erfassung, Erstellung und Bearbeitung von Dokumenten aller Art über ihren gesamten Lebenszyklus bis hin zur Archivierung)
- E-Vorgangsbearbeitung (Vorgangsbearbeitung mit elektronischen Laufweg-Workflows)
- E-Fachverfahren (standardisierte Schnittstellen zur Anbindung bestehender Fachanwendungen)
- E-Zusammenarbeit (Kollaboration, Zusammenarbeit in Teams)

Die Fabasoft eGov-Suite ist plattformunabhängig und webbrowsersbasiert (Thin Clients). Der Zugang über mobile Endgeräte wird mit der Version 2014 in gewissem Umfang unterstützt. Die Fabasoft eGov-Suite erfüllt die Standards der Barrierefreiheit (siehe Punkt 4.4).

Der sogenannte „Bayernstandard“, der für die bayerischen Landesbehörden entwickelt wurde, hat sich für die Aufgaben der Stadtverwaltung Nürnberg als nicht hinreichend und zu einschränkend erwiesen. Für die Stadt Nürnberg hat eine Arbeitsgruppe, unter Beteiligung aller erforderlichen Spezialistinnen und Spezialisten, ein kommunales Regelwerk für die Stadt Nürnberg konzipiert, dessen technische Umsetzung erarbeitet und mit der Anpassung und Änderung der stadtinternen Vorschriften verzahnt. 2011 wurde der sogenannte „Bayern Standard“ durch die „Nürnberg Lösung“ als Ergänzung zum Standardprodukt „eGov-Suite“ abgelöst und wird seither durch regelmäßige Versionswechsel an die technologische Weiterentwicklung des Basisproduktes und die Anforderungen der Verwaltung angepasst.

Für das Produkt Fabasoft eGov-Suite mit Nürnberg Standard in der jeweils aktuellen Version liegt eine datenschutzrechtliche Freigabe vor.

4.3 Schnittstellen

In nahezu allen Dienststellen und Eigenbetrieben der Stadtverwaltung sind zur Erfüllung fachlicher Aufgaben Fachanwendungen im Einsatz, mit deren Hilfe akten- und vorgangsrelevantes Schriftgut erzeugt wird. Das Zusammenspiel dieser Anwendungen und die Integration in Basiskomponenten wie dem Dokumentenmanagementsystem stellen eine unabdingbare Notwendigkeit zur Erfüllung der Anforderungen an eine ordnungsmäßige Aktenführung und zur Umsetzung arbeitsorganisatorischer Zusammenhänge und erschließbarer Synergien dar.

Die Fabasoft eGov-Suite bietet offene standardisierte aber auch komplexe Schnittstellen zur Anbindung bestehender Fachanwendungen und Portale. Die Stadt Nürnberg hat auf dieser Basis eine reduzierte und anwendungsfallbezogene Webservice-Schnittstelle zur Anbindung von Fachverfahren konzipiert und umsetzen lassen. Die DMS-Schnittstelle wurde als Webservice implementiert, um den Zugriff aus verschiedensten Technologien zuzulassen. Sie ermöglicht das einfache Einstellen von Dokumenten ins und das Auslesen von Dokumenten aus dem DMS, sowie weitere von Fachverfahren benötigte Funktionen an.

Einführung eines Dokumentenmanagementsystems

Die Integration verschiedener Fachverfahren über diesen Webservices (SOAP) mit unterschiedlichen Integrationstiefen ist inzwischen gelebte Praxis und mit den spezifischen Fachverfahren folgender Dienststellen produktiv:

- Telecomputer - IKOL-KFZ (KFZ-Zulassungsbehörde)
- Telecomputer - IKOL-FS (Fahrerlaubnisbehörde)
- Kommunix - ADVIS (Ausländerbehörde)
- PROSOZ Herten - Prosoz14+ (Jugendamt)
- Nürnberg Pass Programm (Eigenentwicklung, Fachverfahren u.a. für Bildung und Teilhabe im Sozialamt)

Weitere Schnittstellen sind in Umsetzung bzw. Planung.

4.4 Barrierefreiheit

Das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) in Verbindung mit dem Bayerischen Gesetz zur Gleichstellung, Integration und Teilhabe von Menschen mit Behinderung (Behindertengleichstellungsgesetz -BayBGG) hat das Ziel der uneingeschränkten Teilhabe behinderter Menschen am täglichen (Arbeits-)Leben.

Die Stadtverwaltung Nürnberg ist als kommunale Behörde dafür verantwortlich, dass öffentliche Dienstgebäude und -räume für Bürgerinnen und Bürger sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne bauliche Barrieren zugänglich sind. Die PC-Arbeitsplätze der Verwaltungskräfte werden, wenn körperliche Einschränkungen vorliegen, mit assistiven Hilfsmitteln, d. h. individuell abgestimmter Hard- und Software, ergänzt.

