

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

Projekt ELAK im Bund

Der Elektronische Akt wurde erfolgreich als wichtige Grundlage für eine leistungsfähige Verwaltung in den Bundesministerien eingeführt. Eine Effizienzsteigerung im Aktenwesen konnte jedoch nicht nachgewiesen werden, weil sowohl Kennzahlen als auch eine Kosten–Nutzen–Analyse fehlten. Bis Ende 2008 ist – wegen der gestiegenen Inanspruchnahme von Leistungen – eine Erhöhung der Ausgaben für die ELAK–Einführung und fünf Jahre Betrieb um rd. 10 Mill. EUR auf rd. 56 Mill. EUR zu erwarten.

Kurzfassung

Prüfungsziele

Der RH überprüfte das Projekt ELAK im Bund mit den Zielen, die Projektdurchführung und –kosten sowie die Ausgaben für den laufenden Betrieb zu beurteilen und Einsparungspotenziale auszuarbeiten. Schwerpunkte der Überprüfung setzte der RH im BKA, das die Projektarbeiten koordinierte, und beim Generalunternehmer ARGE ELAK. (TZ 1)

Kennzahlen und Kosten–Nutzen–Analyse

Da Kennzahlen über den Elektronischen Akt fehlten, waren keine statistischen Aussagen zum Aktenwesen bzw. zur Effizienz der Akten erledigung möglich. (TZ 29)

Eine Kosten–Nutzen–Analyse wurde weder vor Projektentscheidung, noch im Verlauf der Projektdurchführung bzw. nach Abschluss des Projektes durchgeführt. Außerdem fehlte ein Projektabschlussbericht über die erfolgreiche Einführung des ELAK in den Bundesministerien. (TZ 18)

Projektausgaben

Für die Projektdurchführung und drei Jahre Betrieb waren bis Ende 2006 Ausgaben in der Höhe von rd. 36,91 Mill. EUR angefallen. Legte man für die Jahre 2007 und 2008 bei gleichen Anwenderzahlen laufende Ausgaben für die Betriebsführung in gleicher Höhe zugrunde, so ergaben sich Projektausgaben für fünf Jahre in der Höhe von insgesamt rd. 56 Mill. EUR. Gegenüber dem bei Zuschlagserteilung vom BKA errechneten Wert von 46,21 Mill. EUR war wegen erhöhter Inanspruchnahme von Leistungen bei der ARGE ELAK somit eine Erhöhung der Ausgaben um nahezu 10 Mill. EUR zu erwarten; dies würde einer indexbereinigten Steigerung der Projektausgaben pro Anwender um rd. 15 % entsprechen. (TZ 16, 17)

Ausgangslage in den Bundesministerien

Die in der ursprünglichen Leistungsbeschreibung dargestellten Funktionen für die Entwicklung eines gemeinsamen Elektronischen Aktes beruhten auf den damaligen Arbeitsabläufen. Eine Organisationsentwicklung, die Reorganisation von Geschäftsprozessen und die Optimierung von Arbeitsabläufen waren nicht Gegenstände des Konzeptes. (TZ 4)

Bei der Entscheidung, einen Elektronischen Akt in den Bundesministerien einzuführen, lag keine Kostenschätzung vor. (TZ 5)

Vergabeverfahren und Projektdurchführung

Die Teilnahme der von der Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BRZ-GmbH) und ihrer Tochter Bundesrechenzentrum IT-Solutions GmbH (BIT-S) gegründeten ARGE ELAK am Vergabeverfahren wurde von einem Mitbewerber wegen der freihändigen Vergabe von Subunternehmerleistungen durch die BIT-S beeinträchtigt. Wegen formaler Mängel wies das Bundesvergabeamt den Antrag zurück. (TZ 9)

Zeitliche Kriterien für die Erfüllung der Muss- und Kann-Kriterien im Rahmen der Teststellung waren nicht ausreichend definiert. (TZ 10)

Eine konsolidierte Fassung der Ausschreibungsunterlagen, die jene im Rahmen des Verhandlungsverfahrens mit den Bietern vereinbarten Änderungen und Zusätze beinhaltete, fehlte. (TZ 11)

Das BMLV setzte im eigenen Ressort – zum Schutz der bis dahin vorgenommenen Investitionen – ein anderes System ein. Dieses war gegenüber dem bundeseinheitlichen Elektronischen Akt nicht kompatibel. (TZ 12)

Die Umsetzung des ELAK im Bund anhand eines für alle Bundesministerien gültigen Referenzsystems war zweckmäßig im Sinne der Kompatibilität des Elektronischen Aktes in den beteiligten Bundesministerien. (TZ 14)

Im Projekt ELAK im Bund gab es kein zentrales Ausgabencontrolling. (TZ 15)

Der in den pauschalierten Betriebsführungskosten eingepreiste Freibetrag für administrative Leistungen wurde von den Bundesministerien nur teilweise in Anspruch genommen. (TZ 19)

Infrastruktur

Die Aufteilung des ELAK-Betriebes auf zwei voneinander unabhängige Standorte war im Hinblick auf die Ausfallsicherheit und leichtere Hardware- und Softwarewartung zweckmäßig. Wegen der besonderen Bedeutung des Elektronischen Aktes als Original der Dokumentation des Vollzugs der Bundesverwaltung beurteilte der RH auch die vorgenommene Katastrophenvorsorge mit dem sicheren Standort im Ausweichsystem als zweckmäßig. Die Betriebsführung war erfolgreich. (TZ 20, 21)

Der nach dem Löschen von Daten frei werdende zentrale Speicherbereich konnte aus technischen Gründen nicht wieder verwendet werden. (TZ 22)

Die laufende Messung des Antwortzeitverhaltens des ELAK war kostenintensiv, jedoch für die Performance des Gesamtsystems nur bedingt aussagekräftig. (TZ 23)

Die Zertifizierung der technischen Konfigurationen der Anwender- und Referenz-PCs in den Bundesministerien verursachte einen hohen, in den pauschalierten Betriebskosten enthaltenen Aufwand. (TZ 24)

Die Wartungskosten des Trainingsprogrammes beliefen sich auf 281.000 EUR jährlich. Vier Jahre nach Inbetriebnahme des ELAK war dieses Instrument nicht mehr erforderlich. (TZ 25)

Anwendung des ELAK

Der Funktionsumfang des Referenzsystems hatte sich mit 220 Funktionen gegenüber dem ursprünglich im BKA verwendeten Elektronischen Akt mehr als verdoppelt. Dadurch entstanden nicht nur bei der Implementierung des Referenzsystems hohe Kosten, der vorliegende Funktionsumfang verursachte auch hohe Kosten für die Qualitätssicherung, unter anderem bei der Softwarewartung, der Zertifizierung der Anwender-PCs sowie beim jährlichen Releasewechsel. Weiters definierte das Referenzsystem insgesamt 87 Arten von Zugriffsrechten. (TZ 26, 27)

Die weit gefächerte Zuteilung und Vorschreibung von Akten im ELAK zog nicht nur den Nutzen durch das Informationsangebot, sondern auch einen Verwaltungsaufwand nach sich. (TZ 28)

Das Dokumentenmanagementsystem wurde zur Speicherung beliebiger dienstlicher, aber teilweise auch privater Daten verwendet. (TZ 31)

Eine gesamthafte Strategie für die Weiterentwicklung und Optimierung eines einheitlichen ELAK fehlte. (TZ 32, 33)

Kenndaten zur Einführung des ELAK in den Bundesministerien

Anzahl der ELAK-Anwender	8.607 (Stand Dezember 2006)	
	9.274 (Stand August 2008)	
Projektausgaben an ARGE-ELAK	in Mill. EUR	
	2004 bis 2006	2004 bis 2008 ¹⁾
	36,91	55,99

¹⁾ vom RH für 8.607 Anwender bis 2008 hochgerechnete Ausgaben

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Dezember 2006 bis März 2007 das Projekt ELAK im Bund beim BKA, das für die Koordination verantwortlich war, und beim Generalunternehmer ARGE ELAK, der für die Durchführung des Auftrages zuständig war. Die ARGE ELAK bestand aus der Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BRZ-GmbH) und ihrer Tochter Bundesrechenzentrum IT-Solutions GmbH (BIT-S). Außerdem holte der RH Informationen über die Erfahrungen mit der Anwendung des ELAK in sieben Bundesministerien ein.

