



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

über die Prüfung

„Elektronische Aktenführung und Dokumenten-
managementsysteme in der Bundesverwaltung“

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 3 - 2016 - 0937

Bonn, den 6. Juli 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen (Gegenstand und Umfang der Prüfung)	7
2	Ressortabfragen - Zeitplanung	8
2.1	Ressortabfragen	8
2.1.1	Würdigung	9
2.1.2	Empfehlung	9
2.1.3	Stellungnahme BMI	10
2.1.4	Abschließende Bewertung	10
2.2	Zeitplanung	11
2.2.1	Würdigung	14
2.2.2	Empfehlung	15
2.2.3	Stellungnahme BMI	15
2.2.4	Abschließende Bewertung	16
3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung Migrationskosten	16
3.1	IT-WiBe 1	16
3.2	Aktualisierung der IT-WiBe 1	18
3.2.1	Würdigung	19
3.2.2	Empfehlung	20
3.2.3	Stellungnahme BMI	20
3.2.4	Abschließende Bewertung	21
4	Sicherstellung der Wartung und Pflege des Dokumentenmanagementsystems „DOMEA“	22
4.1.1	Würdigung	23
4.1.2	Empfehlung	23
4.1.3	Stellungnahme BMI	23
4.1.4	Abschließende Bewertung	23

Abkürzungsverzeichnis

BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
DiV 2020	Digitale Verwaltung 2020
DMS	Dokumentenmanagementsystem
E-Akte	Elektronische Akte
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung
ITRK Bund	IT-Rahmenkonzept des Bundes
ITZBund	Informationstechnikzentrum Bund
IT-WiBe	IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtung
PSP BMI	Projektstrukturplan des BMI
TP	Teilprojekt
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)

0 Zusammenfassung

- 0.1 Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) plante seit dem Jahr 2015, einen Basisdienst E-Akte in der Bundesverwaltung einzuführen. Hierfür führte es mehrere Ressortabfragen durch, um den Bedarf zu ermitteln. In seiner IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (IT-WiBe) aus dem Jahr 2017 legte das BMI einen Bedarf bei 120 Behörden zugrunde, die auf einen Basisdienst E-Akte angewiesen seien. Welche 120 Behörden im Einzelnen mit dem Basisdienst E-Akte ausgestattet werden sollen, konnte das BMI nicht darlegen.

Das BMI sollte als Planungsgrundlage für den einzuführenden Basisdienst E-Akte aktuelle Daten nutzen und die vorliegenden Ressortabfragen aktualisieren.

Das BMI hat im ersten Quartal des Jahres 2018 eine neue Bestandserhebung in allen Ressorts durchgeführt. Diese wird regelmäßig aktualisiert. Es hat unseren Empfehlungen insoweit entsprochen. (Tz. 2.1)

- 0.2 Nach dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung soll die Bundesverwaltung bis zum 1. Januar 2020 mit elektronischen Akten arbeiten. Dieses Ziel wird die Bundesverwaltung nicht erreichen. Beispielsweise fehlen erforderliche personelle Ressourcen beim IT-Dienstleister, der den Basisdienst E-Akte künftig zentral betreiben soll. Das BMI plant, den Rollout des Basisdienstes E-Akte frühestens im Jahr 2024 abschließen zu können. Behörden, die bereits über eigene E-Akte-Systeme verfügen, sollen erst in einem zweiten Schritt ab dem Jahr 2024 den Basisdienst E-Akte erhalten.

Das BMI und der zentrale IT-Dienstleister sollten rechtzeitig Vorsorge treffen, dass ausreichend personelle Ressourcen für die Einführung des Basisdienstes E-Akte verfügbar sind.

Das BMI hat seinen Projektplan, insbesondere hinsichtlich der Pilotphase, aktualisiert und ein erstes Konzept für die Einführung des Basisdienstes E-Akte erstellt. Danach plant das BMI den Basisdienst E-Akte, nach Abschluss einer Pilotphase in zurzeit 193 Behörden bis

zum Jahr 2024 eingeführt zu haben. Das BMI sollte seine Zeitplanung, nach Abschluss des ersten Pilotbetriebs, kritisch bewerten und seinen Projektplan ggf. anpassen. (Tz. 2.2)

- 0.3 Das BMI aktualisierte die ursprünglich im Jahr 2015 erstellte IT-WiBe für den Basisdienst E-Akte erst nach dem Start des Vergabeverfahrens. Hierdurch wichen z. B. die prognostizierten Lizenzkosten aus der IT-WiBe und der Auftragswertschätzung für das Vergabeverfahren erheblich voneinander ab.

Das BMI berücksichtigte in seiner IT-WiBe Kosten teilweise nicht oder setzte sie zu niedrig an. Inwieweit die zur Ermittlung künftiger Nutzeneffekte pauschal getroffenen Annahmen tatsächlich zutreffen, ist offen.

Das BMI sollte die IT-WiBe überarbeiten und dabei die Kosten aktualisieren sowie die Nutzeneffekte mit belastbaren Zahlen neu bewerten.

Das BMI begründete die verspätete Erstellung der IT-WiBe mit dem Grobkonzept IT-Konsolidierung Bund. Hierdurch sei zusätzlicher Arbeitsaufwand entstanden. Die Abweichung zwischen den in der IT-WiBe zugrunde gelegten Lizenzkosten und denen der Auftragswertschätzung im Vergabeverfahren begründete es plausibel. (Tzn. 3.1 und 3.2)

- 0.4 Der Bundesrechnungshof untersuchte in der Prüfung auch, inwieweit Behörden mit eigenen E-Akte-Systemen bei der Fortschreibung der IT-WiBe zu berücksichtigen waren. Er wird diesen Punkt im parlamentarischen Verfahren nach § 97 BHO gesondert weiterverfolgen. (Tz. 3.2)

- 0.5 Das E-Akte-System DOMEA wird zurzeit von acht Bundesbehörden – darunter auch dem BMI – genutzt. Der Hersteller von DOMEA wollte die Wartung und Pflege der Software zum Ende des Jahres 2019 einstellen. Nach Verhandlungen mit dem Hersteller konnte eine Bundesbehörde die Wartung und Pflege für DOMEA verlängern.

Dem BMI war bewusst, dass es den acht Bundesbehörden nicht möglich sein würde, den Basisdienst E-Akte bis zum Jahr 2020 rechtzeitig einführen zu können. Es hätte daher einen vorläufigen Weiterbetrieb genutzter E-Akte-Systeme frühzeitig bedenken müssen. Der Bundes-

rechnungshof empfahl, gleichgelagerte Interessen von Behörden, z. B. bei Verhandlungen mit dem Hersteller von DOMEA, zu bündeln.

