



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Jahresbericht 2021**

### **Nr. 10 Einführung der E-Akte in der Landesverwaltung - weitere Optimierung erforderlich -**

---

**Impressum:**

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

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 10

**Einführung der E-Akte in der Landesverwaltung  
- weitere Optimierung erforderlich -**

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Einführung der E-Akte bei der Staatskanzlei und den Ministerien (Projekt DIALOG I) sowie in der übrigen Landesverwaltung (Projekt DIALOG II) wiesen Mängel auf. Sie berücksichtigten nicht alle relevanten Kosten und waren für eine projektbegleitende Kostenkontrolle nicht geeignet.

Für die Gesamtprojektleitung war die Beurteilung, ob die Leistungen externer Berater erforderlich und angemessen waren, nicht immer möglich. Häufig unterblieben wirksame Kontrollen, ob die Leistungen erbracht worden waren.

Die Anwenderschulungen waren nur teilweise bedarfsgerecht und praxisorientiert. Die Schulung durch externes Personal verursachte im Vergleich zum Einsatz von Landesbediensteten Mehrkosten von bis zu 280.000 €

Durch die Einführung der E-Akte können in den Registraturen, den Post- und Scanstellen sowie beim Botendienst der Staatskanzlei und den Ministerien 37 besetzte Stellen abgebaut werden. Eine optimierte Vorgangsbearbeitung führt zu einem weiteren Einsparpotenzial von 32 besetzten Stellen. Insgesamt können dadurch Personalkosten von 5,4 Mio. € jährlich vermieden werden.

Bei der elektronischen Erfassung von Papierdokumenten - dem ersetzenden Scannen - traten noch Mängel auf. Erforderliche Schutzbedarfsanalysen und Verfahrensdokumentationen fehlten teilweise. In einigen Fällen waren gebotene Sicherheitsvorkehrungen nicht im erforderlichen Umfang getroffen, um Manipulationen am Scansystem oder am Scanprodukt zu vermeiden. Stichprobenhafte Qualitätskontrollen der Scanprodukte wurden nicht immer durchgeführt.

Die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung wurden im elektronischen Verfahren nicht immer eingehalten. Insbesondere wurden aktenrelevante Dokumente nicht unverzüglich, in Einzelfällen gar nicht zu den Akten genommen. Mit- und Schlusszeichnungen sowie Verfügungen erfolgten außerhalb der E-Akte.

Die Einführung der E-Akte in 196 nachgeordneten Behörden mit 20.500 Arbeitsplätzen und mit geschätzten Kosten von 103 Mio. € birgt erhebliche Projektrisiken. Diesen war nicht angemessen Rechnung getragen. Insbesondere fehlten noch verbindliche Vorgaben zur zeitlichen, inhaltlichen und finanziellen Ausgestaltung des Projekts sowie zur Projektorganisation.

## 1 Allgemeines

Als elektronische Akte (E-Akte) wird allgemein eine digitale Sammlung sachlich zusammengehörender Vorgänge, Dokumente und Informationen bezeichnet, die meist nach der Struktur herkömmlicher physischer Akten aufgebaut ist. Sie umfasst alle aktenrelevanten elektronischen Unterlagen sowie digitalisierte Papierdokumente. Wesentliche Merkmale der E-Akte sind eine revisionssichere Ablage der digitalen Dokumente sowie die digitale Vorgangsbearbeitung mit Beteiligungs- und Zeichnungsmöglichkeiten.

Der Ministerrat hat im April 2015 die wesentlichen Zielvorgaben<sup>1</sup> festgelegt und die Einrichtung einer ressortübergreifenden Projektorganisation beschlossen. Die Federführung für das Projekt DIALOG RLP<sup>2</sup> (Gesamtprojektleitung) wurde dem für Inneres zuständigen Ministerium übertragen.

