

STANDPUNKT

Die elektronische Akte: zentrales Element der digitalen Verwaltung

Die Umsetzung von Maßnahmen zur digitalen Transformation ist für Verwaltungsorganisationen derzeit eine der zentralen Herausforderungen. Das wird auch in Zukunft so bleiben.¹ Wesentlicher Bestandteil der Aktivitäten in diesem Zusammenhang ist die Einführung einer elektronischen Akte.

Getrieben vom technologischen Wandel sowie von sich ändernden Erwartungen der Bürger befindet sich die öffentliche Verwaltung am Anfang einer digitalen Transformation. Kernbestandteil dabei ist die Einführung einer elektronischen Akte (E-Akte). Zwar gibt es bereits Fortschritte: Ziele zur digitalen Verwaltung wurden beispielsweise im Regierungsprogramm des Bundes „Digitale Verwaltung 2020“ oder in den E-Government-Gesetzen des Bundes und einiger Bundesländer festgeschrieben, doch die Umsetzung erfolgt nur zögerlich.

Die E-Akte als Rückgrat der digitalen Verwaltung

Nach erfolgreicher Einführung einer E-Akte befinden sich sämtliche Kundeninformationen in einer elektronischen Akte. Hierzu werden Bestandsakten und eingehende Dokumente digitalisiert oder Dokumente direkt aus IT-Verfahren in die E-Akte importiert. Nach Ablauf einer kurzen Zwischenlagerung, in der zum Beispiel eingegangene Originale wiederbeschafft werden können, werden die Papierdokumente vernichtet. Mit der elektronischen Signatur sind die digitalen Abbilder rechtswirksam und verbleiben bis zum Ablauf der gesetzlichen Aufbewahrungsfrist in der E-Akte bzw. in einem E-Archiv.

Die Einführung der E-Akte verspricht direkte Vorteile für Verwaltungsorganisationen, deren Mitarbeiter sowie den Bürger in seiner Rolle als Kunde und Steuer-

zahler. Für die Mitarbeiter der Verwaltung ergeben sich beispielsweise Möglichkeiten für flexiblere, ortsunabhängige Arbeitsmodelle. Für die Verwaltung entstehen durch verkürzte Warte- und Liegezeiten Produktivitätssteigerungen in der Sachbearbeitung, die erhebliche Kostenersparnisse und/oder eine Zunahme der Dienstleistungsqualität bedeuten können. Daneben ergeben sich Einsparpotenziale aus dem Wegfall der Aktenlagerung, da zum Beispiel der personelle Aufwand für die Suche und Pflege von Akten abnimmt. Als Kunde profitiert der Bürger unter anderem durch schnellere Anliegenklärung und bessere Nachvollziehbarkeit des Bearbeitungsstandes, da die Akten ortsunabhängig im Zugriff des jeweiligen Ansprechpartners liegen.

Zusätzlich zu den direkten Vorteilen ist die E-Akte elementare Voraussetzung für den weiteren Weg hin zu einer digitalen Verwaltung. Ohne sie können etwa der Ausbau von Onlineangeboten, der digitale Datenaustausch zwischen Verwaltungsorganisationen, die Nutzung organisationsübergreifender Zentren zur Dienstleistungserbringung (Shared Services) sowie die elektronische Vorgangsbearbeitung zur weitergehenden Automatisierung von Prozessen nicht vollständig und effizient zum Einsatz gebracht werden.

Stand der Einführung in Bund und Ländern

Mit dem E-Government-Gesetz (EGovG) ist auf Bundesebene im Jahr 2013 der verbindliche Startschuss für die Einführung der E-Akte inklusive digitaler Vor-



Dr. Bernd Peper
Manager,
Consulting,
KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft



Martina Schorbahn
Consulting,
KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

gangsbearbeitung bis 2020 gefallen. Auch die Länder haben sich über eine E-Government-Strategie oder über E-Government-Gesetze für die Einführung der E-Akte entschieden.

Bei den Umsetzungs- und Planungsständen in Bund und Ländern gibt es jedoch große Unterschiede. So ist laut einer Studie die E-Akte bisher erst in 19 Prozent der befragten Verwaltungsorganisationen komplett eingeführt. In 37 Prozent der Organisationen befindet sich die E-Akte aktuell in der Umsetzung, in weiteren 37 Prozent ist die Umsetzung geplant. In sechs Prozent ist die Einführung bisher nicht vorgesehen.²

Ein Digitalisierungsprojekt auf Ebene der Bundesverwaltungen, welches zu den weltweit größten seiner Art gehört, ist

¹ Vgl. Wegweiser Strategy & Research/Hertie School of Governance (2016): Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2016

² Vgl. ebenda. Abweichungen zu 100 Prozent sind rundungsbedingt.

die im Jahr 2012 beschlossene Einführung der E-Akte bei der Bundesagentur für Arbeit (BA). Nach der Entwicklung eines Dokumentenmanagementsystems, dem Zukauf der Digitalisierungsleistungen eines Scan-Dienstleisters sowie dem Aufbau eines Langzeitarchivs wurde die Papierakte bereits im Rechtskreis SGB III (Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung) sowie in der Familienkasse erfolgreich durch die E-Akte abgelöst. Seit August/September 2016 wird die E-Akte nunmehr über sechs Wellen auch in allen gemeinsamen Einrichtungen im Rechtskreis SGB II (Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende) eingeführt. Nach voraussichtlichem Abschluss im Jahr 2018 werden dann circa 90.000 Mitarbeiter der BA mit der E-Akte ausgestattet sein.³

Der unterschiedliche Umsetzungsstand in den Verwaltungsorganisationen ist auf diverse Herausforderungen im Zusammenhang mit der Einführung und Integration der E-Akte in das Verwaltungshandeln zurückzuführen. Neben kurzfristigen neuen Schwerpunktsetzungen, wie zum Beispiel durch die Flüchtlingskrise, können diese in drei Blöcken kategorisiert werden: Technologie, Prozessgestaltung sowie Akzeptanz der späteren Anwender.