Das BMI hat zugesagt, unserer Empfehlung zu entsprechen und bei künftigen Vertragsverhandlungen mit dem Hersteller von DOMEA die Interessen aller betroffenen Behörden zu bündeln. (Tz. 4)

1 Vorbemerkungen (Gegenstand und Umfang der Prüfung)

Im August 2013 trat das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG) in Kraft. Hiernach sollen die Behörden des Bundes ihre Akten ab dem 1. Januar 2020 elektronisch führen. Dies gilt nicht für solche Behörden, bei denen das Führen elektronischer Akten (E-Akten) bei langfristiger Betrachtung unwirtschaftlich ist.

Für die Bundesregierung ist die Einführung der E-Akte bei allen Bundesbehörden eine „*herausragende Maßnahme*“ innerhalb des Handlungsfelds „*Innovativer Staat*“ der „Digitalen Agenda 2014-2017“. Sie bildete einen Staatssekretärsausschuss „Digitale Verwaltung 2020“ (DiV 2020) und richtete eine gleichnamige Projektgruppe im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)¹ ein.

Gleichzeitig beschloss das Bundeskabinett am 20. Mai 2015 das Grobkonzept zur IT-Konsolidierung Bund. Danach umfasst die IT-Konsolidierung drei Handlungsstränge: Beschaffungsbündelung, Betriebs- und Dienstekonsolidierung. Die als ressortübergreifendes Projekt angelegte IT-Konsolidierung wurde in sechs Teilprojekte (TP) untergliedert. Unter Leitung des BMI soll das TP 6 „Gemeinsame IT des Bundes“ die Dienste konsolidieren, indem es das Angebot an IT-Anwendungen in der Bundesverwaltung harmonisiert. Die Einführung eines Basisdienstes E-Akte unter Federführung des BMI ist eine Maßnahme des TP 6.

Sie wurde bereits im Jahr 2015 in das IT-Rahmenkonzept des Bundes (ITRK Bund) aufgenommen. Der Basisdienst E-Akte soll den fachlichen sowie den organisatorischen Anforderungen aller Ressorts genügen. Das Informations-technikzentrum Bund (ITZBund) soll den Basisdienst E-Akte betreiben.

Das BMI plante ein E-Akte-System einzuführen, das möglichst viele Anforderungen der Bundesverwaltung bereits im Produktstandard mitbringt. Die Lösung sollte modular sein, über offene Standards verfügen und eine Anbindung z. B. an Fachverfahren ermöglichen. Zudem sollte der Basisdienst E-Akte einen „Dokumentenbasierten Workflow“ enthalten.

Das BMI beabsichtigte, den Basisdienst E-Akte in erster Linie den rund 120 Bundesbehörden zur Verfügung zu stellen, die bisher kein E-Akte-System

¹ Damaliges Bundesministerium des Innern.

haben. Alternative, bereits entwickelte ressorteigene Lösungen für E-Akte-Systeme könnten auch in Zukunft weiterbetrieben werden, wenn *„dies wirtschaftlich wäre“*. Gleichwohl geht das BMI davon aus, dass langfristig alle Bundesbehörden den Basisdienst E-Akte nutzen werden.

Wir haben geprüft, ob die bisher entwickelten Meilensteine der Maßnahme Basisdienst E-Akte erreicht wurden und welchen Sachstand das im Jahr 2016 begonnene Vergabeverfahren hat. Im Schwerpunkt haben wir die Wirtschaftlichkeit betrachtet. Hierzu führten wir örtliche Erhebungen im BMI und in fünf weiteren Behörden durch. Die erhobenen Sachverhalte beschreiben den Sachstand zum 15. November 2017. Die abschließende Bewertung berücksichtigt die Stellungnahme des BMI vom 16. April 2018.

2 Ressortabfragen - Zeitplanung

2.1 Ressortabfragen

Das aktuelle ITRK Bund 2018 verweist zur Maßnahme „E-Akte“ auf eine Ressortabfrage aus dem Jahr 2012. Danach ergibt sich ein Verbreitungsgrad der E-Akte von rund 28 % (28 Behörden haben eine E-Akte, n = 97). Auch das im Entwurf vorliegende ITRK Bund für das Jahr 2019 nahm noch Bezug auf die vorgenannte Ressortabfrage.

Der Evaluierungsbericht „Digitale Verwaltung 2020“ aus dem Jahr 2017 kam zu dem Ergebnis, dass der Verbreitungsgrad der E-Akte als führendes System im Jahr 2016 bereits 34,6 % betrug (45 Behörden, n = 130).

Das BMI legte uns am 23. Februar 2016 die Ergebnisübersicht einer im Jahr 2012 durchgeführten Ressortabfrage vor. Hiernach hatten von 109 befragten Behörden insgesamt 27 die E-Akte eingeführt. Dies ergibt einen Verbreitungsgrad von rund 25 %. 13 weitere Behörden gaben an, zwar keine E-Akte, jedoch eine E-Vorgangsbearbeitung zu nutzen.

Am 13. Juli 2017 legte uns das BMI eine weitere Liste vor. Diese resultierte aus einer im Jahr 2014 durchgeführten Ressortabfrage zum Regierungsprogramm „DiV 2020“. Hiernach setzten von insgesamt 138 befragten Behörden 42 eine E-Akte-Lösung ein. Neun Behörden entwickelten oder realisierten eigene Lösungen. 27 Behörden planten die Einführung einer E-Akte und bei 60 Behörden existierte noch kein entsprechendes Vorhaben.

Eine Liste der Behörden, die von ihrem bereits genutzten Dokumentenmanagementsystem (DMS) zum Basisdienst E-Akte wechseln wollen, konnte uns das BMI nicht vorlegen.

Bis zum Abschluss unserer örtlichen Erhebungen konnte es uns ebenfalls nicht mitteilen, welche 120 Behörden primär mit dem Basisdienst E-Akte ausgestattet werden sollten. Das BMI teilte uns am 4. Oktober 2017 mit, dass es mit den Arbeiten an der übergreifenden Rollout-Planung noch nicht begonnen hatte. Ein entsprechendes Konzept, inkl. Reifegradmodell, wollte es jedoch bis spätestens Ende 2017 erstellen.

Alle uns vorliegenden Listen enthielten unterschiedliche Verbreitungsgrade hinsichtlich der Nutzung der E-Akte in der Bundesverwaltung. In den Listen fehlten teilweise ganze Ministerien einschließlich der zugehörigen Geschäftsbereiche. Ausgehend von derzeit rund 200 Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung erfasste das BMI mit seinen Abfragen lediglich zwei Drittel der Gesamtheit aller vom EGovG betroffenen Bundesbehörden.

