

Stuttgart, 10.07.2012

Elektronisches Dokumentenmanagement bei der Landeshauptstadt Stuttgart - Bericht der Projektergebnisse und der weiteren Vorgehensweise

Beschlußvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Reform- und Strukturausschuss	Beratung	nicht öffentlich	11.07.2012
Verwaltungsausschuss	Beschlussfassung	öffentlich	25.07.2012

Beschlußantrag:

1. Vom Abschlussbericht wird Kenntnis genommen. Die Aufträge aus der GR Drs 167/2010 sind damit abgeschlossen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt eine europaweite Ausschreibung für ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) über 150 Lizenzen durchzuführen. Die Ausschreibung beinhaltet eine Option, bei Bedarf weitere Lizenzen dieses Systems einzukaufen. Das ausgewählte System wird im Rahmen eines Praxistests in Teilbereichen des Haupt- und Personalamts, des Amts für Umweltschutz und der Abteilung Außenbeziehungen (L/OB-Int) eingeführt. Die Finanzierung der Investitionskosten in Höhe von ca. 160.000,- € (inkl. MWSt.) erfolgt aus den bestehenden Budgetansätzen für DMS und durch Umpriorisierung innerhalb der IuK-Maßnahmenpläne 2012/2013. Die laufenden Betriebskosten in Höhe von ca. 18.000,- € (inkl. MWSt.) werden im zentralen IuK-Haushalt Sachkonto 42210000 (Unterhaltung des beweglichen Vermögens) abgebildet und gegenfinanziert.
3. Für die weiteren Ausbaustufen werden jeweils gesonderte Projektentscheidungen auf der Grundlage einer Abschätzung der Kosten und der Wirtschaftlichkeit inklusive der Frage der Refinanzierbarkeit herbeigeführt.
4. Die bereits bestehenden Systeme, insbesondere der Ausbau des Rechnungsbearbeitungssystems und der Betrieb des DMS beim Tiefbauamt und beim Gesundheitsamt, laufen parallel weiter. Im Rahmen des Praxistests des neuen DMS in der ersten Stufe wird geklärt, wie eine Einbindung der vorhandenen Systeme aus technischer, organisatorischer und wirtschaftlicher Sicht möglich ist. Bis zur Entscheidung über einen weiteren Ausbau (Ende 2013) werden keine weiteren Dokumentenmanagementsysteme bei den Ämtern und

Eigenbetrieben der LHS eingeführt.

Begründung:

Projektergebnisse und weitere Vorgehensweise

Nach Abschluss der Pilotphase im Jahr 2010 wurden gemäß dem Beschluss des Gemeinderats vom 19. Mai 2010 (GR Drs 167/2010) zunächst die grundlegenden organisatorischen Maßnahmen, in einem ersten Schritt die Umsetzung einer einheitlichen stadtweiten Ablagestruktur (Aktenplan), durchgeführt. Auf Basis des KGSt Rahmenaktenplans wurde eine Grundstruktur für einen stadtweiten Aktenplan für die LHS erstellt. Dieser Aktenplan ist Grundlage für eine stadtweite Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS).

Im Rahmen der Marktsichtung wurden zunächst in einem neuen Anforderungskatalog die Anforderungen der LHS an ein DMS definiert. Auf Basis dieser Vorgaben wurde der Markt nach geeigneten und bereits bei Kommunen eingeführten Systemen untersucht.

Durch die Teilnahme an einer DMS Arbeitsgruppe der KGSt konnten wertvolle Informationen anderer Städte aus dem Bundesgebiet gewonnen werden. Als Ergebnis dieser Arbeitsgruppe ist eine neue KGSt Materialie zum Thema DMS entstanden, welche Ende 2011 veröffentlicht wurde. Mit den Städten Hannover, Nürnberg, Wien, Osnabrück und Karlsruhe wurden intensive Gespräche geführt, um die Erfahrungen anderer Städte die eine DMS Software bereits eingeführt haben, in Erfahrung zu bringen. Auch die bereits bei der LHS in kleinem Umfang eingesetzten Systeme (Stadtkämmerei, Tiefbauamt, Gesundheitsamt) wurden begutachtet.