Das Projekt wurde in zwei Phasen unterteilt:

- Die erste Phase, das Projekt DIALOG I, umfasste die Einführung der E-Akte in der Staatskanzlei und den Ministerien bis Anfang 2020. Sie erfolgte nach einem standardisierten Vorgehen in neun Teilprojekten.
- Die zweite Phase, das Projekt DIALOG II, sieht bis Ende 2025 eine zeitlich gestufte Einführung der E-Akte in der übrigen unmittelbaren Landesverwaltung vor.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die mit der Einführung der E-Akte angestrebten Ziele - bezogen auf das Projekt DIALOG I - erreicht wurden, die Projektorganisation zweckmäßig und wirtschaftlich sowie ein wirksames Projektmanagement eingerichtet war. Er hat außerdem untersucht, welche Optimierungspotenziale für den Einsatz der E-Akte bestehen. Auf Grundlage der Prüfungserkenntnisse hat der Rechnungshof Empfehlungen für die Umsetzung von DIALOG II erarbeitet.

## 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

### 2.1 Mängel bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die von einem Beratungsunternehmen erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wiesen Mängel auf:

- Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für DIALOG I wurde 2014 erstellt und im Projektverlauf drei Mal an veränderte Rahmenbedingungen angepasst. Sie geht in der abschließenden Fassung vom September 2017 von Projektkosten von 15,8 Mio. € aus.

Allerdings waren nicht alle relevanten Kosten, insbesondere für die Ertüchtigung der behördlichen IT-Infrastruktur sowie der Netzinfrastruktur, berücksichtigt. Allein die geschätzten Kosten für die Beschaffung erforderlicher Bildschirme für die Ministerien betragen bis zu 550.000 €.

Zudem war die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wie auch das Ministerium des Innern und für Sport festgestellt hat, durch ihren verschachtelten und komplexen Aufbau für die Gesamtprojektleitung nicht hinreichend transparent. Wesentliche Annahmen, die den Berechnungen zugrunde lagen, beruhten auf Erfahrungswerten des externen Beratungsunternehmens, die nur eingeschränkt nachvollziehbar waren. Aufbau und Gliederung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erlaubten es nicht, den tatsächlichen mit dem in der Planung erwarteten Ressourcenverbrauch abzugleichen.

---

<sup>1</sup> Z. B. medienbruchfreie elektronische Vorgangsbearbeitung, Optimierung von Verwaltungsabläufen, Qualitätsverbesserung bei der Aufgabenerledigung, Vermeidung von Migrationsaufwand, Kosteneinsparungen durch eine zentrale IT-Betriebsstruktur.

<sup>2</sup> Digitale Akte des Landes zur Optimierung der Geschäftsabläufe.

- Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für DIALOG II, die von einem Kostenrahmen von 103 Mio. € ausging, folgte der gleichen verschachtelten und komplexen Struktur. Auch hier blieben relevante Kosten u. a. zur Ertüchtigung der Leitungskapazitäten sowie der notwendigen Hardware für 196 Behörden außer Betracht.

Insgesamt waren die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für eine projektbegleitende Überwachung der Kosten (Soll-Ist-Vergleich) nicht geeignet.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt<sup>3</sup>, für das Projekt DIALOG II sei eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt worden, die sich eng an das Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT der Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik, anlehne. Sie enthalte alle Kosten und stelle diese transparent dar. Darüber hinaus solle ein wirksames Finanzcontrolling etabliert werden, das diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur projektbegleitenden Kontrolle sowie zur abschließenden Erfolgskontrolle nutze. Ferner sei beabsichtigt, entsprechend der Anregung des Rechnungshofs in den einzelnen Behördenprojekten unter Nutzung von Standardisierungsmöglichkeiten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

## 2.2 Optimierungsbedarf beim Servicecenter DIALOG RLP

Das Servicecenter DIALOG RLP ist als zentrale Serviceeinheit beim Landesbetrieb Daten und Information eingerichtet. Es unterstützt sowohl bei DIALOG I als auch bei DIALOG II die Gesamtprojektleitung und die einzelnen Behörden in den Teilprojekten bei der Einführung der E-Akte. Außerdem ist es für die Konzeption, Koordination und Durchführung von Schulungen sowie für den fachlichen Betrieb des E-Akte-Systems zuständig.

Für die Erledigung seiner Aufgaben setzte das Servicecenter neben Landesbediensteten mit Arbeitszeitanteilen von vier Vollzeitkräften auch Mitarbeiter externer Dienstleister<sup>4</sup> ein. Es rechnete als Auftraggeber die von Externen erbrachten Leistungen mit den Unternehmen ab und stellte die Kosten zuzüglich eines Verwaltungszuschlags dem Ministerium des Innern und für Sport in Rechnung.

