

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

51 E-Akte der Bundeswehr: Teures Digitalisierungsprojekt stellt Funktionen verzögert und nur eingeschränkt bereit

(Kapitel 1413 Titelgruppe 55)

Zusammenfassung

Das BMVg will für 110 Mio. Euro eine elektronische Akte (E-Akte) in der gesamten Bundeswehr einführen, obwohl die Software noch viele Mängel hat und wesentliche Anforderungen nicht erfüllt.

Der Bundesrechnungshof hatte schon im Jahr 2014 festgestellt, dass sich das Projekt zur E-Akte jahrelang verzögert hatte und wichtige Projektziele nicht erreicht wurden. Seitdem hat das BMVg Fehler wiederholt, auf die der Bundesrechnungshof es bereits damals hingewiesen hatte. So fehlte den zuständigen Stellen qualifiziertes Personal. Dadurch hat sich das Projekt erneut verzögert. Probleme bei der Einführung gefährden die Akzeptanz der Beschäftigten für die E-Akte und den Projekterfolg zusätzlich.

Das BMVg hat 52 Mio. Euro ausgegeben, um für 35 000 Beschäftigte in ausgewählten Dienststellen eine E-Akte einzuführen. Die Software hat noch viele Mängel und erfüllt wesentliche Anforderungen nicht. Trotzdem will das BMVg sie nun für weitere 110 Mio. Euro auf eine neue technische Plattform überführen, weiteren 155 000 Beschäftigten in der ganzen Bundeswehr bereitstellen und erst dabei weiterentwickeln.

Das BMVg sollte die E-Akte erst dann weiteren Beschäftigten bereitstellen, wenn die wesentlichen Mängel der Software beseitigt sind und sie wie geplant funktioniert.

51.1 Prüfungsfeststellungen

BMVg will E-Government-Gesetz umsetzen

Nach dem „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)“ vom August 2013 sollen Behörden des Bundes ihre Akten ab dem 1. Januar 2020 elektronisch führen. Der Staatssekretärsausschuss „Digitale Verwaltung 2020“ schwächte im

Jahr 2015 das ursprüngliche Ziel ab. Danach müssen bis zum Jahr 2020 alle Bundesbehörden mindestens damit begonnen haben, die elektronische Akte einzuführen.

Das BMVg will das Dokumentenmanagement umfassend digitalisieren. Die dafür vorgesehene Software soll neben der E-Akte noch weitere Funktionen bereitstellen, um z. B. Vorgänge elektronisch zu bearbeiten und weiterzuleiten. Das BMVg will die Software und damit die E-Akte in der gesamten Bundeswehr einsetzen. Dies wird sich erheblich auf die bisherige Arbeitsweise und auf viele organisatorische Aspekte auswirken. Damit stellt die E-Akte ein wichtiges Digitalisierungs- und Organisationsprojekt dar.

Das BMVg plante bereits im Jahr 2004, ein Dokumentenmanagementsystem mit einer einheitlichen, effektiven sowie rechtssicheren E-Akte einzuführen. Es entschied im Jahr 2008, das Projekt umzusetzen. Die zunächst vorgesehene Software erfüllte jedoch nicht die erforderlichen Funktionen. Daher entschied das BMVg im Jahr 2012, die Software zu wechseln.

Seit dem Jahr 2017 führt das BMVg in der Bundeswehr die neue Software in zwei Ausbaustufen ein. In der ersten Ausbaustufe stellte es die Software 35 000 Beschäftigten in ausgewählten Dienststellen bereit. Bis zum Jahr 2024 will das BMVg allein für diese erste Ausbaustufe 141 Mio. Euro ausgeben. Davon zahlte es bisher 52 Mio. Euro. Mit der zweiten Ausbaustufe will es die Software für eine neue IT-Plattform anpassen und auf diese überführen. Außerdem will es die IT-Plattform und die Software so weiterentwickeln, dass weitere 155 000 Beschäftigte die Software nutzen können. Das BMVg sieht für die zweite Ausbaustufe 110 Mio. Euro vor. Es will diese nun bis zum Jahr 2027 umsetzen.