2.1.1 Würdigung

Das BMI hat versäumt, für die Maßnahme Basisdienst E-Akte frühzeitig aktuelle Zahlen zum IST-Zustand in der unmittelbaren Bundesverwaltung abzufragen und diese fortlaufend zu aktualisieren. Das BMI hätte erkennen müssen, dass die vorliegenden Daten unvollständig waren. Für den aktuellen Entwurf des ITRK Bund 2019 hätte es den IST-Zustand aller Ressorts erneut abfragen müssen. Ohne aktuelle und vollständige Zahlen hat das BMI die Maßnahme Basisdienst E-Akte weder zeitlich noch finanziell verlässlich planen können. Die nach EGovG geforderte Einführung einer elektronischen Aktenführung in der Bundesverwaltung ist damit gefährdet.

2.1.2 Empfehlung

Das BMI sollte die verschiedenen Ressortabfragen konsolidieren und schnellstmöglich aktualisieren. Die Ergebnisse muss es bei seiner weiteren zeitlichen und finanziellen Planung der Maßnahme Basisdienst E-Akte berücksichtigen.

Das BMI sollte künftig sicherstellen, dass es stets vollständige und aktuelle Daten als Planungsgrundlage für seine Maßnahmen des ITRK Bund heranzieht.

2.1.3 Stellungnahme BMI

Das BMI erklärte, es habe erkannt, dass „eine aktuelle und vollständige Datenbasis“ notwendig sei. Hierzu habe die Gesamtprojektleitung IT-Konsolidierung Bund neben Ressortabfragen in den Jahren 2012, 2014 und 2017 in einer sogenannten „Zweiten Ist-Aufnahme“ bei insgesamt 141 Behörden erfragt,

- welche E-Akte-Systeme zurzeit genutzt werden,
- wie viele Nutzer für den Basisdienst E-Akte geplant seien,
- ob dessen Workflowkomponente künftig mit genutzt werde und
- ob Interesse an einer gemeinsamen Scan-Lösung für die Bundesverwaltung bestehe.

Die Ergebnisse dieser Abfragen seien „in die Ausarbeitung des IT-RK 2019 eingeflossen“.

Zudem habe es im ersten Quartal 2018 zwei weitere Ressortabfragen durchgeführt. Dabei habe es unter anderem das Vorgehen bei der Einführung des Basisdienstes E-Akte, die Anbindung von Fachverfahren und eine Migration von Daten aus etwaig vorhandenen Systemen abgefragt.

2.1.4 Abschließende Bewertung

Die „Zweite Ist-Aufnahme“ hat uns das BMI am 11. Dezember 2017 vorgelegt. Die hierin abgefragten 141 Behörden repräsentieren weniger als zwei Drittel der Gesamtheit aller vom EGovG betroffenen Bundesbehörden. Es fehlen zwei komplette Ministerien einschließlich ihres Geschäftsbereichs², sowie eine Reihe von Bundesoberbehörden, darunter das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe aus dem Geschäftsbereich des BMI. Insofern stellt auch diese Abfrage keine geeignete Grundlage dar, die Maßnahme Basisdienst E-Akte sowohl zeitlich als auch finanziell verlässlich planen zu können. Dessen ungeachtet bezieht sich auch das inzwischen finalisierte ITRK Bund für das Jahr 2019 ausschließlich auf eine Ressortabfrage aus dem Jahr 2012.

² Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie Bundesministerium der Verteidigung.

Mit der im ersten Quartal 2018 durchgeführten Bestandserhebung, welche nunmehr alle Ressorts mit insgesamt rund 230 Behörden erfasst, hat das BMI unseren Empfehlungen entsprochen.