Hierzu wurde festgestellt:

- In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für DIALOG I wurde der Beratungsbedarf zur Unterstützung der Gesamtprojektleitung und für die Teilprojekte auf 6.500 Personentage geschätzt. Diese Schätzung war für die Gesamtprojektleitung nicht nachvollziehbar. Deshalb konnte sie nicht beurteilen, ob die Leistungen externer Dienstleister<sup>5</sup> erforderlich und angemessen waren. Eine Kostenkontrolle war nur eingeschränkt möglich.
- Die Leitung des Servicecenters hatte zu prüfen, ob die im KLR<sup>6</sup>-System des Landesbetriebs gebuchten Leistungen der externen Berater erbracht worden waren. Die hierfür überwiegend erforderliche Beteiligung der Projektverantwortlichen in der Staatskanzlei und den Ministerien unterblieb, sodass sie die Leistungserbringung häufig ohne faktische Überprüfung bestätigte.
- Die Bediensteten des Servicecenters, die im Aufgabenbereich „Fachlicher Betrieb“ eingesetzt wurden, waren mit der Entgegennahme der Fehlermeldungen nicht ausgelastet. Ferner bestanden durch die Einrichtung einer Servicehotline

---

<sup>3</sup> Die Stellungnahme wurde in Abstimmung mit der Staatskanzlei und den weiteren am Projekt DIALOG RLP beteiligten Ministerien für die Landesregierung erstellt.

<sup>4</sup> Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof waren 17 Mitarbeiter eingesetzt.

<sup>5</sup> Bis Ende März 2020 wurden mehr als 7.300 Personentage abgerechnet.

<sup>6</sup> Kosten- und Leistungsrechnung.

des Herstellers zusätzlich zum vorhandenen Ticket-System<sup>7</sup> zwei parallele Systeme für die Fehlerbearbeitung. Dies war nicht wirtschaftlich.

- Für die Schulungen<sup>8</sup> setzte das Servicecenter ausschließlich Mitarbeiter eines externen Dienstleisters ein. Diese Schulungen waren nur teilweise bedarfsgerecht und praxisorientiert. Sie verursachten im Vergleich zu Schulungen durch Landesbedienstete Mehrkosten von bis zu 280.000 €. Darüber hinaus hätten 2019 Kosten von 50.000 € vermieden werden können, wenn die Kapazitäten für Anwenderschulungen nicht nur zu 81 %, sondern vollumfänglich genutzt worden wären.
- Für das Projekt DIALOG II müssen mehr als 20.000 Nutzer geschult werden. Ein darauf ausgerichtetes Schulungskonzept war noch nicht erstellt.

Das Ministerium hat erklärt, im Projekt DIALOG II werde entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs bezüglich einer transparenten und nachvollziehbaren Ermittlung der Personentage für externe Dienstleister sowie einer wirksamen Kontrolle der Angemessenheit und Abrechnung dieser Leistungen verfahren. Die Aufgabenplanung sei bereits angepasst worden. Alle im Rahmen der Teilprojekte zu erledigenden Aufgaben würden in Arbeitspaketen erfasst, der personelle Aufwand werde formularbasiert beschrieben und durch die Gesamtprojektleitung freigegeben. Der Fertigstellungsgrad der Arbeitspakete werde im Projektstrukturplan laufend ausgewiesen. Die externen Dienstleistungen würden erfasst und automatisiert ausgewertet, sodass der Ist-Wert mit den Plan-Werten laufend abgeglichen werden könne. Darüber hinaus sei vorgesehen, die Projektbeteiligten der behördlichen Teilprojekte in die Überprüfung der gebuchten Leistungen vor der Bestätigung einzubeziehen.

Zu dem fachlichen Betrieb hat das Ministerium ausgeführt, bis zum Ende des ersten Halbjahres 2021 würden die dauerhaft anfallenden Aufgaben zeitlich bewertet und der Personalbedarf ermittelt. Der Hotline-Support durch den Hersteller sei zum 1. Dezember 2020 eingestellt worden.