Der DMS-Hersteller Fabasoft hat die gesetzlichen Anforderungen an staatliche Behörden aufgegriffen und sein webbasiertes Dokumentenmanagementsystem so gestaltet, dass es eine barrierefreie Nutzung unterstützt. Dies bestätigt ein Gutachten der unabhängigen Prüfstelle „Stiftung Pfennigparade“ (01-2015), in dem die Umsetzung der verbindlichen Kriterien der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung BITV 2.0 geprüft wurden.

Ein Teilprojekt „Barrierefreies DMS“, das mit Begleitung durch die Gesamtschwerbehindertenvertretung der Stadtverwaltung aufgesetzt wurde, hatte zum Ziel, die Barrierefreiheit der eGov-Suite in der Praxis zu prüfen und zu bewerten. Dabei erwies sich das Hinzuziehen eines blinden Mitarbeiters, der als ausgebildeter Web-Entwickler die BITV 2.0 Kriterien interpretieren konnte, als großer Vorteil. Ergebnis des Teilprojektes war die Bestätigung, dass die Module Ablage und Vorgangsbearbeitung seit der 2015 eingesetzten Version barrierefrei nutzbar sind. Die Schulungshandbücher wurden an die Anforderungen blinder DMS-Anwender angepasst. Zwischenzeitlich konnten bereits blinde Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschult und in die Arbeit mit dem DMS eingewiesen werden.

4.5 Organisatorische Maßnahmen

Für die DMS-Einführungsprojekte wurde ein standardisiertes Vorgehensmodell entwickelt, das stetig den Entwicklungen angepasst wird. Das bietet den Vorteil, dass erforderliche Arbeitsschritte und Meilensteine für alle Beteiligten transparent sind und ein effektives Projektcontrolling ermöglichen.

Für die Auswahl und Priorisierung von Projekten wurde eine Bewertungsmatrix entwickelt.

Die Erstellung bzw. Ergänzung städtischer Regelungen war ein weiterer wichtiger Baustein der organisatorischen Maßnahmen.

In folgenden Vorschriften finden sich Regelungen zur elektronischen Aktenführung und zur elektronischen Vorgangsbearbeitung bzw. zum Einsatz und der Nutzung des Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems:

- **Rahmendienstvereinbarung über die Einführung und Anwendung eines elektronischen Dokumentenmanagementsystems (DMS) bei der Stadt Nürnberg**
Vereinbarung zwischen der Stadt Nürnberg, vertreten durch den Oberbürgermeister, und dem Gesamtpersonalrat. Diese Vereinbarung ist eine zusätzliche Dienstvereinbarung im Sinne von Art. 15 der Rahmendienstvereinbarung über den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken bei der Stadt Nürnberg (RDVluK).
- **Geschäftsanweisung zur Einführung eines elektronischen Dokumentenmanagementsystems bei der Stadt Nürnberg**
Die Geschäftsanweisung gibt Rahmenregelungen für die elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung durch ein Dokumentenmanagementsystem vor. Zur konkreten Einführung und Umsetzung erfolgen Regelungen in dienststellenspezifischen DMS-Organisationshandbüchern. Die GA-DMS gilt für alle Dienststellen, Schulen, Eigenbetriebe und besonderen Einrichtungen der Stadtverwaltung.
- **Rahmendienstvereinbarung über den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken (RDVluK)**
Die Dienstvereinbarung regelt allgemein die Grundsätze der Systementwicklung, -einführung und -anwendung von Informations- und Kommunikationstechniken unter dem Gesichtspunkt ihrer sozialen Auswirkungen auf Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- **Geschäftsanweisung für die elektronische Kommunikation bei der Stadt Nürnberg (EKGA)**
Die EKGA regelt den Einsatz des städtischen Messagingsystems. Insbesondere wird die Nutzung und Behandlung von elektronischer Post (E-Mail) und der Einsatz der elektronischen Terminplanung bzw. Gruppenterminplanung geregelt. In Punkt 4. ist die die Ablage vorgangsrelevanter Nachrichten und Anlagen im DMS geregelt.
- **Geschäftsanweisung für die Schriftgutverwaltung der Stadt Nürnberg (Aktenordnung - AktO)**
Diese Geschäftsanweisung regelt die Ordnung, Aufbewahrung, Aussonderung, Archivierung und Vernichtung von Schriftgut. Sämtliche vorgangsrelevanten elektronischen Unterlagen sind ausschließlich in einem DMS oder in zertifizierten und mit einer Schnittstelle zu einem DMS versehenen Fachverfahren (Spezialsoftware zur Aufgabenerledigung und Schriftgutverwaltung) vorzuhalten. Die ausschließliche Speicherung in einem Dateisystem ist nicht zulässig.
- **Dienstanweisung für das Ersetzende Scannen bei der Stadt Nürnberg (DA ES) (in Abstimmung)**
Die Stadt Nürnberg hat sich in einer Arbeitsgruppe der Vitako (Bundesarbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister) zum Ersetzenden Scannen engagiert.

