

Vorlage für die Sitzung des Senats am 07.07.2020

**Verbesserung der digitalen Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen
Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen (FHB)**

A. Problem

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz-OZG) vom 14. August 2017 verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anzubieten.

Das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen vom 20. März 2018 verpflichtet die Behörden des Landes zudem, spätestens ab dem 1. Januar 2022 ihre Akten elektronisch zu führen. Voraussetzung für ein medienbruchfreies Arbeiten ist insbesondere die Umstellung auf digital geführte Akten.

Neben zahlreichen Fachverfahren steht der bremischen öffentlichen Verwaltung dafür seit 2001 das **VerwaltungsInformationsSystem VIS** als Landeslizenz zur Verfügung. Der Senator für Finanzen hat den sukzessiven Aufbau des digitalen Arbeitens zunächst mit der Einführung des Prozesses der Bereitstellung der Senatsvorlagen und ab 2012 verstärkt mit der Durchführung der VIS-Einführungs- und Umsetzungsprojekte in allen Ressorts, d.h. in den senatorischen und den ihnen zugeordneten Dienststellen, unterstützt (vgl. Senatsbeschlüsse vom 11.12.2012, 10.02.2015, 18.10.2016 und 21.05.2019).

Aufgrund der spezifischen Rahmenbedingungen, Arbeitsweisen und Strukturen in den Ressorts gibt es nach wie vor unterschiedliche Stände bei der Umsetzung des digitalen Arbeitens in der bremischen öffentlichen Verwaltung.

Ursächlich dafür sind neben den unterschiedlichen Priorisierungen im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung auch fehlende organisatorische und technische Standards sowie zunehmend auch fehlende Kenntnisse über ordnungsgemäße Aktenführung im Verwaltungshandeln. Insgesamt führten die bisherigen Aktivitäten nicht zu der notwendigen Geschwindigkeit und Dynamik beim Ausbau der elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung.

B. Lösung

Um die Vorgabe der elektronischen Aktenführung in allen Landesbehörden ab 1. Januar 2022 zu erfüllen, wird ein zweigleisiges Vorgehen vorgeschlagen:

Zum einen sollen die organisatorischen und technischen Standards für die elektronische Zusammenarbeit innerhalb der bremischen öffentlichen Verwaltung ressortübergreifend stärker ausgebaut und verbindlich umgesetzt werden. Dazu soll ein sog.

„VIS-Einheitsmandant“ entwickelt und die Zusammenarbeit unter Beachtung datenschutzrechtlicher Vorgaben in enger Abstimmung mit der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (LfDI) und den für die VIS-Mandanten zuständigen Datenschutzbeauftragten auf möglichst einem einzigen Mandanten für die FHB realisiert werden. Eine grundsätzliche Erörterung mit der LfDI hat bereits 2018 stattgefunden. Durch die Vereinheitlichung der Mandantenkonfigurationen soll auch das medienbruchfreie, mandantenübergreifende Arbeiten gefördert werden.

Zum anderen soll die ressortübergreifende Zusammenarbeit durch ressort- und organisationsübergreifende Teams, auch mit Hilfe des Einsatzes agiler Methoden, gestärkt und verbessert werden.

Die Maßnahmen im Einzelnen:

Der VIS-Einheitsmandant:

Das Mandantenkonzept der FHB für die Nutzung von VIS umfasst zurzeit je einen Mandanten pro Ressort, den sog. FHB-Mandanten für ressortübergreifende (Querschnitts-) Projekte und Vorhaben sowie vereinzelt weitere Mandanten für spezifische Aufgaben und Dienststellen (VIS-Bundesrat, Polizei, Gesundheitsamt, Fortbildung). Innerhalb eines Mandanten ist eine Vorgangsbearbeitung oder ein Daten- und Informationsaustausch über sog. Geschäftsgänge möglich. Mandantenübergreifende Abstimmungen werden dagegen aufgrund der uneinheitlichen Strukturen und der unterschiedlichen Mandantenkonfigurationen i.d.R. nach wie vor in Papierform oder über Email vorgenommen. Dies führt beispielsweise bei Abstimmungen zu einer Flut von Emails mit entsprechend großen Anhängen sowie unnötiger doppelter Ablage mit dem Ergebnis, dass neben einem Gesamtvorgang bei der federführenden Stelle, häufig weitere Teilvorgänge bei den beteiligten Stellen, zum Teil unvollständig und mit unterschiedlichen Ständen, vorgehalten werden.