Ziele der Gebarungüberprüfung waren die Beurteilung der Projektdurchführung, der Projektkosten und der Ausgaben für den laufenden Betrieb sowie das Ausarbeiten von Einsparungspotenzialen.

Zu dem im November 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BKA im Februar 2008 und die BRZ-GmbH im Mai 2008 Stellung. Da das BKA und die BRZ-GmbH die Umsetzung der Empfehlungen zusagten bzw. Bereitschaft dazu mitteilten, verzichtete der RH auf eine Gegenäußerung.

Grundlagen

Begriffe

2 Zunächst werden im Bericht häufig verwendete Begriffe erläutert:

Elektronischer Akt

Gesamtheit der zur Dokumentation der Erledigung eines Geschäftsfalls notwendigen Objekte; der nunmehr in elektronischer Form vorliegende Akt stellt das Original dar

ELAK im Bund

Projekt zur Schaffung eines einheitlichen Elektronischen Aktes in den Bundesministerien

ELAK

System, welches das Ergebnis des Projektes ELAK im Bund bezeichnet und den Elektronischen Akt und das Dokumentenmanagementsystem beinhaltet

Grundlagen

Strategie eines Elektronischen Aktes

3.1 Die schriftliche Dokumentation der Geschäftsfallbearbeitung erfolgt in der Bundesverwaltung grundsätzlich mittels Akten. Die Schriftlichkeit soll die Transparenz und Nachvollziehbarkeit gewährleisten.

Nachteile der Papierakten waren üblicherweise

- die langen Durchlaufzeiten der Akten,
- die physische Verfügbarkeit der Akten, die durch Abwesenheit von mit ihnen befassten Bediensteten, durch die Öffnungszeiten der Kanzlei und Verfügbarkeit der Boten wesentlich beeinträchtigt wurde,
- der mögliche Verlust von Aktenteilen oder deren Beilagen sowie
- die zusätzlichen Transportwege über die Kanzlei.

Die Strategie eines Elektronischen Aktes stellt einen vollständigen Paradigmenwechsel dar und beinhaltet drei wesentliche Schwerpunkte:

- die Definition des Elektronischen Aktes als Original,
- die ausschließlich elektronische Bearbeitung, Weiterleitung und Archivierung dieses elektronischen Originals und
- das gleiche Datenmodell für alle Bundesministerien.

3.2 Der RH sah die qualitativen Vorteile des Elektronischen Aktes

- im Entfall von Transportwegen und -zeiten,
- im transparenten Arbeitsablauf aller befassten Organisationseinheiten,
- in der unmittelbaren Verfügbarkeit aller Akten (gemäß den Zugriffsrechten),
- in der Unveränderbarkeit der Akteninhalte,
- in einer einheitlich strukturierten Arbeitsweise in allen Bundesministerien,

- in der Möglichkeit der Umstellung auf vollelektronische Prozesse und
- in der Reduzierung des Archivraumes.

Der Elektronische Akt ist daher eine wichtige Grundlage einer leistungsfähigen Verwaltung und ihres wirtschaftlichen Vollzugs.

Ausgangslage in den Bundesministerien

- 4.1 Im Jahr 2000 nutzten das BKA und das damalige BMaA jeweils einen eigenen ressortspezifischen Elektronischen Akt. Auch das BMLV und BMLFUW verfügten zu diesem Zeitpunkt teilweise über eine elektronische Aktengestaltung. Die dabei eingesetzten Softwareprodukte stammten von verschiedenen Herstellern.

Das damalige Projekt „ELAK-Konzept“ diente unter Leitung des BKA der Entwicklung eines gemeinsamen Elektronischen Aktes. Die von den Experten des Bundes und der Länder hierfür ausgearbeitete Leistungsbeschreibung sollte die Schaffung von Standards und eines einheitlichen Leistungskataloges ermöglichen.

Die in der Leistungsbeschreibung dargestellten Funktionen beruhten auf den damaligen Arbeitsabläufen. Eine Organisationsentwicklung, die Reorganisation von Geschäftsprozessen und die Optimierung von Arbeitsabläufen waren nicht Gegenstände des Konzeptes.

- 4.2 Der RH bezeichnete eine die Gebietskörperschaften übergreifende Entwicklung des ELAK-Konzeptes als wirtschaftlich, weil sie eine Grundlage für die gemeinsame Nutzung und Synergieeffekte darstellt. Er empfahl, bei künftigen Projekten zur Weiterentwicklung des ELAK auch die Optimierung von Arbeitsabläufen zu berücksichtigen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BKA sei es beim Projekt ELAK im Bund Ziel gewesen, in kurzer Zeit eine größtmögliche Flächendeckung zu erreichen. Deshalb sei eine Optimierung der Geschäftsprozesse und ein Reengineering der Abläufe im Rahmen des Roll-Out nur beschränkt möglich gewesen, zumal dem BKA diesbezüglich auch keine Anordnungsbefugnis für andere Ressorts zukäme. Bei der Weiterentwicklung des ELAK werde das BKA hinkünftig besonders auf die Optimierung der Arbeitsabläufe hinweisen.*

Grundlagen

Beschlussfassung

- 5.1** Die Bundesregierung beschloss im Juli 2001, einen Elektronischen Akt bis zum Jahr 2003 in den Bundesministerien einzuführen. Die Steuerung des Projektes wurde dem Informations- und Kommunikationstechnik-Board (**IKT-Board**), die Federführung und Koordination dem BKA übertragen. Seitens der Bundesministerien waren entsprechende Ressourcen in Form von Personal und Budget bereitzustellen.

Bei der Entscheidung für den Elektronischen Akt lag keine Kostenschätzung vor. Die nachträglich bis November 2001 durch die Projektgruppe ELAK im Bund vorgenommene Kostenanalyse prognostizierte bei 10.500 Anwendern rd. 43,87 Mill. EUR an Ausgaben für die Implementierung und fünf Jahre Betrieb. Dies entsprach Projektausgaben pro Anwender in der Höhe von rd. 4.180 EUR. Die in den Bundesministerien anfallenden Ausgaben für Hardware bzw. deren interne Personalkosten wurden bei dieser Analyse nicht berücksichtigt.

- 5.2** Der RH beurteilte den Auftrag zur Einführung eines Elektronischen Aktes in den Bundesministerien als zweckmäßig. Die Entscheidung dafür erfolgte allerdings ohne vorherige Kostenanalyse. Die nachfolgende Analyse ließ die Personalkosten und Hardwareausgaben in den Bundesministerien unberücksichtigt.

Vergabeverfahren

Vorarbeiten

- 6.1** Die Vorarbeiten zum Vergabeverfahren für den Elektronischen Akt erfolgten in sechs, mit Vertretern aller Bundesministerien beschickten Projektgruppen. Sie beschäftigten sich mit der Überarbeitung der Kanzleiordnung, der Erstellung der Leistungsverzeichnisse, der Vergabe, der Erstellung der Dokumente zur Bewertung der Angebote, der Organisation und der Konzeption des Roll-Out. Aufgrund einer Kostenanalyse fiel die Entscheidung, in allen Bundesministerien ein einziges Softwareprodukt („Ein-Produkt-Strategie“) einzusetzen.

Im Weiteren wurden verschiedene Betreibermodelle¹⁾ für den Elektronischen Akt evaluiert. Im November 2001 entschied sich das IKT-Board für ein Betreibermodell mit zentraler Betriebsführung der technischen Anlagen durch ein Unternehmen. Diese Vorgangsweise sollte die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung im Wege einer Ausschreibung gewährleisten.

¹⁾ Der Begriff des Betreibers umfasste dabei die Bereitstellung der technischen und organisatorischen Infrastruktur zur Planung, Errichtung, Betriebsführung und Wartung der zentralen Hardware und der für den Elektronischen Akt notwendigen Software.