Ein Dokumentenmanagementsystem ist eine wichtige Basis für effizientes eGovernment, leistet einen entscheidenden Beitrag für eine moderne öffentliche Verwaltung wie die Stadt Stuttgart und sichert Effizienz, Effektivität und Qualität des Verwaltungshandelns. Auch das im Mai 2012 veröffentlichte Konzept eVerwaltung der Bundesregierung und das kommende eGovernment-Gesetz enthalten Empfehlungen und Vorgaben für den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems in der öffentlichen Verwaltung.

Ein DMS und die damit verbundene elektronische Verwaltungsarbeit bietet viele Vorteile:

- Schnelles Auffinden bearbeitungsrelevanter Informationen
- Ortsunabhängiger, kontinuierlicher Zugriff auf Informationen: Im Rahmen der Zugriffsrechte besteht ein zeitlich und örtlich unabhängiger Zugriff auf die E-Akte. Es können im Unterschied zur Papierakte mehrere Personen gleichzeitig auf eine E-Akte zugreifen.
- Unterstützung bei der vollständigen Aktenführung: Verschiedene Funktionen erleichtern das vollständige Ablegen von aktenrelevanten Informationen und Dokumenten (beispielsweise von E-Mails) sowie das Auffinden von

Dokumenten in der Akte.

- Wegfall von Medienbrüchen: Bei der E-Akte entfällt der materielle und zeitliche Aufwand, Dokumente oder E-Mails auszudrucken und papiergebunden zu verakten.
- Schnellere Abwicklung der Prozesse mit der integrierten E-Vorgangsbearbeitung
- Verbesserte Transparenz. Information über Bearbeitungsstand, Fristen oder Fristüberschreitungen.
- Unterstützung flexibler und informeller Arbeitsweisen (flexible und schnelle Beteiligung und Kooperation)

Die Verwaltung empfiehlt die stadtweite Einführung eines DMS stufenweise vorzunehmen. Als Einführungsstrategie sollte der organisationsbezogene Ansatz (Amt für Amt) gewählt werden, wobei Ämter und Eigenbetriebe mit konkretem Bedarf zuerst mit einem DMS ausgestattet werden. Mit der Konzentration auf die Basisfunktionen eines DMS (z.B. elektronische Aktenablage, elektronische Mitzeichnung) werden die Mitarbeiter-/innen der jeweiligen Organisationseinheit Schritt für Schritt an die neue Arbeitsweise und an den Umgang mit dem Medium elektronische Akte herangeführt.

Die Projektlenkungsgruppe hat am 8. Mai 2012 entschieden, dass eine Ausschreibung eines Dokumentenmanagementsystems durchgeführt werden soll. Die Ausschreibung von 150 Lizenzen und einer Option für eine stadtweite Lizenzierung soll im August 2012 erfolgen. Nach der Vergabeentscheidung (voraussichtlich im 1. Quartal 2013) wird das ausgewählte System im Rahmen eines Praxistests in Teilbereichen des Haupt- und Personalamts, des Amts für Umweltschutz und der Abteilung Außenbeziehungen (L/OB-Int) eingeführt. Aufgrund der erheblichen Kosten bei einem Gesamtausbau hat sich die Verwaltung entschieden, stufenweise vorzugehen und das System zunächst in den genannten Bereichen bis Ende 2013 auszutesten.

Bevor ein weiterer Ausbau vorgenommen wird und weitere Lizenzen abgenommen werden, wird eine Evaluierung dieses Praxistests durchgeführt und anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dargestellt, wie die Investitionskosten und die laufenden Kosten einer stufenweisen, flächendeckenden Einführung in Teilen refinanziert werden können. Hierbei wird auch eine Methodik zur Ermittlung der Optimierungs- und Einsparpotenziale definiert. Optimierungs- und Einsparpotenziale ergeben sich vor allem aus einer Analyse der Geschäftsprozesse, durch eine elektronische Abwicklung der Vorgangsbearbeitung und ggf. durch geringfügige Sachkostenreduzierung.

