

Implementierungsleitfaden für Dokumentenmanagement-Systeme

Von den ersten Schritten, über die Konzeption bis zu Einführungsprojekten

Teil 1 - Begeisterung für das Projekt erzeugen



Forum Agile Verwaltung e. V.

Layout: Peter Bauer

Bilder (soweit nicht anders angeben): Werke der jeweiligen Autorinnen und Autoren, Lizenz CC BY-NC-SA 4.0

Stand: Januar 2022

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Das Autorenteam	6
Führung überzeugen (Harald Beckendorf)	7
Komplexität verringern	7
Prozesskosten aufzeigen	7
Medienbrüche aufzeigen	7
Formalisierung und Transparenz als Mehrwerte betrachten	8
Fragen an die Führungskräfte bei Projektstart (Stefanie Lothert, ASH Berlin)	9
Visionen in DMS-Projekten (Wolf Steinbrecher, Forum Agile Verwaltung)	10
Stadtverwaltung in Brandenburg, 160 Mitarbeiter:innen, Stand 2016	10
Maschinenbau-Konzern in Baden-Württemberg, 5.000 Mitarbeiter:innen, Stand 2015	10
Landratsamt in Bayern, 700 Mitarbeiter:innen, Stand 2015	10
Stadtverwaltung in NRW, 800 Mitarbeiter:innen, Stand 2019	11
Universität in NRW, 900 Mitarbeiter:innen in der Kernverwaltung, Stand 2017	11
Internationales Forschungs-Großprojekt, 1.600 Beteiligte, Stand 2021	11
Drei Vorgehensweisen bei der DMS-Einführung: Philosophien, Erfolgskriterien, Risiken (Wolsteinbrecher, Forum Agile Verwaltung)	f 13
Vom Ende her denken	13
Die fünf Aufgabenarten	13
Vorgehensmodell 1: Autoritäre Disziplinierung	14
Der Projektplan	14
Details des Customizing	15
Erfahrungen der Anwender:innen	16
Kultur und Projektphilosophie	17
Einhaltung von Regeln muss erzwungen werden	17
Allwissenheit der Projektgruppe	17
Vorgehensmodell 2: Paternalistische Optimierung	18
Der Projektplan	19
Erfahrungen der Anwender:innen	19
Der Unterschied zwischen technischer und lustvoller Definition von Anforderungen	20
Wir kaufen uns ein Auto - ein Beispiel aus dem Privatbereich	20
Technische Nutzendefinitionen sind meist langweilig und konservativ	20
Freudezentrierte Anforderungen für die E-Akte	21
Vorgehensweise 3: Demokratisches Empowerment	22
Was ist ein Projekterfolg?	23
3 Vorgehensweisen – 3 Definitionen von "Erfolg"	23
Digitalisierung ist kein Ziel an sich	24
Wie setzt sich ein gutes Team für ein DMS-Einführungsprojekt zusammen? (Adrian Schäfer Heinrich von Thünen-Institut)	
Praktiker:innen und Vordenker:innen	25 25
Projektteam	25 25
Vollzeitprojekt versus Teilzeitprojekt	26
volizertprojekt versus relizertprojekt	20

Ein Reifegradmodell für die DMS-Einführung (Peter Bauer, Forum Agile Verwaltung)	27
Hybride Dokumentenerstellung und -verwaltung beenden	27
Klassische DMS-Einführung	27
Chancen und Risiken einer DMS-Einführung	28
DMS-Einführung als Erkenntnisreise	28
Reifegradmodell	28
Welche Erkenntnisse kann man durch das Modell gewinnen?	33

Vorwort

Viele, viele Verwaltungen – Kommunen, Hochschulen, Kirchen ... – sind dabei, die E-Akte oder ein Dokumentenmanagementsystem – oder wie immer es heißt – einzuführen. Damit nicht jede Organisation das Rad zum x-ten Mal neu erfinden muss, hat sich im Dezember 2021 auf Einladung des Forums Agile Verwaltung eine Arbeitsgruppe gegründet, um einen Leitfaden zur Implementierung von DMS zu verfassen.

Die Arbeitsgruppe arbeitet agil, in Sprints à 2 Wochen. Und wir versuchen, den Gedanken des MVP – des "minimal viable product" – zu verfolgen: nämlich schnell erste, nützliche Ergebnisse zu erzielen und zu veröffentlichen. Dadurch können wir schnell Feedback erhalten unsere weitere Arbeit verbessern. Und die Leserinnen und Leser können auch schon von unseren ersten Teilergebnissen profitieren.

Das erste MVP legen wir hiermit vor. Es soll die ersten Schritte beschreiben, die eine Projektleitung in einer öffentlichen Verwaltung gehen muss, um das Projekt zu starten. Wie gesagt, wir sind an Rückmeldungen sehr interessiert.

In dieser ersten Broschüre möchten wir auch Fragestellungen behandeln, da wir uns bei der Einführung eines DMS wünschen, dass alles optimal verläuft, dass Führungskräfte überzeugt sind, es ein gutes Team gibt und im Idealfall auch eine Stelle zur Einführung geschaffen wurde. Leider ist die Realität oft anders. Führungskräfte sehen zwar eine Notwendigkeit, denken aber, dass die Aufgaben nebenbei mit übernommen werden können. Um das Bewusstsein der Komplexität für dieses Thema zu schaffen, sollte das Team gemeinsam mit den Führungskräften Fragen beantworten. Ansonsten kann nicht gewährleistet werden, dass das Projekt erfolgreich eingeführt werden kann.

Das Autorenteam



Stefanie Lothert

Seit 1996 Mitarbeiterin der Haushaltsabteilung an der Alice Salomon Hochschule Berlin und seit mehreren Jahren Leiterin der Drittmittelverwaltung.



Wolf Steinbrecher

Volkswirt und Informatiker. Von 1995 bis 2008 Sachgebietsleiter "Organisation und Controlling" in einer mittelgroßen Landkreisverwaltung (1.050 MA). Interessiert an teamzentrierten, agilen Arbeitsweisen. Entwickler des Prozessorientierten Ablagesystem. Entwicklung einer agilen Vorgehensweise zur Einführung der E-Akte. Seit 2008 Berater. 2016 Mitgründer des Forums Agile Verwaltung



Adrian Schäfer

Historiker und Verwaltungsangestellter. Von 2019 bis 2021 Hochschularchivar einer brandenburgischen Hochschule und seit 2021 Verwaltungsangestellter im Sachgebiet Organisationsentwicklung des Johann Heinrich von Thünen-Instituts. Fokussiert auf papierarme Aktenführung, Prozessorientierung in der Ablage sowie elektronischer Aktenführung und Langzeitarchivierung.



Peter Bauer

Architekt und Organisator. Nach dem Studium Mitarbeiter in Architekturbüros. Seit 2002 Verwaltungsangestellter einer Großstadt-Kommunalverwaltung, zunächst im Bereich Information und Kommunikation, aktuell in der Organisationsentwicklung. Seit 2019 Mitglied im Forum Agile Verwaltung. Interessiert an der Verwaltungsmodernisierung, neuen Formen der Zusammenarbeit, Dokumentenmanagement und agilen Arbeitsmethoden.



Harald Beckendorf

Experte für Dokumentenmanagementsysteme

Führung überzeugen (Harald Beckendorf)

Oftmals ist die Notwendigkeit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems für Fachpersonen, Expertinnen und Experten klar auf der Hand liegend - sei es auf Grund der Vorteile für die Organisation im Vergleich zu den aktuell gelebten Verfahren oder auch auf Grund aktueller sowie kommender gesetzlicher Rahmenbedingungen.

Es kann jedoch sein, dass die Hausleitung von der Initiierung der Maßnahme zur Inbetriebnahme eines solchen Systems zu überzeugen ist, bspw. auf Grund der zu erwarteten Kosten, der Befürchtung einer Überorganisation oder schlicht aus mangelnder Sachkenntnis. Folgende vier Aspekte und entsprechende Argumente sollen dabei helfen, seitens der Leitung ausreichend Kenntnisse über das Vorhaben sicherzustellen, etwaige Vorbehalte zu kompensieren und schließlich der Einführung des Systems zuzustimmen.

Komplexität verringern

Schriftgutverwaltung, Posteingänge, Verfügungen, Signaturen und Antragsverfahrensunterstützung sind nur einige Bereiche, welche mit einem guten Dokumentenmanagement digitalisiert werden können. Entsprechend komplex können sich auch die Planung der Einführung und Inbetriebnahme, die Entwicklungsmaßnahmen zur Herstellung der organisatorischen Regelbetriebsbereitschaft und die Projektarbeit an sich darstellen und für fachfremde Entscheider eine schwer überschaubare Komplexität bedeuten.

Ein Lösungsansatz wäre hier die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems als ein Projektpaket zu formulieren, welches sequentiell bzw. wo sinnvoll auch parallel abzuwickelnde Projekte enthält. So wäre die Basisinstallation und -konfiguration nebst einem Prozess wie bspw. der digitalen Posteingangsbearbeitung ein initiales Projekt. Nachfolgend, auch unter der kontinuierlichen Evaluation des bisherigen Projekterfolgs und sich etwaiger organisatorischer Rahmenbedingungen können dann auf dieser Basis weitere Projekte geplant, separat durch die Leistung beauftragt und anschließend mit überschaubareren Ressourcenbedarfen und Effekten für die Organisation umgesetzt werden.

Prozesskosten aufzeigen

Im Spannungsfeld von immer komplexer werdenden Verfahren einerseits und die zunehmende Herausforderung, dass eigene Verwaltungshandeln durch geeignetes Fachpersonal nachhaltig zu ermöglichen, andererseits kann die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems als ein Baustein der Lösungsstrategie angesehen werden. Wie viele Einführungsstrategien und Erfahrungsberichte korrekt empfehlen, sollte die zu digitalisierenden Prozesse auf jeden Fall analysiert, dokumentiert, visualisiert und vor allem optimiert werden.

Dies quantitativ nicht zu unterschätzende Maßnahme kann je nach Strategie auch als eigenes Projekt in dem vorgenannten Projektpaket definiert werden und sollte durch ein Prozessmanagement-Werkzeug, welches bei den vorgenannten Aufgaben unterstützt, fundiert werden. Am Ende sollten optimierte, das Dokumentenmanagement als Basis nutzende, Prozesse stehen. Überflüssige Schleifen, der Leistung kein mehr an Qualität bescherende Zeichnungskaskaden oder auch unnötige Erfassung von Daten während der Prozessinitiierung (insb. bei Antragsformularen) sollten bei der Definition der Sollprozesse der Vergangenheit angehören.

Und gerade diese Artefakte sind zuträgliche Argumente in einer Diskussion um die Freigaben des Projektgesamtpaketes zur Einführung eines Dokumentenmanagementsystems. Denn hier werden die Kostentreiber benannt, übermäßige aber vermeidbare Arbeitsbelastungen bei Rollenträger sichtbar und aktuell bestehende Mehrbedarfe an Personal transparent in ein neues Licht gerückt.

Medienbrüche aufzeigen

Im 21. Jahrhundert ist es aus Anwendersicht verständlicherweise immer fragwürdig, warum es innerhalb eines Prozesses zu Medienbrüchen bzw. einem Nebeneinander von Medien kommt. Die mit diesem Phänomen einhergehende Probleme wie Verzögerungen in der Bearbeitung und Fehleranfälligkeit auf Grund der Unklarheit, welche Informationen die Führende ist, können auch fachfremde Entscheider nachvollziehen, sogar meist aus eigener

Erfahrung. Dies insbesondere dann, wenn sie auch interner Kunde in Prozessen sind, welche von Medienbrüchen gekennzeichnet sind.

Somit ist dieses Phänomens in der Entwicklung einer Vision für das Projektpaket zur organisationsweiten Einführung eines Dokumentenmanagementsystems grundsätzlich zu adressieren. Auch hier kann eine Dokumentation aller Ist-Prozesse und deren Visualisierung zum Aufzeigen des Auftretens von Medienbrüchen das geeignete Werkzeug sein.