Für eine möglichst einfache, effektive und medienbruchfreie Zusammenarbeit wird daher die Bereitstellung eines einzigen gemeinsamen VIS-Einheitsmandanten für die FHB angestrebt. Auf diesem soll das Schriftgut aus den derzeit vorhandenen Mandanten nach und nach migriert und zusammengeführt werden soweit im Einzelfall keine rechtlichen, organisatorischen oder technischen Gründe dagegenstehen.

Mit der Bereitstellung eines solchen VIS-Einheitsmandanten soll ferner die Standardisierung der Strukturen und Arbeitsweisen erreicht werden. Damit entsteht die Voraussetzung für ein flächendeckendes übergreifendes Arbeiten ohne technische Hindernisse aufgrund unterschiedlicher Konfigurationen der Mandanten. Dazu müssen die aktuellen Konfigurationen überarbeitet und vereinheitlicht werden.

Neben den konfigurierbaren Grundeinstellungen sollen darüber hinaus auch die Vorgaben für Standardelemente vereinheitlicht werden. Dazu gehören:

1. die Erarbeitung einheitlicher Objekttypen (Muster für Akten, Vorgänge, Dokumente),
2. die Definition von Mustern für Geschäftsgänge (Geschäftsgang- bzw. Aufgabenmuster) und Auswahlfeldern,
3. die Bereitstellung einheitlicher Vorlagen und Formulare.

Die Standardelemente stehen dann ressortübergreifend allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Verfügung und unterstützen unabhängig vom fachlichen Einsatzgebiet die Etablierung einheitlicher Strukturen und Arbeitsweisen. Ferner ermöglichen

sie eine schnellere Einarbeitung und sichern die Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit für Personen, die neu in ein Verfahren einsteigen oder sich, etwa als Führungskraft, einen raschen Überblick verschaffen müssen. Die dadurch vereinheitlichten Strukturen und Arbeitsweisen erleichtern zudem die Vermittlung der Grundlagen für eine ordnungsgemäße Aktenführung.

