

Wird die Bedeutung der eAkte für die Digitalisierung der Verwaltung überschätzt?

*Johann Herzberg**

Die Einführung der elektronischen Aktenführung gilt als Schlüsselvorhaben zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Der Beitrag entwickelt die These, dass die hinter der eAkte sichtbare Interpretation von digitaler Verwaltungsarbeit letztlich der dokumentenzentrierten Vorgangsbearbeitung des 19. Jahrhunderts verpflichtet bleibt. Falsch verstanden werden eAkte-Projekte so zu Digitalisierungsverhinderungsprojekten, es droht das Abbiegen in eine weitere mit deutscher Gründlichkeit befahrene E-Government-Sackgasse. Die Lösung könnte darin bestehen, analoge wie digitale Dokumente weitgehend abzuschaffen und nur mit den in ihnen gespeicherten Informationen zu arbeiten.

Die eAkte als Kernprojekt der Verwaltungsdigitalisierung

Die Einführung elektronischer Akten ist – neben der Infrastruktur-Konsolidierung im IT-Bereich – das derzeit ambitionierteste Vorhaben, welches sich Bund und Länder im Kontext der Verwaltungsdigitalisierung auf die Fahnen geschrieben haben. Hunderte von Millionen Euro, viel Managementaufmerksamkeit und Mitarbeiter-Kapazitäten werden auf die entsprechenden Projekte gelenkt. Bis 2020 will etwa der Bund, bis Ende 2022 etliche Länder wie Nordrhein-Westfalen, Berlin und Baden-Württemberg das Papier in den Behörden abgeschafft haben.

Bei so viel Aufwand muss die Frage erlaubt sein, ob die eAkte als Schlüsselprojekt der umfassenden Verwaltungsdigitalisierung hält, was sie verspricht. Anders gefragt: Wird mit der Einführung elektronischer Akten ein Zustand hergestellt, der die Verwaltung wirklich fit macht für das digitale Zeitalter? Werden Gelder, Personalkapazitäten und Aufmerksamkeitsfenster auf einen zukunftsträchtigen Pfad gelenkt? Oder wird die Bedeutung der eAkte überschätzt, ist sie vielleicht sogar eine Sackgasse im Digitalisierungsbestreben?¹

Welche Verwaltungstätigkeiten digitalisiert die eAkte?

Die elektronische Aktenführung digitalisiert den mittlerweile jahrhundertealten Grundablauf jeden Verwaltungshandelns (Abb. 1): Der Bürger stellt einen schriftlichen Antrag, die Verwaltung bearbeitet diesen (und fügt dem Vorgang z.B. weitere schriftliche Vermerke hinzu), zuletzt erfolgt die Ausstellung eines schriftlichen Bescheids. In diesem Prozess dreht sich alles um Dokumente – um Anträge, Vermerke und Bescheide.

Wie der Soziologe Max Weber richtig erkannt hat, dient der Fokus auf die Schriftlichkeit der Nachvollziehbarkeit und Verbindlichkeit im Verwaltungshandeln.² Zugleich geht die Dokumentenzentriertheit aber auch von der steuerungstheoretischen Annahme aus, dass der Staat seine Umwelt über die Ausstellung von amtlichen Dokumenten angemessen steuern kann. Diese Auffassung war im 19. Jahrhundert sicherlich richtig und modern. Aber ist sie es heute auch noch?

Das Missverständnis: Dokumenten-Bearbeitung als Kern der Verwaltungsarbeit

Geht man nun (fälschlicherweise) davon aus, dass diese Annahme auch in der digitalen Welt noch gilt, dann wird die dokumentenzentrierte Verwaltungsarbeit einfach nur elektronisch nachgebildet. eAkte-Projekte sind dann darauf ausgerichtet, zunächst schriftliche Anträge zu scannen, dann die Arbeit an diesen sowie die Bearbeitung in Form von Vermerken in einem Dateien-Ablagesystem zu organisieren und letztlich einen elektronischen Bescheid zu erstellen, der dann gedruckt und an den Bürger zurückgesandt wird (Abb. 2).