Die dauerhaften Aufgaben im Bereich der Schulungen für DIALOG II würden künftig durch landeseigenes Personal und temporäre Aufgaben, die mit Ende des Einführungsprojekts entfielen, durch externes Personal wahrgenommen werden. Ein umfassendes E-Learning-Angebot werde entsprechend der Anregung des Rechnungshofs umgesetzt. Präsenzs Schulungen seien nur für besondere Zielgruppen, die über vertiefte Kenntnisse verfügen müssten, vorgesehen. Die Schulungsinhalte sollten aufgrund der im Projekt DIALOG I gewonnenen Erfahrungen optimiert und mit stärkerem Praxisbezug versehen werden.

### **2.3 Einsparungen durch Einsatz der E-Akte möglich**

Durch die Einführung der elektronischen Aktenführung und der elektronischen Vorgangsbearbeitung verändern sich die Aufgaben im Bereich der Schriftgutverwaltung. In den Registraturen, den Poststellen und dem Botendienst entfallen Aufgaben ganz oder teilweise. In den Scanstellen kommen neue Aufgaben hinzu. Die Staatskanzlei und die meisten Ministerien haben vor diesem Hintergrund „Servicestellen Schriftgutverwaltung“ eingerichtet. Dort sind die genannten Aufgaben zusammengeführt. Seit Beginn der Einführung der E-Akte wurden in diesen Bereichen bereits mehr als 23 Vollzeitkräfte abgebaut.

---

<sup>7</sup> Fehlermeldungen wurden zunächst an die lokalen Administratoren gerichtet. War dort Abhilfe nicht möglich, wurde das Problem in einem vorgegebenen Formular beschrieben und über ein „Ticket-System“ des Landesbetriebs dem Servicecenter zugeleitet, das die Meldung nach Prüfung der Angaben an den zuständigen Sachbearbeiter weiterreichte. Konnte auch dort der Fehler nicht behoben werden, wurde das Ticket an die Herstellerfirma weitergeleitet.

<sup>8</sup> Es wurden Schulungen für Anwender, Key-User, lokale Administratoren, Registratoren, Scanpersonal und Führungskräfte nach einem standardisierten Konzept durchgeführt.

Der Rechnungshof hat für die Aufgaben der „Servicestellen Schriftgutverwaltung“ eine analytische Personalbedarfsermittlung vorgenommen. Danach können ausgehend von den dort am 1. Februar 2020 noch eingesetzten 80,5 Vollzeitkräften weitere 37 Kräfte eingespart werden. Dies entspricht Personalkosten von 2,9 Mio. € jährlich.<sup>9</sup>

Das Ministerium hat erklärt, von dem aufgezeigten Einsparpotenzial würden 23 Vollzeitkräfte abgebaut. Darüber hinausgehende Einsparungen bei den Registraturen, dem Botendienst sowie den Post- und Scanstellen würden derzeit noch bewertet. Hierbei seien teilweise behördenspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen.

Weitere Optimierungspotenziale können realisiert werden, wenn die Vorteile des elektronischen Verfahrens in vollem Umfang genutzt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof bestanden teilweise noch Ausnahmen von der elektronischen Bearbeitung. Auch war die beabsichtigte begleitende behörden- und aufgabenspezifische Optimierung der elektronischen Vorgangsbearbeitung noch nicht ausreichend erfolgt. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des externen Beratungsunternehmens geht davon aus, dass durch die optimierte Bearbeitung im elektronischen Verfahren zusätzliche 32 Vollzeitkräfte entbehrlich werden. Dadurch können die Personalkosten um 2,5 Mio. € jährlich verringert werden.<sup>10</sup>

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Prozessabläufe sollten analysiert, auf mögliches Optimierungspotenzial untersucht und dann optimiert digital umgesetzt werden. In diesem Zuge erkanntes Einsparpotenzial solle nach der Umsetzung realisiert werden. Die Durchführung solcher Geschäftsprozessoptimierungen werde im Nachgang zu den E-Akte-Einführungsprojekten angestrebt. Ob und in welchem Umfang durch die Einführung der E-Akte neben den Einsparungen im Bereich der Registraturen weitere Personaleinsparungen realisierbar seien, könne noch nicht beurteilt werden. Hierzu seien weitere Analysen und Bewertungen erforderlich, die zeitnah erfolgten.