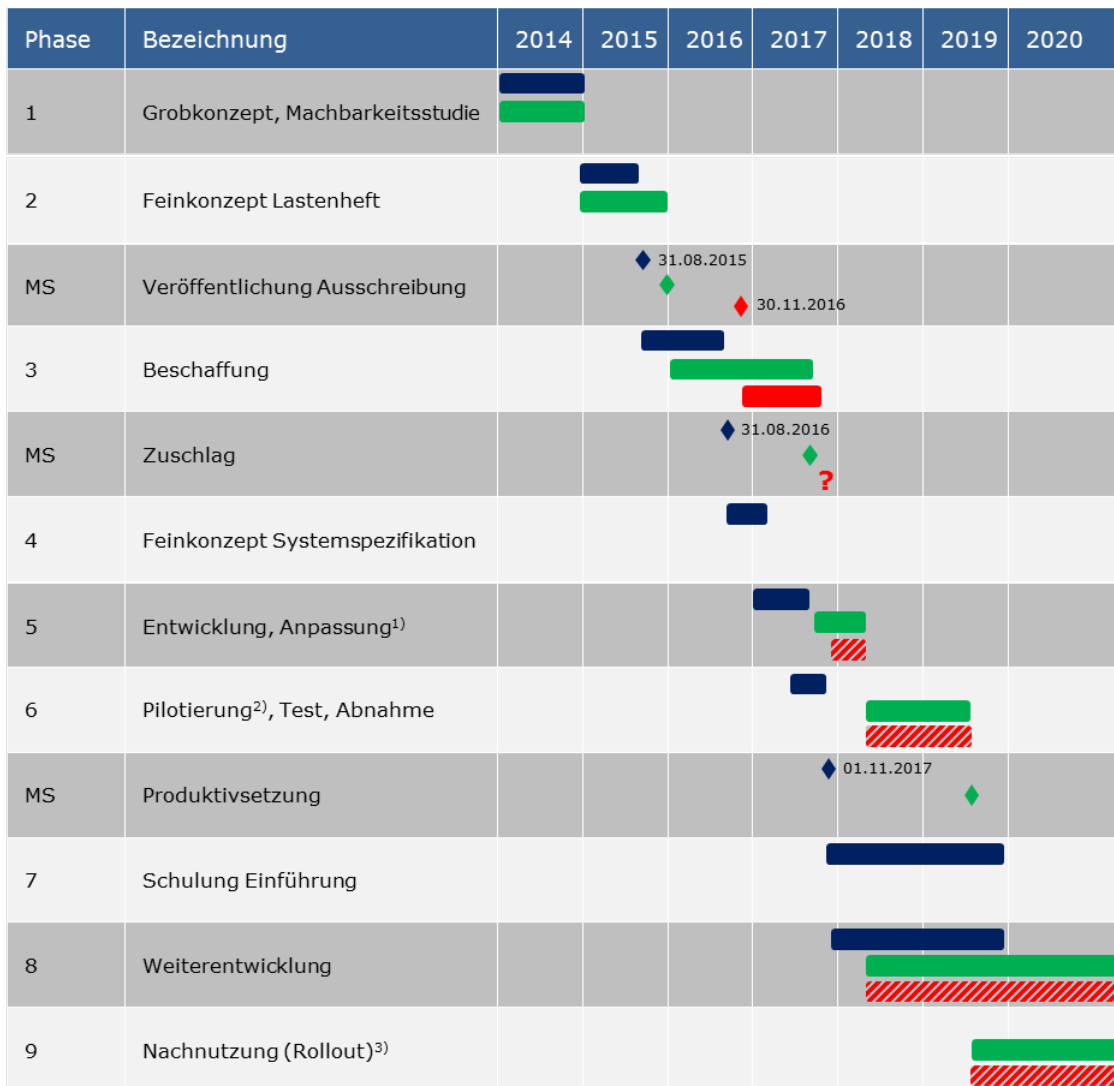
2.2 Zeitplanung

Das BMI erstellte im Jahr 2015 ein Projekthandbuch. Danach sollte der Basisdienst E-Akte bis zum 1. Januar 2020 vollständig eingeführt sein. Eine Weiterentwicklung sollte nicht mehr notwendig sein. Die damals entwickelten Phasen dieses Projektplans sind in der nachfolgenden Abbildung 1 als blaue Balken dargestellt.

Zwischenzeitlich verzögerte sich die Beschaffung (Phase 3). Das BMI musste den Zeitplan anpassen. Es verschob den Zuschlag für den zu vergebenden Auftrag um elf Monate auf den 31. Juli 2017. Der Auftrag war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht erteilt. In der Abbildung 1 sind die geänderten Zeitanteile der einzelnen Projektphasen aus der Fortschreibung der IT-WiBe 1 (nachfolgend „IT-WiBe 1 neu“) als grüne Balken dargestellt. Den tatsächlichen Zeitablauf des Projekts haben wir als rote Balken dargestellt. Dabei haben wir die Zeitanteile für die noch ausstehenden Projektphasen nach der Vergabe gegenüber den Planungen der IT-WiBe 1 neu nicht verändert und rot schraffiert dargestellt.

Abbildung 1

Projektplan mit angepasster Zeitplanung



 Projekthandbuch vom 02. Februar 2015

 IT-WiBe 1 (Fortschreibung) vom 18. August 2017

 tatsächlicher Projektverlauf, bzw. Stand der aktuellen Projektplanung

 keine konkrete Planung, abhängig von MS „Zuschlag“

¹⁾ Die Phase wird in der Fortschreibung der IT-WiBe 1 als „Spezifikation, Entwicklung und Test“ bezeichnet und umfasst insoweit auch Phase 6 in obiger Abb.

²⁾ Die Fortschreibung der IT-WiBe 1 bezeichnet diese Phase als „Pilotierung 2 + 3“

³⁾ Die Phase entstammt der Fortschreibung der IT-WiBe 1 und ist inhaltlich mit Phase 7 „Schulung, Einführung“ des Projekthandbuchs gleichzusetzen.

Das BMI entwickelte einen Projektstrukturplan (PSP BMI) für die Feinplanung sowie die Festlegung einzelner Aufgaben der oben gezeigten Projektphasen. Der PSP BMI enthielt in Teilen keine aktualisierten Daten. So schrieb das BMI

unter anderem die ursprünglich für das Vergabeverfahren festgelegten Termine nicht fort. Demnach hätte der Zuschlag weiterhin am 31. Juli 2017 erteilt werden müssen. Der für die Abnahmeprüfung laut PSP BMI vorgesehene Endtermin in der 26. Kalenderwoche 2018 blieb gegenüber früheren Versionen des PSP BMI unverändert. Die Abnahme der Pilotierung plante das BMI ebenfalls in der 26. Kalenderwoche 2018. Die nachfolgende Abbildung 2 zeigt (auszugsweise) die aktuelle Zeitplanung der zwei genannten Arbeitsschritte:

Abbildung 2

Auszug PSP BMI

PSP BMI-Nr. / Arbeitsschritt (AP-Name)	Kalenderwochen/Jahr							
	12-13 2018	14-15 2018	16-17 2018	18-19 2018	20-21 2018	22-23 2018	24-25 2018	26-27 2018
3.7.6 Systemtests AG								
3.7.7 Abnahmeprüfung								
5.1.4.3 Pilotierung und Einführung								
5.1.4.4 Tests / Abnahme Pilotierung			← 4 Wochen →					
					← 6 Wochen →			

Der PSP BMI sieht für den Arbeitsschritt „Pilotierung bzw. Einführung durchführen“ folgendes vor:

- Basis- und Querschnittsdienste an den Basisdienst E-Akte anknüpfen, ggf. in Form von Integrationsmustern (Testunterstützung ITZBund),
- Dokumenten-Workflows (Post- und Scanstellen, Registratur) in den Basisdienst E-Akte integrieren,
- IT-Sicherheitskonzept, Datenschutzkonzept und Rechte- und Rollenkonzept umsetzen,
- Qualitätssicherung der Vorbereitungsmaßnahmen und ggf. notwendige Korrekturen durchführen sowie
- Durchführung der Pilotierung bzw. Einführung freigeben.

Das BMI bemerkte im PSP BMI, dass der hierfür bemessene Zeitraum von vier Wochen „je nach Anzahl der anzubindenden Fachverfahren [...] zu knapp bemessen“ sei.

Das BMI erwartete, dass die anschließenden Tests in der Pilotierung komplex werden würden. Es teilte den Abnahmeprozess daher auf mehrere Teilaufgaben auf. Eine Endabnahme sollte erst erfolgen, wenn alle Anforderungen abprüfbar, also wenigstens in einem Piloten umgesetzt seien und funktionierten. Danach würden bei der Abnahmeprüfung *„die aktuelle Version ‚eingefroren‘ und alle Tests [...] nochmals durchgeführt“*.