Ausschreibungs-
auftrag und -inhalt

6.2 Der RH beurteilte die Entscheidungen für ein einziges Softwareprodukt und für die zentrale Betriebsführung als wirtschaftlich und zweckmäßig, weil sie die Kompatibilität des Elektronischen Aktes und die einheitliche Weiterentwicklung und Wartung der zugehörigen Software gewährleisten.

7 Die Bundesministerien kamen im November 2001 überein, die Bundesbeschaffungsgesellschaft mbH (BBG) mit der Durchführung der Ausschreibung ELAK im Bund zu beauftragen. Sie erteilten jeweils Einzelaufträge an die BBG. Diese betrafen die Durchführung des Vergabeverfahrens und den Abschluss eines Rahmenvertrages mit der Verpflichtung, eine definierte Anzahl von ELAK-Arbeitsplätzen für jedes Bundesministerium nach Zuschlag abzurufen.

Das BMLV schränkte seine Auftragserteilung an die BBG auf die für das BMLV kostengünstigste und effizienteste Lösung unter Einbeziehung des Schutzes bisher getätigter produktspezifischer Investitionen ein. Gleichzeitig verschob es die flächendeckende Einführung des ELAK im eigenen Ressort auf einen späteren Zeitpunkt.

Das Vergabeverfahren fand als Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung statt. Nach der öffentlichen Bewerbererkundung lagen im Februar 2002 Teilnahmeanträge von zehn Unternehmen vor.

8 Ausschreibungsgegenstand war die Implementierung einer für den Elektronischen Akt geeigneten Software, die für rd. 10.500 Anwender erforderliche zentrale Hardware und die Leistungen der Betriebsführung und Benutzerbetreuung dieses Systems. Aufgrund des Umfangs der geforderten Hardware-, Software- und Betriebsführungsleistungen war kein Unternehmen in der Lage, alle Leistungen selbst zu erbringen. Daher war vornehmlich der Zusammenschluss von Bietern zu einer ARGE bzw. die Generalunternehmerschaft eines Bieters unter Beiziehung von Subunternehmern geeignet, die in der Ausschreibung geforderte ungeteilte Vergabe zu erfüllen.

Vergabeverfahren

ARGE ELAK

9.1 Am Vergabeverfahren beteiligte sich auch die BRZ-GmbH als Mitglied der ARGE ELAK. Diese wurde im Jänner 2002 durch einen Vertrag der BRZ-GmbH mit deren 100 %-Tochter BIT-S gegründet. Subunternehmer der BIT-S waren zwei weitere Unternehmen als Hardware- und Softwarelieferanten. Die BIT-S vertrat den Standpunkt, als gewerblich tätiges Unternehmen, wiewohl Tochter eines öffentlichen Auftraggebers, bezüglich der Auswahl ihrer Subunternehmer nicht dem Vergabegesetz zu unterliegen.

Der Antrag der ARGE ELAK auf Teilnahme am Ausschreibungsverfahren wurde durch die BBG bezüglich der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geprüft. Die Überprüfung der BRZ-GmbH brachte eine positive Beurteilung, bezüglich der BIT-S erfolgte keine Beurteilung. Diese war erst im Jänner 2002 gegründet worden, ihr Personal bestand lediglich aus dem Geschäftsführer.

Zusammenfassend kam die BBG zu dem Schluss, die ARGE ELAK zur Angebotslegung einzuladen. Dagegen beantragte ein Mitbewerber ein Nachprüfverfahren beim Bundesvergabeamt, weil die freihändige Vergabe von Subunternehmeraufträgen durch die BIT-S – aufgrund ihres Naheverhältnisses zur BRZ-GmbH – als Umgehung des Vergabegesetzes zu werten gewesen wäre.

Das Bundesvergabeamt wies den Antrag zurück, weil es die formalen Erfordernisse bei der Einbringung des Nachprüfungsantrages als nicht erfüllt ansah.¹⁾ Es stellte in seinem Bescheid allerdings fest, dass die von der „BRZ-GmbH gewählte ARGE-Konstruktion im Ergebnis eine Umgehung der Verpflichtung zur Ausschreibung der Subunternehmerleistungen nach den vergaberechtlichen Bestimmungen darstelle“.

¹⁾ Das Unternehmen hätte bei der Bundesvergabekontrollkommission ein Schlichtungsverfahren einzuleiten gehabt.

Dem RH teilte die BBG mit, dass sie die mögliche Umgehung des Vergaberechts durch die ARGE ELAK zum damaligen Zeitpunkt nicht geprüft und diese daher nicht vom Vergabeverfahren ausgeschlossen habe. Bei einer Wiederholung würde auch nach Ansicht der BBG die Gründung der BIT-S in Zusammenhang mit ihrer Direktvergabe der Subunternehmerleistungen möglicherweise als Umgehung des Vergaberechts interpretiert werden können.

- 9.2** Der RH sah die zeitliche Nähe der Gründung der BIT-S zum Vergabeverfahren ELAK im Bund als problematisch im Hinblick auf eine mögliche Umgehung der Verpflichtung zur Ausschreibung der Subunternehmerleistungen. Zum damaligen Zeitpunkt war nämlich nicht beurteilbar, ob die BIT-S im allgemeinen Interesse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art wahrnahm und damit dem Vergaberecht unterlag.

Hinsichtlich künftiger Teilnahmen an Ausschreibungen des Bundes von der BRZ-GmbH gemeinsam mit Tochterunternehmen wäre im Einzelfall zu klären, ob die beteiligten Tochterunternehmen als öffentliche Auftraggeber und damit dem Vergaberecht unterliegend zu qualifizieren sind. Dann hätten auch die Tochterunternehmen allfällige Subunternehmerleistungen auszuschreiben.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BKA habe die für die Durchführung des Vergabeverfahrens verantwortliche BBG die vom BKA im konkreten Fall geäußerten Bedenken nicht geteilt.*

Teststellung

- 10.1** Nach der Überprüfung der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der zehn Bewerber lud die BBG im Februar 2002 fünf Unternehmen zur Angebotslegung ein. Parallel zur Konkretisierung der Leistungsinhalte in der zweiten Phase des Verhandlungsverfahrens hatte jeder Bieter in einer Teststellung die Erfüllung der in der Ausschreibung enthaltenen Anforderungen nachzuweisen.

Aufgrund der bei den Tests nicht in ausreichendem Maße nachgewiesenen Erfüllung der Muss- und Kann-Kriterien schloss die BBG einen Bieter aus. Die Bundesvergabekontrollkommission empfahl im Juli 2002, das Vergabeverfahren bei verbesserter Terminsetzung für die Teststellung unter weiterer Einbeziehung des genannten Bieters fortzusetzen.

- 10.2** Der RH empfahl, in Ausschreibungsunterlagen auch den Zeitpunkt der Erfüllung der Muss- und Kann-Kriterien im Rahmen der Teststellung zu definieren. Im Verhandlungsverfahren wird dies jedenfalls nicht vor dem Vorliegen des Leistungsverzeichnisses gefordert werden können.
- 10.3** *Laut Stellungnahme des BKA werde es bei den von der BBG für das BKA vorzunehmenden Ausschreibungen verstärkt auf die Berücksichtigung dieser Kriterien in den Ausschreibungsunterlagen achten.*

Vergabeverfahren

Ausschreibungs- unterlagen

- 11.1** Die BBG nahm die Bekanntmachung der ausgearbeiteten vertraglichen Spezifikationen in Form von Leistungsverzeichnissen vor und erstellte die Unterlagen zur Erkundung des Bewerberkreises, die Ausschreibungsunterlagen und die Preisblätter.

Im Rahmen des Verhandlungsverfahrens wurden die mit den Bietern vereinbarten Änderungen und Zusätze in den Zusatzdokumenten „Änderung der Ausschreibungsbedingungen“ erfasst. Diese wurden allerdings nicht in die Leistungsverzeichnisse eingearbeitet, sondern bloß beigelegt. Eine verbindliche konsolidierte Fassung der Ausschreibungsunterlagen, die den vertraglichen und technischen Rahmen sowie die Leistungen des ELAK im Bund darstellten, fehlte.