## **2.4 Rechtssicheres ersetzendes Scannen - weitere Optimierungen erforderlich**

Ersetzendes Scannen bezeichnet den Vorgang des elektronischen Erfassens von Papierdokumenten mit dem Ziel der elektronischen Weiterverarbeitung und Aufbewahrung des hierbei entstehenden elektronischen Abbilds und der späteren Vernichtung des papiergebundenen Originals. Um eine möglichst hohe Rechtssicherheit beim ersetzenden Scannen zu gewährleisten, gelten für den Prozess des Einscannens der Dokumente strenge Vorgaben. Sie sind in der allgemeingültigen Scananweisung<sup>11</sup> und dem Scankonzept festgelegt.

Beim rechtssicheren ersetzenden Scannen traten noch Mängel auf. Beispiele:

- Vorgeschriebene Schutzbedarfsanalysen waren in fünf Teilprojekten noch nicht erstellt. Zu zwei Teilprojekten lagen Verfahrensdokumentationen nicht oder nur als Entwurf vor.
- In einigen Fällen fehlten die erforderlichen organisatorischen und personellen Schutzvorkehrungen, um Manipulationen am Scansystem oder am Scanprodukt zu verhindern. Geeignete Zugangskontrollen waren nicht vorhanden.
- Bei drei Teilprojekten waren vorgeschriebene stichprobenartige Qualitätskontrollen noch nicht eingerichtet. Mängel an den Papieroriginalen wurden in vier Teilprojekten nicht wie vorgesehen dokumentiert.

---

<sup>9</sup> Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze für das Jahr 2020 (Durchschnittsbetrag der Entgeltgruppen 5, 6 und 8 TV-L).

<sup>10</sup> In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden Kosten von 80.000 € jährlich je Vollzeitkraft unterstellt.

<sup>11</sup> Scannen bei Führen der elektronischen Akte im Verfahren DIALOG RLP - Anlage 2 zur Landesaktenordnung.

- Oftmals wurden Schriftstücke außerhalb der Scanstellen mit herkömmlichen Multifunktionsgeräten nicht rechtssicher eingescannt und dennoch zu den elektronischen Akten genommen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die betroffenen Behörden würden unverzüglich mit der Erstellung der Schutzbedarfsanalysen und Verfahrensdokumentationen beginnen. Gleiches gelte für die Umsetzung der zum Manipulationsschutz und zur Qualitätssicherung notwendigen Maßnahmen. Dabei würden u. a. Zugangs- und Zutrittskontrollen geschaffen. Die Dokumentation von Mängeln am Papieroriginal und die regelmäßige Durchführung stichprobenartiger Qualitätskontrollen würden zeitnah umgesetzt. Da ein technisches und somit zentrales Unterbinden des Ablegens von Scanprodukten, die außerhalb der Scanstellen erstellt worden seien, nicht möglich sei, würden hier organisatorische Regeln getroffen.

## 2.5 Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung nicht immer eingehalten

Der Grundsatz der ordnungsgemäßen Aktenführung gebietet, die den Verwaltungsentscheidungen zugrunde liegenden Vorgänge und Prozesse für einen rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug jederzeit zuverlässig und vollständig nachweisen zu können. In der Landesaktenordnung<sup>12</sup> sind für die Schriftgutverwaltung in der Landesverwaltung die Grundsätze der Authentizität, Integrität, Aktenrelevanz, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit, Recherchierbarkeit, Lesbarkeit, Vertraulichkeit und Löscharkeit festgelegt.

Der Rechnungshof hat die Einhaltung dieser Grundsätze in einer Aktenanalyse stichprobenhaft untersucht.<sup>13</sup> Hierzu wurde in einem mathematisch-statistischen Zufallsverfahren eine repräsentative Stichprobe aus dem elektronischen Aktenbestand gezogen. Die Teilprojekte wurden ihrem Anteil entsprechend berücksichtigt.<sup>14</sup> Im Wesentlichen wurde Folgendes festgestellt:

- Aktenrelevante Schriftstücke wie z. B. Gesprächsvermerke und Besprechungsprotokolle, auf die in den Vorgängen Bezug genommen wurde, fehlten.
- Mit- und Schlusszeichnungen sowie Verfügungen wurden nicht wie vorgeschrieben in der E-Akte, sondern in E-Mails oder in Papierform vorgenommen. Teilweise fehlten Verfügungen.
- Schriftstücke wurden nicht unverzüglich nach Eingang in die elektronische Akte übernommen. Die Veraktung aktenrelevanter Schriftstücke erfolgte in Einzelfällen erst nach mehr als einem Jahr.
- Eine landesweite Regelung, welche Metadaten<sup>15</sup> zu erfassen sind, war nicht vorhanden. Metadaten wurden nicht oder nicht vollständig erfasst.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Rahmen der Einführung der E-Akte in der Staatskanzlei und den Ministerien seien über den Erlass der notwendigen Regelwerke hinaus weitergehende Maßnahmen zur Unterstützung der elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung ergriffen worden. In den Teilprojekten seien die Mitarbeiter im Bereich der Schriftgutverwaltung auf der Grundlage einer umfangreichen

---

<sup>12</sup> § 3 Landeseinheitliche Aktenordnung für die rheinland-pfälzische Landesverwaltung (Landesaktenordnung - LAO -).

<sup>13</sup> Die Stichprobe bestand aus 380 Akten und enthielt über 2.100 Vorgänge und mehr als 13.700 Dokumente. Einbezogen waren die Teilprojekte, die bereits Anwendungserfahrung mit der E-Akte gesammelt und elektronische Aktenbestände aufgebaut hatten. Im Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz sowie im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau wurde die E-Akte erst während der Prüfung durch den Rechnungshof in den Echtbetrieb übernommen. Das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten setzte das landeseinheitliche E-Akte-System noch nicht ein.

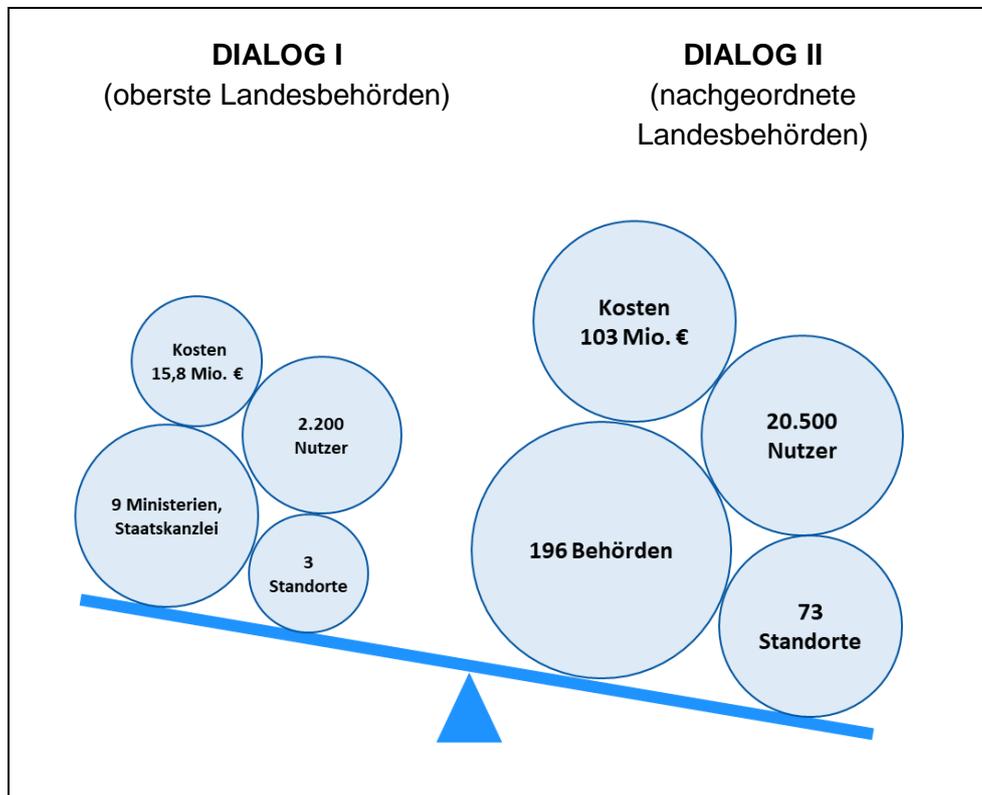
<sup>14</sup> Vertrauliche Akten, z. B. der Personalvertretungen, waren von der Prüfung ausgenommen.

<sup>15</sup> Strukturierte Daten, die Informationen über Merkmale anderer Daten enthalten.