In dieser wurde gemeinsam mit dem BSI (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik) eine Musterverfahrensanweisung für das rechtssichere „Ersetzende Scannen“ am Arbeitsplatz, in der Dienststelle, in einer Scanzentrale und für externes Scannen bei einem Dienstleister erarbeitet. Die Musterverfahrensanweisung wurde als Dienstanweisung für die Stadt Nürnberg angepasst und regelt das ersetzende Scannen bei der Stadt Nürnberg.

4.6 Digitalisierung von vorgangsrelevantem Schriftgut und Pilotierung eines städtischen Scandienstes

Seit Ende der 1990er Jahre werden die dezentralen Dienststellen von Postdienstleistern direkt mit der aktuellen Tagespost beliefert. Gleichzeitig werden die Postsendungen, die in der zentralen Poststelle eingehen, maximal 2-mal täglich an die dezentralen Dienststellen durch den städtischen Zustelldienst mit Post beliefert und die dort erstellten Postsendungen abgeholt.

Darüber hinaus gehen Posteingänge bei den Dienststellen über den direkten Weg der Hausbriefkästen ein. Bei Aufgaben, die mit direktem Kundenkontakt (z.B. Schalterarbeit) verbunden sind, werden zur Sachbearbeitung benötigte Dokumente häufig in Papierform eingereicht.

2012 wurden verwaltungsweit multifunktionale Kopierer (MFK) mit umfangreichen Serviceleistungen eingeführt. Die in den Dienststellen zentral aufgestellten MFK ermöglichen grundsätzlich punktuelles und zeitnahes Scannen.

Publikumsdienststellen und Schalterbereiche, in denen das Erfassen von Schriftstücken und Urkunden unmittelbar für die Sachbearbeitung erforderlich ist, sind mit sogenannten Arbeitsplatzscannern ausgestattet.

Im Bereich der Ausländerbehörde (EP/2) wird seit Oktober 2012 nicht nur am Arbeitsplatz, sondern innerhalb der Abteilung zentral gescannt. Hier wurde ein interner Scandienst eingerichtet, der die laufende Eingangspost soweit erforderlich digitalisiert.

Größere Aktenbestände werden nach gründlicher Abwägung fachlicher und wirtschaftlicher Aspekte in der Regel durch externe Scandienstleister digitalisiert.

Die Stadt Nürnberg stützt sich beim Thema Rechtssicherheit im Bereich des ersetzenden Scannens wesentlich auf die Empfehlungen des „Ersetzendes Scannen (RESISCAN)“ des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

Im Rahmen des DMS-Einführungsprojektes wurde die Konzeption und Pilotierung einer zentralen Scanstelle zur Digitalisierung papiergebundenen Schriftguts als Teilprojekt durchgeführt und abgeschlossen. Betrachtet wurden das sogenannte „Frühe Scannen“ (das Scannen des Posteingangs vor der Sachbearbeitung) sowie das „Späte Scannen“ (Dokumente werden erst nach Beendigung der Sachbearbeitung an eine zentrale oder dezentrale Scanstelle abgegeben, wo sie gescannt werden).

Ein Konzept sowie ein Abschlussbericht liegen vor. Das Konzept für die Einführung des „Städtischen Scandienstes“ wurde im Januar 2016 im Lenkungsausschuss des DMS-Einführungsprojektes vorgestellt und im Februar 2016 dem Personal- und Organisationsausschuss zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Die städtische Scanstelle ist derzeit im Pilotbetrieb produktiv. Die Entscheidung über einen Ausbau oder die Vergabe an einen externen Scandienstleister steht noch aus.

Aktuelle Scanvarianten der Stadt Nürnberg im Überblick:

- Scannen mit Multifunktionsgerät (Abteilungsscanner)
- Scannen am Arbeitsplatz mit Arbeitsplatzscanner (Schaltersituation, datenschutzkritische Bereiche)
- Zentrales Scannen in dezentralen Organisationseinheiten (Zentrale Scanstelle bei der Ausländerbehörde)
- Scannen in städtischer Scanstelle
- Scannen von Bestandsakten und Akten zugezogener Bürgerinnen und Bürger von anderen Städten bei einem Scandienstleister

Einführung eines Dokumentenmanagementsystems

Für die Umwandlung von Papierdokumenten, TIFF-, JPEG- und gescannten PDF-Bilddokumenten in elektronische Dateien (OCR), die für eine Volltextsuche und digitale Langzeitspeicherung geeignet sind, wurde die serverbasierte Texterkennungssoftware ABBYY Recognition Server eingeführt. Die im DMS abgelegten Dateien werden damit nach Volltext durchsuchbar gemacht.