Formalisierung und Transparenz als Mehrwerte betrachten

Oftmals ist allen Beteiligten und Adressaten bewusst, dass die Einführung eines Managementsystems einen gewissen Formalismus und ein Mehr an Transparenz im Arbeiten mit sich bringt. Gleichzeitig sind unter Umständen gerade diese Aspekte auch die Gründe für ein latenten Widerstand gegen solch ein System. Bei Entscheidern und Führungskräfte manifestiert sich dies dann in der Ablehnung der Einführung.

Ein Baustein in der Aufdeckung dieser Widerstände ist die Herausarbeitung und Formulierung der Vorzüge von Formalisierung und Transparenz. So sollte die Formalisierung im Rahmen der Definition der Soll-Prozesse als Grundlage und Notwendigkeit für die Reduzierung von Prozesskosten dargestellt werden. Die Transparenz, wie sie sich aus der Nachvollziehbarkeit von Beteiligungen an Akten und Dokumenten und Durchlaufzeiten an bestimmten Arbeitsschritten ergibt, sollte klar als Grundlage zeitgemäßer kollaborativer Arbeitsweisen und unabdingbares Merkmal im Kontext von Self-Service-Funktionalitäten innerhalb des Systems deklariert werden.

Gleichzeitig sollte auch bei der Betrachtung der Digitalisierung bestimmter Prozesse und Schriftgutverfahren auch immer die spezifische Implementierung ausgehandelt werden. So steht auf der einen Seite die stark formalisierte Unterstützung durch Workflow-Engines, auf der anderen Seite der Ansatz des Case Managements, welcher ausreichend Freiheit bei der Bearbeitung von Akten, Dokumenten und Prozesse gibt. Diese Aushandlung kann in der oben skizzierten Strategie des Projektpaketes dann im Vorfeld jedes einzelnen Projektes geschehen, so dass eine Festlegung zwischen den genannten Polen noch nicht bei der initialen Freigabe für das Gesamtprojekt erfolgen muss und so die Entscheidung für ein System erleichtert.

Fragen an die Führungskräfte bei Projektstart (Stefanie Lothert, ASH Berlin)

Folgende Fragen stellen eine unvollständige Liste dar, die die Projektgruppe ganz am Anfang erst einmal sich selber stellen kann. Und dann kann sie mit den Fragen und ihren Antworten auf die Führungskräfte = hoffentlich zukünftige Auftraggeber des Projektes zugehen und sie bitten, die Antworten aus ihrer Sicht zu ergänzen. So erhalten wir möglicherweise einen Einstieg in einen Dialog auf Augenhöhe.

- Was erhoffen wir uns von der Einführung eines DMS? Wer innerhalb unserer Verwaltung wird davon welchen Nutzen haben?
- Lohnen sich Zwischenlösungen, zum Beispiel wenn Fachprogramme schon DMS-Komponenten mit integriert haben? Oder gibt es einen Mehraufwand, wenn man diese Komponenten später in ein "umfassendes, perfektes" DMS überführt?
- Welchen materiellen Nutzen erwarten wir im Sinne von Einsparungen, Verkürzungen von Durchlaufzeiten und ähnliches?
- Mit welchen kulturellen Veränderungen rechnen wir zum Beispiel bei der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Bereiche/Abteilungen oder verschiedenen Hierarchiestufen? Werden diese Veränderungen nur als positiv empfunden werden? Oder müssen wir auch mit Skepsis und Kritik rechnen?
- Wie hoch wird schätzungsweise der Aufwand der Umsetzung für ein solches Projekt insgesamt sein personell, finanziell und zeitlich?
- Wie sollen wir die Einführung umsetzen? "Von oben nach unten" oder mit deutlicher Mitgestaltung der Anwender:innen? Wie wirken sich die beiden Vorgehensweisen auf den personellen und zeitlichen Aufwand aus? Welchen Einfluss haben sie auf Akzeptanz und Nutzen?
- Für welche Bereiche/Abteilungen sollen wir die Einführung (Umsetzung) planen?
- In welcher Reihenfolge kommen die Bereiche/Abteilungen dran? Was sind gute Kriterien zur Priorisierung?
- Welche vorbereitenden Arbeiten benötigen wir beziehungsweise liegen uns schon vor? Ist es z.B. sinnvoll, Prozesse im Vorfeld zu erfassen, oder sollten wir das besser in Projekt selbst tun? Das Gleiche gilt für die Erstellung eines detaillierten Aktenplans.
- Ist uns bewusst, was ein umfassendes DMS alles leisten kann? Ist uns bewusst, dass uns das vielleicht nicht bewusst ist? Welchen Raum wollen wir uns in unserem Projekt für Lernen, Erfahrungen und Überraschungen geben? Wie wollen wir uns darauf einstellen, dass uns mitten in der Umsetzung noch ganz neue, frische Ideen kommen?

Visionen in DMS-Projekten (Wolf Steinbrecher, Forum Agile Verwaltung)

Warum gibt es oft keine Vision für das DMS? Die Frage haben wir in einem unserer Projektworkshops gestellt. Spontan wurden folgende Gründe genannt:

- Ressourcenmangel. Die verantwortlichen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen haben keine Zeit, um kreativ Vision zu erarbeiten.
- Strukturelles Problem: Wenn DMS nicht direkt von der Hochschulleitung kommt, ist es schwierig eine Vision "aus der Mitte der Hierarchie heraus" zu entwickeln.
- Die Entwicklung einer Vision ist ein "Nice-to-have". Eine Vision zu entwickeln ist nicht relevant genug, um Zeit zu investieren.

Stadtverwaltung in Brandenburg, 160 Mitarbeiter:innen, Stand 2016

Ein Dokument, ein Ort.

Ein einheitliches System, in dem alle Informationen – egal aus welchem Eingangskanal – bearbeitet und verwaltet werden.

Der Status eines Projekts / Vorgangs ist für alle Berechtigten immer einsehbar.

Die Festlegung von Vorgangsteam und Vorgangs-Verantwortlichem ist gewährleistet.

Ämterübergreifende Ablage in gemeinsamen Ordnern bei gemeinsamen Vorgängen.

Strukturierte Ablage zur Erleichterung der Wissensentwicklung und des Wissenstransfers.

Reduzierung der Papierablage im Zwischenarchiv.

(Quelle: Vision des Projektteams und des LA vom 9. Februar 2016)

Maschinenbau-Konzern in Baden-Württemberg, 5.000 Mitarbeiter:innen, Stand 2015

Nr	Inhalt
V-01	Effiziente Arbeitsweisen minimieren den Aufwand, der für interne Abstimmung benötigt wird, und setzen Energien für Arbeit in Richtung Kunde frei.
V-02	Das DMS unterstützt die Teamarbeit in den Opportunity-Vorgängen. Die Herstellung optimaler Transparenz soll das Verhalten als Team beim Streben nach einem gemeinsamen Erfolg stärken
V-03	Mit einem weltweit schnellen und sicheren Informationsfluss werden die Durchlaufzeiten verkürzt und die Erfolgschancen erhöht.

(2015)

Landratsamt in Bayern, 700 Mitarbeiter:innen, Stand 2015

Vision DMS (mit Erläuterungen für Führungskräfte)

Wir als Landratsamt Ansbach mit unseren vielfältigen Aufgabengebieten wünschen uns eine

- strukturierte = klare, einheitlich für jeweiliges SG aufgebaut teamfähige elektronische Ablage = logisch und verständlich für jeden MA nach Vorgängen, Objekten und Zuständigkeiten. = angepasst an jew. Fachbereich/jew. SG
- Mit einer transparenten = jeder MA, gleichzeitig ersichtlich, der aktuellsten Stand ist sofort ersichtlich vollständigen und = keine andere Ablagestelle (z.B. Papier für Gesprächsnotizen, Mailpostfach für E-Mails ->

alles ist im elektronischen Akt)

gesetzeskonformen Ablage können wir = vorschriftsgemäße Aufbewahrungszeit, Vernichtung nach Vorgabe flexibel, = gleichzeitiger Zugriff, ermöglicht Zeitersparnis und effizienteres Arbeiten

eigenverantwortlich und = Nachfragen bei Kollegen werden reduziert

effizient = Ressourceneinsatz wird minimiert

eine höhere (Service-) Qualität erzielen. = Anfragen können sofort beantwortet werden, Termineinhaltung wird erleichtert

- Erarbeitetes Wissen wird nachhaltig als Teamwissen konserviert standortübergreifendes und mobiles Arbeiten wird erleichtert. = Zugriff vom Büro-Arbeitsplatz, Homeoffice, mobil über Smartphone oder Tablet
- Personal- und Arbeitsressourcen können einfacher und genauer eingeplant werden.
- Dies führt insgesamt zu einer höheren Mitarbeiterzufriedenheit = Vertretungsleistungen können leichter erbracht werden, Infos stehen zur Verfügung und Vorgesetztenzufriedenheit = Verlass auf Mitarbeiter und Vertretungsleistungen, Infos können gafs.

und Vorgesetztenzufriedenheit = Verlass auf Mitarbeiter und Vertretungsleistungen, Infos können ggfs. selbstständig beschafft werden

und Kundenzufriedenheit.

 Wir überwinden Tendenzen zum Einzelkämpfertum = erarbeitetes Wissen steht allen zur Verfügung und stärken dadurch die vertrauensvolle Teamarbeit = Arbeitsklima im Team wird verbessert so dass auch im Vertretungsfall eine zügige Aufgabenerledigung möglich ist.

Stadtverwaltung in NRW, 800 Mitarbeiter:innen, Stand 2019

Nr	Inhalt
V-01	personenunabhängige, standardisierte Bearbeitung von Vorgängen
V-02	vollständige Akten, auf die jederzeit von jedem zugegriffen werden kann, durch leicht verständliche und übersichtliche Ablage von Vorgängen
V-03	einfaches Finden von Akten und Auszügen daraus
V-04	Arbeitserleichterungen durch Anbindung von Fachanwendungen an das DMS
V-05	Teamarbeit und abteilungsübergreifende Projektarbeit vereinfachen, indem verwaltungsweit eine transparente und allen verfügbare Ablagestruktur geschaffen wird

Universität in NRW, 900 Mitarbeiter:innen in der Kernverwaltung, Stand 2017

- Revisionssichere und digitale Ablage von Dokumenten mit dezentralem, ortsunabhängigem Zugriff (Mobilität, Notebook)
- Lückenlose, medienbruchfreie Abwicklung und Dokumentation aller Vorgänge
- Ressourcensparende, weil gleichartige und einfache Bearbeitung von Vorgängen und prozessorientierte
 Ablage von Dokumenten (Knigge, Ablagestruktur, Versionierung von Dokumenten, Vertretungsmöglichkeit) =>
 Dann auch schnelle und einfache Suche von Dokumenten und Vorgängen.

Internationales Forschungs-Großprojekt, 1.600 Beteiligte, Stand 2021

Wie werden wir zusammenarbeiten, wenn wir ein DMS haben?

- 1. Alle Teilnehmer speichern relevante Dokumente in einem einzigen Repository.
- 2. Die Dokumente sind nicht mehr über verschiedene Orte auf einzelnen lokalen Systemen verteilt.

- 3. Die Nutzer haben komfortable Möglichkeiten, Dokumente zu suchen. Verlässlichkeit: Wenn ein Dokument im DMS vorhanden ist, wird es gefunden.
- 4. Die Anwender haben standardisierte Workflows für den Freigabeprozess und die Konfigurationssteuerung der Dokumente zur Hand.
- 5. Dokumente gehen nicht mehr verloren, auch wenn es zu Personalfluktuationen kommt.
- 6. Alle Zugriffe auf Dokumente sind auf autorisierte Benutzer beschränkt und werden vom System protokolliert.
- 7. Alle Exporte von Dokumenten aus dem System sind durch Standards geregelt und werden durch das System verfolgt.
- 8. Das System unterstützt eine Versionskontrolle für alle Dokumente.
- 9. Es ist nicht nötig, "alte Hasen im Projekt" zu fragen, um Dokumente zu finden. Die Struktur ist leicht zu verstehen. Personen, die von einem Produkt betroffen sind, ohne direkt daran zu arbeiten, können alle relevanten Container in weniger als 2 Minuten finden.