Nach der geplanten Einrichtung und der anschließenden Abnahme des Pilot-Systems für den Basisdienst E-Akte hätte das BMI noch sechs Wochen Zeit, um das dann auszurollende Produktiv-System zu testen und abzunehmen. In diesem Zeitraum müssten die Tests aufseiten des Auftraggebers, d. h. sowohl des Betreibers ITZBund als auch der Pilotbehörden erfolgreich abgelaufen sein. Das BMI schätzte die Leistungsfähigkeit des ITZBund im August dieses Jahres als Risiko für den Projekterfolg ein, da im ITZBund Ressourcenengpässe bestünden. Das BMI ging davon aus, dass das Ziel, dass alle Behörden bis zum Jahr 2020 mit der Einführung der E-Akte begonnen haben, nicht zu erreichen. Es erwartete, dass im Jahr 2018 vier Piloten und bis zum Jahr 2024 insgesamt 120 Verwaltungsbehörden den Basisdienst E-Akte nutzen würden. Allerdings wäre diese Schätzung unscharf und unterliege einer möglichen Schwankung von +/- 50 %. Behörden, die bereits eigene E-Akte-Systeme betreiben und daher frühestens nach dem Jahr 2024 den Basisdienst E-Akte migrieren werden, betrachtete das BMI bisher nicht in seiner Projektplanung. Das BMI beabsichtigte, diese Behörden mit in die Rollout-Planung einfließen zu lassen, mit der es Ende 2017 beginnen wollte.

2.2.1 Würdigung

Das BMI hat versäumt, die Meilensteine des für die Projektsteuerung entwickelten PSP BMI an die aktuelle Projektplanung anzupassen. Das BMI hätte die für das Vergabeverfahren festgelegten Termine und den für die Abnahmeprüfung vorgesehenen Endtermin im PSP BMI fortschreiben müssen. Ohne aktualisierten Projektstrukturplan hat das BMI zeitliche Projektrisiken nicht erkennen können. Z. B. hat es nicht absehen können, wann der Rollout des Basisdienstes E-Akte in der Bundesverwaltung beginnen wird.

Der für den Arbeitsschritt „Pilotierung bzw. Einführung durchführen“ (Ziffer 5.1.4.3 PSP BMI) vorgesehene Zeitraum von vier Wochen reicht nicht aus. Die in diesem Zeitraum der Pilotierung geplanten Arbeitsschritte werden

zu weiteren komplexen Softwareanpassungen führen. Hierfür wird das BMI mehr Zeit benötigen. Dies gilt umso mehr, als das BMI die für diesen Arbeitsschritt bemessene Zeit selbst als kritisch bewertet und zudem die Leistungsfähigkeit des ITZBund diesbezüglich angezweifelt hat. Dies gilt in gleicher Weise für den Arbeitsschritt „Basisdienst/E-Akte testen“.

Das im EGovG formulierte Ziel, dass die Behörden des Bundes ihre Akten ab 1. Januar 2020 elektronisch führen sollen, wird das BMI nicht erreichen. Ob bis zum Jahr 2024 tatsächlich alle der genannten 120 Behörden den Basisdienst E-Akte einsetzen werden, ist offen. Ebenfalls ungeklärt ist, ob und wann die rund 80 Behörden, welche zurzeit eigene E-Akte-Systeme nutzen, auf den Basisdienst E-Akte migrieren sollen.

2.2.2 Empfehlung

Das BMI sollte seinen Projektstrukturplan zeitnah fortschreiben, um z. B. zeitliche Projektrisiken identifizieren zu können.

Wir haben empfohlen, den Projektplan anzupassen und den Pilotierungszeitraum von derzeit vier Wochen deutlich zu verlängern. Andernfalls sollte das BMI die sich aus dem zu kurzen Pilotierungszeitraum ergebenden Risiken für den Projekterfolg neu bewerten. Wir haben es für erforderlich gehalten, dass sich BMI und ITZBund enger miteinander abstimmen. Beide sollten rechtzeitig Vorsorge dafür treffen, dass die benötigten Ressourcen für die Pilotierung und die Abnahmeprüfung des Produktiv-Systems verfügbar sind.

Das BMI sollte eine realistische, über das Jahr 2020 hinausgehende Planung für den Rollout des Basisdienstes E-Akte entwickeln. Wir haben empfohlen, dabei auch solche Behörden zu berücksichtigen, die heute bereits E-Akte-Systeme nutzen und voraussichtlich erst nach dem Jahr 2024 auf den Basisdienst E-Akte migrieren werden.

2.2.3 Stellungnahme BMI

Das BMI räumte ein, die Meilensteine des für die Projektsteuerung entwickelten PSP BMI bis Ende 2017 nicht an die aktuelle Projektplanung angepasst zu haben. Aufgrund von Rügen sowie einem Nachprüfungsverfahren vor der Vergabekammer habe sich das Vergabeverfahren verzögert. Nach der Vergabeentscheidung habe es den Projektplan aktualisiert.

Hinsichtlich der im PSP BMI enthaltenen Arbeitsschritte „Pilotierung bzw. Einführung durchführen“ (Ziffer 5.1.4.3 PSP BMI) und „Basisdienst/E-Akte testen“ erklärte das BMI, dass es die hierfür jeweils eingeplanten Zeiten als nicht ausreichend erachte. Es habe daher die zudem missverständlich benannten Arbeitspakete mit den Pilotbehörden, dem Hersteller des Basisdienstes E-Akte und dem ITZBund inhaltlich neu abgestimmt und mit neuen Zeitdauern versehen. Für den (neu benannten) Arbeitsschritt „Basisdienst E-Akte/DMS einrichten und testen“ seien nunmehr sechs Wochen und für den (neu benannten) Arbeitsschritt „Produktive Nutzung im Pilotbetrieb“ insgesamt neun Wochen eingeplant.

Das BMI hat es für möglich gehalten, den Basisdienstes E-Akte bei 120 Behörden bis zum Jahr 2024 einzuführen. Es sei davon ausgegangen, dass langfristig alle Bundesbehörden den Basisdienst E-Akte nutzen werden.

2.2.4 Abschließende Bewertung

Das BMI hat den Projektplan aktualisiert und mit der Konzeption einer Einführungsplanung zum Basisdienst E-Akte begonnen. Demnach wird eine Behörde als sogenannter Masterpilot die produktive Pilotphase ab 15. Oktober 2018 durchführen und diese zum 16. Dezember 2018 abschließen. Die weiteren Pilotbehörden folgen im Laufe des Jahres 2019.³ Das BMI geht davon aus, den Basisdienst E-Akte bis zum Jahr 2024 bei 120 Behörden einführen zu können. Es ist insoweit auf unsere Empfehlungen eingegangen.

Die vorstehend erwähnten, neu benannten und mit längeren Zeitdauern versehenen Arbeitsschritte gelten für alle fünf Pilotbehörden. Wir empfehlen, die Zeitansätze nach Abschluss des ersten Piloten kritisch zu bewerten und ggf. den Projektplan hinsichtlich der nachfolgenden Pilotbehörden anzupassen.