Schulungsunterlage gesondert unterwiesen worden. Hier seien neben den neuen Regelwerken auch die Grundsätze der Schriftgutverwaltung und die sich daraus ergebenden Pflichten insbesondere zur vollständigen Aktenführung erläutert worden. Ferner seien in den Teilprojekten behördenspezifische Handreichungen von elektronischen Zeichnungsprozessen und einzelnen Funktionalitäten der E-Akte-Anwendung erstellt und über die behördlichen Internetseiten zur Verfügung gestellt worden. In der Staatskanzlei und den Ministerien würden geeignete Maßnahmen ergriffen, die die Verpflichtung der Mitarbeiter zur Beachtung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung noch einmal klarstellten.

## 2.6 Empfehlungen für die Einführung der E-Akte in den nachgeordneten Landesbehörden

Mit dem Projekt DIALOG II soll die E-Akte bis Ende 2025 auch im nachgeordneten Bereich bei 196 zum Teil unterschiedlich strukturierten Behörden an 73 Standorten eingeführt werden. Von dieser Maßnahme sind insgesamt 20.500 Arbeitsplätze betroffen. Dies und die geschätzten Kosten von 103 Mio. € verdeutlichen, dass das Projekt DIALOG II in organisatorischer und technischer Hinsicht deutlich komplexer als DIALOG I ist. Die folgende Grafik zeigt die wesentlichen Unterschiede.



Die Abbildung zeigt für die Projekte DIALOG I und DIALOG II die betroffenen Behörden, die Zahl der Standorte, die voraussichtlichen Kosten sowie die Zahl der Nutzer.

Bei DIALOG II waren wesentliche Rahmenbedingungen für die Umsetzung dieses Projekts noch nicht ausreichend konkretisiert oder festgelegt. Beispielsweise fehlten verbindliche Vorgaben insbesondere zur zeitlichen, inhaltlichen und finanziellen Ausgestaltung des Projekts sowie zur Projektorganisation. Außerdem waren Aufgaben und Zuständigkeiten der Gesamtprojektleitung noch nicht hinreichend bestimmt.

Im Hinblick auf die sich hieraus ergebenden erheblichen Prozessrisiken hat der Rechnungshof auf der Grundlage seiner bisher getroffenen Feststellungen folgende Empfehlungen für das weitere Vorgehen gegeben:

- Um eine wirksame Steuerung des Projekts sowie dessen wirtschaftliche und funktionsgerechte Durchführung innerhalb des vorgegebenen Kosten- und Zeitrahmens unter Beachtung der rechtlichen und qualitativen Anforderungen zu gewährleisten, sollte die Gesamtprojektleitung mit angemessenen Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet sein.
- Zur zeit- und qualitätsgerechten Erledigung der Aufgaben sollten die Leitungen der Teilprojekte und die Mitglieder der lokalen Projektteams temporär mit einem Teil ihrer Arbeitszeit für das Projekt freigestellt werden.
- Im Rahmen der sogenannten „Readiness-Phase“ schätzen die jeweiligen Behörden ein, ob die organisatorischen, technischen und sonstigen Voraussetzungen für die Einführung der E-Akte vorliegen. Es sollte geprüft werden, ob und inwieweit hierbei eine bedarfsgerechte Unterstützung der Behörden erforderlich ist.
- Für die planmäßige und termingerechte Durchführung der Teilprojekte in DIALOG I waren Vorgaben für das systematische und standardisierte Vorgehen, die Einhaltung eines klar strukturierten und verbindlichen Zeitplans, eine bedarfsgerechte Unterstützung durch externe Berater und die Berücksichtigung behördenpezifischer Besonderheiten innerhalb des vorgegebenen rechtlichen, technischen und organisatorischen Rahmens von Bedeutung. Die Einhaltung dieser Rahmenbedingungen sowie ein angemessenes Akzeptanz- und Veränderungsmanagement sollten auch bei DIALOG II gewährleistet werden.
- Eine umfassende Nutzung der E-Akte lässt sich im Einführungsprojekt bei komplexen Geschäftsgängen nicht immer realisieren. Daher sollte frühzeitig bei den jeweiligen Behördenprojekten festgelegt werden, welche Aufgaben im Einführungsprojekt mit der E-Akte erledigt werden können und welche Optimierungen erst später erfolgen sollten.
- Das Servicecenter DIALOG RLP ist auch beim Projekt DIALOG II für die Einführungsunterstützung durch Externe, Schulungen sowie für den fachlichen Betrieb des E-Akte-Systems zuständig. Um insbesondere temporäre Projektaufgaben und verbleibende Daueraufgaben organisatorisch und personell voneinander abzugrenzen, bedarf es eines angemessenen Betriebskonzepts. Bis 2025 vorgesehene Personalmehrungen für den fachlichen Betrieb und für Schulungen von derzeit 6,5 Vollzeitkräften auf 32 Kräfte waren mangels angemessener Personalbedarfsermittlung nicht nachvollziehbar.