4.7 Kommunikations-, Akzeptanz- und Veränderungsmanagementmaßnahmen

Die DMS-Einführung in der Verwaltung und anschließende Nutzung des DMS wirkte und wirkt sich ganz entscheidend auf das Verwaltungshandeln und die Zusammenarbeit innerhalb der Stadtverwaltung aus und erfordert die Bereitschaft Gewohntes zu verändern. Vor diesem Hintergrund war ein klar kommuniziertes Commitment der gesamten Verwaltungsspitze erforderlich, um eine breite Akzeptanz für den DMS-Einsatz zu erreichen.

Das DMS-Einführungsprojekt wurde durch folgende Kommunikations-, Akzeptanz- und Veränderungsmanagementmaßnahmen flankiert:

- Kommunikationskonzept zur Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) durch das Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO). Das Fraunhofer IAO evaluierte im Auftrag des Amts für Organisation und Informationsverarbeitung der Stadt Nürnberg die Situation der Anwender im Pilotprojekt »Elektronische Akte Nürnberg mit dem Ziel, Defizite und Problemfelder des Einsatzes einer elektronischen Schriftgutverwaltung im Allgemeinen sowie der bei der Stadtverwaltung Nürnberg pilotierten Lösung im Besonderen zu identifizieren. Die Ergebnisse der Analyse wurden für die Ausarbeitung und Umsetzung eines Kommunikationskonzepts verwendet.

Die Kommunikationsmaßnahmen wurden in drei Gruppen eingeteilt:

- Kommunikation mit Anwenderinnen und Anwendern
 - Konkrete Hilfen für Anwendende
 - Erweitertes Projektmarketing
- Aus dem Kommunikationskonzept wurden folgende Maßnahmen zur laufende Kommunikation über die DMS-Einführung und das eingesetzte System abgeleitet und umgesetzt:
 - Durchführung von zielgruppenorientierten Informationsveranstaltungen zum Beispiel für Dienststellenleiter/innen, Leitnutzerinnen und Leitnutzer, Schriftgutverwalterinnen und Schriftgutverwalter, für IT-Verantwortliche der Dienststellen, Trainerinnen und Trainer
 - Informationen über interne Publikationen wie z. B. betrifft (mit Erfahrungsberichten aus Dienststellen) und Querblick (Publikation des Ref. I/II für Führungskräfte)
 - Ankündigungen zu Neuerungen auf der Startseite des DMS, im Intranet und speziellen Informationsveranstaltungen
 - Information in Besprechungen der einzelnen Referate durch das DMS-Team
 - Erstellung von FAQs
 - Glossar zu Begrifflichkeiten
 - Leitlinien zum DMS
 - Anwendungsbezogene Ausrichtung der Schulungen (siehe 4.7)
 - Kurze Arbeitsanleitungen in Form von Kochrezepten (Klickanleitungen und Tutorials)
 - Modulare Dokumentation zum System (Schulungshandbücher)
 - Intranetauftritt

4.8 Schulungskonzept

Für die Nutzung des DMS müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter neue Kenntnisse und Fähigkeiten erwerben. Dies erfordert umfangreiche Schulungen und Fortbildungen.

Einführung eines Dokumentenmanagementsystems

Im Rahmen des DMS-Einführungsprojektes wurde ein Schulungskonzept entwickelt, das modular aufgebaut ist und als Baukastensystem bedarfsgerecht zusammengestellt werden kann. Dieses unterliegt einer permanenten Weiterentwicklung und umfasst auch die Aus- und Weiterbildung von DMS-Trainerinnen und -Trainern.

Ergänzt werden die Schulungen im DMS durch Grundlagenschulungen des Stadtarchivs zur Schriftgutverwaltung.

Neben Präsenzs Schulungen werden aktuell auch digitale Lernangebote erprobt und sollen künftig mit dem Personalamt weiterentwickelt werden. Derzeit stehen bereits mehrere Tutorials, also filmbasierte, prägnante „DMS-Gebrauchsanleitungen“ für verschiedene Themenstellungen zur Verfügung.

Abgerundet wird das Schulungsangebot durch themenbezogene Workshops und Einweisungen am Arbeitsplatz.

5. Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die DMS-Einführung wurde eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unter Berücksichtigung monetärer und nicht monetärer Nutzenpotenziale erstellt.