- 11.2** Die im Vergabeverfahren ELAK im Bund zu erbringenden Leistungen waren in den Ausschreibungsunterlagen umfassend dargestellt. Der RH bemängelte jedoch, dass aufgrund der nicht immer eindeutig zuordenbaren Inhalte der Zusatzdokumente der konkrete Vertragsinhalt nur schwer bzw. in einzelnen Fällen nicht eindeutig festzustellen war. Er empfahl der BBG, Vertragsunterzeichnungen jeweils auf Grundlage einer konsolidierten Fassung der Leistungsbeschreibung und vertraglichen Vereinbarungen vorzunehmen, um einen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer akkordierten Vertragsinhalt zu gewährleisten.
- 11.3** *Laut Stellungnahme des BKA werde es bei den von der BBG für das BKA vorzunehmenden Ausschreibungen verstärkt auf die Berücksichtigung dieser Kriterien in den Ausschreibungsunterlagen achten.*

Zuschlag

- 12.1** Anfang Jänner 2003 gab die BBG die Zuschlagserteilung für die Einführung und den Betrieb eines elektronischen Aktensystems für die Bundesverwaltung an den Bestbieter ARGE ELAK bekannt. Die Auftragserteilung, der Leistungsabruf und dessen Abrechnung waren hingegen bilateral zwischen jedem einzelnen Bundesministerium und der ARGE ELAK vorzunehmen.

Das BMLV nahm einen Leistungsabruf für drei Anwender vor; die interne Entwicklung eines Elektronischen Aktes auf Basis einer anderen Software wäre abgeschlossen gewesen und sollte – zum Schutz der bisher getätigten Investitionen – ressortweit im BMLV implementiert werden.

- 12.2** Der RH wies auf die Inkompatibilität der nunmehr zwei elektronischen Aktensysteme hin.

Projektdurchführung

Projektphasen **13** Die Umsetzung des ELAK gliederte sich in drei Phasen:

Phase 1 – Systemkonzeption und Planung	04. Jänner 2003 bis 12. September 2003
Phase 2 – Roll-Out	12. September 2003 bis 10. Jänner 2005
Phase 3 – Betrieb und Wartung	laufend seit 03. Februar 2004

Das BKA sollte den ELAK zuerst im Dezember 2003 in Betrieb nehmen. Aufgrund technischer Probleme verzögerte sich die Inbetriebnahme bis Februar 2004. Die Roll-Out-Termine der übrigen Bundesministerien konnten planmäßig vorgenommen werden.

Aus Sicht mehrerer Bundesministerien hatte die ARGE ELAK bis Dezember 2004 die vertragskonforme Leistung nicht erbracht. Festgestellt wurde, dass das vereinbarte Antwortzeitverhalten im Betrieb überschritten wurde und eine Reihe von Funktionen (Bundesfehlerliste) nicht im vollen Umfang zur Verfügung standen. In der Folge wurde das Entgelt für die laufende Betriebsführung reduziert.

Per Ende März 2005 bestätigten die Bundesministerien als Auftraggeber und die ARGE ELAK die Abnahme des ELAK durch Erfüllung der vertragskonformen Leistungen.

Referenzsystem

14.1 Auf Basis des für die Ausschreibung ausgearbeiteten Funktionskataloges entwickelte die ARGE ELAK mit der zugeschlagenen Standardsoftware ein Referenzsystem; dieses setzte die in den Leistungsverzeichnissen beschriebenen Funktionen des ELAK in einer für alle Bundesministerien einheitlichen Softwarelösung um. Die darüber hinausgehenden ressortspezifischen Anforderungen wurden von der ARGE ELAK durch Parametrisierung, d.h. im Wesentlichen durch Einstellung und nicht durch Programmierung realisiert.

14.2 Der RH bewertete die Umsetzung des ELAK im Bund anhand eines für alle Bundesministerien gültigen Referenzsystems als zweckmäßig im Sinne der Kompatibilität des Elektronischen Aktes in den beteiligten Bundesministerien.

Projektdurchführung

Projektausgaben

15.1 Für das Projekt ELAK im Bund gab es kein zentrales Ausgabencontrolling für die von den Bundesministerien an den Auftragnehmer geleisteten Zahlungen. Die Summe der Projektausgaben war daher weder dem BKA noch den anderen Bundesministerien bekannt.

Auch in der BBG war ein Ausgabencontrolling nicht vorgesehen und unterblieb folglich.

15.2 Der RH kritisierte, dass ein der Größe und der Komplexität angemessenes Ausgabencontrolling für das Projekt ELAK im Bund fehlte und somit dem Auftraggeber die Projektausgaben nicht bekannt waren.

16.1 Die BRZ-GmbH stellte dem RH die Daten über die von den Bundesministerien geleisteten Zahlungen zur Verfügung. Auf dieser Grundlage ermittelte der RH Projektausgaben des Bundes an die ARGE ELAK bis Ende 2006 in der Höhe von rd. 36,91 Mill. EUR, die sich im Einzelnen wie folgt darstellten:

	laufende Ausgaben 2004 bis 2006	Einmalausgaben bis Ende 2006	Gesamtausgaben bis Ende 2006
	in 1.000 EUR ¹⁾		
BKA	2.324	2.193	4.517
BMaA	1.217	1.010	2.227
BMBWK	1.745	1.780	3.525
BMF	1.723	2.347	4.070
BMGF	1.105	1.328	2.433
BMI	1.930	1.699	3.629
BMJ	650	1.065	1.715
BMLFUW	2.324	1.239	3.563
BMLV	16	623	639
BMSG	1.196	1.895	3.091
BMVIT	1.218	1.531	2.748
BMWA	2.211	1.795	4.006
Summe	17.661	18.505	36.166
Buchhaltungsagentur	557	30	587
sonstige	139	22	161
Gesamtsumme	18.357	18.557	36.913

¹⁾ Rundungsdifferenzen

Die Ausgaben hingen direkt von der Anzahl der jeweiligen Anwender, bei den Einmalausgaben auch von möglichen Zusatzkosten für die Einbindung eigener IT-Applikationen und Entwicklung zusätzlicher Schnittstellen ab.

Die laufenden Ausgaben der Jahre 2004 bis 2006 beinhalteten vorwiegend jene für die Betriebsführung (Nutzung der zentralen IT-Systeme, administrative Unterstützung und Benutzerbetreuung).

laufende Ausgaben	2004 bis 2006 in 1.000 EUR ¹⁾
Betriebsführung	14.110
Software Wartung	1.752
Netzanbindung Anschaltknoten	1.247
Mehrverbrauch Speicher	1.247
Summe	18.357

¹⁾ Rundungsdifferenzen

Die bis Ende 2006 abgerechneten Einmalausgaben setzten sich überwiegend aus jenen für die Beschaffung der Lizenzen, die Entwicklung des Referenzsystems, das Roll-Out in den Ressorts, die Übernahme der Daten von ressortspezifischen Aktensystemen bzw. der Daten der ressortspezifischen Kanzleisysteme sowie für Schulung zusammen. Rund 80 % dieser Ausgaben fielen im Jahr 2004 an.

Die Ausgaben der Bundesministerien für die Anwender-Hardware sowie die im Rahmen der Projektdurchführung und des laufenden Betriebes anfallenden Personalkosten waren nicht erfasst.

- 16.2** Durch die von der BRZ-GmbH zur Verfügung gestellten Unterlagen konnte der RH die Projektausgaben an die ARGE ELAK darstellen. Die Gesamtausgaben, einschließlich der in den Bundesministerien angefallenen Personalkosten und Hardwareausgaben, konnten jedoch nicht ermittelt werden.

Projektdurchführung

Ausgabenerhöhung

17.1 Bei der Zuschlagserteilung berechnete das BKA aufgrund eines Preisblattes und unter Annahme von 7.134 ELAK-Anwendern die Projektausgaben für fünf Jahre in der Höhe von rd. 46,21 Mill. EUR. Eine Ausgabenerhöhung infolge einer Indexanpassung war hierbei nicht berücksichtigt. Es waren somit Ausgaben für die ELAK-Einführung und fünf Jahre Betrieb in der Höhe von rd. 6.480 EUR pro Anwender veranschlagt.

