



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2015

Nr. 20 Einsatz von Dokumenten- managementsystemen in der Landesverwaltung - hohe Kostenrisiken für die Einführung der elektronischen Akte-

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 20 Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen in der Landesverwaltung
- hohe Kostenrisiken für die Einführung der elektronischen Akte -**

Die 2007 erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Einführung des Dokumentenmanagementsystems DOKMA berücksichtigte wesentliche Kosten für das zuvor durchgeführte Pilotprojekt und den Personaleinsatz nicht. Projektbegleitende und abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterblieben.

Mit der Einführung von DOKMA angestrebte Verbesserungen und Einsparungen waren nur teilweise erreicht. Wichtige Geschäftsprozesse waren nicht hinreichend unterstützt. Eine ordnungsgemäße Aktenführung war nicht immer gewährleistet. Die Übertragung elektronischer Akten in ein anderes Ministerium verursachte erheblichen Aufwand.

Nach den im Wesentlichen übereinstimmenden Feststellungen mehrerer Rechnungshöfe ist es bislang nicht gelungen, in den geprüften Landesverwaltungen elektronische Akten in größerem Umfang erfolgreich einzuführen und wirtschaftlich zu nutzen. Den Kosten für die Einführung stand häufig kein angemessener Nutzen gegenüber.

1 Allgemeines

Das für Umwelt und Forsten zuständige Ministerium setzt seit 2009 das IT-Verfahren "eGovSuite" für die elektronische Vorgangsbearbeitung und Aktenführung ein. Mit diesem - unter der Kurzbezeichnung "DOKMA" (Dokumentenmanagement) geführten - Verfahren wurden insbesondere die Ziele verfolgt, Arbeitsprozesse zu optimieren, Organisationseinheiten zusammenzulegen (z. B. Registraturen, Poststelle) und nicht mehr benötigten Aktenraum anderweitig zu nutzen.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob der Einsatz von DOKMA sowie von ausgewählten IT-Projekten zur Einführung von Dokumentenmanagementsystemen in der Landesverwaltung wirtschaftlich war und die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung beachtet wurden. Außerdem hat er die Prüfungserkenntnisse sieben weiterer Rechnungshöfe zur Einführung von Dokumentenmanagementsystemen in den jeweiligen Ländern ausgewertet.

Die Landesregierung beabsichtigt, im Rahmen der Umsetzung des Transparenzgesetzes¹ die elektronische Aktenführung ("E-Akte") in der Landesverwaltung einzuführen. Es wird für die Ausstattung von 24.000 Arbeitsplätzen² von einem Einführungsaufwand von 26 Mio. € ausgegangen. Insofern kommt den Feststellungen zur Einführung und zum Einsatz von DOKMA weitergehende Bedeutung zu.

¹ Zur Erarbeitung eines Entwurfs für ein Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz und die Umsetzung des Gesetzes wurde eine ressortübergreifende Projektorganisation "Transparenzgesetz" unter Federführung des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur eingerichtet. Das Projekt gliedert sich in die Teilprojekte "Recht", "Organisation", "E-Akte", "Technik" und "Partizipation".

² Die mit der Vorstudie beauftragten beiden Beratungsunternehmen gingen davon aus, dass von insgesamt 39.000 Arbeitsplätzen 15.000 nicht mit der E-Akte ausgestattet werden, weil z. B. die Aktenführung in der Gerichtsbarkeit und bei der Polizei durch IT-Fachsysteme unterstützt wird.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Einsatz von DOKMA - Mängel bei der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit

2.1.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Das für Umwelt und Forsten zuständige Ministerium erstellte 2007 eine interne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Entscheidungsgrundlage für die Einführung von DOKMA. Es bezog zwar u. a. Kosten für die Einführung und den laufenden Betrieb sowie angestrebte Einsparungen in die Untersuchung ein. Wesentliche Kosten, wie beispielsweise die Aufwendungen für das zuvor durchgeführte Pilotprojekt sowie interne Personalkosten, blieben allerdings außer Betracht. Außerdem unterblieben die vorgeschriebenen projektbegleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen³.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, es sei bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bemüht gewesen, alle konkretisierbaren monetären Effekte zu berücksichtigen. Künftig würden bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen alle unmittelbar und mittelbar monetär quantifizierbaren Kosten und Nutzen berücksichtigt. Die Ausführungen bezüglich begleitender und abschließender Erfolgskontrollen würden künftig beachtet.