Selbst in seiner weniger reaktionären Ausprägung (der Antrag wird über

* Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

¹ Eindrücklich zur Chronologie des mittlerweile zwanzig Jahre andauernden deutschen Scheiterns bei der Umsetzung des E-Government-Paradigmas vgl. Ksoll 2015 sowie allgemeiner Mertens 2012.

² Vgl. Weber 2002, S. 124-130.



**Johann Herzberg,
M.A.**

Gruppenleiter
Landesweite IKT-Strategie,
Senatsverwaltung für
Innenes und Sport Berlin.

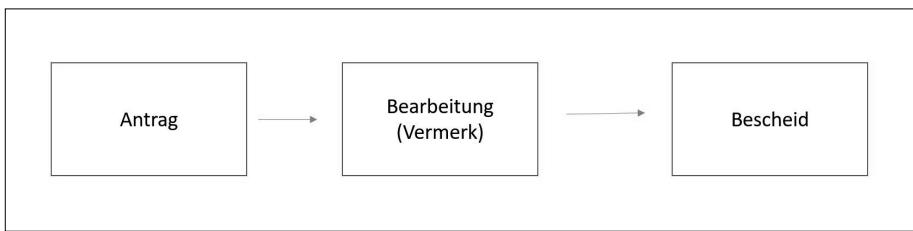


Abb. 1: Klassische dokumentenzentrierte Vorgangsbearbeitung

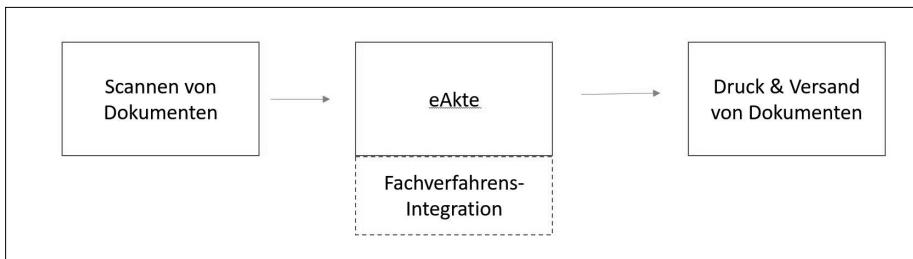


Abb. 2: Digitale, jedoch weiterhin dokumentenzentrierte Vorgangsbearbeitung

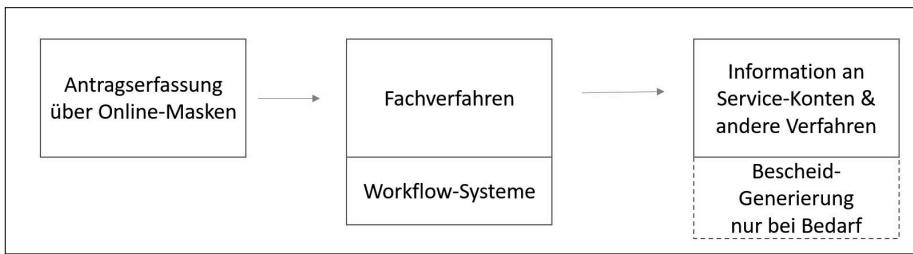


Abb. 3: Digitale Vorgangsbearbeitung ohne Dokumente

Online-Masken, die Bescheid-Entgegennahme über elektronische Postfächer in Service-Konten gesteuert) bleibt die Vorgangsbearbeitung noch dem Denken des 19. Jahrhunderts verhaftet. Denn es reicht nicht nur den Input und Output zu digitalisieren, solange die eigentliche Vorgangsbearbeitung noch auf das Organisieren und Erstellen von Dokumenten zentriert bleibt.