Die tatsächlichen Ausgaben für die ELAK-Einführung und drei Jahre Betrieb betragen bis Ende 2006 rd. 36,91 Mill. EUR. Hievon fielen im Jahr 2006 wegen der auf 8.607¹⁾ gestiegenen Anzahl der Anwender laufende Ausgaben von 9,54 Mill. EUR an. Legte man für die Jahre 2007 und 2008 bei gleichen Anwenderzahlen laufende Ausgaben in gleicher Höhe zugrunde, so ergaben sich Projektausgaben für fünf Jahre in der Höhe von insgesamt rd. 56 Mill. EUR. Aus den prognostizierten Ausgaben und einer durchschnittlichen Anwender-Anzahl von 7.333 ließen sich „5-Jahres-Projektausgaben“ von rd. 7.635 EUR pro Anwender errechnen.

¹⁾ Stand Dezember 2006; die ab 2007 weiter gestiegene Anwenderzahl wurde nicht eingerechnet, sie würde eine weitere Ausgabenerhöhung mit sich bringen.

17.2 Der RH wies auf die voraussichtliche Erhöhung der Ausgaben für die ELAK-Einführung und fünf Jahre Betrieb um nahezu 10 Mill. EUR hin. Als Ursache dafür sah der RH in erster Linie die höheren Einmalausgaben infolge höherer Leistungsabrufe und den wesentlichen Speicherbedarf.

Das BKA hatte in seiner Berechnung auf eine Valorisierung der Ausgaben für die Betriebsführung verzichtet; der RH schätzte den Anteil der Kostenerhöhung aufgrund der Indexanpassung auf rd. 1,65 Mill. EUR. Wird die indexbasierende Preiserhöhung von den vom RH prognostizierten Gesamtausgaben abgezogen, so erhält man „5-Jahres-Projektausgaben“ von rd. 7.410 EUR pro Anwender. Somit sind indexbereinigt um rd. 15 % höhere Ausgaben je ELAK-Anwender bis Ende 2008 gegenüber dem beim Zuschlag vom BKA errechneten Wert zu erwarten.

Kosten–Nutzen–
Analyse

- 18.1** Eine Kosten–Nutzen–Analyse wurde weder vor der Projektentscheidung noch im Verlauf der Projektdurchführung bzw. nach Abschluss des Projektes durchgeführt. Die Abnahme des ELAK im Bund erfolgte Ende März 2005. Ein Projektabschlussbericht über die erfolgreiche Einführung des ELAK in den Bundesministerien und dessen Zielerreichung war auch zwei Jahre danach vom Auftraggeber nicht erstellt worden.
- 18.2** Der RH empfahl, einen ressortübergreifenden Abschlussbericht mit einer Analyse der Zielerreichung und des Nutzens auszuarbeiten. Dieser sollte als Grundlage für eine Weiterentwicklung und Optimierung sowie mögliche Überleitung des ELAK in nachgeordnete Dienststellen herangezogen werden.
- 18.3** *Laut Stellungnahme des BKA würde bis Ende 2008 ein derartiger Abschlussbericht unter Berücksichtigung des monetären Nutzens erstellt und als Grundlage für die mögliche Einführung von „ELAK–Systemen“ in den nachgeordneten Dienststellen herangezogen werden.*

Administrative
Leistungen

- 19.1** Die Betriebsführung der ARGE ELAK erfasste die jährlich von den Bundesministerien in Anspruch genommenen administrativen Leistungen und berechnete die dafür anfallenden Kosten. Bis zu einem im pauschalierten Preis der Betriebsführung eingerechneten Freibetrag (25 %-Klausel) wurden die Kosten nicht weiterverrechnet, darüber hinausgehende Leistungen wurden dem jeweiligen Bundesministerium in Rechnung gestellt. Da die Bundesministerien solche Tätigkeiten teilweise selbst durchführten, war der Wert der beanspruchten administrativen Leistungen wesentlich geringer als der Freibetrag.
- 19.2** Der RH empfahl, die ARGE ELAK nur noch mit jenen administrativen Leistungen zu beauftragen, die nicht durch die ressorteigenen Administratoren erledigt werden können. In Folge wäre die in den pauschalierten Betriebsführungskosten eingepreiste 25 %-Klausel – dem verbleibenden Anforderungsprofil entsprechend – neu zu verhandeln.

Die ARGE ELAK schätzte, dass bei Umsetzung der Empfehlung des RH wegen der Vorhaltekapazität der im Fehlerfall rasch zu erbringenden administrativen Leistungen nur ein Sachbearbeiter eingespart werden könne; das entsprach einem Einsparungspotenzial bei den jährlichen Ausgaben für die Betriebsführung von rd. 60.000 EUR.

- 19.3** Laut Stellungnahme des BKA könne eine Leistungsverringerung und in der Folge eine Verringerung des Pauschalentgelts für die Betriebsführung nur im Wege einer Vertragsänderung erfolgen. Über die Frage der vergaberechtlichen Zulässigkeit solcher Vertragsänderungen sei auf Antrag des Bundesvergabebeamten ein Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig.

Infrastruktur

Standorte für die zentralen Anlagen

- 20.1** Aus Gründen der Ausfallsicherheit war für die Betriebsführung der zentralen Anlagen ein Zwei-Standorte-Konzept vorgesehen. Das Bundesrechenzentrum und das Parallelrechenzentrum arbeiteten nach dem Lastverteilungsprinzip, indem jeweils die Hälfte der zu betreuenden Bundesministerien einem Rechenzentrum zugeordnet war. Die Daten wurden hingegen in beiden Rechenzentren parallel geführt. Damit konnte bei Ausfall eines Standortes die gesamte Benutzerlast bei reduzierter Performance vom verbleibenden Rechenzentrum übernommen werden.

Der Katastrophenplan sah für den Notfall – bei Ausfall von Bundesrechenzentrum und Parallelrechenzentrum – vor, die im „sicheren Standort“ zentrales Ausweichsystem der Republik Österreich zusätzlich installierten ELAK-Server einzusetzen.

- 20.2** Die Aufteilung des ELAK-Betriebes auf zwei voneinander unabhängige Standorte war im Hinblick auf die Ausfallsicherheit und leichtere Hardware- und Softwarewartung zweckmäßig. Wegen der besonderen Bedeutung des Elektronischen Aktes als Original der Dokumentation des Vollzugs der Bundesverwaltung beurteilte der RH auch die vorgenommene Katastrophenvorsorge mit dem „sicheren Standort“ als zweckmäßig und empfahl, einen „sicheren Standort“ beizubehalten.

Datensicherung und -wiederherstellung

- 21.1** Um im Falle eines Systemfehlers die Anwendung ELAK wieder in einen definierten Zustand rückversetzen zu können, wurde ein siebenstufiges Datensicherungs- und Wiederherstellungssystem aufgebaut. Dies gewährleistete nicht nur die vertraglich definierte Verfügbarkeit, sondern auch die im Betriebshandbuch vereinbarte Rücksetzbarkeit des Gesamtsystems um 35 Tage.

Auch die von den Anwendern gelöschten Daten wurden eigens gespeichert und konnten auf Anforderung für den Zeitraum der letzten 35 Tage direkt wiederhergestellt werden.

21.2 Aufgrund der erfolgreichen Betriebsführung empfahl der RH, eine Reduzierung der Anforderung der Rücksetzbarkeit des Gesamtdatenbestandes des ELAK – zwecks Einsparungen bei Speichermedien und beim Personalaufwand – auf beispielsweise zehn Tage zu diskutieren. Dies würde die Zeitspanne für die direkte Wiederherstellung gelöschter Daten in gleichem Maße verringern.

21.3 *Laut Stellungnahme des BKA sei die angeführte Reduktion der Rücksetzbarkeit auf zehn Tage zweckmäßig und in Relation zum Sicherheitsbedürfnis vertretbar. Bezüglich der hierfür möglicherweise notwendigen Vertragsänderung verwies es auf die Ausführungen zu den administrativen Leistungen in TZ 19.3.*

Speichermedien

22.1 Die Datenspeicherung im System ELAK wurde mit Hilfe eines Storage-Area-Networks realisiert. Auf diese Weise waren die Daten im Bundesrechenzentrum und Parallelrechenzentrum gleichzeitig verfügbar. Der nach dem Löschen von Daten frei werdende Speicherbereich konnte aus technischen Gründen jedoch nicht wieder verwendet werden.