2.1.2 Organisatorische Verbesserungen und Einsparungen

Die geplanten organisatorischen Verbesserungen und Einsparungen waren nur teilweise umgesetzt:

- Poststelle, Botendienst und Registraturen waren organisatorisch nicht zusammengeführt. Statt der beabsichtigten drei besetzten Stellen waren lediglich 0,5 Stellen abgebaut worden.
- Die Fläche für die Aktenaufbewahrung in den Registraturen wurde nicht wie vorgesehen um 530 m², sondern lediglich um 210 m² verringert. Insbesondere waren Papierakten nicht im erforderlichen Umfang ausgesondert worden.

Das Ministerium hat erklärt, die Änderung der Geschäftsverteilung der Landesregierung⁴ 2011 habe zu einer deutlichen Aufgaben- und Personalausweitung geführt. Dadurch sei der Personalabbau in der Poststelle und den Registraturen überlagert worden. Die Aufbau- und Ablauforganisation in diesen Bereichen werde neu geregelt. Papierakten würden regelmäßig ausgesondert. Die geplante Einsparung an Registraturfläche habe nicht erreicht werden können. Dies resultiere aus dem umfangreichen Aktenbestand der 2011 aufgenommenen Landwirtschaftsabteilungen. Zudem müssten Dokumenteneingänge in Papierform in Ermangelung einer landesweiten Regelung zum Umgang mit gescannten Dokumenten bislang in den Registraturen aufbewahrt werden. Es werde verstärkt darauf hingewirkt, dass eine landesweite Regelung geschaffen werde. Im Vorgriff würden nicht in Papier aufzubewahrende Dokumente und Altbestände konsequent ausgesondert sowie hierdurch gewonnene Registraturflächen einem anderen Zweck zugeführt.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium weitere Anstrengungen unternimmt, Organisationseinheiten zusammenzulegen und hierdurch entbehrlich werdende Stellen einzusparen.

³ Nr. 2.1.2 zu § 7 VV-LHO.

⁴ Zum 18. Mai 2011 wurde dem damaligen Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz die Zuständigkeit für die Landwirtschaft übertragen. Gleichzeitig wurden die Zuständigkeiten für Bodenschutz, Reaktorsicherheit, Strahlenschutz und Verbraucherschutz anderen Ressorts zugewiesen.

2.1.3 Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit

Mit der Einführung von Dokumentenmanagementsystemen sollen Effizienzvorteile bei der Bearbeitung von Vorgängen erzielt werden. Das Ministerium schöpfte die Möglichkeiten für einen wirtschaftlichen Einsatz von DOKMA nicht aus. Beispiele:

- Eine systematische Erhebung und Optimierung wichtiger Geschäftsprozesse, die durch DOKMA effizient unterstützt werden können, fand nicht statt. Insbesondere waren nur der "Standardprozess" vom Posteingang über die Bearbeitung bis zum Abschluss eines Vorganges, der Prozess "MB-Dokument" zur Anforderung von Stellungnahmen durch das Ministerbüro sowie der "Interne Eingang" abteilungsübergreifender Stellungnahmen in DOKMA elektronisch abgebildet. Hinzu kamen einzelne Prozesse aus dem Bereich "Haushalt".
- Vorgänge wurden häufig nicht mit Hilfe von DOKMA bearbeitet oder es wurden Funktionalitäten nicht genutzt. Dies war teilweise auf fehlende Kenntnisse oder Unsicherheiten bei der Anwendung von DOKMA zurückzuführen. Vielen Anwendern war die Nutzung von DOKMA nach eigenen Angaben zu aufwendig.