Drei Vorgehensweisen bei der DMS-Einführung: Philosophien, Erfolgskriterien, Risiken (Wolf Steinbrecher, Forum Agile Verwaltung)

Vom Ende her denken

Der vorliegende Leitfaden beschränkt sich in seiner ersten Version auf die Aufgaben beim Projektstart. Aber schon ganz zu Beginn muss man daran denken, wie später eine konkrete Einführung in einem begrenzten Sachgebiet stattfinden soll. Je nachdem, welche Vorstellungen man davon hat, wird der Projektplan ganz unterschiedlich ausfallen. Deshalb stehen konkrete Zielbeschreibungen ganz am Anfang. Was heißt jedoch "konkret" für einen späteres erfolgreiches Projekt? Oft finden wir zu Beginn von DMS-Projekten oft formale Vorgaben der Behördenleitungen wie diese: "Bis Ende 2022 sollen 11 von 23 Ämtern mit DMS ausgestattet sein." (Großstadt in Bayern) Damit wollen die Behördenleitungen sich selbst Sicherheit geben, dass eine bestimmte Geschwindigkeit bei der Einführung der E-Akte gewährleistet wird. Denn in der Öffentlichkeit wird immer häufiger Kritik am mangelnden Tempo der Digitalisierung geäußert. Auch die Medien haben am Thema Gefallen gefunden. Und die politischen Gremien, die oft in einer Rolle von Auftraggebern der Digitalisierung sind, geben diesen Druck ihrerseits an die Verwaltungsspitzen weiter. Eine solche Zielbeschreibung ist nicht konkret genug für ein erfolgreiches Projekt, dann was bedeutet "mit DMS ausgestattet"? Wer garantiert, dass diese Ausstattung auch sinnvolle Ergebnisse bringt?

Die Antworten auf diese Fragen sind von Verwaltung zu Verwaltung sehr verschieden. Und im gleichen Maße unterscheiden sich auch die Projekterfolge: In einigen Organisationen sind die Mitarbeiter:innen hinterher regelrecht begeistert von den Möglichkeiten der neuen Software, und in anderen sind sie deutlich ablehnend. (Die Projektleitungen und die politisch verantwortlichen Auftraggeber:innen werden in der Regel das Projekt als Erfolg bezeichnen und es verteidigen. Deshalb ist es besser, die Anwender:innen zu befragen, wenn man sich ein einigermaßen verlässliches Bild vom Projektergebnis verschaffen will.)

Ich möchte nun im Folgenden verschiedene Muster von Vorgehensweisen darstellen, wie ich sie in Projekten beobachten konnte. Dabei will ich aufzeigen, welche Methoden eher zu einem Projekterfolg führen (im Anwendersinne) und welche Vorgehensweisen eher Risiken beinhalten.

Die fünf Aufgabenarten

Die Muster unterscheiden sich vor allem darin, von wem und in welcher Reihenfolge die Grundaufgaben einer DMS-Einführung wahrgenommen werden. Mit "Grundaufgaben" meine ich diejenigen Leistungen, die in jedem derartigen Projekt erbracht werden müssen.

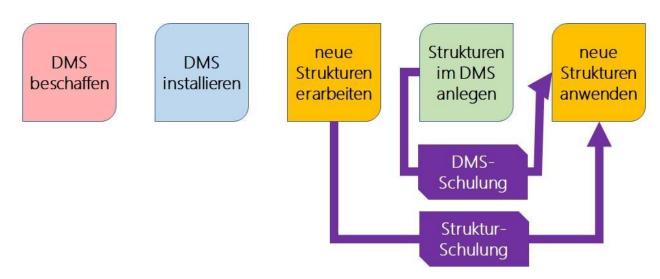


Abbildung 1: Die 5 Grundaufgaben einer DMS-Einführung

Ich habe für mich fünf solche Aufgaben identifiziert (zuzüglich Wissenstransfer bzw. "Schulungen") (Abb. 1):

DMS beschaffen: Das betrifft die Definition von Anforderungen, die Auswahl eines Produkts (ggf.

verbunden mit einer Ausschreibung) und den Abschluss eines Vertrages mit dem

jeweiligen DMS-Lieferanten.

DMS installieren: Das DMS muss installiert werden, inklusive der Lieferung und Freischaltung von

Lizenzen. Diese Aufgabe fällt an, unabhängig davon, wo sie anfällt und von wem

sie erledigt wird. Das kann z.B. die eigene Abteilung Informations- und

Kommunikationstechnik (IuK) sein, wenn das DMS on premise¹ betrieben wird; oder es kann ein Rechenzentrum sein, das Installation und Betrieb als

Dienstleistung anbietet. Oder es kann auch der Lieferant sein, der das DMS in

Form von SaaS zur Verfügung stellt.

Neue Strukturen erarbeiten: Das DMS arbeitet in der Regel in anderen Strukturen als z. B. Windows. Es muss

meistens ein Aktenplan hinterlegt werden. Die Berechtigungsstruktur ist oft nicht mehr wie gewohnt nach Organigramm aufgebaut, sondern basiert auf Prozessen

(wenn sich die Projektverantwortlichen dessen bewusst sind). Es müssen

Musterordnerstrukturen. Und hin und wieder wird auch ein Workflow

Vorlagen im System hinterlegt werden, vielleicht auch gewisse

programmiert.

Strukturen im DMS anlegen: Die so erst einmal "theoretisch" – in Worddateien, Excel-Tabellen, Anwender

Stories, Customer Journeys und anderen Dokumenten – definierten Strukturen und Prozesse müssen im DMS angelegt werden – das DMS muss "customized"

werden.

neue Strukturen anwenden: Die "Kund:innen" des Projekts, nämlich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,

müssen (bzw. dürfen) ihre Arbeitsweise umstellen. Sie müssen selbst neue Arbeitsweisen erproben, vielleicht auch im Team Absprachen treffen oder sogar Änderungen im DMS einfordern, wenn die dort angelegten Strukturen sich in der

Praxis nicht bewähren.

Wissenstransfer, Schulungen: Wissenstransfer findet eigentlich im gesamten Projekt statt und auch <u>innerhalb</u>

der dargestellten Aufgabenblöcke. Je mehr Erfahrungen man als Projektteam sammelt, umso mehr merkt man: die formellen Schulungen bilden davon den geringsten Teil. Trotzdem habe ich sie in Abb. 1 vorerst als eigene "Tasks"

dargestellt, die aber als Scharniere oder Verknüpfungen zwischen anderen Tasks

dienen.

Vorgehensmodell 1: Autoritäre Disziplinierung

Der Projektplan

In diesem Modell wird fast alles auf zentraler Ebene entschieden und organisiert: die oberste Projektleitung² beschafft ein DMS und formuliert die diesbezüglichen Anforderungen ohne Beteiligung von Anwender:innen. Sie regelt die Installation des DMS zusammen mit dem DMS-Lieferanten. Sie bestimmt die im DMS anzulegenden Strukturen – meist beschränken sich diese auf einen zentral vorgegebenen Aktenplan und enge Vorschriften, wie die Strukturen unterhalb des Aktenplans auszusehen haben.

Diese Strukturen werden – meistens vom Lieferanten – in der Software hinterlegt. Und dann werden die Beschäftigten Abteilung für Abteilung oder Bereich für Bereich geschult und sollen dann im Anschluss – meist ab einem Stichtag, der ebenfalls von oben für jede Abteilung vorgeschrieben wird – in der neuen Umgebung arbeiten.

¹ On premise = selbst betrieben, d. h. lokal auf dem eigenen Server installiert

² Mit "oberster Projektleitung" ist das Projektteam in der zentralen Behörde gemeint. In Landesverwaltungen ist diese oft im Innenministerium angesiedelt. Daneben gibt es dann in jedem Ministerium oder jeder nachgeordneten Behörde eine lokale Projektgruppe, die aber nur ausführende Funktion hat.

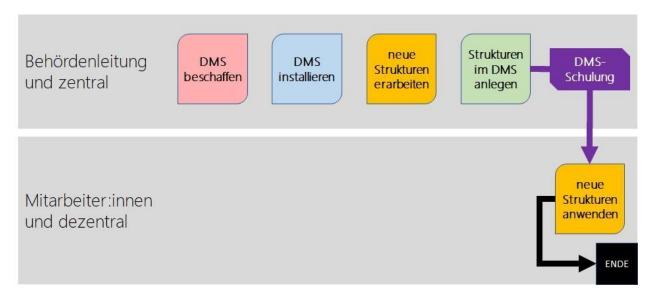


Abbildung 2: Das Top-Down-Modell in Reinform

Bei einem solchen Vorgehen kann ein sehr detaillierter Projektplan ganz zu Beginn aufgestellt werden. Der sog. "Roll-out" benötigt nur minimalen Aufwand: ein oder zwei Schulungstage pro Bereich. Und solche Schulungstage kann man leicht terminieren.

Die Vorgehensweise wirkt beruhigend. Die Projektgruppe verspürt wenig Unsicherheit. Risiken scheinen nicht in Sicht. Es gibt ein definitives Projektende. Danach muss das DMS nur noch technisch betreut werden, aber keine Strukturänderungen werden noch nötig sein. Deshalb sind sowohl der Projekt- wie der laufende Betriebsaufwand überschaubar.

Details des Customizing

Ein extremes Beispiel autoritärer Einführung der E-Akte stellt die Landesverwaltung Baden-Württembergs dar. In Baden-Württemberg erhielt die PDV GmbH aus Erfurt im September 2018 den Zuschlag und damit Auftrag, in den Behörden des Landes ihr Produkt VIS einzuführen. Mittlerweile (Spätherbst 2021) ist der Roll-out in mehreren Landesbehörden in vollem Gange. Erste Erfahrungen seitens der Anwender:innen liegen vor.

Das neue Produkt wurde so customized, dass

- a) der Landesaktenplan Baden-Württemberg (LAP) für verbindlich erklärt wurde (mit Ausnahme einiger Bereiche, für die der Bundesaktenplan vorgeschrieben ist);
- b) das Gliederungsprinzip "Akte Vorgang Dokument" in seiner Reinform durchgeführt wurde. Dieses Prinzip wurde vom Bundesverwaltungsamt gegen Mitte der 1990er Jahre aus der Taufe gehoben und erbt sich über die verschiedenen DOMEA-Versionen bis heute ins "Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit" des Bundesinnenministeriums wie eine ew'ge Krankheit fort.

Beim Aktenplan gab es bisher grundsätzlich die Möglichkeit, die 5-stellige Systematik zu erweitern. Zum Beispiel gibt es den Aktenplaneintrag

1704.8 = Benachrichtigungsnetz

Dieser Eintrag kann bei Bedarf durch sogenannte Ableitungen ergänzt werden, wenn die jeweilige Abteilung das für ihre Dokumentenablage braucht. In der Einleitung zum LAP steht demgemäß:

"Vor der Ableitung ist ein Bindestrich zu setzen.

Beispiel:

1704.8 = Benachrichtigungsnetz

1704.8-1 = - Teilbenachrichtigungsnetz

1704.8-2 = - Kreisbenachrichtigungsgesetz"³

Diese im Aktenplan vorgesehene Möglichkeit, den Aktenplan an die Bedürfnisse des einzelnen Teams anzupassen, wurde von der zentralen Projektgruppe in Baden-Württemberg gestrichen.

Das oben unter b) genannte Prinzip "Akte – Vorgang – Dokument" wurde von der federführenden Projektgruppe im Stuttgarter Innenministerium so verstanden, dass man Vorgänge nicht weiter untergliedern kann. Die Möglichkeit, Unterordner in Vorgängen zu bilden, wurde künstlich blockiert.