3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung Migrationskosten

3.1 IT-WiBe 1

Das BMI erstellte erstmals im Jahr 2015 eine IT-WiBe zum Basisdienst E-Akte (IT-WiBe 1). Diese bezog sich explizit auf den im Beschluss des IT-Rats vom

³ Bundesministerium der Finanzen: 7. April 2019,
 Bundeszentrale für politische Bildung: 28. Juli 2019,
 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: 22. September 2019,
 Statistisches Bundesamt: 3. November 2019.

8. Januar 2014 beschriebenen Inhalt der Maßnahme E-Akte/Dokumenten-managementsystem. Sie betrachtete die Maßnahme bis zum Ende der Pilotierung im Jahr 2019 und berücksichtigte dabei Machbarkeitsstudie, Feinkonzept und Beschaffung, Pilotierung, sowie Betrieb und Entwicklung von Migrationswerkzeugen.

Die IT-WiBe 1 betrachtete zwei Alternativen. Die Alternative 1 ging von einem zentral zur Verfügung gestellten Basisdienst E-Akte aus. Die hierfür notwendigen Voraussetzungen, wie ein Ausbau der Netze des Bundes sowie bauliche Investitionen in ein zentrales Rechenzentrum setzte das BMI als gegeben voraus. Sie blieben insbesondere in der monetären Betrachtung unberücksichtigt. Das BMI berücksichtigte in der IT-WiBe 1 Migrationskosten in Höhe von 250 000 Euro. Hierbei unterstellte es eine Migration von Altdaten aus drei Fachverfahren in den Basisdienst E-Akte. Dabei handelte es sich um eine „*grobe Einplanung*“. Etwaige Anpassungen an den Quellverfahren betrachtete das BMI nicht. Diese sollten die Behörden in den IT-WiBe ihrer jeweiligen Einführungsprojekte berücksichtigen. Im Ergebnis berechnete das BMI einen negativen Kapitalwert von 21,1 Mio. Euro.

Die Alternative 2 unterstellte, dass die Bundesbehörden eigene E-Akte-Systeme beschaffen und einführen würden. Dabei beschränkte sich die Betrachtung auf die in der Alternative 1 bereits untersuchten Einführungskosten bei fünf Pilotbehörden, von denen zwei bereits über ein E-Akte-System verfügten. Das BMI führte in der IT-WiBe 1 hierzu aus, „*dass grobe Annahmen für die Pilotbehörden getroffen [wurden]*“. Aus Sicht des BMI machte es daher keinen Sinn, die Kennzahlen „*dediziert*“ aufzuschlüsseln und herzuleiten. Die Kennzahlen wollte es spätestens mit der IT-WiBe 2 verifizieren. Letztlich ermittelte das BMI in der IT-WiBe 1 für die Alternative 2 einen negativen Kapitalwert von 36,5 Mio. Euro.

Das BMI beabsichtigte, die IT-WiBe 1 am Ende der Feinkonzeptphase, also ursprünglich mit Ablauf des zweiten Quartals 2015, fortzuschreiben. Laut PSP BMI sollte diese bis zum 30. Juni 2017 fortgeschrieben sein. Das BMI plante damit, eine aktualisierte Kosten- und Nutzensicht zu erhalten und den Budgetbedarf vor Beginn der Beschaffungsphase prüfen zu können. Die IT-WiBe sollte als „Basis für die Beschaffungsphase“ dienen.

3.2 Aktualisierung der IT-WiBe 1

Das BMI teilte uns am 3. Mai 2017 telefonisch mit, dass es keine (neue) IT-WiBe 2 erstellen werde. Stattdessen plante das BMI, die vorgenannte IT-WiBe 1 bis voraussichtlich Mitte Mai 2017 zu aktualisieren. Die aktualisierte IT-WiBe 1 (nachfolgend „IT-WiBe 1 neu“) übersandte uns das BMI am 21. August 2017.

Diese bezog sich auf den gesamten Lebenszyklus des Basisdienstes E-Akte, beginnend in der Phase des Grobkonzepts im Jahr 2014 bis einschließlich einer 10-jährigen Nutzung des Basisdienstes E-Akte ab dem Jahr 2020.

Das BMI bezog dabei alle Behörden ein, die den Basisdienst E-Akte bis zum 31. Dezember 2024 eingeführt haben sollten. Die 80 Behörden, die eigene E-Akte-Systeme betreiben, berücksichtigte das BMI in der IT-WiBe 1 neu nicht.

In seiner IT-WiBe 1 neu betrachtete es drei Alternativen:

- A) „Gute Verbreitung“,
- B) „Schlechte Verbreitung“ und
- C) „Abbruch des Projekts - kein Basisdienst“.

Die Alternative A ging von der Annahme aus, dass 120 Behörden derzeit noch kein E-Akte-System nutzen und künftig den Basisdienst E-Akte nutzen werden. Das BMI errechnete für Alternative A einen positiven Kapitalwert von rund 1,2 Mrd. Euro. Dieser resultierte ausnahmslos aus Personalkosteneinsparungen: Nutzung des Basisdienstes E-Akte (61 %) sowie Systembetreuung und -administration (39 %). Das BMI ging von insgesamt 60 000 Nutzern aus, die sich zu jeweils 25 % aus Beschäftigten der Laufbahnen des höheren und mittleren Dienstes, sowie zu 50 % aus solchen der Laufbahn des gehobenen Dienstes zusammensetzen. Hierzu führte das BMI in der IT-WiBe 1 neu aus, dass *„sich nur geringe Nutzerpotenziale von wenigen Minuten pro Tag [ergäben]“*. Allerdings zeigten sich im Ergebnis *„aufgrund der großen Nutzerzahl [...] jedoch hohe Nutzenbeträge“*.

Konkrete Personalbedarfsbemessungen für die Systembetreuung und -administration des ITZBund lagen nicht vor. Das BMI wählte auch hier pauschale Ansätze. In der Alternative A unterstellte es ein jährliches Einsparpotenzial von rund 62,5 Mio. Euro. Es nahm an, dass bei 120 Behörden jeweils fünf Vollzeit-

äquivalente (VZÄ) entfallen würden. Dem gegenüber brachte es zusätzliche Kosten von rund 3,2 Mio. Euro in Ansatz. Diese enthielten elf VZÄ für die Systembetreuung und -administration des Basisdienstes E-Akte und zwei VZÄ für andere E-Akte-Systeme im ITZBund. Woraus das vorgenannte Einsparpotenzial resultierte, beschrieb das BMI nicht.