Alle Daten lagen auf hochverfügbaren, schnellen Speichermedien, unabhängig davon, ob es sich um unmittelbar zu bearbeitende Akten, oder um abgelegte Akten bzw. Objekte des Dokumentenmanagementsystems handelte. Auch die Strategie der Versionierung führte dazu, dass jede Änderung eines Dokumentes zu einer vollständigen Speicherung des gesamten Dokumentes im Sinne einer neuen Version führte.

22.2 Beim nächsten Technologiewechsel des Storage-Area-Networks sollte darauf geachtet werden, dass gelöschte Speicherbereiche wieder verwendet werden können. Weiters schlug der RH vor, zu evaluieren, ob die unmittelbar benötigten Daten und Datenbankanstanzen auf schnelle Datenspeicher, die abgeschlossenen Akten bzw. Objekte des Dokumentenmanagementsystems hingegen auf langsamere und somit kostengünstigere Datenspeicher aufgeteilt werden können.

22.3 *Laut Stellungnahme des BKA seien mit der ARGE ELAK und dem Softwarehersteller zwischenzeitlich entsprechende Konzepte ausgearbeitet worden. Durch deren Umsetzung könne eine deutliche Reduzierung der Kosten für den Speicherplatz erzielt werden.*

Laut Stellungnahme der BRZ-GmbH könnten durch einen Technologiewechsel im Storage-Area-Network auch gelöschte Speicherbereiche nunmehr wieder verwendet werden. Die Empfehlung einer Speicherung in zwei unterschiedlichen Qualitätsklassen sei evaluiert und als technisch umsetzbar beurteilt worden. Die Wirtschaftlichkeit der Umstellung werde geprüft.

Verfügbarkeit des Systems

- 23.1** Die von der ARGE ELAK vertraglich zu gewährleistende Verfügbarkeit des Systems betrug während der Kernzeit 99,7 % (Montag bis Freitag von 7:00 bis 20:00 Uhr), sonst 99 %.

Um das Antwortzeitverhalten und die Verfügbarkeit zu messen, wurden an den Anschaltknoten der Ressorts Referenz-PCs installiert. Diese durchliefen dafür automatisiert in festen Zeitintervallen eigens vordefinierte 17 Funktionen anhand von Testdaten.

Die monatliche Überprüfung der Referenz-PCs vor Ort sowie die laufende Zertifizierung dieser Rechner führten zu einem Personalaufwand der ARGE ELAK, der in den pauschalierten Betriebskosten enthalten war.

- 23.2** Die genannte vertraglich vereinbarte Systemverfügbarkeit war für die Gewährleistung des Dienstbetriebes zweckmäßig und sollte beibehalten werden.

Die Messung des Ablaufs der 17 gewählten Funktionen anhand von Testdaten spiegelte das tatsächliche Antwortzeitverhalten lediglich in einem eingeschränkten Ausmaß wider. Gleichzeitig war ein hoher Personaleinsatz bei der ARGE ELAK damit verbunden. Der RH empfahl, das tatsächliche Antwortzeitverhalten auf Systemebene der zentralen Infrastruktur nach einer in der BRZ-GmbH bereits eingerichteten und verfügbaren Methode zu messen. Dies würde den hohen Betreuungsaufwand für die Referenz-PCs vermeiden und laut ARGE ELAK ein Einsparungspotenzial von rd. 50.000 EUR jährlich mit sich bringen.

- 23.3** *Das BKA verwies bezüglich der möglicherweise notwendigen Vertragsänderung auf die Ausführungen in TZ 19.3.*

Zertifizierungen

- 24.1** Um die Funktionalität des Elektronischen Aktes zu gewährleisten, musste die ARGE ELAK die technische Konfiguration der Anwender- und Referenz-PCs in den Bundesministerien testen und vor der Inbetriebnahme zertifizieren. Der hohe zugehörige Aufwand war in den pauschalierten Betriebskosten enthalten.
- 24.2** Eine weitergehende Beschränkung der Anzahl der jährlich durchzuführenden Zertifizierungen würde die Betriebsführungskosten reduzieren. Der RH empfahl, auch die Möglichkeit einer bundeseinheitlichen Standard-PC-Konfiguration im IKT-Board zu evaluieren.
- 24.3** *Laut Stellungnahme des BKA sei ein Projekt „Bundesclient“ initiiert worden, um eine bundeseinheitliche Standard-PC-Konfiguration für den Softwarebereich festzulegen. Das IKT-Board habe dazu eine Arbeitsgruppe zur Umsetzung eingerichtet, der neue einheitliche Bundesclient solle – je nach Reinvestitionszyklus der PCs – spätestens bis 2010 zur Anwendung kommen.*

Trainingsprogramm

- 25.1** Im System ELAK war ein computerunterstütztes Trainingsprogramm zum Erlernen der Funktionalität des Elektronischen Aktes implementiert. Die Kosten für die Beschaffung und Implementierung dieses Programmes betragen rd. 1,30 Mill. EUR, die jährlichen Lizenzwartungskosten beliefen sich auf rd. 281.000 EUR.
- 25.2** Das Trainingsprogramm war vier Jahre nach Inbetriebnahme des ELAK nicht mehr erforderlich. Eine Stornierung der Wartung sollte jährliche Einsparungen von rd. 281.000 EUR mit sich bringen.
- 25.3** *Laut Stellungnahme des BKA werde es die Wartung kündigen.*

Anwendung des ELAK

Funktionsumfang

- 26.1** Das Referenzsystem setzte auf den rd. 100 Funktionen des ursprünglich im BKA verwendeten Elektronischen Aktes (**eBKA-Standard**) auf, erweiterte diese jedoch auf rd. 220 Funktionen. Dies ergab sich aus der Summe der Anforderungen der Bundesministerien an den Elektronischen Akt im Sinne einer Maximallösung. Das BKA erläuterte dies mit dem Wunsch der Bundesministerien, ihre individuellen Arbeitsabläufe der Aktenführung beizubehalten. Daher konnte ein definierter Geschäftsfall mit unterschiedlichen Arbeitsabläufen und Funktionen erledigt werden.

Anwendung des ELAK

26.2 Der RH wies auf den mehr als verdoppelten Funktionsumfang des Referenzsystems des ELAK gegenüber dem eBKA-Standard hin. Dadurch entstanden nicht nur bei der Implementierung des Referenzsystems hohe Kosten, der vorliegende Funktionsumfang verursachte auch hohe Kosten für die Qualitätssicherung, unter anderem bei der Softwarewartung, der Zertifizierung der Anwender-PCs sowie beim jährlichen Releasewechsel.

Der RH empfahl, den Funktionenkatalog des Referenzsystems im Sinne der Rückführung auf einheitliche Arbeitsabläufe und einer verstärkten Ausrichtung des Systems auf den Standard des Softwareherstellers zu überarbeiten. Dies sollte nicht nur eine für die Anwender leichtere Handhabung, sondern auch Einsparungen bei den Kosten der Qualitätssicherung mit sich bringen. Die ARGE ELAK bezifferte das Einsparungspotenzial einer 25 %igen Reduzierung der Zahl der Funktionen mit rd. 100.000 EUR jährlich.

26.3 *Laut Stellungnahme des BKA sei die vom RH angeregte Reduzierung der Funktionen im Referenzsystem gemeinsam mit den anderen Bundesministerien in die Wege geleitet worden. Die Umsetzung werde mit dem Major Release 2008 angestrebt.*

Zugriffsrechte

27.1 Das Referenzsystem des ELAK definierte für alle Bundesministerien einheitlich insgesamt 87 Arten von Zugriffsrechten. Diese waren grundsätzlich in die Testverfahren der Systemwartung, der Zertifizierung der Anwender-PCs bzw. des jährlichen Releasewechsels einzubinden.