Erste Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hatte das Projekt zur E-Akte im Jahr 2014 erstmalig geprüft und dabei u. a. Folgendes festgestellt:

- Das BMVg hatte die E-Akte lange nicht als Organisationsprojekt, sondern nur als IT-Projekt bearbeitet und somit den Schwerpunkt falsch gesetzt. Zudem hatte das BMVg es versäumt, den zuständigen Stellen das erforderliche Personal bereitzustellen oder die Probleme zu lösen, die durch fehlendes Personal entstanden waren.
- Das Projekt hatte sich im Jahr 2014 bereits um sechs Jahre verzögert.
- Das BMVg war noch weit davon entfernt, eine E-Akte in der Bundeswehr einführen und nutzen zu können.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2021 das Projekt zur E-Akte erneut. Er stellte dabei u. a. Folgendes fest:

Schwerpunktwechsel und fehlendes Personal

Das BMVg änderte während des Projektverlaufes mehrmals die Schwerpunkte. Nachdem es entschieden hatte, die Software zu wechseln, bearbeitete es das Projekt nur als IT-Projekt. Später legte es den Schwerpunkt auf die Digitalisierung und Organisation. Des Weiteren stellte das BMVg den beteiligten Stellen erneut nicht das notwendige Personal bereit. Dadurch konnten diese Stellen ihre Aufgaben nicht wie vorgesehen bearbeiten. Insbesondere der Projektleitung im Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr fehlte ausreichend qualifiziertes Personal, um ihre Aufgaben angemessen wahrzunehmen. Zudem konnte das Kompetenzzentrum zur elektronischen Verwaltungsarbeit im Kommando Cyber- und Informationsraum (Kompetenzzentrum) das Projekt nicht nennenswert unterstützen, da das BMVg von den geforderten 51 Dienstposten im Juli 2020 zunächst nur 15 Dienstposten gebilligt hatte. Die Bundeswehr besetzte keinen dieser Dienstposten sofort. Stattdessen nahmen nur vier Beschäftigte vorübergehend Aufgaben des Kompetenzzentrums wahr. Erst später konnte die Bundeswehr Dienstposten im Kompetenzzentrum besetzen. Das BMVg hatte eigens für das Projekt Gremien eingerichtet, um bestimmte Themen z. B. im Bereich Ausbildung zu bearbeiten. Diese waren im weiteren Verlauf des Projekts aber nur eingeschränkt oder gar nicht mehr aktiv. Die Verantwortlichen führten dies auch auf Personalmangel zurück.

Software hat wesentliche Mängel

Die ursprünglich vorgesehene Nutzung der E-Akte verzögerte sich seit dem Jahr 2014 um mindestens weitere sechs Jahre. Der Software fehlten bestimmte Funktionen, die das BMVg als notwendig eingestuft hatte. So war nur eine „unstrukturierte Vorgangs- und Aufgabensteuerung“ möglich. Die Beschäftigten mussten dazu jeweils aufwendig sogenannte Aufgaben initiieren. Funktionen wie die elektronische Signatur oder die Unterstützung des Scannens fehlten ebenfalls. Darüber hinaus war die revisionssichere elektronische „Langzeitspeicherung“ nicht möglich und Schnittstellen zum Bundesarchiv oder zu anderen Verwaltungen nicht vorhanden. Das BMVg will diese Funktionen nun erst mit der zweiten Ausbaustufe einführen. Zudem hatte die Software noch viele weitere funktionale Mängel und war nicht intuitiv zu bedienen. Insbesondere kritisierten die Beschäftigten die „Performance“ der E-Akte. So konnten sie die Akten aufgrund langer Reaktionszeiten der Software nur sehr langsam bearbeiten. Darüber hinaus hatten Mängel bei Informationssicherheit und Datenschutz die Beschäftigten verunsichert. Hinzu kam eine unzureichende technische und fachliche Unterstützung bei Problemen mit der Software. Z. B. war das hierfür zuständige Personal telefonisch nur eingeschränkt zu erreichen und zudem nicht hinreichend geschult. Trotz all dieser Mängel forderte im Juni 2019 der Beauftragte „Digitale Verwaltung“ des BMVg die Dienststellen, die bereits über die Software verfügten, auf, diese umfassend zu nutzen.

Beschäftigte nutzen E-Akte wenig

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Beschäftigten überwiegend unzufrieden mit der E-Akte waren. Dies hatte verschiedene Gründe. So nahmen die für die Einführung zuständigen Stellen ihre Unterstützungsaufgaben nur unvollständig oder verzögert wahr. Die Bundeswehr führte dies hauptsächlich auf fehlendes Personal zurück. Aufgrund von Planungsfehlern verschob sie mehrfach die Einführung der Software in den Dienststellen. Dadurch musste sie aufwendige Vorbereitungen wie Schulungen wiederholen. Die Beschäftigten bewerteten die Schulungen oft negativ. Darüber hinaus führte die Bundeswehr die E-Akte ein, ohne die Nutzer ausreichend mit Hilfsmitteln wie Nutzerleitfäden zu unterstützen. Die Dienststellen mussten diese daher oft selbst aufwendig erarbeiten. Regelungen zum Einsatz der E-Akte stellte die Bundeswehr erst verspätet bereit. Wegen der Mängel der Software und der langen Reaktionszeiten konnten die Beschäftigten zudem nicht effizient mit der E-Akte arbeiten. Dies führte neben erheblicher interner Kritik dazu, dass sie die E-Akte nur wenig nutzten.