Die eAkte sollte den Abschied vom Papier besiegen. Stattdessen wird mit ihrer Hilfe versucht, die dokumentenzentrierte Auffassung von Verwaltungsarbeit in die digitale Welt hinüber zu retten. Die Organisationsprinzipien des 19. Jahrhunderts sollen auf diese Weise einfach nur auf einem Bildschirm statt auf Papier abgebildet werden. Doch damit wird völlig verkannt, wie Organisationsarbeit in der digitalen Welt funktioniert.³

Zeitgemäße Organisationsarbeit

Es reicht eben nicht, Papier abzuschaffen, aber weiterhin dokumentenzentriert zu organisieren. Denn die Bedeutung von Dokumenten in einer digitalen Welt ist

deutlich geringer als in der analogen Welt. Man kann und sollte heute zwischen Trägermedium (analoges oder digitales Dokument) und dem darin transportierten Inhalt unterscheiden. Das Trägermedium Dokument verliert in der digitalen Welt weitgehend seinen bisherigen Sinn, denn die Informationen können nun in Datenbanken (bzw. Content-Management-Systemen) gespeichert und die Authentizität der Informationen statt durch Stempel und Unterschriften durch digitale Signaturen abgesichert werden. Der „Content“ muss – so die hier vertretene These – vom Dokument gelöst werden, um als Steuerungsinformation in IT-Systemen (d.h. als Information, die von Algorithmen verarbeitet werden kann) zur Verfügung zu stehen.

Eine zeitgemässere Digitalisierungsstrategie sähe eher wie folgt aus (vgl. Abb. 3): Bürger lösen Verwaltungsprozesse aus, indem sie Anträge über Webformulare stellen, ohne dass dabei ein Antragsdokument generiert wird. Stattdessen werden die Daten in einer Datenbank abgelegt. Die fachliche Arbeit mit den Daten findet dann im Fachverfahren (Mittel der Wahl bei hoher

Komplexität und Wissensintensität in der Sachbearbeitung) oder in Workflow-Management-Systemen (geringe Komplexität)⁴ statt.⁵ Hierbei wird zwar der Bearbeitungsweg (beteiligte Stellen, Entscheidungsgründe etc.) dokumentiert, jedoch ebenfalls wieder nur als Datenbankeintrag, nicht als Dokument (Vermerk). Gegebenenfalls beizubringende Dokumente anderer Verwaltungen werden als technisch abgesicherte Informationen ohne Einbettung in Dokumente übertragen. Auch das Ergebnis, die Entscheidung zum Sachverhalt, wird nur in Datenbanken abgelegt und dem Bürger über seinen personalisierten Bereich im Service-Konto bekannt gegeben, damit die Kommunikation abgesichert und die Teilnehmer identifiziert sind. Bescheide in Dokumentenform werden nur bedarfsweise generiert, es gibt kein Original mehr.

Die eAkte wird in dieser Sichtweise vom Dreh- und Angelpunkt der digitalen Verwaltungsarbeit zu einem bloß nachgeordneten Hilfsdienst, zum eArchiv (reine Dokumentenablage) für den immer kleiner werdenden Teil von Dokumenten, die noch nicht in Informationen aufgelöst und in Datenbanken abgespeichert ist. Als Trägermedium von Informationen wird das Dokument durch die Datenbank abgelöst.

Die aus Bürgersicht große Errungenschaft der schriftlichen Aktenführung – die Nachvollziehbarkeit und Einklagbarkeit von vorlegbaren Verwaltungsbescheiden – wird auch in der hier dargestellten Perspektive weiterhin sichergestellt, denn Verwaltungsentscheidungen sind elektronisch einsehbar und könnten im Sinne einer „Vorzeigbarkeit“ auch lokal als kryptografisch abgesichertes Zertifikat – ggf. in Verbindung mit einem Validierungs-

3 Vertiefend vgl. etwa Lenk/Meyerholt/Wengelowski 2014 sowie Herzberg 2013.

4 Workflow-Management-Systeme sind Systeme, die das Definieren und Steuern von Arbeitsabläufen und Bearbeitungsreihenfolgen ermöglichen. Ein weit verbreitetes Beispiel ist MS Sharepoint.

5 Steuerungstheoretisch betrachtet ersetzen Fachverfahren und Workflow-Systeme vor allem die „Koordinationsfunktion“ (Vgl. Engel 2008, S. 18 sowie S. 123) der bisher schriftlich in Verf ügungen fixierten Anweisungen zur Bearbeitungsreihenfolge.