27.2 Eine Verringerung der Anzahl der Arten von Zugriffsrechten sollte eine Reduzierung der Kosten für die Qualitätssicherung bei Wartung, Zertifizierung und Releasewechsel mit sich bringen.

27.3 *Laut Stellungnahme des BKA werde diese Anregung bei den Verhandlungen mit dem Auftragnehmer über die Major Release 2008 eingebracht.*

Aktenverkehr

28.1 Laut Auskunft der Bundesministerien wurde im elektronischen Aktenwesen die Anzahl der Vorschreibungen, d.h. die Anzahl der mit dem Akt zu befassenden Organisationseinheiten, oftmals gegenüber der bisher geübten Praxis erhöht. Teilweise erhielten auch Organisationseinheiten einzelne Elektronische Akten vorgeschrieben, die zwar mit dem Akteninhalt nicht zu befassen waren, denen der Akteninhalt jedoch aus Gründen einer umfassenden Informationspolitik zur Kenntnis gebracht werden sollte.

28.2 Der RH sah in der weit gefächerten Zuteilung und Vorschreibung von Akten nicht nur den Nutzen durch das Informationsangebot, sondern auch den Verwaltungsaufwand. Er betonte die Bedeutung eines sparsamen Aktenlaufs für den effizienten Vollzug in der Verwaltung. Kriterien dafür sind unter anderem,

- die richtigen Personen/Organisationseinheiten zum richtigen Zeitpunkt in den Ablauf einzubinden und
- nur die für die Dokumentation des Verwaltungsvollzugs wesentlichen Geschäftsstücke zu protokollieren und aktenmäßig zu behandeln.

28.3 *Laut Stellungnahme des BKA teile es die Auffassung des RH, Geschäftsfälle nur soweit aktenmäßig zu behandeln, als dies zur Dokumentation erforderlich sei. Auch eine Mitbefassung im Aktenlauf solle nur soweit erfolgen, als dies sachlich geboten sei. Das BKA werde diese Thesen mit den anderen Bundesministerien diskutieren.*

Kennzahlen

29.1 Kennzahlen über den Elektronischen Akt fehlten. Es gab weder Informationen zur Gesamtzahl der Akten und deren Speicherbedarf noch Daten zu den einzelnen Akten über die Bearbeitungszeit, Durchlaufzeit, Dauer bis zur Genehmigung, Zahl der Vorschreibungen sowie zur Zahl der unerledigten Akten je Organisationseinheit. Mangels dieser Kennzahlen konnten weder statistische Aussagen getroffen noch eine Effizienzsteigerung im Aktenwesen nachgewiesen werden.

29.2 Der RH kritisierte das Fehlen von Kennzahlen über den Elektronischen Akt, die er für wesentlich hielt, um die Effizienz der Aktenerledigung beurteilen zu können, Schwachstellen aufzuzeigen und Maßnahmen zur Optimierung auszuarbeiten. Er empfahl, automationsunterstützt statistische Kennzahlen der Aktenbearbeitung im ELAK zu erfassen und auszuwerten.

Revisorenrolle im ELAK

29.3 *Laut Stellungnahme des BKA hätten die bisher für die Einrichtung eines Datawarehouse angegebenen hohen Umsetzungskosten eine Ermittlung von Kennzahlen verhindert. Nunmehr sollen andere Umsetzungsvarianten evaluiert werden.*

30.1 Um eine Kontrolle¹⁾ des Verwaltungshandelns im Rahmen des ELAK zu ermöglichen, war die Benutzerrolle des Revisors eingerichtet. Diese war sowohl für interne, als auch für externe Kontrollorgane – mit Lesezugriff ohne jegliche Änderungsmöglichkeit – vorgesehen.

¹⁾ Der RH ist aufgrund der verfassungs- und einfachgesetzlichen Rechtslage befugt, in sämtliche prüfungsrelevante Unterlagen Einsicht zu nehmen. Wie der RH bereits im Tätigkeitsbericht „Reihe Bund 2005/13“ ausführte, bestehe im einschlägigen Schrifttum kein Zweifel darüber, dass angesichts des weit reichenden Verfassungsauftrages zur Gebarungskontrolle alle überprüften Stellen ohne Rücksicht auf sonst bestehende Verschwiegenheitsgebote dem RH alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Einsicht selbst in vertrauliche Unterlagen zu dulden haben.

Die Zugriffsrechte bzw. Suchfunktion der Revisorenrolle bezogen sich auf eine Organisationseinheit, deren Geschäftsstücke waren damit in jedem beliebigen Bearbeitungsstatus einsehbar. Die pauschale Zuordnung von Revisorenrechten für ein ganzes Ressort war nicht möglich, es konnten aber an den Revisor jeweils einzelne Zugriffsrechte für beliebige Sektionen und Abteilungen etc. zugeteilt werden.

Die Revisorenrolle war auf die im ELAK definierten Kategorien „Standard“, „unter Verschluss“, „Eingeschränkt“ und „Geheim für Akten“ von Geschäftsfällen beschränkt. Auf Akten der Klassifizierung „vertraulich“ gemäß Informationssicherheitsgesetz und „geheim“ gemäß ELAK-Kategorisierung war kein Zugriff in der Revisorenrolle vorgesehen.²⁾ In beiden Fällen war die Einsichtnahme laut § 1 (2) des Informationssicherheitsgesetzes nur unter Mitwirkung des zuständigen Informationssicherheitsbeauftragten möglich.

²⁾ Anmerkung: ab November 2008 für Revisoren offen

Schriftgut, das ausschließlich beim Bundeskanzler, Vizekanzler oder dem jeweiligen Bundesminister anfällt und nicht beim Nachfolger verbleiben soll, war gemäß § 6 (3) des Bundesarchivgesetzes unverzüglich nach dem Ausscheiden des Organwalters aus seiner Funktion dem Österreichischen Staatsarchiv zu übergeben. Anschließend wurden diese Daten im ELAK gelöscht. Für eine Einsichtnahme im Staatsarchiv sieht § 6 (3) des Bundesarchivgesetzes die Zustimmung des seinerzeitigen Funktionsinhabers vor.

Dokumenten-
managementsystem

30.2 Die vorliegende technische Umsetzung der Revisorenrolle ermöglichte dem RH, in die Unterlagen der im ELAK definierten Kategorien Einsicht zu nehmen. Eine ressortweite Aktensuche erforderte Suchläufe je freigeschalteter Organisationseinheit.

31.1 Das Dokumentenmanagementsystem im ELAK war Bestandteil der Basis-Software und erlaubte es, Dateien aller Art mit der vorliegenden Zugriffsrechteverwaltung und hoher Verfügbarkeit zu sichern. Ein Regelwerk über die Verwendung des Dokumentenmanagementsystems fehlte.

Nach dem Roll-Out des ELAK entschieden drei Bundesministerien, das Dokumentenmanagementsystem an Stelle des bisherigen Datenservers einzusetzen. Sie überschritten bereits 2005 den in den pauschalierten Betriebskosten inkludierten, pro Anwender und Jahr maximal vorgesehenen Speicherbedarf. Im Jahr 2006 überschritten weitere fünf Bundesministerien diesen Wert. Das Dokumentenmanagementsystem wurde zur Speicherung dienstlicher, teilweise aber auch privater Textdokumente, Tabellen, Mails und Fotos genutzt.

Der jährliche Zuwachs an Daten im ELAK betrug laut BRZ-GmbH rd. 600.000 Eingangsstücke, 600.000 Akten und rd. 1,90 Mill. Objekte im Dokumentenmanagementsystem. Für den Speichermehrverbrauch gegenüber der Pauschalierung verrechnete die ARGE-ELAK im Jahr 2005 insgesamt rd. 380.000 EUR, 2006 bereits rd. 870.000 EUR. Dies entsprach einem Zuwachs von rd. 130 %.