Technologie muss an die Anforderungen angepasst werden

Die Technologie hinter der E-Akte kann die prozessualen Abläufe und die Akzeptanz der Lösung durch die Anwender erheblich beeinflussen. Daher ist es erfolgskritisch, die fachlichen Anforderungen an das System beispielsweise durch Arbeitsplatzbegehungen, Prozesserhebungen und Dokumentenanalysen im Vorfeld zu definieren, um den passenden Anbieter auszuwählen und die Technologie auf die jeweiligen fachlichen und organisatorischen Anforderungen anpassen zu können.

Unter Berücksichtigung der bestehenden Systemlandschaft müssen dann Schnittstellen zu IT-Verfahren für die Sachbearbeitung geschaffen werden, aus denen steuerungsrelevante Informationen für die automatisierte Zuordnung der Dokumente zu einem Kunden bzw. einer Akte

gewonnen werden. Auch Datenschutz- und Sicherheitszertifizierungen (Voraussetzungen sind zum Beispiel der Einsatz einer qualifizierten elektronischen Signatur oder die Erstellung von Berechtigten- und Löschkonzepten) sind bei der technologischen Entwicklung zu berücksichtigen.

Die technologische Umsetzung selbst verläuft in der Regel unproblematisch, da bereits ausgereifte technologische Lösungen existieren bzw. individuell entwickelt werden können.⁴ Sie gelingt insbesondere dann, wenn die Einführung durch ein professionelles Projektmanagement begleitet wird. So sollte frühzeitig eine entsprechende Projektorganisation mit den relevanten Controlling- und Risikomaßnahmen sowie ein adäquates Berichtswesen für ein funktionierendes Frühwarnsystem aufgesetzt werden.

Prozesse müssen digital ausgerichtet werden

Mit Einführung der E-Akte müssen grundsätzliche Entscheidungen zu Art und Ablauf der Prozesse getroffen und umgesetzt werden. Das System muss dazu entweder flexibel an die jeweiligen Prozesse angepasst werden können oder die prozessualen Anforderungen müssen im Vorfeld umfassend aufgenommen und in der Entwicklung berücksichtigt worden sein.

Entlang der Prozesskette (1) Digitalisierung, (2) Dokumentenmanagement, (3) Archivierung und (4) Vernichtung müssen in diesem Zusammenhang organisationsspezifische Ausprägungen definiert werden, die mit den Beteiligten abzustimmen sind. Dabei sind neben Entscheidungen zur Fallbearbeitung (vor oder nach der Digitalisierung) unter anderem die Dokumentenvielfalt (für die Klassifizierungsmechanismen und Typisierungen entwickelt werden müssen) und die Schnittstellen zu internen IT-Verfahren und Bereichen zu berücksichtigen. Zudem ist der Prozess aus Sicht des Datenschutzes zu prüfen, Archivierungs- und Aufbewahrungsfristen sind festzulegen und ein entsprechendes Vernichtungskonzept muss erstellt werden.

Mitarbeiter fördern Kulturwandel

Mit Einführung der E-Akte bleibt die eigentliche Sachbearbeitung grundsätzlich unverändert. Jedoch stellt die Ablösung der Papierakte einen fundamentalen Wandel der Arbeitskultur einer Verwaltungsorganisation dar. Die Vision hin zu einer papierlosen Sachbearbeitung sollte daher nicht ausschließlich technologiegetrieben, sondern durch einen klaren fachlichen Nutzen gekennzeichnet sein. Auf dieser Grundlage sind die unterschiedlichen Stakeholder wie Anwender, Personalvertretung, Datenschutzbeauftragter etc. von Beginn an einzubinden und kontinuierlich über den Umsetzungsstand zu informieren. Eine solche Einbindung fördert nicht nur die Akzeptanz, sondern kann zudem maßgebliche Impulse und Optimierungspotenziale für die Einführung mit sich bringen.

Die digitale Verwaltung: nicht nur eine Frage der Technologie

Die Erfahrungen aus der Einführung der E-Akte zeigen, dass der Weg hin zur digitalen Verwaltung dann erfolgreich beschritten werden kann, wenn technologische Möglichkeiten auf der Grundlage fachlicher Anforderungen ausgestaltet werden. Projekte mit Bezug zur digitalen Transformation sollten daher zwingend organisationsübergreifend (Fachbereiche, IT etc.) aufgesetzt werden.

Zudem müssen sich Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich mit neuen Technologien und den sich damit ändernden Erwartungen der Bürger auseinandersetzen und deren Auswirkungen auf die Verwaltung und insbesondere die Verwaltungsprozesse verstehen. Neben dem Leiter der IT benötigen auch die Verantwortlichen für Organisationsentwicklung sowie die Leiter fachlicher Organisationsbereiche ein klares Bild von digitaler Verwaltung. Sie sind es, die Fragen zum Ausbau von Onlineangeboten, zu ortsunabhängigen Dienstleistungsmodellen oder zur weitergehenden Automatisierung von Sachbearbeitung auf die Agenda setzen und aus fachlicher Sicht – gemeinsam mit der IT – gestalten müssen. Diese Verantwortung gilt es zu erkennen, um die öffentliche Verwaltung erfolgreich in eine digitale Zukunft zu führen. |

⁴ Vgl. Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS: Die elektronische Akte (E-Akte) Anbieterbefragung. Unter: www.oeffentliche-it.de/ekte

³ Vgl. Bundesagentur für Arbeit. Unter: www.arbeitsagentur.de