Komponente	Einsatzgebiet
Workflow-Management-System	Strukturierte Prozesse mit geringer fachlicher Komplexität und Wissensintensität
Fachverfahren	Strukturierte Prozesse mit hoher fachlicher Komplexität und Wissensintensität; Vorgabe von Verbundverfahren
eAkte	Archivierung: Vorgangsbearbeitung nur, wenn die Erstellung eines Dokuments im Mittelpunkt des Vorgangs steht und zudem kein Fachverfahren oder Workflow-gesteuerter Prozess zur Verfügung steht
Kollaborationstools	Unstrukturierte Prozesse und Ad-hoc-Kommunikation; Ergebnisse können in eAkten, Workflow-Systemen oder Fachverfahren abgelegt werden, soweit für den Vorgang relevant

Tab. 1: Abgrenzung der Einsatzgebiete der besprochenen Komponenten (Zur Unterscheidung der Prozesstypen, vgl. auch Picot/Rohrbach 1995).

mechanismus in Form des Abgleichs mit einem Zentralregister – heruntergeladen werden.

Realistisch betrachtet hat die eAkte im Übergangszeitraum zu dem hier beschriebenen Zielzustand jedoch durchaus ihre Berechtigung, da weiterhin viele Prozesse noch nicht digitalisiert sind und daher Dokumente nun einmal händisch erstellt, im Geschäftsgang abgestimmt und im Anschluss veraktet werden müssen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob nicht besser das Hauptaugenmerk in der Verwaltungsmodernisierung von Bund und Ländern direkt auf die Realisierung des oben beschriebenen Zielzustands gelenkt werden sollte anstatt einen Übergangsdienst mit überbordendem Aufwand und Akribie aufzubauen.

Verhältnis zu den Themen Vorgangsbearbeitung und Kollaboration

Das Dokument – und damit der Basisdienst eAkte – findet seinen Platz im Kontext der digitalen Verwaltungsarbeit erst, wenn das Gesamtbild der sinnhaft anzustrebenden Arbeitsteilung von Fachverfahren, Workflow-Management-Systemen, Kollaborationstools und eAkten klar wird.

Die überkommende Vorstellung, dass Vorgangsbearbeitung stets dokumentzentriert zu erfolgen hat und dies den Kern jeder Verwaltungsarbeit ausmacht, hat dazu geführt, dass die Themen „digitale Vorgangsbearbeitung“ und „kollaboratives Arbeiten“ aus dem Blickwinkel der eAkte heraus gedeutet werden, obwohl dies eigentlich anders herum sinnvoller

wäre. Das Ergebnis ist dann erstens die Auffassung, dass Vorgangsbearbeitung so weit wie möglich im eAkte-Tool zu erfolgen habe, da dieses ja Workflows bereits abbilden könne. Kollaborationstools wie virtuelle Projekträume und Chat sollten sodann zweitens ebenfalls im eAkte-Tool enthalten sein, da Zusammenarbeit in der Regel in Bezug auf dokumenten-zentrierte Workflows erfolge. Durch die Vermischung dieser Themen wird aus der eAkte-Komponente so schnell eine zentrale Plattform, welche die Themen Dokumenten-Bearbeitung, Vorgangsbearbeitung und Kollaboration volumnäßig abdecken soll.

Die konzeptionell grundlegende Frage, ob die eAkte zugleich das zentrale Workflow- und Kollaborationstool der Verwaltung sein soll oder dieses eher separaten Komponenten überlassen werden sollte, entfällt bei Lösungen, welche alle diese Funktionen in einer Software integrieren, wie etwa der in Dänemark eingesetzten F2-Suite der Firma cBrian. Entweder man führt eine solche Vollintegration aller Funktionen ein oder man hat einen guten Plan für die Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Komponenten. Beide Wege sind möglich, man muss sie jedoch jeweils mit Konsequenz gehen (d.h. alle Teilaufgaben im Zusammenspiel beplanen und auch wirklich einführen), sonst wird das Thema digitale Verwaltungsarbeit nicht angemessen angegangen.