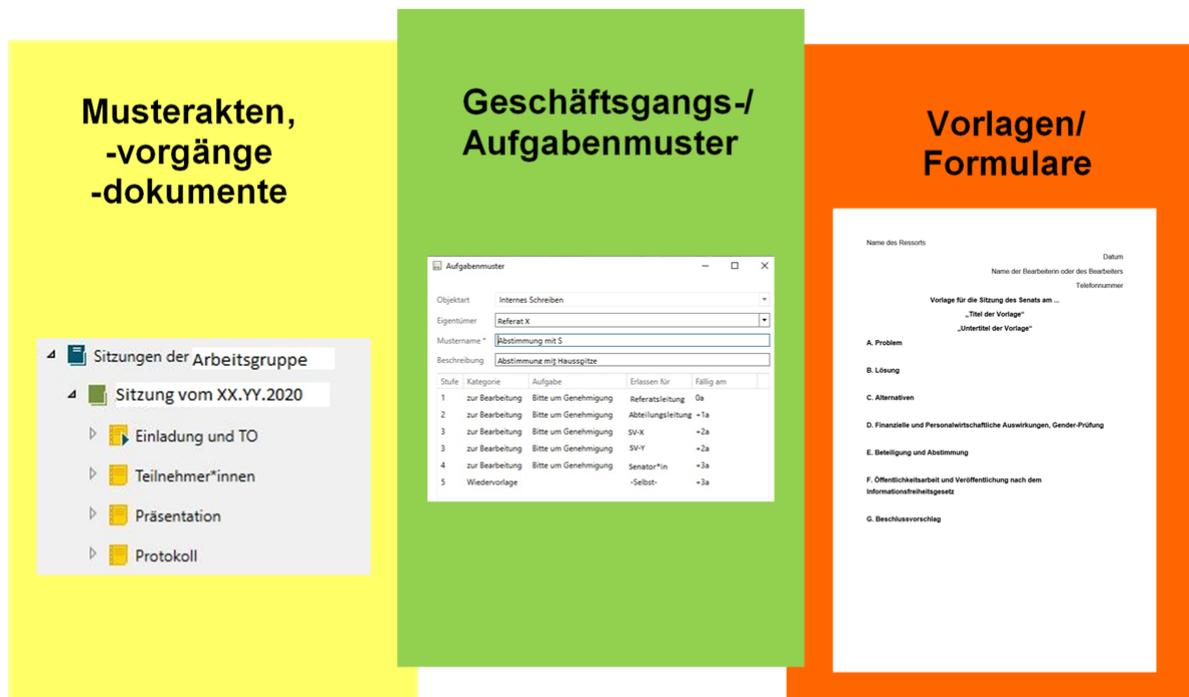


Abbildung: Drei Ebenen der Vorgaben für Standardelemente

Darüber hinaus ist für die Umsetzung eines Einheitsmandanten eine Infrastrukturuntersuchung erforderlich, da aktuell keine Lastverteilung vorgesehen ist, bzw. die Lastverteilung über die verschiedenen Mandanten (auf drei Anwendungsservern) erfolgt.

Das geplante Vorgehen kann wie folgt in drei Phasen skizziert werden:

1. Zentrale Vorgabe für Mandantenkonfiguration ist erarbeitet (bis 30.06.2021).
 - a. Ist-Analyse der bestehenden Konfigurationen liegt vor.
 - b. Soll-Konfiguration ist entwickelt und abgestimmt.
2. Prototyp Einheitsmandant ist bereitgestellt (bis 30.09.2021).
 - a. Neuer Mandant mit Soll-Konfiguration ist aufgesetzt.
 - b. Neue Ablagen (organisations- oder projektbezogen) sind angelegt / eingerichtet.
 - c. Infrastrukturanalyse liegt vor.

3. Bestehende Mandanten sind auf den Einheitsmandanten migriert (bis 31.12.2022).
 - a. Die nicht zu migrierenden Mandanten sind identifiziert.
 - b. Reihenfolge der zu migrierenden Mandanten ist festgelegt.
 - c. Infrastrukturempfehlungen sind umgesetzt.
 - d. Reorganisation der einzelnen Mandanten auf die Soll-Konfiguration ist durchgeführt.
 - e. Dienststellenspezifische Konfigurationen sind in die Soll-Konfiguration integriert.

Dieses Vorhaben soll in Form eines Projektes unter Federführung der Kompetenzstelle Dokumentenmanagement (KSt DM beim Senator für Finanzen realisiert werden. Die KSt DM ist ein interdisziplinäres Beratungsteam aus den Dienststellen des Senators für Finanzen, des Staatsarchiv Bremen und des Aus- und Fortbildungszentrums. Sie wird für das Projektmanagement aus dem V-Büro für Projekt- und Veränderungsmanagement unterstützt. Aus den Verstärkungsmitteln soll eine Stelle für die fachliche Projektdurchführung bereitgestellt werden.

Verbesserung ressortübergreifender Zusammenarbeit

Die bisherigen Aktivitäten für eine flächendeckende elektronische Aktenführung und für ein (elektronisches) Dokumentenmanagement waren stark abhängig von den sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Arbeitsweisen und Strukturen in den Ressorts. Auch die bisherigen zentralen Unterstützungsangebote wurden sehr unterschiedlich von den Ressorts in Anspruch genommen. Darüber hinaus konnten die Ressorts, die in der Umsetzung weiter fortgeschritten waren und dadurch mehr Erfahrungen und konkretere Fragestellungen hatten, die Unterstützungsangebote intensiver und gewinnbringender nutzen, als die Ressorts, die noch am Beginn des Einführungsprozesses stehen und weniger Ressourcen zur Verfügung haben.