Die Silostrukturen der Behörden werden konserviert. Die Ablagen sind strikt nach Organigramm gegeneinander abgegrenzt. Bereichsübergreifende Zusammenarbeit ist nur punktuell möglich, indem ein:e Bearbeiter:in dem:der anderen ein Dokument oder einen Vorgang temporär freigibt. Wirkliche Teamarbeit als neue Normalität unserer Arbeitsweise ist nicht vorgesehen.

Schließlich wurde festgelegt, dass die einzelnen Sachbearbeiter:innen selbst keine Vorgänge mehr anlegen können. Das können nur die Registratoren. Wenn also eine Sachbearbeiter:in einen neuen Vorgang beginnen will, muss sie einen Antrag bei der Registratur einreichen und warten, bis dieser umgesetzt wird.

Ein Kuriosum des baden-württembergischen Projekts: Der Medienbruch, der mit einer Hybridablage notwendig verbunden ist⁴, wurde in die VIS-Anwendung künstlich wieder hineinprogrammiert. Es wurde ein "Aktenbereich" geschaffen, in dem die "aktenrelevanten" Dokumente abgelegt werden sollen, und ein "informeller Bereich", in den unwichtige Dokumente abgelegt werden können, die nicht Teil der offiziellen Akte sind.

Erfahrungen der Anwender:innen

Viele Anwender:innen sind unzufrieden, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Die Meinungen reichen von "das Produkt bietet gewisse Vorteile" bis hin zu "ich kann so nicht arbeiten – ich bin richtig verzweifelt".

Als Vorteile werden gesehen:

- Die Möglichkeit, im Homeoffice zu arbeiten. Das funktioniert nur bei digitaler Aktenführung, denn man kann nicht meterweise Leitzordner mit nach Hause nehmen.⁵
- Die Möglichkeit, in gewissem Maße bereichsübergreifend zusammenzuarbeiten. Man kann an Kolleg:innen einer anderen Abteilung temporär Aufgaben delegieren und damit verbunden Dokumente oder Vorgänge freigeben. Das erspart umständliche Papierumläufe.

Negative Einschätzungen sind stark von den jeweiligen Arbeitsaufgaben abhängig.

- Allgemein kritisiert wird der künstliche Medienbruch. "Welches Dokument soll ich denn jetzt in welche Ablage tun in die informelle oder die aktenrelevante?" ist eine Frage mit großem Verunsicherungspotenzial.
- Bei bestimmten Abteilungen führt der Wegfall der Möglichkeit, den Aktenplan durch Ableitungen zu
 Ergänzungen, zu großer Kritik. Abteilungen, die dies in der Vergangenheit stark genutzt haben, müssen auf
 einmal ihren gesamten Teilaktenplan neu aufstellen. Und zwar nicht in Richtung auf eine Ausweitung der
 Arbeitsmöglichkeiten, sondern ihrer Einschränkung. Und ganz wichtig! die Anwender:innen empfinden
 diese Umstellung als unnötig und unproduktiv, weil die zentrale Projektgruppe auf Rückfragen keinerlei
 Begründung für diese Maßnahme geliefert hat. Die autoritäre Projektphilosophie führt zu starkem
 Widerwillen bei den Betroffenen und kostet Energie.

³ Landeseinheitlicher Aktenplan (LAP) Baden-Württemberg, Stand: September 2017, Abschnitt 4.2 "Weitere Untergliederung"

⁴ Unter Hybridablage versteht man die parallele Ablage von elektronischen Dokumenten auf einem Server und von Papierdokumenten in physischen Ordnern. Dabei bildet herkömmlich die Papierakte den Referenzbestand, d. h. sie stellt das Exemplar dar, das alle relevanten, im Sinne der Grundsätze ordnungsgemäßer Schriftgutverwaltung "zur Akte" zu verfügenden Dokumente enthält. Das bedeutet für die tägliche Arbeitsweise, dass wichtige elektronische Dokumente und E-Mails ausgedruckt und in die Papierablage aufgenommen werden müssen. D.h. dieser "Medienbruch" verursacht einen unproduktiven Overhead und führt zu Doppelablagen von Dokumenten (Versionierungsproblem).

⁵ Für die Mitnahme von physischen Akten nach Hause wären zudem besondere Vorkehrungen zu treffen. In der Regel sollen Papierakten in verschließbaren Behältern verpackt und zur Vermeidung von Diebstahl und Verlust auf direktem Weg zum Homeoffice transportiert werden. Die Bearbeitung dort soll so erfolgen, dass Dritte (z.B. Ehepartner, Kinder) keine Einsicht in die Akten erhalten: also z. B. in einem verschließbaren Arbeitszimmer.

- Ganz wichtig ist der Wegfall der Möglichkeit, Vorgänge zu untergliedern. Auf den Fileservern unter Windows ist die Bildung von Unterordnern (und Unterordnern von Unterordnern) bekanntlich unbegrenzt möglich, und das hatte natürlich zu Auswüchsen geführt. Erfahrungsgemäß führt das zu Unterordnern bis in die 10. oder 12. Ebene. Aber das völlige Abschneiden dieser Möglichkeit führt jetzt zum gegenteiligen Exzess. In großen Vorgängen Kanalbauprojekte; Genehmigungen von Windparkanlagen; Ausweisung von Naturschutzgebieten fallen Tausende von Dokumenten zu einem Vorgang an. Diese gigantische Dokumentenflut soll künftig in einen einzelnen Vorgangsordner abgelegt werden. Hier geht der Widerwille in Verzweiflung über. Verzweiflung nicht nur über die sachliche Herausforderung, sondern über die fehlende Offenheit der zentralen Projektgruppe gegenüber allen geäußerten Unterstützungswünschen. Das wird als Arroganz empfunden, mit der den "einfachen Sachbearbeiter:innen" ihre Machtlosigkeit demonstriert werden solle.
- Stark unterschiedlich ist auch die Beurteilung der Regelung, nur Registrator:innen neue Vorgänge anlegen zu lassen. Abteilungen, die wenige große Vorgänge parallel bearbeiten, kommen selten in diese Verlegenheit. In anderen Bereichen, die z. B. täglich andere externe Anfragen bearbeiten müssen, führt das permanent zu "Flaschenhälsen" bei der Arbeit.

Kultur und Projektphilosophie

Was sind die Grundlagen einer solchen Vorgehensweise? Welche Haltung bestimmt die Art und Weise, wie die zentrale Projektgruppe strategische Weichen gestellt hat? Darüber kann ich natürlich nur spekulieren. Meine Überlegungen dazu sind unbewiesene Hypothesen und mit Vorsicht zu betrachten.

Einhaltung von Regeln muss erzwungen werden

Was ich spüre, ist Ärger und Unverständnis gegenüber der Arbeitsweise der Sachbearbeiter:innen auf der operativen Ebene. Die Ordner- und Dokumentenstrukturen auf den Windows-Servern und die E-Mail-Versorgung in den Programmen wie Outlook oder Lotus Notes sind oft unübersichtlich und wirken chaotisch. "Damit soll jetzt aber Schluss sein!" – höre ich mit meinem inneren Ohr aus der Projektgruppe.

Was die Projektverantwortlichen dabei übersehen, ist: Menschen optimieren sich und ihre Umgebung ständig selbst. Die wirklich oft sehr unübersichtlichen Dokumentenstrukturen, die sich nach und nach gebildet haben, sind Ergebnis dieser Optimierungsbemühungen. Sie führen tatsächlich oft zu unzureichenden, unbeholfenen, unübersichtlichen Strukturen – sind aber eben Ergebnisse der Selbstoptimierung und damit auch individueller Anstrengungen. De facto werden sie auch deshalb unternommen, da seitens der Behörde keine adäquate Unterstützung zur Verfügung gestellt wurde. Insofern ist diese Art der Selbstoptimierung in sich auch unbeholfen, denn sie beschränkt sich auf einzelne Mitarbeiter:innen oder auf kleine Teams, so dass ein:e Dritte:r keine Chance des Durchblicks hatte.

Von diesem Befund "unzureichende Optimierung" sieht die Projektgruppe nur das Wort "unzureichend". Und schließt daraus: Wir müssen in Zukunft alle Anwender:innen mit den Mitteln der Software zwingen, eine enge Korsettordnung einzuhalten. Bloß keine Möglichkeit zur Selbstorganisation mehr! Das führt nur zu Unordnung! Mit unserem Projekt zwingen wir alle Sachbearbeiter:innen zur Einhaltung von Regeln! Und wir beachten keinerlei Änderungswünsche, die ja nur dem Geiste des Chaos, der auf den unteren Rängen regiert, entsprungen sind.

Allwissenheit der Projektgruppe

Der Unterschätzung der Mitarbeitenden entspricht spiegelsymmetrisch die Selbstüberhöhung. Das zentrale Projektteam legt die Musik fest, nach der über 50.000 Anwender:innen tanzen sollen. In einer Mitteilung vermerkt die Pressestelle des Innenministeriums als Antwort auf die Kritik aus Anwendersicht:

"Während des Customizings (des DMS-Produkts VIS, WS) wurden verschiedene Akteure involviert, um auch die Anforderungen aus Anwendersicht zu berücksichtigen und entsprechend zu integrieren. Das Team der Stabsstelle E-Akte BW ist interdisziplinär aufgestellt und bringt Erfahrungen aus verschiedenen Bereichen der Verwaltung ein."

Dieser Verweis auf die eigene Klugheit und die Fülle der eigenen Erfahrung soll nun als Begründung genügen, warum man auf inhaltliche Mängelhinweise der Anwender:innen nicht eingeht?

⁶ Kommentar der Pressestelle des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 21.01.2021 zum Artikel "Digitalisierung als Rolle rückwärts? Anmerkungen zur DMS-Einführung in der Landesverwaltung Baden-Württemberg" auf www.agile-verwaltung.org vom 05.10.2020

Die Stellungnahme macht übrigens noch etwas anderes deutlich: aus dem Verweis auf "interdisziplinäre Teams" kann man keineswegs auf eine partizipative, gar "agile" Haltung schließen.

Vorgehensmodell 2: Paternalistische Optimierung

Top-Down-Vorgehen, aber mit Optimierungsanspruch

Es gibt eine andere Vorgehensweise, die sich auf den ersten Blick – vor allem was den Projektplan betrifft – nur wenig vom strikt autoritären Modell zu unterscheiden scheint. Aber es steckt ein ganz anderer Anspruch dahinter, der mit der Einführung der digitalen Akte verbunden wird: nämlich der Anspruch einer Optimierung der Arbeitsmöglichkeiten der Beschäftigten, statt ihrer Gängelung und Einhegung aller Initiativen von unten den Vorzug zu geben.

Insbesondere ist hier, im Unterschied zu Vorgehensmodell 1, eine dezentrale Anpassung der im DMS hinterlegten Standardstrukturen an die Besonderheiten von Prozessen und Organisationseinheiten vorgesehen. Daraus ergibt sich, dass die Abteilungen und Bereiche in diese Anpassung in einem gewissen Maße einbezogen werden. Die Erarbeitung der neuen Strukturen obliegt aber nach wie vor hauptsächlich der zentralen Projektgruppe.

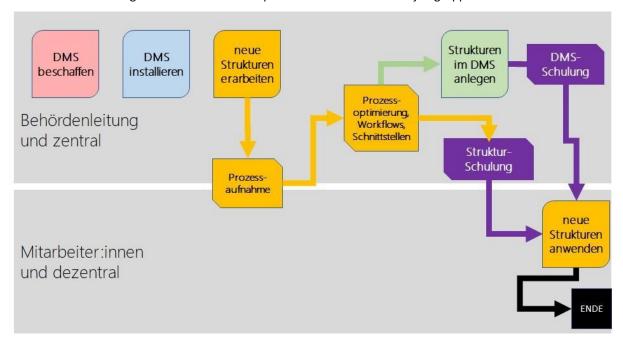


Abbildung 3: Ein Top-Down-Modell mit Elementen der dezentralen Anpassung

Das Vorgehensmodell 2 kommt vor allem in Kommunalverwaltungen vor. Die Kommunen haben im Vergleich zu Bundes- und Landesbehörden eine Vielzahl von Kernprozessen bzw. –produkten, die sie den Bürger:innen bzw. der Zivilgesellschaft anbieten. Das ist meist eine deutlich dreistellige Zahl. Das drückt sich auch in einer Vielzahl von Fachverfahren aus, je nach Verwaltungsgröße oft zwischen 50 und 200. Schon daraus ergibt sich ein gewisses Bewusstsein, dass ein DMS-Projekt abteilungs- oder prozess-spezifische Aktenstrukturen im DMS selbst und unterschiedliche Schnittstellen erfordert.