Kommt keine vollintegrierte Lösung zum Einsatz, so sollte die elektronische Vorgangsbearbeitung nicht in der eAkte erfolgen, es sei denn, es geht im Kern um die Erstellung eines Dokuments und zu-

dem steht hierfür kein Fachverfahren zur Verfügung.

Aber auch diese Funktionalität (die Abbildung des klassischen Mitzeichnungsverfahrens) kann in externe Tools ausgelagert werden. So plant beispielsweise das Land Nordrhein-Westfalen die Abbildung von Ad-hoc-Workflows rund um Dokumente in einer eLaufmappe⁶; sofern Aktenrelevanz vorliegt, wird der Abstimmungsprozess und das Ergebnis nachträglich in der eAkte dokumentiert.

Kollaborationsaktivitäten, die sich nicht direkt auf die Erstellung des Dokuments beziehen, sollten ebenfalls nicht im eAkte-Tool abgebildet werden, sondern in Extra-Diensten (Chat, Mail, virtuellen Projekt-Räumen etc.); auch hier gilt, dass bei Aktenrelevanz eine Dokumentation der Kommunikation erfolgen kann.

Sofern aus dem Fachverfahren oder dem Workflow-Tool heraus noch Dokumente abgelegt, bearbeitet oder erstellt werden müssen, erfolgt die Bearbeitung im aus diesen Systemen aufgerufenen Textverarbeitungsprogramm und die anschließende Ablage in der eAkte. Auch begleitende Medieninhalte wie Chatverläufe oder E-Mails könnten in der eAkte abgelegt werden, sofern das Fachverfahren hierfür keine Möglichkeit anbietet. Alles in allem würde die eAkte so zu einer Ergänzungsablage für Fachverfahren oder Workflow-Tools. Viele Vorgänge aus Verfahren hätten im Hintergrund eine gespiegelte eAkte, die je nach Mächtigkeit des Fachverfahrens mal mehr, mal weniger Inhalte enthalten würde, in jedem Fall aber auf die reine Archiv-Funktion von Medieninhalten fokussiert würde.

Das vorgeschlagene Zusammenspiel der Komponenten geht also von der folgenden Hierarchie der Systeme aus (vgl. Tab. 1): Zunächst müssen die Möglichkeiten des Workflow-Management-Baukastens benutzt werden, nur wenn die Komplexität des Prozesses steigt, überzeugende Lösungen am Markt vorhanden sind oder Verbundverfahren zum Einsatz kommen sollen, sollte die Fachlichkeit in einem eigenen Verfahren abgebildet werden. Das

6 Vgl. Kilian/Mühlenbäumer 2017.

eAkte/DMS-Tool kommt erst als dritte Option zum Einsatz und auch nur dann, wenn der Vorgang sich um die Erstellung eines Dokuments dreht.

eAkten und smarte Vorgangsbearbeitung passen nicht zusammen

Wie wenig zukunftsträchtig die übermäßige Fokussierung auf die eAkte im E-Government-Kontext ist, zeigt sich auch mit Blick auf den nächsten großen Digitalisierungstrend, auf den sich auch die Verwaltung einstellen muss: Der smarten, d.h. sich selbst automatisch in Echtzeit steuernden, Organisation von Situationen

dass ein in eine KI-Umgebung eingebundenes Antragssystem künftig selbst tätig wird, um Vorgänge voranzutreiben und abzuschließen.⁸

von Akten und mit ihnen der dokumentenzentrierten Verwaltungsarbeiten. Elektronische Akten können zwar ein evolutionärer Zwischenschritt hin zur digitalen Organisation von Verwaltungsarbeiten sein. Konsumiert dieser Schritt jedoch zu viele Kapazitäten und dauert zu lange, wird der Anschluss an die digitale Welt ebenso verpasst.

Literatur

»eAkte-Systeme sind nicht dafür ausgelegt, ihre Workflows für smarte Steuerung zu öffnen oder diese Steuerung gar auszuüben.«

und Vorgängen. Die derzeit eingeführten eAkte-Systeme sind nicht dafür ausgelegt, ihre Workflows für smarte Steuerung zu öffnen oder diese Steuerung gar auszuüben.