Das Ministerium hat ausgeführt, die Abbildung und verbindliche Nutzung von IT-gestützten Geschäftsprozessen sei ein wesentliches Ziel und eine ständige Aufgabe. Die Arbeiten hätten jedoch aufgrund der Neuressortierung und wegen der begrenzten Personalressourcen nicht wie ursprünglich vorgesehen fortgeführt werden können. Zwischenzeitlich sei auch der Prozess zur Beantragung von Dienst- und Fortbildungsreisen in Angriff genommen. Die Arbeiten an den restlichen Geschäftsprozessen würden in Kürze wieder aufgenommen. Zur Nutzung der Funktionalitäten von DOKMA seien Schulungen durchgeführt worden. Darüber hinaus sei im März 2014 eine Dienstanweisung erlassen worden, die dezidierte Regelungen zur generellen Nutzung von DOKMA enthalte. Regelungen des Organisationshandbuchs DOKMA würden zu einer benutzerfreundlicheren Version überarbeitet.

2.1.4 Aktenführung

Eine ordnungsgemäße Aktenführung ist Voraussetzung für einen rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug, der eine Rechtskontrolle durch Gerichte und Aufsichtsbehörden ermöglicht. Sie umfasst insbesondere die Gebote der Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit, Authentizität, Integrität und langfristigen Sicherung der Akten sowie das Verbot nachträglicher Veränderung und Entfernung. Diese Grundsätze gelten entsprechend für die IT-gestützte elektronische Aktenführung.

Diese Grundsätze waren nicht immer eingehalten. Beispiele:

- Elektronische Akten waren unvollständig. Insbesondere fehlten Aktenbestandteile oder Zeichnungsinformationen. Aktenrelevante E-Mails wurden nicht oder nicht zeitnah zu den elektronischen Akten genommen.
- Durch die Verwendung von E-Mails und die Speicherung von Dokumenten in dezentralen Ordnerstrukturen außerhalb von DOKMA war nicht sichergestellt, dass die Informationen zutreffend und unverfälscht waren. Eine nachträgliche Änderung war somit nicht auszuschließen.

Darüber hinaus war das Verfahren zur Löschung elektronischer Akten oder von Aktenbestandteilen nicht verbindlich geregelt. Auch fehlten die organisatorischen und technischen Voraussetzungen für die Aussonderung elektronischer Akten zur dauerhaften Aufbewahrung durch die Landesarchivverwaltung.

Das Ministerium hat erklärt, zu mehreren Themenbereichen seien vertiefende Schulungen durchgeführt worden. Es hat auf die bereits angesprochene Dienstanweisung (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.3) hingewiesen, die auch Regelungen zur Behandlung von E-Mails enthalte und in die ein Löschkonzept aufgenommen werde. Die Arbeiten an Regelungen zur Archivierung und Aussonderung von Akten und Vorgängen seien zwischenzeitlich wieder aufgenommen worden und würden zeitnah abgeschlossen.

2.1.5 Datenmigration

Als Folge der Änderung der Geschäftsverteilung im Mai 2011 hatte das Ministerium 90.000 Schriftgutobjekte (Akten, Vorgänge und Dokumente) an ein anderes Fachressort zu übergeben. Diese mussten in das dortige Dokumentenmanagementsystem "DOMEA"⁵ integriert werden. Hierfür sowie für die Datenaufbereitung durch einen externen Dienstleister entstanden dem aufnehmenden Ressort Kosten von insgesamt 224.000 €. Zudem standen die elektronischen Akten erst zwei Jahre nach der Umressortierung zur Verfügung. Dies war auf Folgendes zurückzuführen:

- Bei der Einrichtung der Dokumentenmanagementsysteme war der landeseinheitliche Aktenplan nicht immer beachtet worden.
- Die Struktur der Aktenbildung (Objekthierarchie) in den Ressorts war unterschiedlich.
- Es wurden von den "Gemeinsamen Regeln für den inneren Dienstbetrieb der Ministerien, der Staatskanzlei und der Landesvertretung" abweichende Bearbeitungsvermerke verwendet.
- Eine einheitliche Datenschnittstelle stand nicht zur Verfügung.