Deshalb finden wir in kommunalen Leitfäden zur DMS-Einführung einleitende Sätze wie:

"Wegen der mit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems verbundenen Umstellung auf eine elektronische Aktenführung handelt es sich hierbei in erster Linie um ein Organisationsprojekt (und kein IT-Projekt). (...) Auch die Mitarbeiter/-innen sollten möglichst frühzeitig eingebunden und über das Projekt und die damit verbundenen Auswirkungen auf ihre persönliche Arbeitsweise informiert werden."⁷

Der Verweis auf den OE-Charakter des Projekts spiegelt das Bewusstsein wider, dass es nicht einfach um Installation eines Produkts und anschließender, bloß technischer Inbetriebnahme durch die Mitarbeiter:innen geht. Die Auswirkungen auf deren "persönliche Arbeitsweise" werden antizipiert. Allerdings reicht es bei diesem Vorgehensmodell aus, zu diesem Zweck die Mitarbeiter:innen zu "informieren" – eine aktive Beteiligung ist nicht vorgesehen.

⁷ Bayerischer Landkreistag (Hrsg.): Leitfaden zur Einführung und zum Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen, Mai 2017, Seite 4

Der Projektplan

Im Vergleich zum autoritären Modell kommt hier eine Prozessaufnahme an der Schnittstelle zwischen zentraler Projektgruppe (meist von Projektmitgliedern aus der Orga-Abteilung) und dem jeweiligen Einzelbereich hinzu (siehe Abb. 3). "Prozessaufnahme" soll hier in einem allgemeinen Sinne verstanden werden: Es kann sich um die Anpassung des jeweiligen Teils im Aktenplan handeln oder um die Erarbeitung einer Musterakte für die jeweiligen Vorgänge (sehr häufig bei Bau- und Stadtplanungsabteilungen) oder auch um die Planung von spezifischen Workflows.

Die Realisierung der dezentralen Konzepte obliegt dann wieder der zentralen Projektgruppe. Diese führt meist auch die Schulungen durch, die aber ein Strukturelement enthalten. Es wird also nicht nur die rein technische Bedienung der Software beigebracht, sondern auch die besonderen Customizing-Elemente der Software im jeweiligen Bereich.

Erfahrungen der Anwender:innen

Nach unseren Eindrücken ist die Akzeptanz der Anwender:innen deutlich höher als im Vorgehensmodell 1. Die Möglichkeit, die Software in einem bestimmten Maße an die Bedürfnisse des eigenen Teams anzupassen, wirkt stark motivierend. Allerdings sind die führenden Software-Produkte, die sich den öffentlichen Markt gegenwärtig (Ende 2021) im Wesentlichen aufteilen, diesbezüglich sehr beschränkt. Immer wieder stoßen Wünsche der Anwender:innen an technische Grenzen. Das wird aber nicht der Projektgruppe angelastet und führt deshalb in der Regel nicht zu großer Unzufriedenheit.

Die Dilemmata der Top-Down-Methodik: Was ist der Projektnutzen? Was ist ein Projekterfolg? Bei beiden Vorgehensweisen wird das jeweilige DMS-Produkt zentral und weitgehend ohne Anwenderbeteiligung ausgewählt. Dabei spielt natürlich die Vorstellung der Projektgruppe, worin der Nutzen des Projekts für welche Stakeholder bestehen soll, eine zentrale Rolle.

Im autoritären Modell ist, wie gesagt, eine Anpassung an die Einzelbehörden oder gar Einzelbereiche nicht vorgesehen. Im autoritären Modell ist, wie gesagt, eine Anpassung an die Einzelbehörden oder gar Einzelbereiche nicht vorgesehen. Zum Beispiel stellte die Projektleiterin in Baden-Württemberg, Dr. Daniela Oellers, in einem Vortrag Ende 2020 diese Rasenmähermethode als besonders positiv dar. Ihre Punkte waren:

- "EINE Standardakte für ALLE
- Die allermeisten Beschäftigten schulen wir nur über E-LEARNING!
- PARALLELISIERUNG in der Pilotierung und beim Rollout
- Standardisiertes Einführungsvorgehen für alle Behörden mit zentralem Personal"⁸

Der Nutzen der neuen Arbeitsweisen für die Beschäftigten wird zwar ab und zu angesprochen. Aber der eigentliche Projektplan ist zeitgetrieben und an zentralen Vorgaben zur Einführung orientiert. Immer wenn dieser Zeitplan in Gefahr gerät, müssen die Anwenderbelange zurückstehen. Pro Behörde sieht der Projektplan Baden-Württembergs nur drei Monate für den "Roll-out" vor – das reicht vielleicht gerade für das standardisierte "E-Learning".

Auf kommunaler Ebene und im Vorgehensmodell 2 spielt der Nutzen für die Anwender:innen der neuen Arbeitsumgebung im Hintergrund eine etwas größere Rolle. Im Leitfaden des Bayerischen Landkreistages heißt es beispielsweise:

"(…) Bei der elektronischen Aktenführung entfällt nicht nur der Aufwand, die zunehmenden elektronischen Dokumente und E-Mails auszudrucken und zum Papierakt zu nehmen, sie bietet auch zusätzliche Vorteile:

- orts- und zeitunabhängige Verfügbarkeit der Akten,
- gleichzeitiger Zugriff von mehreren Bearbeitern und Bearbeiterinnen,
- einfache, schnelle, umfängliche und komfortable Recherchemöglichkeit,
- schnellere und bessere Auswertung, Darstellung und Verarbeitung,
- Vermeidung einer fehleranfälligen mehrfachen Erfassung und Pflege von Daten,

⁸ Dr. Daniela Oellers: Aktenaustausch in Zeiten der Digitalisierung, Vortrag auf der Digitalisierungskonferenz Baden-Württemberg 13. Februar 2020, Folie 8

- Beschleunigung der Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen,
- Erhöhung der Transparenz des Verwaltungshandelns."9

Diese Auflistung ist eher technisch bestimmt. Sie richtet sich auf die verbesserten Features eines DMS im Vergleich zur Papierwelt oder zu Windows, aber nicht um deren Nutzen für die Anwender.

Die Unterschiede zwischen beiden Perspektiven möchte ich noch etwas genauer ansehen.

Der Unterschied zwischen technischer und lustvoller Definition von Anforderungen

Wir kaufen uns ein Auto - ein Beispiel aus dem Privatbereich

Nehmen wir an, ich möchte oder muss mir ein neues Auto kaufen. Zu diesem Zweck begebe ich mich zu einem Kfz-Händler, der verschiedene Marken und Modelle im Angebot hat.

Mein Budget beträgt 22.000 €. Aber das muss nicht unbedingt ausgeschöpft werden. Ich überlege so bei mir: "Also ein bisschen besser beschleunigen sollte es schon als der jetzige Wagen. Und einen größeren Kofferraum – so oft muss ich die Rückbank vollstellen, weil nicht genügend Platz da ist. Eine gute Einparkhilfe – das wäre auch wichtig. Und beim jetzigen Navi muss ich die aktuellen Karten immer manuell importieren. Also solche Updates müssen künftig automatisch laufen."

Auf einmal meldet sich eine innere Stimme, ein bisschen überschnappend und aufgeregt: "Und? Schon mal was von CO₂ gehört?? Auf die Idee, ein E-Auto zu nehmen, kommst du wohl gar nicht, oder?" - "Ja, aber," wende ich schüchtern ein, "das Budget ist eben nicht so üppig. Trotz Subvention teurer als ein Benziner. Vielleicht könnten wir noch warten, bis der Ökostrom die Strompreise drückt. Lass uns mal schauen, was der Händler zu bieten hat."

Werden wir - ich und meine innere Gewissensstimme - mit diesen Vorgaben ein gutes Auto finden können? Mag sein. Aber angenommen, wir beide Ichs stoßen auf Widersprüche, unvereinbare Bedingungen. Ein E-Auto ist teurer als ein Benziner - aber werden wir den Benziner 2025 noch verkaufen können? Vielleicht müssen wir doch sofort auf E umsteigen - dann aber an anderer Stelle Abstriche machen. Aber an welcher? PS-Zahl? Kofferraum? Wie sollen wir uns entscheiden? Wie kann der innere Konflikt gelöst werden?

Bei einer technischen Definition von Anforderungen verschwindet der Zweck hinter dem Mittel zu seiner Lösung. Zum Beispiel: Warum will ich einen großen Kofferraum? Weil ich alle Wochen einen Großeinkauf mache beim Supermarkt und es nervig finde, die Getränkekisten auf die Rückbank zu hieven. Ein E-Auto im Budgetrahmen aber hätte nur deutlich weniger Platz für Transporte.

Wir haben also zwei Anliegen und eine Lösung. Aber über die Anliegen sprechen wir nicht mehr – weder unter uns noch mit dem Händler – und deshalb wird es uns schwerfallen, mit Zielkonflikten umzugehen. Man kann nicht konstruktiv "E-Auto" gegen "großer Kofferraum" abwägen. Wir können uns aber sehr wohl über die Abwägung "Beitrag zum Klimaschutz" und "bequemeres Reisen" unterhalten. <u>Das</u> sind nämlich die wirklichen Alternativen, zwischen denen wir uns entscheiden müssen. Oder für die wir vielleicht auch ganz neue Lösungen suchen können (ist ein Dachgepäckträger für einmal Urlaub im Jahr nicht auch ein denkbarer Ersatz für einen Kofferraum? Aber was ist dann mit den Einkäufen?).

Damit kommen wir zum Thema Kreativität. Technische Lösungen stehen im Wirklichkeitsraum unseres jeweiligen Universums herum und verharren in stummer Starrheit. Ideen über künftige Nutzen hingegen bringen Bewegung, denn sie eröffnen Möglichkeitsräume: Wohin können wir überall in Urlaub fahren? Vielleicht auch öfter mal zu zweit. Landschaften tauchen vor dem inneren Auge auf und Begegnungen mit Reisebekanntschaften. Wie können wir unsere Einkäufe besser organisieren und brauchen wir wirklich alles, was wir so heranschleppen?

Anforderungen nach dem Nutzen formulieren – die Grundidee der sog. "Anwender-Storys" aus dem agilen Instrumentenkoffer – ist eine zurückhaltende Formulierung für das, was die Methode uns ermöglicht: Ideen spinnen, überhaupt spinnen, Lust und Freude erzeugen, das Leben morgen als gestaltbar erleben.

Technische Nutzendefinitionen sind meist langweilig und konservativ

Jetzt wieder zurück zu unserem DMS-Thema. Richtig vom Hocker reißt z. B. die oben zitierte "Liste der Vorteile eines DMS" durch den Bayerischen Landkreistag wohl keinen Sachbearbeiter und keine Sachbearbeiterin. Sie werden sich davon kaum motivieren lassen, das DMS-Projekt enthusiastisch zu begleiten.

⁹ Bayerischer Landkreistag, a.a.O.