Das Ministerium hat erklärt, der Entwurf einer Ministerratsvorlage enthalte Festlegungen zum Projektvorgehen, zur Projektorganisation, zur zeitlichen Umsetzung und zum Finanzbedarf. Dies gelte auch für die wesentlichen Aufgaben und Zuständigkeiten der Gesamtprojektleitung, zu denen eine weitere Konkretisierung angestrebt werde. Bei der Projektumsetzung werde von Beginn an darauf hingewirkt, dass die Mitglieder der lokalen Projektteams temporär und im erforderlichen Umfang für Projektaufgaben freigestellt würden. Die Behörden würden nach der zwischenzeitlich fortgeschriebenen Vorgehensplanung im Rahmen der „Readiness-Phase“ durch das Servicecenter DIALOG RLP betreut; dieses Vorgehen werde derzeit bei den Pilotbehörden erprobt und notwendigenfalls angepasst. Es sei beabsichtigt, die vom Rechnungshof genannten Faktoren für eine planmäßige und termingerechte Durchführung der Teilprojekte auch bei der Umsetzung von DIALOG II zu beachten. Die Einführungsprojekte würden insbesondere im Bereich der Umsetzung des Akzeptanz- und Veränderungsmanagements durch das Servicecenter DIALOG RLP unterstützt. Da im Rahmen der Einführungsprojekte komplexe Geschäftsgänge nicht immer in der E-Akte abgebildet werden könnten, werde für DIALOG II festgelegt, dass Fachverfahren zwar erhoben, nicht aber bewertet würden. Bei Erarbeitung der lokalen behördenpezifischen Einführungskonzepte könne bewertet werden, welche Geschäftsgänge aufgrund besonderer Komplexität erst im Nachgang zum Einführungsprojekt in der E-Akte umgesetzt werden sollten. Ein den Anforderungen von DIALOG II genügendes Betriebskonzept für das Servicecenter DIALOG RLP werde

bis zum Ende des ersten Halbjahres 2021 erstellt. Dem in der Betriebsphase dauerhaft vorgesehenen Personaleinsatz werde eine Personalbedarfsberechnung zugrunde gelegt, in die die eigenen bisherigen Betriebserfahrungen des Servicecenters DIALOG RLP, Kennzahlen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie Annahmen und Erfahrungswerte vergleichbarer Projekte einfließen würden.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) dem Projekt DIALOG II eine den Anforderungen entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde zu legen und eine projektbegleitende Kostenkontrolle sicherzustellen,
- b) eine nachvollziehbare Bedarfsermittlung und Abrechnung der Leistungen externer Dienstleister zu gewährleisten,
- c) Anwenderschulungen und Anwenderunterstützung für die E-Akte wirtschaftlich und zweckmäßig zu gestalten,
- d) das für die Registraturen, den Botendienst sowie die Post- und Scanstellen aufgezeigte Einsparpotenzial von 37 besetzten Stellen sowie die mit der Einführung der E-Akte verbundenen weiteren Optimierungspotenziale möglichst vollständig zu nutzen,
- e) den Einsatz der E-Akte behörden- und aufgabenspezifisch weiter zu optimieren,
- f) auf die Einhaltung der technischen und organisatorischen Vorgaben für das rechtssichere ersetzende Scannen sowie der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung im elektronischen Verfahren hinzuwirken,
- g) den Projektrisiken bei der Einführung der E-Akte in den Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung durch verbindliche Vorgaben insbesondere zur zeitlichen und inhaltlichen Ausgestaltung des Projekts sowie zur Projektorganisation Rechnung zu tragen.

#### **3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.