Die zu erwartenden Investitionskosten für einen evtl. Komplettausbau bei der LHS mit ca. 4500 Lizenzen, Dienstleistungsaufwand und Hardwareausstattung würden sich auf ca. 2.880.000,- € (inkl. MWSt.) belaufen. Die laufenden Betriebskosten werden auf ca. 490.000,- € (inkl. MWSt.) geschätzt. Hinzu kommen Kosten für die

Abschreibung und Verzinsung von bis zu 460.000,- €. Bei einem weiteren Ausbau des Systems werden auch zusätzliche Personalkapazitäten für eine DMS-Fachadministration (1 Vollzeitstelle) und weitere Kapazitäten für die technische Administration (mind. 0,5 Stelle) notwendig sein. Hierfür würden schätzungsweise insgesamt Personalkosten in Höhe von 100.000,- € anfallen.

Die bereits bestehenden Systeme, insbesondere der Ausbau des Rechnungsbearbeitungssystems und der Betrieb des DMS beim Tiefbauamt und beim Gesundheitsamt, laufen parallel weiter. Im Rahmen des Praxistests des neuen DMS in der ersten Stufe wird geklärt, wie eine Einbindung der vorhandenen Systeme aus technischer, organisatorischer und wirtschaftlicher Sicht möglich ist. Bis zur Entscheidung über einen weiteren Ausbau (Ende 2013) werden keine weiteren Dokumentenmanagementsysteme bei den Ämtern und Eigenbetrieben der LHS eingeführt.

Aktenplan

Im Themenblock „**Aktenplan**“ des Projekts wurde auf Basis des aufgabenorientierten KGSt Aktenplans und des Aktenplans der Stadt Köln von der Hauptaktei der LHS eine Grundstruktur zur Ablage von Akten, Vorgängen und Schriftgut für die LHS erstellt.

Die nun erarbeitete Struktur ist die Basis bei der Einführung eines stadtweiten DMS. Im Rahmen der Einführung - welche stufenweise z.B. nach Ämtern oder auch Sachgebieten / Abteilungen vorgesehen ist - sollte der Basis-Aktenplan an die individuellen Anforderungen und Bedürfnisse angepasst werden. Die Integration der individuellen Anforderungen und Bedürfnisse ist laut Erfahrung vieler Kommunen im Rahmen einer DMS Einführung am einfachsten und mit relativ wenig Aufwand bei den Projektgruppen und den Ämtern zu realisieren.

Angesichts der vielerorts zu beobachtenden individuellen, und dadurch im Gesamtbild der Verwaltung „ordnungslosen Aktenhaltung“ scheint es heute, im Zeitalter der Informationstechnik, notwendiger denn je, ein einheitliches Ordnungssystem für die Gesamtverwaltung vorzuhalten. Ein Aktenplan ist ein effektives (Navigations-) Instrument, um das Schriftgut einer Verwaltung systematisch zu strukturieren. Insbesondere ein DMS verlangt eine stabile Ordnungsstruktur, d. h. ein führendes Ordnungssystem, in dem Daten und Dokumente abgelegt werden können und das für alle Mitarbeiter/-innen einheitlich und verbindlich ist.

Ein Aktenplan sollte insbesondere dann zum Einsatz kommen, wenn:

- mehrere Personen arbeitsteilig einen Vorgang bearbeiten,
- Akten als glaubwürdige Unterlage gerichtsverwertbar sein sollen,
- die Zugriffsberechtigung auf die Akten gesteuert werden muss,
- Aufbewahrungsfristen einzuhalten sind und

- Akten nach einem einheitlichen System archiviert werden sollen.

Marktsichtung

Im zweiten Themenblock „**Marktsichtung**“ wurden die aktuell auf dem Markt befindlichen Softwarelösungen eruiert. Zudem wurden durch die Teilnahme der Projektleitung am KGSt-Trend Workshop und an der „Arbeitsgruppe DMS“ Erfahrungen mit anderen Kommunen ausgetauscht. Diese Erfahrungsaustausche wurden durch weitere Besuche bei Kommunen intensiviert. Die Ergebnisse der KGSt-Arbeitsgruppe wurden in einer neuen KGSt-Materialie dokumentiert.