Das Ministerium hat erklärt, im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung des Transparenzgesetzes würden die in den einzelnen Ressorts verwendeten Teile des landeseinheitlichen Aktenplans überarbeitet. Dabei werde der Aktenplan um nicht regelkonforme Teile bereinigt. Es werde sich bei Arbeiten an der E-Akte für einen landeseinheitlichen Standard bei der Objekthierarchie einsetzen.

2.2 Wirtschaftlicher Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen bislang nicht gelungen

Nach den im Wesentlichen übereinstimmenden Feststellungen mehrerer Rechnungshöfe ist es bislang nicht gelungen, in den geprüften Landesverwaltungen elektronische Akten in größerem Umfang erfolgreich einzuführen und wirtschaftlich zu nutzen. Beispiele:

- In Hessen war 2003 die Ausstattung von 50.000 Arbeitsplätzen mit dem landesweit einheitlichen Dokumentenmanagementsystem HeDok geplant. Im Jahr 2012 nutzten es lediglich 4.300 Bedienstete⁶.
- In Berlin wurden von den 2008 erworbenen 450 Lizenzen des DOMEA-konformen IT-Verfahrens "DocMan" nur 180 Lizenzen genutzt⁷.
- In Rheinland-Pfalz sollten im Zuge der Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung im Jahr 2000 bei den neu errichteten Behörden der Mittelinstanz insgesamt 1.800 Arbeitsplätze mit dem Dokumentenmanagementsystem "DOMEA" ausgestattet werden. Im Jahr 2012 wurden in den betroffenen Behörden nur für 80 Arbeitsplätze DOMEA-Lizenzen genutzt.

Der geringe Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen hatte im Wesentlichen die folgenden Ursachen:

- Die konkreten Anforderungen an das geplante Dokumentenmanagementsystem waren nicht ermittelt worden. Elektronische Geschäftsprozesse waren nicht effizient gestaltet. Die eingesetzten IT-Verfahren wiesen funktionale Mängel auf. Vorteile durch die elektronische Bearbeitung blieben aus.
- Die Einführung der Dokumentenmanagementsysteme wurde nicht hinreichend organisatorisch begleitet.

⁵ Konzept für Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung in der öffentlichen Verwaltung mit dem wesentlichen Ziel der Einführung der elektronischen Akte.

⁶ Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2013, Nr. 6.

⁷ Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2014, Nr. 6.

- Verbindliche Regelungen für die elektronische Vorgangsbearbeitung und Aktenführung fehlten.
- Projektorganisation und -management wiesen Mängel auf. Als Folge verlängerten sich Projektlaufzeiten zum Teil erheblich oder die Projekte wurden eingestellt.
- Es bestanden rechtliche Unklarheiten und Hemmnisse bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung. Es war nicht klar geregelt, ob eingescannte Papieroriginale aufzubewahren waren. Bei einer ausnahmslos elektronischen Bearbeitung eines Vorgangs und Vernichtung sämtlicher Papieroriginale ist ein Urkundsbeweis gegebenenfalls nicht mehr möglich. Ferner können auch besondere Formate (z. B. Baupläne in DIN A 0) derzeit nicht elektronisch erfasst werden.
- Den Kosten für die Einführung der Dokumentenmanagementsysteme stand häufig kein adäquater Nutzen gegenüber⁸.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat in Bezug auf die Einführung der E-Akte im Rahmen der Umsetzung des Transparenzgesetzes erklärt, seit Juni 2014 sei das Teilprojekt unter Einbindung externer Beratungsdienstleistungen mit der Durchführung einer Voruntersuchung befasst. Es werde konzeptionell erarbeitet, wie die E-Akte zunächst in den Ministerien eingeführt werden könne. Dabei werde eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erarbeitet, bei der sowohl haushaltswirksame (monetäre) als auch nicht haushaltswirksame (nicht-monetäre) Kosten berücksichtigt würden. Im Falle der Projektfortsetzung werde die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung fortgeschrieben und eine Kostenkontrolle gewährleistet. Die festgestellten Ursachen für nicht eingetretene Effizienzgewinne bei den geprüften Ressorts seien im Rahmen der Voruntersuchungen bereits als wesentliche Problemstellungen ausgemacht worden, die bei Einführung einer E-Akte einer Lösung zugeführt werden müssten. In fachlicher und funktionaler Hinsicht werde daher erwogen, zunächst mit der Konzeption und anschließenden Einführung eines einfacheren "E-Akte-Basisdienstes" zu beginnen, um die Komplexität sowohl anwender- als auch systemseitig möglichst niedrig zu halten.