Die Ermittlung konkret quantifizierbarer Nutzenpotenziale ist ausgesprochen aufwändig und nur punktuell für konkrete Szenarien möglich (zum Beispiel Einsparung von Registratur- und Lagerflächen, Entscheidung über interne oder externe Scan- und andere Dienstleistungen, Prozesskosten-einsparungen, sofern die Ist-Werte vorliegen oder ermittelbar sind). Nur so können Einsparungen den Investitionskosten und den laufenden Kosten gegenübergestellt werden.

Der Schwerpunkt der Betrachtung lag auf den Anforderungen der Digitalisierung, den rechtlichen Erfordernissen und Entwicklungen sowie den Qualitätsverbesserungen (Verkürzung der Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten, Erhöhung der Transparenz, Verbesserung der Nachvollziehbarkeit, Revisionsicherheit, Vollständigkeit der Aktenführung, Wissenstransfer usw.).

6. Konzept der DMS-Einführung

Nach den Erfahrungen aus dem Pilotprojekt wurde für die Einführung des DMS in der Stadtverwaltung Nürnberg zunächst die prozessbezogene Einführung und die damit verbundene Umstellung der Ablagen gewählt. Dabei fand grundsätzlich eine intensive Analyse und Modellierung der elektronisch zu unterstützenden Arbeitsprozesse statt.

Dort, wo die Fachbereiche bereits eine Fachsoftware nutzen, wurde und wird diese nicht ersetzt, sondern mittels einer Schnittstelle die direkte Verknüpfung zwischen der Fachanwendung und dem DMS geschaffen und so die Anbindung an die elektronische Akte realisiert.

Die anfängliche Einführungsstrategie folgte einem problemorientierten Ansatz. Der Nutzeneffekt war hoch, da Problemstellungen einzelner Dienststellen bzw. Abteilungen gelöst wurden. In der ersten Phase der DMS-Einführung wurden die großen Bedarfe gedeckt. Der Nachteil dieser Vorgehensweise war allerdings, dass Insellösungen entstanden sind und Synergie-Effekte nicht genutzt werden konnten. Die Projekte betraten immer wieder „Neuland“ und eine Weiterentwicklung wurde nicht gefördert. Wegen der überwiegend fragmentierten DMS-Infrastruktur konnten verschiedene Nutzenpotenziale des DMS nicht gehoben werden.

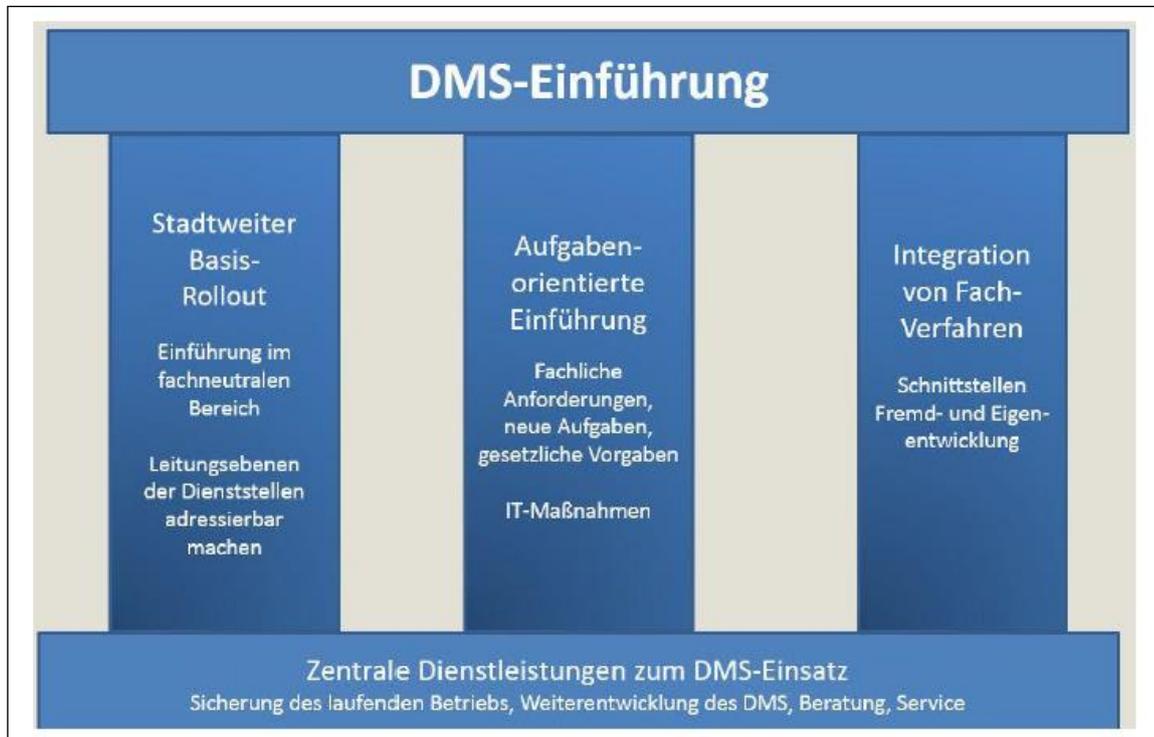
Mit der Strategieerweiterung des Basis-Rollouts wurde bis Mitte 2018 ein verändertes Projektvorgangsmodell entwickelt, das zum Ziel hat, alle Referate und Dienststellen im fachneutralen Aufgabebereich (Veraltungsangelegenheiten) zügig und standardisiert an das DMS anzubinden (Welle 1).