Dem Bundeshaushaltsplan 2017⁴ zufolge gehörten im Bundesbereich rund 14 % der Beschäftigten der Laufbahn des höheren Dienstes an. Rund 40 % waren der Laufbahn des gehobenen Dienstes und rund 46 % der des mittleren Dienstes zugeordnet. Der Bundeshaushaltsplan 2017 wurde mit Haushaltsgesetz 2017 vom 20. Dezember 2016 festgestellt.⁵

Das BMI errechnete für Alternative A der IT-WiBe 1 neu Lizenzkosten von rund 7,8 Mio. Euro. Demgegenüber legte es im Vergabeverfahren eine Auftragswertschätzung für Lizenzkosten in Höhe von 14,2 Mio. Euro zugrunde.

Das BMI riet Behörden davon ab, Papierakten einzuscannen und in den neuen Basisdienst E-Akte zu migrieren. Hierdurch entstehende Kosten betrachtete das BMI in der IT-WiBe 1 neu daher nicht.

3.2.1 Würdigung

Das BMI hat versäumt, die IT-WiBe 1 rechtzeitig fortzuschreiben. Dies hat u. a. dazu geführt, dass das BMI die Lizenzkosten bei der Auftragswertschätzung im Vergabeverfahren, verglichen zur IT-WiBe 1 neu, um rund 6,5 Mio. Euro zu hoch angesetzt hat. Wie das BMI die Kosten in dieser Auftragswertschätzung ermittelte, ist nicht ersichtlich.

Das BMI hat außerdem versäumt, den Basisdienst E-Akte und von 80 Behörden bereits genutzte E-Akte-Systeme in seinen IT-WiBe umfassend zu betrachten. Es hat mit den drei genannten Alternativen der IT-WiBe 1 neu inhaltlich nur eine Alternative untersucht, nämlich die einer unterschiedlich stark ausgeprägten Nutzung des Basisdienstes E-Akte.

Dabei ist nicht auszuschließen, dass auch weiterhin im Einzelfall Informationen aus Papierakten in die E-Akte aufzunehmen sind. Das BMI hätte dies nicht kategorisch ausschließen dürfen.

⁴ Bundeshaushaltsplan 2017, Teil V, Personalübersicht, S. 67 ff. (https://bmfiportal.zivit.iv.bfinv.de/bundeshaushalt/web/hh2017/pdf/vsp_a.pdf).

⁵ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017) vom 20. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3016).

Die betrachteten Effekte bei der Nutzung des Basisdienstes E-Akte hat das BMI zu hoch angesetzt. Hätte es bei der Verteilung der Beschäftigten auf die jeweiligen Laufbahnen die Daten des Bundeshaushaltsplans 2017 verwendet, wäre der Kapitalwert um rund 76 Mio. Euro niedriger ausgefallen.

Das BMI hat das Einsparpotenzial bei der Systembetreuung und -administration zu hoch angesetzt. Der vom BMI unterstellte Bedarf von insgesamt 13 Systembetreuer, -administratoren und Supportmitarbeitern wird nicht die Arbeit von 600 einzusparenden VZÄ bei den Behörden ersetzen können. Entweder werden sich auch weiterhin Beschäftigte der Behörden dezentral um die Systembetreuung, -administration und den Support kümmern müssen oder der zentral vorbehaltene Personalbestand muss aufgestockt werden.

3.2.2 Empfehlung

Das BMI hat seine IT-WiBe künftig fortzuschreiben und hierbei Behörden mit eigenen E-Akte-Systemen zu berücksichtigen. Nur so könnte es vor einem Vergabeverfahren den Auftragswert realistisch schätzen.

Wir haben empfohlen, die Nutzeneffekte neu zu bewerten und den Kapitalwert neu zu berechnen. Dabei hat es die tatsächlichen Nutzerzahlen und die im Bundeshaushaltsplan erhobene Dienstpostenverteilung auf die einzelnen Laufbahnen zu berücksichtigen.

Hinsichtlich des tatsächlich benötigten zentralen Personalbedarfs für Systembetreuung, -administration und Support haben wir empfohlen, eine entsprechende Bemessung im ITZBund vorzunehmen.

3.2.3 Stellungnahme BMI

Das BMI entgegnete, dass es die IT-WiBe 1 zum Ende des zweiten Quartals 2015 nicht fortgeschrieben habe, weil die Bundesverwaltung zu diesem Zeitpunkt die IT-Konsolidierung des Bundes plante. Letztlich habe die „*schwierige Umsetzung dieses komplexen Beschlusses*“ dazu geführt, dass die IT-WiBe 1 erst im Jahr 2017 fortgeschrieben werden konnte.

Zudem wäre die in der IT-WiBe 1 getroffene Annahme eines dezentralen Betriebs von E-Akte-Systemen aufgrund der Gründung eines zentralen IT-Dienstleisters für die Bundesverwaltung sowie der Entscheidung, die Rechen-

zentren des Bundes zu konsolidieren, obsolet geworden. Es beabsichtige, den Basisdienst E-Akte in erster Linie den Behörden zur Verfügung zu stellen, die über keine E-Akte verfügen.

Den Auftragswert im Vergabeverfahren schätzte das BMI, ohne die tatsächlichen Preise für Lizenzkosten zu kennen. Gleichwohl hätte es, aufgrund der Mitte 2017 vorliegenden ersten Angebote, die Marktpreise besser bewerten können. Dadurch hätten sich die in der aktualisierten IT-WiBe 1 neu angenommenen Lizenzkosten reduziert.

Sofern es in Einzelfällen notwendig werde, Papierakten zu digitalisieren, verwies das BMI auf die neue Maßnahme „E-Scannen“, welche erstmalig in das IT-Rahmenkonzept 2019 aufgenommen wurde. Ob dies wirtschaftlich sei, müsse in einer maßnahmenbezogenen IT-WiBe bewertet werden. Eine Migration von Papierakten habe es nicht ausgeschossen.

Das BMI erklärte zur empfohlenen Neubewertung von Nutzeneffekten auf Basis der im Bundeshaushaltsplan erhobenen Dienstpostenverteilung auf die einzelnen Laufbahnen, dass diese nicht zutreffend sei. So enthalte die im Bundeshaushalt ausgewiesene Verteilung auch Beschäftigte, die tatsächlich in den betrachteten Behörden nicht als Nutzer des Basisdienstes E-Akte existierten. Die in der IT-WiBe 1 neu getroffene Annahme beruhe darauf, *„dass dies im Wesentlichen die Registratur und Sachbearbeiter sein werden“*.

3.2.4 Abschließende Bewertung

Der Beschluss der Bundesregierung vom 20. Mai 2015, die IT des Bundes zu konsolidieren, stellte keinen fachlichen Grund dar, eine IT-WiBe nicht fortzuschreiben. Der Projektauftrag für den Basisdienst E-Akte sah für dessen Ausschreibung ausdrücklich vor, die IT-WiBe 1 zu aktualisieren.