Ebenso Inhalt des Themenkomplexes Marktsichtung war die Erarbeitung eines **Anforderungskataloges**, auf dessen Basis die Unterlagen für die Ausschreibung des zukünftig bei der Stadt Stuttgart eingesetzten DMS-Systems erstellt werden. In diesem Anforderungskatalog wurden die Kriterien für die Auswahl einer Software in Bezug auf Benutzerfreundlichkeit, technische Anforderungen, fachliche Anforderungen und Schnittstellen definiert.

Die Marktsichtung hat ergeben, dass es am Markt sehr viele ausgereifte DMS Produkte gibt und inzwischen einige Kommunen ein solches System auch schon flächendeckend einsetzen. Auch Städte der Größenklasse von Stuttgart haben mit der Einführung begonnen bzw. sind gerade dabei ein System einzuführen (z.B. Hannover). Fast alle DMS Anwender sind von den überwiegend nicht monetären Vorteilen überzeugt. Daher gibt es so gut wie keine verwertbaren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen aus der Praxis. Bezüglich der Einführungsstrategie gibt es sehr unterschiedliche Konzepte und Herangehensweisen. Alle begutachteten Systeme kommen grundsätzlich für den Einsatz bei der LHS in Betracht. Grundsätzlich ist jedoch für die Produktauswahl die Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens notwendig.

Finanzielle Auswirkungen

Zu erwartende Investitionskosten Praxistest

150 Arbeitsplätze in Teilbereichen des Haupt- und Personalamts, des Amts für Umweltschutz und der Abteilung Außenbeziehungen (L/OB-Int)
Einführungszeitraum: Anfang 2013 bis Ende 2013

Anschaffungskosten Softwarelizenzen (150 Lizenzen je 500 €)	€ 75.000,-
Software Wartung (Updates, Hotline Service) 18 %	€ 13.500,-
Dienstleistungen (Tagessatz 1.200 €) ca. 40 Tage für Stufe 1	€ 48.000,-
Hardware (1 Server) Anschaffungskosten	€ 10.000,-
HW-Wartung 15%	€ 1.500,-
Summe Investitionskosten inkl. MWSt.	€ 158.270,-
Summe laufende Betriebskosten inkl. MWSt.	€ 17.850,-

Die Finanzierung dieser ersten Stufe erfolgt durch vorhandene Mittel der IuK-Maßnahmenpläne 2012/2013 und des zentralen IuK-Haushalts.

Grundlagen für die Berechnungen sind die Erfahrungswerte der Projektleitung, Lizenzpreise der letzten Ausschreibung, finanzielle Daten anderer Städte und eine aktuelle Preisinformation eines DMS Anbieters. Die Lage im DMS Markt zeigt, dass die Lizenzkosten und die Tagessätze für Dienstleistungen im Firmenvergleich fast identisch sind, so dass Durchschnittswerte für eine erste Kostenschätzung verwendet werden können.

Im Rahmen Praxistests mit 150 Lizenzen sind zwar Optimierungen, jedoch keine Einsparungen zu erwarten. Erst bei einer stadtweiten Nutzung können mittel- bis langfristige Einsparpotentiale erreicht werden (siehe hierzu Ausführungen Seite 3, Absatz 3). Der Praxistest soll Erkenntnisse bringen, in welchem Umfang Refinanzierungspotenziale umsetzbar sind.

Die Erfahrungen anderer Städte bestätigen, dass die erhofften qualitativen Vorteile mit der Einführung eines DMS eingetreten sind. Gleichwohl ist die Ermittlung konkret quantifizierbarer monetärer Nutzenpotenziale von vielen Städten nicht durchgeführt worden.

Den Investitionskosten und den laufenden Kosten müssten dafür möglichst exakt die ermittelten Prozesseinsparungen gegenübergestellt werden. Soll-Ist-Vergleiche machen jedoch nur nach einer gewissen Einsatz- und Gewöhnungszeit Sinn, so dass vorab in der Regel keine konkreten Prozesskosteneinsparungen bezifferbar sind.

Beteiligte Stellen

Referat WFB und Referat KBS haben die Vorlage mitgezeichnet.

Werner Wölfle
Bürgermeister

Anlagen

Abschlussbericht "Elektronisches Dokumentenmanagement bei der Landeshauptstadt Stuttgart - Aktenplan und Marktsichtung -"