Hinter der langweiligen Form liegt der inhaltliche Mangel an Neuheit, der dieser Liste innewohnt. Jan Fischbach hat darauf hingewiesen, dass diese sehr technische Formulierung der Projektanforderungen auf konservativen Vorstellungen über eine gute zukünftige Arbeitsweise beruht:

- "(Das DMS) archiviert nur abgeschlossene Vorgänge. Das Archiv wird wie eine Bibliothek aufwändig und sehr korrekt verwaltet. Laufende Vorgänge bearbeitet jeder weiterhin, wie er will.
- Alle Vorgänge lassen sich mit Workflows abbilden. (Deswegen wird oft mit dem Rechnungseingangsworkflow, Reisekostenabrechnungen oder Urlaubsanmeldungen begonnen.)
- Jeder arbeitet als Spezialist in seinem Bereich. Der sog. Dienstweg ist einzuhalten.
- Wissen kann man managen. Standards lassen sich vorab festlegen.
- Hauptsache, das Projekt ist rechtzeitig fertig." 10

Das Bundesinnenministerium hat in einem Leitfaden für die DMS-Einführung die Risiken von DMS-Projekten aufgelistet. Die zwei wichtigsten Faktoren stellen die mangelnde Motivation der Mitarbeitenden dar sowie ihr Eindruck, im neuen System arbeite man weiter wie davor:

- "Das verwendete IT-System wird durch die Nutzer nicht akzeptiert.
- Das IT-System ist teuer in Entwicklung und/oder Betrieb.
- Das IT-System ist nicht innovativ."¹¹

Jede Behörde hat genug negative Erfahrungen mit IT-Projekten gesammelt. Mit der E-Akte wird eine neue Serie gestartet, die bei vielen Betroffenen wieder zu gemischten Gefühlen führen wird. Wieso ändert sich auch diesmal nichts?

Freudezentrierte Anforderungen für die E-Akte

Beispiel für den ersten Entwurf einer Vision durch eine Arbeitsgruppe im Rahmen eines internationalen Forschungsprojekts. Die AG soll für die ca. 1.600 Projektbeteiligten eine gemeinsame Arbeitsplattform beschaffen.

"Wie werden wir zusammenarbeiten, wenn wir ein DMS haben?

- 1. Alle Teilnehmer speichern relevante Dokumente in einem einzigen Repository.
- 2. Die Dokumente sind nicht mehr über verschiedene Orte auf einzelne lokale Systemen verteilt.
- 3. Die Nutzer haben komfortable Möglichkeiten, Dokumente zu suchen. Verlässlichkeit: Wenn ein Dokument im DMS vorhanden ist, wird es gefunden.
- 4. Die Anwender haben standardisierte Workflows für den Freigabeprozess und die Konfigurationssteuerung der Dokumente zur Hand.
- 5. Dokumente gehen nicht mehr verloren, auch wenn es zu Personalfluktuationen kommt.
- 6. Alle Zugriffe auf Dokumente sind auf autorisierte Benutzer beschränkt und werden vom System protokolliert.
- 7. Alle Exporte von Dokumenten aus dem System sind durch Standards geregelt und werden durch das System verfolgt.
- 8. Das System unterstützt eine Versionskontrolle für alle Dokumente.

 $\underline{\text{http://agile-verwaltung.org/2017/03/13/projekte-zur-einfuehrung-der-e-akte-richtig-aufsetzen-informationen-und-seminarangebot/}$

¹⁰ Jan Fischbach unter

¹¹ Bundesministerium des Innern, Referat O 1: Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit, Webseite des BMI, ohne Datum, abrufbar unter

http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E Government/orgkonzept everwaltung/orgkonzept everwaltung node.ht ml

- 9. Es ist nicht nötig, "alte Projekthasen" zu fragen, um Dokumente zu finden. Die Struktur ist leicht zu verstehen. Personen, die von einem Teilprodukt betroffen sind, ohne direkt daran zu arbeiten, können alle relevanten Container in weniger als 2 Minuten finden.
- 10. Das System ist adaptiv. Wenn wir Strukturen ändern Ablagestrukturen, Metadaten, Workflows ... -, können das unsere Administratoren zu 90 Prozent selbst tun, ohne Hilfe des Herstellers anfordern zu müssen."

Vorgehensweise 3: Demokratisches Empowerment

Dieses dritte Modell ist nach dem Gesagten jetzt schnell umrissen. Das erste Charakteristikum besteht darin, dass die Anwender:innen bzw. deren Vertreter:innen so früh wie möglich in die Entwicklung von Anforderungen und Visionen einbezogen werden. Sie begleiten schon die Aufstellung des Lastenhefts, die Ausschreibung eines DMS sowie dessen schlussendliche Auswahl.

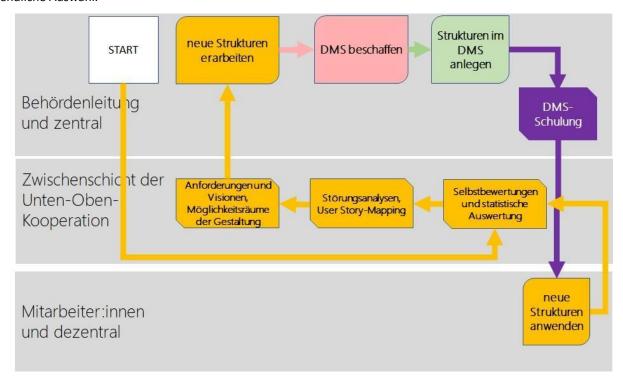


Abbildung 4: Im demokratischen Modell werden die Anwender:innen von Anfang an beteiligt

Das Ziel des Projekts ist Empowerment der Anwender:innen: Sie sollen ermächtigt werden – auf der sozialen Ebene als Beteiligung an Entscheidungen, auf der technischen Ebene als Beherrscher:innen der Software – ihre Arbeitsumgebung nachhaltig zu gestalten.

Konkret bedeutet das im Projekt (vgl. Abb. 4):

- Die Erarbeitung neuer Prozesse und Strukturen findet (auch) schon bei Projektbeginn statt, vor der Beschaffung. Mitarbeiter:innen aus ausgewählten Projektbereichen bewerten ihre Arbeitsumgebung daraufhin, wie stressfrei und reibungslos man in ihr seine Aufgaben erledigen kann. Diese subjektive Bewertung kann mit statistischen Auswertungen ergänzt werden, z.B. über den Umfang der Belastung mit E-Mails. Es schließen sich sog. "Wirkungsanalysen von Störungen" in den Arbeitsabläufen an.
- Die Anwender:innen entwickeln auf dieser Grundlage Ideen, wie eine zukünftige Arbeitsumgebung aussehen könnte, in der die Störungen und Behinderungen nicht mehr aufträten. Und daraus ergibt sich eine Vision, in welchem Maße und in welche Richtungen Änderungen überhaupt denkbar sind. Wir nennen das "Möglichkeitsräume der Gestaltung".
 - Auf einmal denkt man die E-Akte nicht mehr als irgendein Archiv, in dem man Dokumente ablegt und eventuell auch wieder findet. Sondern man entwickelt Phantasien über künftige flexible digitale Plattformen für individuelle, aber auch Teamarbeiten: mit Möglichkeiten schneller unkomplizierter Kommunikation, wie man sie im privaten Bereich kennt (WhatsApp zum Beispiel) mit übersichtlichen Boards, auf denen ein

Sachgebiet seine Aufgaben übersichtlich verteilt, oder auch mit digitalen Whiteboards (wie Miro), auf denen man gemeinsam Ergebnisse erarbeiten kann.

Diese Ideen finden dann Eingang in das Lastenheft für die Ausschreibung. Und das bringt den Anwendervertretern zwei Arten von positiv verstandenem Machtgefühl: Erstens ein Gefühl, die eigene Arbeitszukunft gestalten zu können und sich nicht nur an irgendwelche technischen "Trends" passiv anpassen zu müssen; sondern sich ein Stück weit von den alten Gedanken der Papierwelt zu lösen und ganz neue Gedankenräume aufzuspannen. – Und zum zweiten die neue Erfahrung, auch "Diskursmacht" in der eigenen Verwaltung zu besitzen: mit seinen Ideen gehört zu werden und nicht nur ausführendes Organ von Konzepten zu sein, die an ganz anderer Stelle ausgedacht wurden.

In derartigen Projekten kann man dann auch agile Methoden gut anwenden. Die iterative Vorgehensweise im Projekt – Prozess für Prozess im DMS abzubilden, und auch dies evtl. in mehreren Sprints mit inkrementellen Nutzenzuwächsen – ist quasi "alternativlos". Man sieht es deutlich: agile Methoden sind kein Ziel an sich; wenn das Ziel autoritär ist, kann sich das Projektteam mit der Bezeichnung "interdisziplinär" schmücken, so viel es will – es bleibt trotzdem "Old Old Work".

Gleichzeitig findet auch ein Empowerment der zentralen Projekt- und Führungsebene statt. Denn was ist mächtiger als eine Vision und ein Anforderungskatalog, welche sich auf die Schwarmintelligenz der Vielen stützen können? Auch das ändert viel in den Köpfen von Führungskräften.

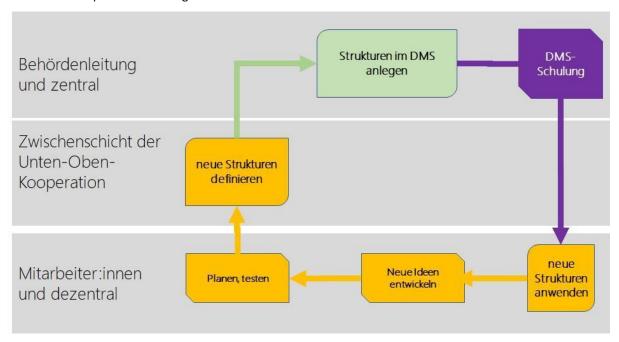


Abbildung 5: Das DMS-Einführungsprojekt hat irgendwann ein Ende. Aber die In-Dienst-Nahme der Software durch die Anwender:innen endet nie.

Der zweite Unterschied zu den Top-Down-Modellen: Das Projekt geht in eine permanente Verbesserungskultur über. Die Mitarbeiter:innen können sich selbst organisieren und so das DMS immer mehr in Richtung auf ihre Bedarfe anpassen. Das heißt, die neuen im Projekt erfahrenen Arbeitsweisen der Selbstorganisation und der Indienststellung der Software für die Mitarbeitenden (statt umgekehrt) kann – wenn dies zugelassen wird – auch die Routinearbeit nach Projektende in der Breite nachhaltig beeinflussen. Das Projekt wird dann nicht nur als OE-Projekt etikettiert, sondern OE wird gelebt.

Das setzt natürlich auf Seiten der Führungskräfte eine Bereitschaft voraus, die eigene Entscheidungsmacht zu teilen, auf Seiten der Software eine hohe Adaptivität. Aber das ist ein anderes Kapitel.

Was ist ein Projekterfolg?

3 Vorgehensweisen – 3 Definitionen von "Erfolg"

Wir können die drei Vorgehensweisen nicht umstandslos miteinander vergleichen. Wir können nicht sagen, Modell 1 sei das "schlechte" und Modell 3 das "gute" und Modell 2 irgendwo dazwischen. Jede Vorgehensweise hat ihren

eigenen Erfolgsmaßstab – so viel sollte die bisherige Darstellung deutlich gemacht haben, und jede Verwaltungskultur bringt die Vorgehensweise hervor, die ihr angemessen ist.

Das autoritäre Modell kennt nur den "Roll-out". Sind x-Tausend Arbeitsplätze ans DMS angeschlossen – ja oder nein? Wenn ja, dann ist es ein erfolgreiches Projekt gewesen.

Genauso im paternalistischen Modell. Hier wird eher einmal von Problemen und Ablehnung durch Teile der Mitarbeiterschaft gesprochen. Aber diese werden oft mit technischen Hindernissen entschuldigt ("also diese Schnittstellen! Das ist ja ein Fass ohne Boden, bis die mal funktionieren!"), und Mängel werden nur in seltenen Fällen der Projektleitung zugerechnet.