Der regelmäßige Austausch im Gremium DMS.Bremen ist aktuell nicht ausreichend, um die notwendige Dynamik für eine vollständige elektronische Aktenführung über alle Bereiche der bremischen öffentlichen Verwaltung im Sinne der gesetzlichen Vorgaben zu entwickeln.

Mit der Verstärkung der bestehenden Mittel aus den Verstärkungsmitteln (4 VZÄ) besteht nun die Möglichkeit, neue Wege der Zusammenarbeit in diesem Arbeitsbereich zu gehen. Die Variante, alle vier Stellen zentral bei SF zu bündeln, wird dabei als nicht zielführend erachtet, da die Herausforderung vor allem darin besteht, die neuen Arbeitsweisen dauerhaft und nachhaltig an den Arbeitsplätzen der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu etablieren. Dies erfordert eine Präsenz und Umsetzungsdynamik vor Ort.

Um die ressortübergreifende Zusammenarbeit zu stärken und die Bereitstellung des VIS-Einheitsmandanten möglichst rasch zu erreichen, werden den Ressorts aus den Verstärkungsmitteln drei VZÄ für Dokumentenmanagement zur Verfügung gestellt, d.h. jedes Ressort erhält zusätzlich finanzielle Mittel in Höhe von 0,25 VZÄ pro Jahr.

Im Gegenzug stellen die Ressorts die Mitarbeit von geeigneten Personen des Ressorts an zentralen Fragestellungen zum Dokumentenmanagement im Umfang von bis

zu 50 Personentagen p.a. sicher. Diese Mitarbeit kann dabei sowohl durch die jeweiligen DM-Verantwortlichen als auch durch weitere Expertinnen und Experten aus den Ressorts (z. B. aus Fachabteilungen, zugeordneten Dienststellen, Registraturen usw.) erbracht werden.

Die Teilprojekte bzw. die Umsetzungen in den Ressorts bleiben den Ressorts vorbehalten. Eine Abschaffung von Teilprojektleitungen ist nicht beabsichtigt.

Die gemeinsamen Ressourcen werden genutzt, um eine ressortübergreifende Kollaboration zur Erarbeitung des VIS-Einheitsmandanten und gemeinsam getragener Lösungen im Dokumentenmanagement zu ermöglichen.

Neben den bisherigen etablierten Formen der Zusammenarbeit werden dabei für spezifische (insbesondere organisatorische) Fragestellungen Arbeitsmethoden des agilen Projektmanagements angewendet. Dies ermöglicht eine konzertierte und konzentrierte Erarbeitung von Lösungen in überschaubaren und definierten Zeiträumen.

Die Teams zur Bearbeitung der jeweiligen Aufgaben werden aufgabenbezogen in Abstimmung mit den Ressorts zusammengesetzt. Dabei wird auch festgelegt, wie die Bearbeitung erfolgen soll, z. B. in Workshops, Arbeitsgruppen oder mit agilen Methoden wie z. B. Sprints.

Die Steuerung der Zusammenarbeit obliegt der KSt DM bei SF (sog. Produkt- und Kontextverantwortlicher im Sinne des agilen Projektmanagements). Sie ist damit verantwortlich für die Definition und Priorisierung der Aufgaben und für die Anschlussfähigkeit der erarbeiteten Lösungen in das vorhandene Dokumentenmanagement-System der FHB.

Grundlage dafür ist ein gemeinsames Verständnis über agile Methoden der Zusammenarbeit. Außerdem sollen verbindliche Vereinbarungen zur Zusammenarbeit erarbeitet werden. Dazu gehört auch eine Verständigung darüber, was im Einzelnen auf das Kontingent von bis zu 50 PT anzurechnen ist.