Die Argumentation hinsichtlich der Auftragswertschätzung sowie der daraufhin reduzierten Lizenzkosten in der IT-WiBe 1 neu war schlüssig.

Ziel unserer Empfehlung war, die willkürlich vorgenommene Verteilung der Nutzer des Basisdienstes E-Akte auf die Laufbahnen des höheren Dienstes (25 %), gehobenen Dienstes (50 %) und mittleren Dienstes (25 %) aufzuzeigen und demgegenüber ein realistischeres Bild zu zeichnen. Dass bei der im Bundeshaushalt zugrunde gelegten Verteilung auch Beschäftigte mit erfasst sind, die tatsächlich nicht als Nutzer des Basisdienstes E-Akte existieren, spiel-

te insofern nur eine untergeordnete Rolle. Dass das BMI nunmehr behauptet, bei den Nutzern des Basisdienstes E-Akte handle es sich „*im Wesentlichen um Registratur und Sachbearbeiter*“ widerlegte im Übrigen in Teilen seine eigene Argumentation, wonach 25 % der Nutzer des Basisdienstes E-Akte dem höheren Dienst zugehörig sind. Das BMI sollte die in seinen aktuellen Bestandserhebungen (siehe Tz. 2.1) ermittelten Nutzerzahlen in der IT-WiBe 1 neu berücksichtigen und diese entsprechend fortschreiben.

Der Hinweis auf die Maßnahme „E-Scannen“ und eine hierfür zu erstellende (gesonderte) IT-WiBe, ließ unberücksichtigt, dass hierfür anfallende Kosten grundsätzlich auch in der IT-WiBe für die Einführung des Basisdienstes E-Akte zu betrachten wären. Es handelt sich somit um zwei unterschiedliche Sachverhalte. Die Maßnahme „E-Scannen“ hat das Ziel, der Bundesverwaltung eine zentrale Lösung für das ersetzende Scannen zur Verfügung zu stellen und damit § 7 EGovG Rechnung zu tragen. Dass Papierakten zur Digitalisierung des Datenbestands (ausnahmsweise) nachträglich eingescannt werden, wäre dem gegenüber Gegenstand eines entsprechenden Migrationskonzepts. Hiervon hatte das BMI in der IT-WiBe 1 neu „*als Ganzes*“ abgeraten und diese Möglichkeit im Weiteren nicht mehr betrachtet.

Wir behalten uns vor, den Sachverhalt, wonach 80 Behörden mit eigenen E-Akte-Systemen in der IT-WiBe 1 neu unberücksichtigt blieben, im parlamentarischen Verfahren gemäß § 97 BHO gesondert weiterzubehandeln.

4 Sicherstellung der Wartung und Pflege des Dokumentenmanagementsystems „DOMEA“

Die Projektgruppe „DiV 2020“ versandte im Jahr 2016 einen Fragenkatalog an 130 Behörden, um das Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ zu evaluieren. Die Ergebnisse flossen in den aktuellen Evaluierungsbericht 2016 ein. Die Projektgruppe führte zum damaligen Verbreitungsgrad der E-Akte aus, dass von insgesamt 130 befragten Behörden 34,6 % die elektronische Aktenführung als führendes System einsetzten. Hierfür wurden laut Evaluierungsbericht Produkte verschiedener Hersteller genutzt.

Das DMS DOMEA wurde demnach in unterschiedlichen Versionen von acht Behörden eingesetzt. Darunter befanden sich drei oberste Bundesbehörden, u. a. auch das BMI. Der Hersteller hatte angekündigt, DOMEA spätestens im Jahr 2020 nicht mehr zu unterstützen. Sieben der acht Behörden planten,

künftig DOMEA durch den Basisdienst E-Akte zu ersetzen. Lediglich eine oberste Bundesbehörde gab an, den Basisdienst E-Akte nicht einsetzen zu wollen und vorerst weiter DOMEA zu nutzen. Sie konnte aufgrund bilateraler Verhandlungen mit dem Hersteller den Support von DOMEA über das Jahr 2020 hinaus vereinbaren.

4.1.1 Würdigung

Das BMI hat auf das abzusehende Ende des Supports von DOMEA nicht angemessen reagiert. Vor dem Hintergrund, dass eine rechtzeitige Einführung des Basisdienstes E-Akte nicht gelingen kann (siehe Tz. 2.2), hätte das BMI zumindest einen übergangsweisen Weiterbetrieb von DOMEA bedenken müssen. Es hätte die gleichgelagerten Interessen von DOMEA-Nutzern an einer Verlängerung des Supports über das Jahr 2020 hinaus bündeln können. Dadurch hätte es seine Verhandlungsposition gegenüber dem Hersteller gestärkt, um günstigere Konditionen für die Bundesverwaltung erzielen zu können.

4.1.2 Empfehlung

Das BMI sollte in seiner Projektplanung zumindest einen vorläufigen Weiterbetrieb bereits genutzter E-Akte-Systeme in Erwägung ziehen.

Wir haben dem BMI empfohlen, zu prüfen, ob die Interessen aller Behörden die derzeit DOMEA nutzen, gebündelt werden können. Dabei sollte das BMI seine konkrete Rollout-Planung und damit einen gegebenenfalls über das Jahr 2020 hinaus bestehenden Bedarf berücksichtigen.

4.1.3 Stellungnahme BMI

Das BMI erklärte, dass die Sicherstellung von Wartung und Pflege des DMS DOMEA nicht Bestandteil der Maßnahme Basisdienst E-Akte sei.

Zwischenzeitlich habe der Hersteller von DOMEA den Support bis zum Jahr 2022 verlängert. Sofern der Support erneut verlängert werden müsse, werde das BMI die Empfehlung aufgreifen und die Interessen der DOMEA nutzenden Behörden bei Verhandlungen mit dem Hersteller bündeln.

4.1.4 Abschließende Bewertung

Auch wenn alle Behörden den Basisdienst E-Akte langfristig nutzen sollen, hatte das BMI einen vorläufigen Weiterbetrieb bereits genutzter E-Akte-

Systeme in seiner Projektplanung zu berücksichtigen. Daher halten wir auch die Frage, wann diese abgelöst werden müssen, für die Maßnahme Basisdienst E-Akte durchaus für relevant.

Das BMI hat zugesagt, unserer Empfehlung zu entsprechen und bei weiteren Vertragsverhandlungen mit dem Hersteller die Interessen aller betroffenen Behörden zu bündeln.

Essers

Fasswald