Auf dieser Basis kann dann eine nachgelagerte DMS-Anbindung in der Tiefe, d. h. für die fachlichen Aufgaben einer Dienststelle, erfolgen (Welle 2).

Einführung eines Dokumentenmanagementsystems

Eine DMS-Anbindung aller Referate und Dienststellen dient, auch im Zuge der geplanten digitalen Transformation der Stadtverwaltung, dem Aufbau einer flächendeckenden IT-Basisinfrastruktur („backbone“).

Der Basis-Rollout bildet eine Säule der DMS-Einführung:



Der Basis-Rollout umfasst drei Aufgabenpakete:

Basispaket „DMS-Anbindung und -Anwendung“:

- Technische Anbindung der Arbeitsplätze an das DMS durch Bereitstellung der erforderlichen Software sowie die Anbindung der benötigten Hardware.
- Durchführung von Schulungen, damit die Beschäftigten die Leistungspakete 1 und 2 fortan in ihren Arbeitsalltag integrieren können.

Leistungspaket 1 „Fachneutraler Musteraktenplan“:

- Der Zielgruppe je Dienststelle wird ein standardisierter Musteraktenplan als Template zur Verfügung gestellt, das die Aktenablage im fachneutralen Bereich ermöglicht.

Leistungspaket 2 „Übergeordnete Prozesse“:

- Für die Zielgruppe je Dienststelle werden Musterlaufwege für übergeordnete Prozesse im DMS zur Verfügung gestellt, die eine standardisierte, digitalisierte Abwicklung einzelner Workflows ermöglichen.

Standardisierte Prozesse im Basis-Rollout:

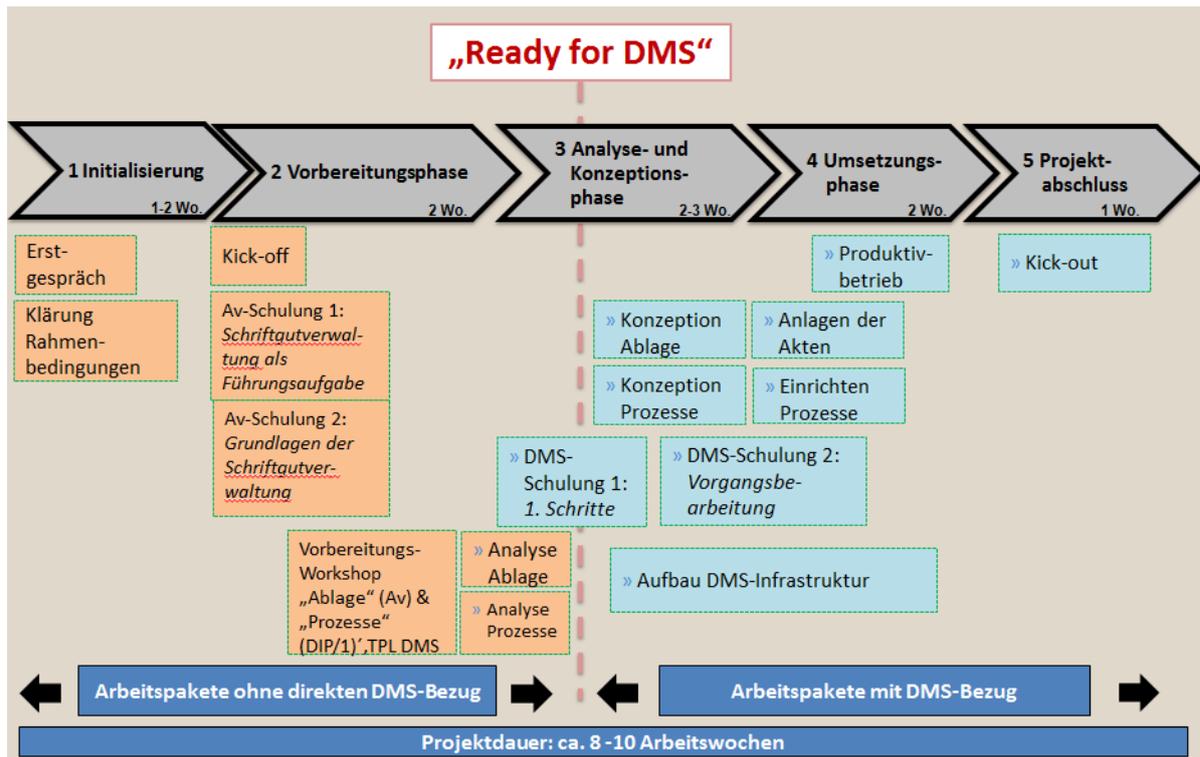
	Art des Prozesses
1.	Antragsverfahren Stellenschaffungen / Stellenhebungen / Stellenwertüberprüfungen
2.	Bearbeitung von Bürgeranliegen (AzU OBM)
3.	Bearbeitung von Bürgeranliegen, eingegangen beim Bürgerinformationszentrum (BIZ)
4.	Versand von Publikationen des Referates I/II: Querblick, Personalbericht
5.	Controllingbericht (Stk)
6.	Schwerpunktprüfung durch Rpr: Prüfungsankündigung und -bericht
7.	Kassenprüfung - Prüfbericht (Rpr)
8.	Antragsverfahren: Budgetfinanzierte Stellenbesetzung (Stk, DIP, PA)
9.	Verwahrungsgeld (KaSt)
10.	Druckaufträge an ZD/3