Das demokratische Modell hat es am schwersten, zu einem Erfolg zu kommen. Die Ambitionen sind riesig und der zu leistende Sprung in neue Arbeitswelten ist der fordernste. Daran gemessen ist das Maß der Zielerreichung bei Projektende oft deutlich geringer als eingangs erhofft – so 50 bis 60 Prozent vielleicht. Aber qualitativ sieht es meist anders aus. Nicht nur die Schläuche sind neu, sondern auch der Wein ist es – auch wenn er noch sehr jung ist. Das ist oft spürbar: ein neuer Geist hat mit dem Projekt seinen Einzug in die Verwaltungsbüros gehalten.

Digitalisierung ist kein Ziel an sich

Die Beispiele zeigen auch, wie vorsichtig wir sein müssen. Oft werden Digitalisierung und agile Transformation als Synonyme verwendet oder zumindest als eng miteinander verwoben. Aber Digitalisierung ist nicht gleich Digitalisierung. Das Vorgehensmodell 1 "Autoritäre Disziplinierung" ist auch ein Digitalisierungsprojekt und gleichzeitig eine Rolle rückwärts in die verstaubte Hierarchiewelt der 1950er Jahre.

Wenn wir das nicht wollen, müssen wir von Anfang an - und konsequent das ganze Projekt hindurch - unsere Anstrengungen am Nutzen für die Anwender:innen und für ihre Arbeitsfreude - ach, was! - ihren Enthusiasmus! - ausrichten. Eine so verstandene Digitalisierung wird wiederum den Kund:innen der Verwaltung zu gute kommen - denn nur motivierte Mitarbeiter:innen, die sich in ihrer Verwaltung als selbstbewusste, geachtete und wahrgenommene Menschen fühlen, können mit Empathie auf die Gesellschaft draußen zugehen.

Wie setzt sich ein gutes Team für ein DMS-Einführungsprojekt zusammen? (Adrian Schäfer, Johann Heinrich von Thünen-Institut)

Ein gutes Team für ein DMS-Einführungsprojekt besteht sowohl aus versierten Praktikern als auch fachlich-kompetenten Vordenkern. Hinzu kommen die Vertreter der Anbieterfirma. Die drei Gruppen müssen in einem engen Austausch miteinander stehen und regelmäßig gemeinsame Treffen abhalten. Diese gemeinsamen Treffen ermöglichen eine direkte Kommunikation zwischen den Beteiligten ohne dass es zu Informationsverlusten durch die Zwischenschaltung von Kommunikatoren kommt.

Praktiker:innen und Vordenker:innen

Die Gruppe der Praktiker:innen in diesem Projekt setzen sich zusammen aus Vertretern und Vertreterinnen der IT-Abteilung und der Strukturbereiche, die schlussendlich mit dem System arbeiten müssen. Letztere müssen nicht zu jedem Projekttreffen hinzugezogen werden. Dies schont personelle Ressourcen und hält die Projekttreffen in einem übersichtlichen Rahmen. Vertreter:innen der Fachabteilungen sollten erst beteiligt werden, wenn es explizit um Aufgaben und Vorgängen innerhalb ihrer Abteilung geht. Hierbei sind sie aber zwingend einzubeziehen, da sie die Prozesse, Meilensteine und notwendigen Hilfsmittel gut kennen.

Die Vordenker:innen dieses Projekts bilden die notwendige Antriebskraft, um diese große Veränderung in der Verwaltung voranzubringen. Diese Gruppe setzt sich zusammen aus Vertretern der Organisationsentwicklung und Stabsstellen der Verwaltungsleitung. Die großen Aufgaben dieser Gruppe ist es die Notwendigkeit des Systems hervorzuheben und Antworten auf die Fragen des Change-Managements und Einführungsstrategie zu geben. Als Fachkraft für die Bereiche Aktenführung und Schriftgutverwaltung ist ein Vertreter des zuständigen Archivs hinzuzuziehen.

Eine gemeinsame Aufgabe beider Gruppen ist die Formulierung des Lastenheftes. Die Vordenker müssen die Wünsche der verschiedenen Verwaltungseinheiten zusammentragen. Die Praktiker müssen dann im Anschluss die technische Umsetzbarkeit dieser Wünsche im finanziellen Rahmen eruieren. Erst nach der erfolgreichen Ausschreibung und der Auftragsvergabe stoßen die Vertreter des Anbieters als dritte Gruppe zum Projektteam hinzu.

Zusammenfassend besteht das Kernteam aus Vertretern der Organisationsentwicklung, der relevanten Stabsstellen, der IT-Abteilung und der Projektleitung. Das vier- bis fünfköpfige Kernteam wird durch das Projektleam ergänzt, dessen Mitglieder bei Bedarf hinzugezogen werden und sich je nach Phase des Projektes verändert. Die Phasen in denen sich die Zusammensetzung des Projektleams ändern sind grob einzuteilen in die Phase vor der Veröffentlichung des Lastenheftes, in die Phase nach der Veröffentlichung des Lastenheftes und in die Implementierungsphase.

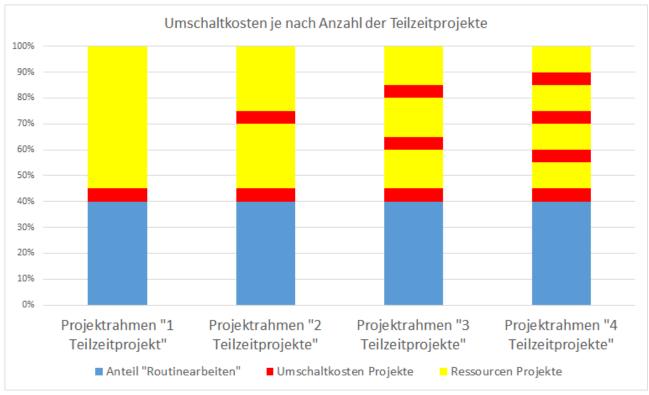
Projektteam

Im Projektteam finden sich Vertreter:innen der vom DMS betroffenen Abteilungen und Struktureinheiten, der IT-Sicherheit und der Schriftgutverwaltung. Die Akzeptanz des Projekts kann innerhalb der Belegschaft erhöht werden, wenn die Personalvertretung, die Datenschutzbeauftragten und die Schwerbehindertenvertretung einbezogen werden. Es gilt jedoch zu bedenken, dass somit auch unter Umständen mehr Widerstand gegen das Projekt erzeugt werden kann.

Grundsätzliche Anforderungen an das Projektteam sind zum einem eine ausgewogene Zusammensetzung und Struktur. Neben den fachlichen Kompetenzen sind auch die sozialen Kompetenzen wichtig. Die Personen im Projektteam sollten Unterstützung und Anerkennung in Ihren Bereich genießen. Das Arbeitsziel muss klar formuliert sein und es wird von allen Beteiligten verstanden und akzeptiert. In der Gruppe herrscht eine klare und von allen anerkannte Rollen- und Aufgabenverteilung. Der Projektleitung kommt innerhalb des Teams eine Vermittlerrolle zu, wobei stets die Aufgabe im Vordergrund steht. Trotz einer informellen Atmosphäre innerhalb des Teams sind die Diskussionen ausschließlich sachbezogen. Jeder Beitrag wird aufgenommen und gewürdigt, alle Ansichten werden diskutiert, keine wird übergangen oder unterdrückt. Die Personen mit Entscheidungskompetenz, wie die Verwaltungsleitung und die Abteilungsleitungen, werden eingebunden und in regelmäßigen Abständen über den Projektstand in Kenntnis gesetzt.

Vollzeitprojekt versus Teilzeitprojekt

Bei der Ausgestaltung der Projektarbeit ist vorab zu überlegen, wie diese zu gestalten ist. Soll das Projekt als "Teilzeitprojekt" neben anderen Projekten oder Arbeiten der Teammitglieder laufen oder als "Vollzeitprojekt" für einen abgesteckten Zeitraum die ausschließliche Aufmerksamkeit der Beteiligten erfahren? Insbesondere die "Umschaltzeit" zwischen den verschiedenen Projekten kann als störender Faktor gewertet werden. Dadurch geht viel kostbare Zeit verloren und alle parallel laufenden Projekte werden später fertiggestellt, als bei einer Umsetzung als Vollzeitprojekt. Diese hohen Verzugskosten können zu einer Demotivation im Team führen. Gegen ein Vollzeitprojekt spricht aber, dass viele der Teammitglieder auch noch Aufgaben in ihren Abteilungen zu erfüllen haben und deren Arbeitskraft an anderer Stelle fehlt.



Quelle:

https://agile-verwaltung.org/2019/10/14/ueberlastung-durch-projekte-die-kosten-der-projektinflation/#more-6594

Ein Reifegradmodell für die DMS-Einführung (Peter Bauer, Forum

Agile Verwaltung)

Die Einführung von Dokumentenmanagementsystemen (DMS) trifft auf Verwaltungen, die gut zwanzig Jahre Dokumentenerstellung und -verwaltung mit Hilfe von Office-Programmen und Fileservern hinter sich haben. Mit der schrittweisen Einführung von Arbeitsplatzcomputern haben sich Arbeitsweisen in den Verwaltungen stark verändert. Schreibbüros, die handschriftliche Notizen oder Diktate in Schreibmaschinentext übertragen, sind verschwunden, die Textarbeit ist größtenteils zu den Sachbearbeitungen gewandert. Die Aufgaben der ehemaligen Schreibkräfte, so noch vorhanden, haben sich stark geändert.

Hybride Dokumentenerstellung und -verwaltung beenden

Jetzt wo Dokumentenmanagementsystems immer stärker um sich greifen, entsteht eine ähnliche Situation. Sie werden schrittweise zwanzig Jahre hybrider Arbeit beenden. Mit hybrid ist zweierlei gemeint. Erstens, dass Dokumente zwar am Arbeitsplatzcomputer mit Office-Programmen erstellt, vielfach auch mit E-Mail transportiert werden, die zugrunde liegenden Abläufe jedoch immer noch der Papierlogik unterliegen. Hybrid meint auch, dass die Papierdokumente mit allen an ihnen angebrachten Bearbeitungshinweisen, Notizen und Unterschriften in physischen Akten – sei es in Ordnern am Arbeitsplatz oder sei es in Hängeregistern in einer Registratur – abgeheftet werden. Gleichzeitig aber die Dateien, mit denen sie erzeugt wurden, in umfangreichen Sammlungen auf Fileservern abgelegt werden. Eine Parallelwelt ist entstanden. Glücklich die Verwaltungen, denen es gelungen ist, den Unterschied zwischen Arbeitsdokumenten auf Fileservern und revisionssicheren Dokumenten in der Registratur/Ablage in allen Köpfen zu verankern. Glücklich, wer sicher sein kann, dass alles für die Dokumentation des Behördenhandelns Wesentliche in Akten abgelegt wurde und nicht irgendwo, praktisch unauffindbar, in tief verästelten Fileserverablagen herumdümpelt oder in persönlichen E-Mail-Postfächern der Sachbearbeiter:innen als Privateigentum versauern.

Diese Hybridzustände können, wie gesagt, von Dokumentenmanagementsystemen beendet werden. Dokumente können direkt in der Akte erzeugt werden. Es werden nicht mehr die Dokumente, sondern Informationen über die Dokumente transportiert. Unterschriften, sofern überhaupt notwendig, können digital im System geleistet und mit den Dokumenten verknüpft werden.

Wie bei der Einführung von PCs verändern sich Arbeitsweisen grundlegend. Viele Arbeitsschritte wandern von den Registraturen zu den Sachbearbeitungen, Kenntnisse über revisionssichere Ablage und den Umgang mit Akten werden nun flächendeckend benötigt.

Zwanzig Jahre hybride Arbeit bedeutet auch, dass die Kenntnisse, wie die Papierwelt funktionierte, welcher Sinn hinter manchen, heute antiquiert wirkenden, Vorgehensweisen steckte, bei vielen verblasst sind. Den neu Hinzugekommenen sind sie meist nicht vermittelt worden. Dies wird immer wieder ablesbar an den Diskussionen, die entstehen, wenn über die Bedeutung von Begriffen wie Vorgang, Akte und Aktenplan, Paginierung, Beschluss, Mitzeichnung oder Verfügung gesprochen wird. Oft wird eine erstaunliche Interpretationsvielfalt sichtbar, wo man eigentlich meinte, die Begriffe seien klar.