51.2 Würdigung

Schwerpunktwechsel und fehlendes Personal hemmen Projektfortschritt

Das BMVg hat das Projekt zu lange wie ein reines IT-Projekt bearbeitet und dadurch wichtige organisatorische Aspekte nicht ausreichend berücksichtigt. Dadurch hat das Projekt länger gedauert als geplant und vermeidbaren Aufwand verursacht. Das BMVg hat nicht dafür gesorgt, dass die zuständigen Stellen über ausreichend qualifiziertes Personal verfügen. So konnten beispielsweise die Projektleitung und das Kompetenzzentrum ihre Aufgaben nur eingeschränkt wahrnehmen. Es ist zudem nicht zielführend, für wichtige Themen Gremien einzurichten, wenn diese im weiteren Projektverlauf die Themen nicht bearbeiten können. Auch dies hemmt wichtige Fortschritte des Projekts.

Wesentliche Mängel gefährden Akzeptanz für E-Akte und Projekterfolg

Die Bundeswehr hat die Einführung der Software unzureichend geplant und mehrfach verschoben. Dadurch entstand unnötiger Aufwand in den Dienststellen. Schlechte Schulungen, eine mangelnde technische Unterstützung und fehlende Hilfsmittel haben die Beschäftigten weiter frustriert.

Das BMVg hat es versäumt, bei den Beschäftigten die notwendige Akzeptanz für die E-Akte zu schaffen, um diese erfolgreich in die Bundeswehr einführen zu können. Bisher liegt die tatsächliche Nutzung weit hinter den Erwartungen des BMVg.

Die Aufforderung des Beauftragten „Digitale Verwaltung“ an die Beschäftigten, die Software umfassend zu nutzen, geht in die falsche Richtung. Solange diese wegen der Mängel und der

schlechten „Performance“ in weiten Teilen nicht nutzbar ist, wird nicht nur der erwartete Mehrwert der E-Akte ausbleiben. Vielmehr lehnen die Beschäftigten die E-Akte noch mehr ab, wenn sie einer solchen Aufforderung nicht nachkommen können. Das verlorene Vertrauen in das Projekt wird auch bei Verbesserungen der Software nur schwer zurückzugewinnen sein.

Ziele auch nach vielen Jahren noch nicht erreicht

Das BMVg hat sein Ziel, die E-Akte in der Bundeswehr einzuführen und umfassend zu nutzen, immer noch nicht erreicht. Der zögerliche Projektfortschritt ist insbesondere ernüchternd, weil der Bundesrechnungshof dem BMVg bereits im Jahr 2014 ähnliche Feststellungen mitgeteilt hatte. Statt diese Kritik aufzugreifen, hat das BMVg die gleichen Fehler wiederholt.

BMVg will Software vorschnell weiteren Beschäftigten bereitstellen

Die Software hat noch immer wesentliche Mängel. Das BMVg will sie dennoch in einer angepassten Variante auf einer neuen IT-Plattform weiteren Beschäftigten bereitstellen. Damit würde das BMVg die Probleme mit der Einführung der Software ausweiten. Dabei besteht das Risiko, dass die Beschäftigten der Bundeswehr auch künftig Akten überwiegend nicht elektronisch führen und das BMVg dadurch weiterhin das E-Government-Gesetz nicht erfüllen kann.

51.3 Stellungnahme

Das BMVg hat erklärt, dass es die Kritik des Bundesrechnungshofes berücksichtigt habe. Es habe im Anschluss an die Prüfung bereits Verbesserungen erzielen können. Die E-Akte wolle es nun als ein Digitalisierungs- und Organisationsprojekt bearbeiten und nicht erneut die Schwerpunkte wechseln. Zudem habe es die Personalsituation bei den zuständigen Stellen mittlerweile verbessern können. So habe es nun alle Dienstposten der Projektleitung besetzen können. Auch habe es zwischenzeitlich das Kompetenzzentrum umorganisiert und dort 17 Dienstposten besetzt. Zudem unterstütze der IT-Dienstleister der Bundeswehr befristet das Kompetenzzentrum. Auch seien die zuständigen Stellen trotz fehlenden Personals „grundsätzlich“ arbeitsfähig.