Um rechtliche Hemmnisse, die auf fehlende oder unzureichende rechtliche Regelungen zurückzuführen seien, zu beseitigen, würden in enger inhaltlicher Anlehnung an Bestimmungen des Bundes Eckpunkte eines möglichen E-Governmentgesetzes Rheinland-Pfalz erarbeitet. Einheitliche Dienst- und Handlungsanweisungen seien erforderlich. Neben Aktenordnungen, Registratur und Scanrichtlinien müsste gegebenenfalls auch der landeseinheitliche Aktenplan überarbeitet werden.

In die Projektorganisation würden alle Ministerien, die Landesvertretung sowie die Staatskanzlei und weitere Organisationen, die unmittelbar von der Einführung eines E-Akte-Basisdienstes auf der Ebene der obersten Landesbehörden betroffen seien, in eine Arbeitsgruppe eingebunden. Zudem sei vorgesehen, im federführenden Ministerium ein zentrales Projektmanagement und als oberstes Entscheidungsgremium einen Lenkungsausschuss einzurichten. Im Jahr 2016 sei die Pilotierung in zwei Organisationen vorgesehen, in den übrigen Organisationen solle die E-Akte dann gestaffelt bis 2018 eingeführt werden. Im Ergebnis sei das Ministerium überzeugt, dass eine wirtschaftlich und organisatorisch sinnvolle Einführung der E-Akte in der Landesverwaltung gelingen könne und die erheblichen Kosten- und Projektrisiken beherrschbar blieben.

⁸ Vgl. z. B. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Bemerkungen 2010, Nr. 18.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) künftig bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Kosten finanzwirksamer Maßnahmen möglichst vollständig zu berücksichtigen sowie projektbegleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen,
- b) weiterhin darauf hinzuwirken, dass Organisationseinheiten des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten zusammengelegt, entbehrliche besetzte Stellen eingespart und Registraturflächen anderweitig genutzt werden,
- c) Möglichkeiten für einen wirtschaftlicheren Einsatz von DOKMA zu nutzen,
- d) auf eine ordnungsgemäße Aktenführung hinzuwirken,
- e) Vorgaben des - gegebenenfalls noch zu überarbeitenden - landeseinheitlichen Aktenplans sowie der "Gemeinsamen Regeln für den inneren Dienstbetrieb der Ministerien, der Staatskanzlei und der Landesvertretung" zu beachten,
- f) die Feststellungen vieler Rechnungshöfe zum Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen in den jeweiligen Landesverwaltungen bei der Einführung der elektronischen Akte in Rheinland-Pfalz zu berücksichtigen und auf eine Verringerung der Risiken für das Projekt und der Kostenrisiken hinzuwirken,
- g) landeseinheitliche Standards für die Strukturierung elektronischer Akten zu schaffen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über

- a) die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b bis g zu berichten,
- b) den Stand der Arbeiten an Regelungen zur Archivierung und Aussonderung von Akten und Vorgängen, zum Umgang mit gescannten Dokumenten sowie zu einem eventuellen E-Governmentgesetz zu berichten.