Für den Basis-Rollout lagen keine Erfahrungswerte über die erforderlichen Ressourcen (Zeit, Personal, Finanzmittel) und die Praxistauglichkeit vor. Daher wurde von Juni 2018 bis Januar 2019 eine Pilotphase mit acht Organisationseinheiten durchgeführt, um Erfahrungen zu sammeln (Rechtsamt, Feuerwehr, Referat I/II, 2. BM, Referat VII, Kassen- und Steueramt, Stadtkämmerei, Amt für Geoinformation und Bodenordnung).

Im Januar 2019 wurde das Projektvorgehensmodell mit den Pilotdienststellen evaluiert und u.a. folgende Ergebnisse ermittelt:

- Das Projektvorgehensmodell ist grundsätzlich geeignet
- Der Basis-Rollout ist Voraussetzung vor einer fachlichen Anbindung
- Die Bereitstellung von Ressourcen seitens der Dienststellen ist unerlässlich
- Das Projektvorgehensmodell wird dahingehend geändert, dass DMS-unabhängige Konzeptionsarbeiten (Aktenplan, Individualisierung der Prozesse) getrennt von DMS-bezogenen Aufgaben (Anlage im System) behandelt werden.

Angepasstes Projektvorgehensmodell:



7. Stand der DMS-Nutzung in der Stadtverwaltung

Aktuell sind ca. 2.200 städtische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an das DMS angeschlossen. In rund 1,2 Millionen elektronischen Akten wurden etwa 10 Millionen Dokumente abgelegt. Zahlreiche Fachverfahren, wie z. B. bei der Ausländer-, Kfz-Zulassungs- und Fahrerlaubnisbehörde, beim Jugendamt und beim Sozialamt wurden an das DMS angeschlossen und ermöglichen eine durchgängig elektronische Bearbeitung der Akten und Geschäftsprozesse.

Ein Großteil der Dienststellen nutzt bereits die Bausteine des DMS in unterschiedlichem Umfang:

- im fachneutralen Verwaltungsbereich
- im fachlichen Aufgabenbereich (Anbindung einzelner Fach-Abteilungen, Abwicklung einzelner Prozesse, Integration von Fachverfahren)
- in Projekten: als Plattform zur Zusammenarbeit der Projektmitglieder (in sog. Teamordnern)

Angeschlossene Geschäftsbereiche:

- OBM
- 2. BM
- 3. BM
- Ref. I/II (Referat für Finanzen, Personal, IT und Organisation)
- Ref. III (Umweltreferat)
- Ref. IV (Kulturreferat)
- Ref. V (Referat für Jugend, Familie und Soziales)
- Ref. VI (Baureferat)
- Ref. VII (Wirtschaftsreferat)

Dienststellen bzw. Organisationseinheiten mit DMS-Zugang:

- Ref.I/II-ASi (Arbeitssicherheit)
- Av (Stadtarchiv)
- BA/NOS (Bürgerämter)
- BgA (Bürgermeisteramt)
- DIP (Amt für Digitalisierung, IT und Prozessorganisation)
- DSB (Datenschutzbeauftragte)
- EP (Einwohneramt)
- FW (Feuerwehr)
- Geo (Amt für Geoinformation und Bodenordnung)
- Gh (Gesundheitsamt)
- H (Hochbauamt)
- IPSN (Institut für Pädagogik und Schulpsychologie)
- J (Amt für Kinder, Jugendliche und Familien – Jugendamt)
- KaSt (Kassen- und Steueramt)
- KuF (Amt für Kultur und Freizeit)
- KuKuQ (KunstKulturQuartier)
- KuM (Museen der Stadt Nürnberg)
- OA (Ordnungsamt) – inkl. KFZ-Zulassung und Fahrerlaubnisbehörde
- PA (Personalamt)
- Pr (Presseamt)
- RA (Rechtsamt)
- Rpr (Rechnungsprüfungsamt)
- SHA /Sozialamt)
- SÖR (Servicebetrieb Öffentlicher Raum)
- Stk (Stadtkämmerei)
- StN (Standesamt)
- Stpl (Stadtplanungsamt)
- SUN (Stadtentwässerung und Umweltanalytik Nürnberg)
- Tg (Tiergarten)
- UwA (Umweltamt)
- WiF (Wirtschaftsförderung Nürnberg)
- ZD (Zentrale Dienste)

Interessenvertretungen:

- GPR (Gesamtpersonalrat)
- GJAV (Gesamtjugend- und Auszubildendenvertretung)
- Örtliche Personalvertretungen
- GSBV (Gesamtschwerbehindertenvertretung)

8. Übergang vom Projekt zum dauerhaften Betrieb des DMS und Beendigung des Einführungsprojektes

Der im Dezember 2009 beschlossene Maßnahmenplan wurde erfolgreich umgesetzt und fortgeschrieben. Alle organisatorischen und technischen Voraussetzungen für einen dauerhaften Regelbetrieb wurden geschaffen. Das DMS (Fabasoft eGov-Suite mit Nürnberg Lösung) steht den Dienststellen und Eigenbetrieben der Stadt Nürnberg als Basis-Infrastruktur für eine einheitliche, strukturierte,

Einführung eines Dokumentenmanagementsystems

rechts- und revisionssichere elektronische Aktenführung, die Abwicklung von optimierten, elektronischen Geschäftsprozessen und die Integration von Fachsoftware zur Verfügung.

Eine nachhaltige Umstellung auf elektronische Aktenführung und Vorgangssachbearbeitung, vor allem in publikumsintensiven Dienststellen mit hohen, täglichen Fallzahlen, setzt stabile, sichere und performante Verfügbarkeiten des DMS voraus. Daher wurde im Juli 2015 das ehemalige Projektkernteam als DMS-Kompetenzteam in die Linienorganisation bei OrgA/IT (jetzt DIP/IT) überführt.

Das DMS-Kompetenzteam ist zentrale dienstleistende Stelle rund um den DMS-Einsatz bei der Stadt Nürnberg und arbeitet interdisziplinär mit allen erforderlichen Spezialisten/innen der Stadtverwaltung zusammen. Ohne deren Fachwissen wäre eine umfassende Konzeption und Weiterentwicklung nicht möglich. Themenfelder sind u.a. IT-Sicherheit, Datenschutz, Barrierefreiheit, Anwenderfreundlichkeit und Gesundheitsschutz, die Einhaltung gesetzlicher Regelungen und Richtlinien, der Aktenplan der Stadt Nürnberg, Aufbewahrungsregelungen, Fragen der Langzeitarchivierung, Prozessanalyse und Prozessoptimierung sowie Personalvertretungsfragen.

Diese Arbeitsweise hat sich bewährt. Aufgrund der parallelen Strukturen (Linienorganisation und Einführungsprojekt), bringt eine Fortführung der Einführungsprojektstruktur keinen zusätzlichen Nutzen.

Auch die Vernetzung nach Außen erfolgt in Form von Interkommunalem Erfahrungsaustausch, aktiver Mitarbeit in der Fabasoft Anwendergruppe sowie im Austausch mit Behörden aller föderalen Ebenen.

Gemäß Auftrag des POA vom 08.12.2009 ist das DMS-Einführungsprojekt mit der Schaffung der organisatorischen und technischen Voraussetzungen abgeschlossen, auch wenn das DMS noch nicht flächendeckend, an jedem Verwaltungsarbeitsplatz im Einsatz ist. Der Maßnahmenplan zum weiteren Rollout wird laufend fortgeschrieben und den jeweiligen Entwicklungen angepasst. Das weitere Ausrollen des DMS erfolgt über angemeldete IT-Maßnahmen der Dienststellen und im Rahmen des Basis-Rollouts.