Viele mit eAkten bald elektronisch abgebildete Prozesse müssen perspektivisch auch noch smart steuerbar werden, wenn die Verwaltung mit ihren Steuerungsimpulsen weiterhin an die von ihr zu steuernde Gesellschaft anschlussfähig bleiben will.⁷ Das Smart City-Paradigma fordert die Versmartung von Prozessen, die im Zuge des E-Government-Paradigmas überhaupt erst einmal elektronisch abgebildet werden müssen. E-Government ist als Digitalisierungsleitbild insofern eine Voraussetzung für den daran anschließenden Smart-City-Ansatz.

Natürlich müssen nicht alle Verwaltungsabläufe „smart“ werden. Dennoch ist es denkbar und aus Gründen der Effizienz möglicherweise auch erstrebenswert,

digital vernetzten Welt stellt der Übergang vom Bescheid zur Durchsetzung in der physischen Welt einen Medienbruch dar, den es aus Effizienzgründen zu vermeiden gilt. Verwaltungsentscheidungen können in der smarten Welt perspektivisch sofort durch den Durchgriff auf das Internet der Dinge (smart vernetzte Objekte) umgesetzt oder an andere smarte Systeme der Wirtschaft, Bürger oder Verwaltungen zur Weiterverarbeitung in Echtzeit durchgereicht werden.

Spätestens in dieser Perspektive zeigt sich, dass eine falsch ausgerichtete eAkte-Strategie in die Digitalisierungssackgasse führt. Die eAkte bereitet Verwaltungsabläufe nicht für das Zeitalter der smarten Steuerung vor.

Fazit

Die angemessene Reaktion auf die Digitalisierung ist nicht die Einführung elektronischer Akten, sondern die Abschaffung

Literatur

Baecker, D. (2013): Metadaten. Eine Annäherung an Big Data, in: Geiselberger, H./Moorstedt, T. (Hrsg.): Big Data: Das neue Versprechen der Allwissenheit, Berlin, S. 156-186.

Engel, A. (2008): IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung. Bausteine zur Prozessgestaltung im E-Government, Berlin.

Herzberg, J. (2013): Public Management in der Netzwerkgesellschaft – Theorie und Steuerungsimplikationen, in: Verwaltung & Management 19 (4), S. 188-196.

Kilian, F./Mühlenbäumer, A. (2017): eAkte modernisiert die Verwaltungsarbeiten. NRW strebt Führungsrolle an, in: eGovernment Computing 1 (18), S. 10.

Ksoll, W. (2015): E-Government: in Deutschland in der Sackgasse?, Online: <http://wk-blog.wolfgang-ksoll.de/2015/12/03/e-government-in-deutschland-in-der-sackgasse/> [30.10.2017].

Lenk, K./Meyerholt, U./Wengelowski, P. (2014): Wissen managen in Staat und Verwaltung, Berlin.

Von Lucke, J. (2016): Smart Government, in: von Lucke, J. (Hrsg.): Smart Government. Intelligent vernetzte Regierungs- und Verwaltungshandeln in Zeiten des Internets der Dinge und des Internets der Dienste, TOGI-Schriftenreihe (Bd. 16), Berlin.

Mertens, P. (2012): Fehlschläge bei IT-Großprojekten der Öffentlichen Verwaltung, Arbeitspapier 2/2012 der Universität Erlangen-Nürnberg – LS für Wirtschaftsinformatik I, 4. Aufl., Online: http://wid7.wiiprojects.com/sites/wid7.wiiprojects.com/files/publications/swp_4_auf1_arbeitsbericht.pdf [23.11.2017].

Picot, A./Rohrbach, P. (1995): Organisatorische Aspekte von Workflow-Management-Systemen, in: Information Management 1/95.

Weber, M. (2002): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. Aufl., Tübingen.

⁷ Vgl. zur Medientheorie der Digitalisierung auch Baecker 2013.

⁸ Vgl. von Lucke 2016.