Die veränderte ressortübergreifende Zusammenarbeit soll mit allen Beteiligten nach einem Jahr evaluiert werden.

C. Alternativen

Unveränderte Bearbeitung der zentralen Fragestellungen des Dokumentenmanagements in den bestehenden Strukturen (dezentral Verantwortliche in den Ressorts, monatlicher Austausch im Gremium DMS.Bremen, Beratung und Unterstützung durch die KSt DM im Einzelfall auf Anforderung). Nutzung der vier VZÄ aus den Verstärkungsmitteln für den Ausbau des Teams der KSt DM zentral bei SF.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Durch die vorgeschlagenen Maßnahmen ergeben sich folgende finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen:

Nutzung der verstetigten vier VZÄ für Dokumentenmanagement aus den Verstärkungsmitteln wie folgt:

- Ein VZÄ für die fachliche Durchführung des Projekts „Aufbau des VIS-Einheitsmandanten“;

- Mitarbeit von je 0,25 VZÄ pro Ressort in zentralen Fragestellungen des Dokumentenmanagements unter gleichzeitiger Finanzierung aus den Verstärkungsmitteln;
- Begleitung des Projekts „Aufbau des VIS-Einheitsmandanten“ und Entwicklung agiler Methoden der Zusammenarbeit durch das V-BÜRO bei SF.

Projektunterstützung durch den Hersteller PDV und Dataport insbesondere bzgl. notwendiger Konfigurationen und Migrationen in Höhe von ca. 100 Personentagen.

Notwendige Anpassungen der IT-Infrastruktur je nach Ergebnissen der Infrastruktur-analyse.

Genderspezifische Auswirkungen wurden im Zuge der Einführung des elektronischen DMS nicht festgestellt. Die elektronische Aktenführung ist jedoch geeignet, das mobile Arbeiten/die Telearbeit und damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern. Dies steigert auch die Attraktivität der FHB als Arbeitgeberin.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage wurde mit der Senatskanzlei, dem Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, dem Senator für Inneres, der Senatorin für Justiz und Verfassung, der Senatorin für Kinder und Bildung, der Senatorin für Wissenschaft und Häfen, dem Senator für Kultur, der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport, der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau und der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Senatsvorlage ist zur Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat stimmt dem Vorschlag zur Verbesserung der digitalen Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen durch Aufbau eines VIS-Einheitsmandanten und der Stärkung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit zu.
2. Der Senat bittet den Senator für Finanzen, das Projekt zum Aufbau des VIS-Einheitsmandanten unverzüglich zu beginnen und bis Ende 2022 abzuschließen. Das Besetzungsverfahren für die dafür erforderliche Stelle ist umgehend einzuleiten. Die Finanzierung der Stelle erfolgt aus den Verstärkungsmitteln.
3. Der Senat bittet die Ressorts, die anteilig zu finanzierenden Stellen (0,25 VZÄ pro Ressorts) bis zum 05.08.2020 an den Senator für Finanzen zu melden und im Gegenzug die Mitarbeit von geeigneten Personen des Ressorts an zentralen Fragestellungen zum Dokumentenmanagement im Umfang von bis zu 50 Personentagen pro Jahr sicher zu stellen.

4. Der Senat bittet den Senator für Finanzen, für die Mitarbeit der Ressorts ein Controllingverfahren zu entwickeln und dieses nach einem Jahr zu evaluieren.
5. Der Senat bittet den Senator für Finanzen, die Zusammenarbeit mit den benannten Ressortvertretungen zu koordinieren und zu steuern sowie ein Konzept für die Arbeit mit agilen Teams zu entwickeln.
6. Der Senat bittet den Senator für Finanzen um einen ersten Sachstandsbericht zum Aufbau des VIS-Einheitsmandanten und der Umsetzung der Zusammenarbeit bis zum 31.12.2020.