Außerdem hat das BMVg zugesagt, funktionale Mängel sowie Defizite bei der Bedienbarkeit der Software abzustellen. Die „Performance“ und „Lastverteilung“ der Software habe es bereits verbessern können. Darüber hinaus wolle es die Software in einem anderen Rechenzentrum betreiben, um die „Performance“ weiter zu erhöhen. Zudem beabsichtige das BMVg, die Einführung der Software und damit der E-Akte künftig besser zu planen und Schulungen weiter zu verbessern. Trotz der Pandemie habe es weiter Beschäftigte schulen können. Diese habe es zudem durch zentrale Vorgaben wie z. B. fachliche Regelungen unterstützt. Das BMVg wolle dadurch die Akzeptanz bei den Beschäftigten verbessern und eine

vollständige Nutzung der E-Akte initiieren. Insbesondere das Einsatzführungskommando der Bundeswehr nutze bereits umfassend die E-Akte sowie weitere Funktionen der Software. Die Darstellung des Bundesrechnungshofes sei daher einseitig. Zudem könnten die Beschäftigten mit der Software bereits seit dem Jahr 2017 Vorgänge weiterleiten und bearbeiten. Darüber hinaus habe das BMVg kürzlich das bisherige Verfahren für seinen Leitungsbereich durch ein „Auftrags- und Vorgangsbearbeitungssystem“ abgelöst, das auf der Software basiere. Notwendige Funktionen der Software werde es weiter vorantreiben und beauftragen.

51.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMVg seinen Beschäftigten eine zuverlässige elektronische Aktenführung ermöglichen und dem E-Government-Gesetz entsprechen will. Dafür hat es nun auch die richtigen Schwerpunkte gesetzt. Insgesamt reichen die Bemühungen des BMVg jedoch nicht aus, um seine Ziele zu erreichen. Trotz der Verbesserungen bleibt beispielsweise offen, wann das BMVg allen zuständigen Stellen ausreichend qualifiziertes Personal bereitstellen kann. Ohne ausreichendes Personal wird sich das Projekt weiter verzögern.

Die Verbesserungen bei der „Performance“ sind zwar Schritte in die richtige Richtung. Ob diese für eine dauerhafte Verbesserung der „Performance“ ausreichen, wird sich aber erst dann herausstellen, wenn die Beschäftigten die Software häufiger nutzen, diese mehr Funktionen bietet oder das BMVg sie weiteren Beschäftigten bereitstellt.

Derzeit können Beschäftigte der Bundeswehr immer noch nicht strukturiert Vorgänge bearbeiten und weiterleiten. Daran ändert auch die neue Lösung für den Leitungsbereich des BMVg nichts, da diese nur spezielle Funktionen für einen eingeschränkten Benutzerkreis bereitstellt. Sowohl aus Gründen der Nutzerakzeptanz als auch aus finanziellen Gründen ist es weder sinnvoll noch erforderlich, vorschnell eine unzureichende Software in der gesamten Bundeswehr einzuführen und dafür viel Geld auszugeben.

Daher sollte das BMVg zuerst die notwendigen Funktionen der Software entwickeln und die wesentlichen Mängel beheben lassen. Erst danach sollte es weitere Beschäftigte mit der verbesserten Software ausstatten. Zudem muss es den zuständigen Stellen ausreichend qualifiziertes Personal bereitstellen. Daneben sollte das BMVg auch die organisatorischen Aspekte wie Schulungen und Hilfsmittel weiter verbessern.

Das BMVg sollte zudem die Unterstützung des Kompetenzzentrums durch den IT-Dienstleister möglichst kurz gestalten. Diese ist im Vergleich zu eigenen Beschäftigten deutlich teurer. Außerdem sollte der Bund seine Aufgaben als Auftraggeber nicht auf Externe delegieren.

Das BMVg sollte darüber hinaus noch während des Projekts eine begleitende Erfolgskontrolle durchführen. Nach der Prüfungserfahrung des Bundesrechnungshofes sind solche begleitenden Erfolgskontrollen besonders hilfreich, wenn sie auch die Kritik der Beschäftigten berücksichtigen. Das BMVg sollte untersuchen, weshalb das Projekt seine Ziele verfehlte,

kaum Fortschritte machte und Mängel auftraten. Die Erkenntnisse sollte es im weiteren Verlauf des Projekts berücksichtigen, um die Akzeptanz der Beschäftigten für die E-Akte zu verbessern und die Projektziele doch noch zu erreichen.