Klassische DMS-Einführung

Dokumentenmanagementsysteme sind komplex, sie greifen tief in geübte Verwaltungspraxis und persönliche Arbeitsweisen ein. Sie von einer kleinen Projektgruppe top-down einzuführen ist deswegen riskant. Der Standardablauf bringt mit sich, dass die Anwenderinnen und Anwender die Einführung als Big-Bang erleben. Im Prozess

"Marktsondierung – DMS einkaufen – an die Organisation anpassen – Pilotieren – bereichsweise Aktenplan einlesen, Nutzer:innen im System anlegen, Softwareschulungen durchführen – Fertig"

kommen sie als diejenigen, die mit dem DMS produktiv arbeiten sollen, erst sehr spät in Berührung mit dem neuen System. Alle wesentlichen Weichenstellungen sind schon erfolgt und via Customizing fest im System verdrahtet.

Den Anwenderinnen und Anwendern bleibt damit in der Regel keine Zeit für schrittweise Erkenntnis, keine Zeit für einen gedanklichen Reifeprozess, keine Zeit für organisationales Lernen, keine Möglichkeit Ideen oder spezifische

Notwendigkeiten einzubringen. Was für das Lernen in Schule und Universitäten selbstverständlich ist, nämlich Lernen als einen Reifeprozess zu begreifen, wird mit der Standard-Vorgehensweise weitgehend ignoriert.

Dass Nutzerrepäsentanten Mitglieder der Projektgruppe waren, hilft nicht. Der erfolgreiche Einsatz eines so umgreifenden Systems braucht eine hohe "kritische Masse" an Wissenden, also breite Beteiligung, Mitwirkung, Mitgestaltung.

Chancen und Risiken einer DMS-Einführung

Die Einführung eines DMS als eine der Schlüsselanwendungen in der modernen Verwaltung verdient die bestmögliche Einführung. Wird die Einführung "gut gemacht", erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die enormen Chancen, die ein DMS mit sich bringt, wirklich genutzt werden. Dass Abläufe und Recherchen in einer Organisation tatsächlich viel einfacher und schneller ablaufen können. Dass eine bessere Zusammenarbeit – besonders über Abteilungsgrenzen hinweg – möglich wird. Dass mehr Transparenz und Dokumentensicherheit erreicht wird und es gelingt, mühselige und ungeliebte Arbeit über Bord zu werfen. Das alles im Sinne einer besseren Aufgabenerledigung für die Bürgerinnen und Bürger und zur Schonung des Nervenkostüms der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung.

"Gut gemacht", reduziert auch Risiken. Beispielsweise die Gefahr, alte Strukturen und Abläufe, alte Denkweisen auf das digitale System zu übertragen und damit auf Jahre unveränderbar festzuschreiben.

Oder, das System nicht zur Herzangelegenheit derjenigen zu machen, die damit arbeiten. Warum das wichtig ist? Mit Einführung eines DMS kommt Mehrarbeit auf die Sachbearbeitungen zu. Wo man früher alle Vorgangsdokumente in ein Umlaufmappe geworfen, vorne Registratur vermerkt und auf die Reise geschickt hat, müssen nun die Sachbearbeitungen sukzessive Dokumente und zugehörige Metadaten in das DMS eingeben. Die Systematik eines Aktenplans musste früher nur die Registratur wirklich kennen, nun müssen auch die Sachbearbeitungen die Systematik verstehen. Wenn das DMS die Ablage auf Fileservern ablöst, kommt hinzu: Wo früher recht flexibel und selbstbestimmt (oft auch eigenwillig, unstrukturiert, chaotisch) abgelegt werden konnte, muss man sich nun, im DMS, an den Aktenplan halten. Man kann im DMS in der Regel in der Regel selber neue Vorgänge anlegen, neue Ordner auf der Systemebene (Akten, Teilakten, etc.) aber nicht. Das wird vielfach als deutliche Einschränkung wahrgenommen. Umso wichtiger, dass es für sie auch ein "Win" zu verbuchen gibt.

Ein letztes: Häufig wird übersehen, dass in einem DMS enorm viel Innovation steckt. Innovation, die nur nach und nach erkannt werden kann. Es braucht operative Erfahrung mit dem System, um zu verstehen, wie ein DMS funktioniert, wie es optimal für die Zusammenarbeit und die eigene Arbeit eingesetzt werden kann.

Mit anderen Worten, es braucht Zeit.

DMS-Einführung als Erkenntnisreise

Zeit ist das Schlüsselwort. Zeit für eine Erkenntnisreise. Zeit, die bei den konventionellen Einführungsmethoden nicht gegeben wird.

Richtig strukturiert, dauert die DMS-Einführung als Erkenntnisreise nicht zwangsläufig länger als eine zentrale Top-down-Einführung. Eine klassische Projektleitung braucht auch Zeit, viel Zeit, um alle Themen einer DMS-Einführung bis zur Umsetzungsreife zu durchdringen. Der oft jahrelange Projektvorlauf ist meistens schon vergessen, wenn es an die Umsetzung geht. Diese ist aus Sicht eines klassischen Projekts – bereichsweises Ausrollen des DMS, heißt es dann meistens – bildet nur die letzte Projektphase. Und jetzt soll es schnell, nach Zeitplan getaktet vorangehen.

Wäre es nicht viel geschickter, wenn alle, die am Ende mit dem DMS arbeiten, ihre Erkenntnisreise so früh wie möglich beginnen? Das macht Leitung und Koordinierung nicht überflüssig, sie muss allerdings anders organisiert werden.

Reifegradmodell

Einen guten Einstieg in die Erkenntnisreise ist die Entwicklung eines Reifegradmodells. Dieses kann gleichzeitig retrospektiv wie prospektiv, analytisch wie planend eingesetzt werden. Es ersetzt nicht die konventionellen Ablaufplanung, sondern ergänzt diese um eine Betrachtung der Erkenntnisreise, des Reifeprozesses.

Es ist hilfreich, das Reifegradmodell entlang des Dokumentenflusses aufzubauen. Also bei jedem Reifegrad Dokumenteneingang und Eingangsbehandlung, Verteilung, Vorgangsbearbeitung, Beschluss und Vorgangsdokumentation, revisionssichere Speicherung und Archivierung nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen separat zu betrachten.

Die folgende Tabelle zeigt exemplarisch, wie ein solches Reifegradmodell aussehen kann.

	Reifegrad	Ausprägung / Mindset	Eingang	Verteilung	Vorgangs- bearbeitung	Beschluss	Registratur	Archiv
					Vorbereiten/ Herbeiführen der Entscheidung, Erstellen einer Leistung	Mitzeichnung / Beschlussverfügungen / Vorgangs- Dokumentation	Speicherung / Langzeitspeicherung (Altregistratur)	
А	klassisch	papierbasiert/ Papierwelt, Top-Down	zentral	Dokumente werden physisch transportiert, Linie	papierbasiert, Umlaufmappen, handschriftlich,	Beschluss-Vermerke, Mitzeichnung am Dokument	Ablage teilweise bei SB	Aussonderung auf Basis von Heften
				top-down, Bearbeitungsvermer ke am Dokument, Push-Verteilung	Schreibmaschine, Diktat		Dokumente, nach Vorgängen gruppiert in Aktenheften, Gliederung nach Aktenplan	
				elektronische Schwelle				
В	Pionier	hybrid, partiell elektronisch/ Papierwelt, Top-Down	zentral bei Papierdokumenten, dezentral bei E-Mails	Dokumente werden physisch transportiert, Linie top-down, Bearbeitungsvermer ke am Dokument, Push-Verteilung	Dokumentenerzeugu ng digital (Office-Software), Kommunikation teilweise digital (E-Mail)	Beschlussvermerke, Mitzeichnung am ausgedruckten Dokument	klare Trennung Arbeitsdokumente auf Fileserver, Handakte; dokumentationspflic htige Dokumente in Registratur. DMS als elektronische Registratur	Aussonderung auf Basis von Heften

	strategische Schwelle									
С	Wachstum	pilothaft/ teilweise digital, Top-Down, partielle Strategien	zentral bei Papierdokumenten, dezentral bei E-Mails	Dokumente werden physisch transportiert, Linie top-down, Bearbeitungsvermer ke am Dokument/ Teilweise über DMS, Fachsoftware Push-Verteilung	VB mit DMS/ Fachsoftware teilweise digital, teilweise papierbezogen, führendes System ist digital	DMS + papierbasierte Hilfsprozesse z. B., für Unterschriften	E-Akte durchgängig vorhanden. Aktenplan, Grundsätze der Aktenplan-/Ablage- Systematik ist allen SB bekannt	Aussonderung auf Basis von Heften, auf Basis von Vorgängen bei digitalen Vorgängen, medienbruchfreier Empfang von Dokumenten (z.B.		
		Ausbreitung/ teilweise digital, teilweise Kooperativ und selbstbestimmt (Vereinbarungen über Strukturen, Benennungen der Ablagen), Entwicklung, Verfolgung einheitlicher Strategien	Papier + Scanprozess, dezentral bei E-Mails + Eingangs- Dokumentation	Information über Dokumente wird transportiert, DMS/ Fachsoftware Eingangskörbe + Pullprinzip	DMS/ Fachsoftware werden als VBS eingesetzt, ersetzen Fileserver, Unterscheidung von Vorgangs- und Wissensdokumenten	Bearbeitungsvermer ke, Mitzeichnungen digital (Workflows)	Ablage erfolgt digital durch SB, Registratur setzt Rahmen, sichert Qualität, Vorteile einer prozessorientierte Ablage sind erkannt und werden schrittweise eingeführt	Digital + Papierbasiert, vollständige Integration in Dokumenten- Lebenslauf		
	Schwelle zur digitalen Welt									

D	Reife	umfassend/ digital	Papier + Scanprozess, dezentral bei E-Mails + Eingangs-Dokumenta tion, Portale (OZG)	größtenteils medienbruchfrei	Digital	Digital	Ablage erfolgt digital durch SB, Registratur setzt Rahmen, sichert Qualität	Digital + Papierbasiert, vollständige Integration in Dokumenten- Lebenslauf
		exzellent/ digital	Papier + Scanprozess, dezentral bei E-Mails + Eingangs- Dokumentation, Portale (OZG)	durchgängig medienbruchfrei, Fachsoftware integriert, einschließlich Postausgang, Zustellung direkt in die Prozess- Eingangskörbe bzw. direkt an die SB	Digital Unterscheidung Vorgangsdokumente, Wissensdokumente	Digital, Bereitstellung in Portalen (OZG), Digitale Signaturen	Digital, Fachsoftware integriert	Digital + Papierbasiert, vollständige Integration in Dokumenten- Lebenslauf

Welche Erkenntnisse kann man durch das Modell gewinnen?

Nehmen wir an, die Analyse zeigt, dass die Ablagen auf den Fileservern individuell unterschiedlich strukturiert sind, die Namensgebung der Dateien uneinheitlich erfolgt, Wissens- und Vorgangsdokumente unsystematisch abgelegt und Vorgänge nicht chronologisch sortiert werden. Der Reifegrad bezüglich der Ablagen wäre damit niedrig einzustufen.

Diese Erkenntnis bietet die Möglichkeit, schon vor Einführung des DMS – völlig unbelastet vom Erlernen einer komplexen Software – im Team oder in der Abteilung gemeinsam Strukturen und Namensregelungen zu erarbeiten, Ordnerpatinnen und -paten zu installieren, Wissens- und Vorgangsdokumente sachgerecht abzulegen und für eine nachvollziehbare Ablage der Vorgänge zu sorgen. Man könnte also bezüglich der Ablagen bereits frühzeitig einen höheren Reifegrad anstreben und wäre damit besser für die DMS-Einführung aufgestellt. Man kann sich so Zeit geben, Dinge zu erlernen und zu üben, die später ohnehin gebraucht werden.