31.2 Der RH kritisierte, dass das Dokumentenmanagementsystem zur Speicherung beliebiger dienstlicher, teilweise aber auch privater Daten verwendet wurde. Er empfahl,

- ein Regelwerk über die Verwendung des Dokumentenmanagementsystems zu entwickeln. Dabei wäre die private Nutzung zu untersagen, hinsichtlich der dienstlichen Anwendung wären vorzugsweise Objekte mit langfristigem Speicherbedarf vorzusehen;
- einheitliche Richtlinien für den Umgang mit speicherintensiven Dokumenten, z.B. dienstlichen Bilddokumenten (Fotos oder eingescannte Objekte) oder Videos zu entwickeln, die dazu beitragen, den Speicherplatzbedarf zu optimieren.

Anwendung des ELAK

31.3 *Laut Stellungnahme des BKA führe das Dokumentenmanagement, das auch Dokumente mit Zugriffsrechten zur gemeinsamen Bearbeitung versehen lässt, zu einer wesentlichen Effizienzsteigerung des gemeinsamen Arbeitens an gesamthaften Inhalten. Die Anregung des RH zur Ausarbeitung eines Regelwerkes werde aufgegriffen.*

Weitere Entwicklung

32.1 Der Aktenverkehr zwischen den Bundesministerien erfolgte auf elektronischem Wege. Der Aktenverkehr zu den Obersten Organen bzw. zu den Ämtern der Landesregierungen war in vielen Fällen jedoch durch das Ausdrucken und papiermäßige Versenden, also durch einen Medienbruch mit hohem manipulativen Aufwand, gekennzeichnet.

Auch nachgeordnete Dienststellen verfügten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in der Regel nicht über einen Zugang zum Elektronischen Akt des Bundes. Jeder Aktentransfer zu einer nachgeordneten Dienststelle hatte daher einen Medienbruch zur Folge. Eine gesamthafte Strategie für die Weiterentwicklung und Optimierung des ELAK fehlte.

32.2 Der RH empfahl, im Rahmen einer zu erstellenden strategischen Planung für eine Weiterentwicklung und Optimierung des ELAK auch einen Schwerpunkt für die weitere papierlose Aktenübertragung zu setzen. Ein genereller elektronischer Aktenverkehr würde nicht nur den Medienbruch durch das Ausdrucken, sondern auch den Aufwand einer nochmaligen Eingabe in die lokalen IT-Systeme vermeiden.

Hinsichtlich der nachgeordneten Dienststellen wäre aus Gründen der Kompatibilität eine weitgehend bundeseinheitliche Lösung der elektronischen Aktengestaltung anzustreben. Der RH empfahl daher, den Bedarf, die erforderliche Funktionalität und die Service-Level-Anforderungen in den nachgeordneten Dienststellen zu erheben. Darauf aufbauend sollte eine Kosten-Nutzen-Analyse darlegen, ob bzw. in welchem Umfang eine elektronische Aktengestaltung in nachgeordneten Dienststellen eingeführt werden soll.

32.3 *Laut Stellungnahme des BKA werde aufgrund der Anregung des RH bereits an einer elektronischen Kommunikation zu nachgeordneten Dienststellen in einzelnen Ressorts gearbeitet. Das BKA werde auch eine entsprechende Initiative ergreifen, den papierlosen Aktenaustausch weiter zu forcieren.*

- 33.1** Die vom RH angeführten Empfehlungen würden teilweise eine Reduzierung des Leistungsumfanges in technischer und funktionaler Hinsicht mit sich bringen. Die Durchführung dieser Systemänderungen könnte allerdings bei Änderung der Verträge auch die Fortsetzung der gemeinsamen ELAK-Anwendung gefährden, weil einige Bundesministerien laut Auskunft zwischenzeitlich Individuallösungen bevorzugen würden.
- 33.2** Der RH vertrat dazu die Ansicht, dass die Einheitlichkeit des ELAK in den Bundesministerien und dessen zentrale Betriebsführung beibehalten werden sollte, weil dies
- eine einheitliche Administration, Wartung und Nutzung,
 - eine integrierte Kommunikation zwischen den Ressorts und
 - die wirtschaftliche Umsetzung von ressortübergreifenden E-Governmentprojekten gewährleistet.

Der RH empfahl dem BKA, eine Initiative zur Koordination der Bundesministerien betreffend den Einsatz und die Weiterentwicklung von elektronischen Geschäftsfall- und Aktenbearbeitungssystemen zu ergreifen.

- 33.3** *Laut Stellungnahme des BKA werde eine entsprechende Anpassung des Bundesministeriengesetzes 1986 angestrebt.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 34** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Eine automationsunterstützte Erfassung von statistischen Kennzahlen, wie etwa die Zahl der Akten, die Bearbeitungsdauer, die Durchlaufzeiten, der Speicherbedarf, wäre im ELAK einzurichten. (TZ 29)
- (2) Ein ressortübergreifender Abschlussbericht mit einer Analyse der Zielerreichung und des Nutzens wäre als Grundlage für die Weiterentwicklung des ELAK auszuarbeiten. (TZ 18)
- (3) Künftige Projekte zur Weiterentwicklung des ELAK sollten auch die Optimierung von Arbeitsabläufen berücksichtigen. (TZ 4)

(4) Um die Einheitlichkeit des ELAK in den Bundesministerien und dessen zentrale Betriebsführung zu gewährleisten, sollte das BKA eine Initiative zur Koordination der Bundesministerien betreffend den Einsatz und die Weiterentwicklung von elektronischen Geschäftsfall- und Aktenbearbeitungssystemen ergreifen. (TZ 33)

(5) Im Rahmen der zu erstellenden strategischen Planung für eine Weiterentwicklung und Optimierung des ELAK wäre auch die papierlose Aktenübertragung schwerpunktmäßig zu behandeln. (TZ 32)

(6) Vor Vertragsunterzeichnung wäre eine konsolidierte Fassung der Leistungsbeschreibung und vertraglichen Vereinbarungen zu erstellen, um einen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer akkordierten Vertragsinhalt zu gewährleisten. (TZ 11)

(7) Der Funktionenkatalog des Referenzsystems wäre im Sinne der Rückführung auf einheitliche Arbeitsabläufe und auf eine verstärkte Ausrichtung auf den Standard des Softwareherstellers zu überarbeiten. Damit sollten auch Einsparungen bei den Kosten der Qualitätssicherung verbunden sein. (TZ 26)

(8) Eine Reduzierung der Anforderung der Rücksetzbarkeit des Gesamtdatenbestandes auf zehn Tage sollte diskutiert werden. Dies würde Einsparungen bei den Speichermedien und beim Personalaufwand mit sich bringen. (TZ 21)

(9) Es sollte evaluiert werden, ob das Speichersystem nach schnellen Datenspeichern für unmittelbar benötigte Daten und langsame, kostengünstigere Speicher für abgeschlossene Geschäftsfälle aufgeteilt werden sollte, um die Ausgaben für Speicher entsprechend zu reduzieren. (TZ 22)

(10) Das tatsächliche Antwortzeitverhalten sollte auf Systemebene gemessen werden. Dies würde den monatlichen Betreuungsaufwand der Referenz-PCs vermeiden und ein Einsparungspotenzial von rd. 50.000 EUR jährlich mit sich bringen. (TZ 23)

(11) Das Informations- und Kommunikationstechnik-Board (IKT-Board) sollte die Möglichkeit einer bundeseinheitlichen Standard PC-Konfiguration evaluieren. (TZ 24)

(12) Eine Stornierung der Wartung des computerunterstützten Trainingsprogrammes sollte jährliche Einsparungen von rd. 281.000 EUR mit sich bringen. (TZ 25)

(13) In den Ausschreibungsunterlagen wäre für die Teststellung der Zeitpunkt der Erfüllung der Muss- und Kann-Kriterien zu definieren. (TZ 10)

(14) Eine Verringerung der 87 Arten von Zugriffsrechten sollte die Kosten der Qualitätssicherung reduzieren. (TZ 27)

(15) Für einen sparsamen und zweckmäßigen Aktenlauf wären die richtigen Personen/Organisationseinheiten zum richtigen Zeitpunkt in den Ablauf einzubinden und nur die für die Dokumentation des Verwaltungsvollzugs erforderlichen Geschäftsstücke aktenmäßig zu behandeln. (TZ 28)

(16) Ein Regelwerk betreffend die Verwendung des Dokumentenmanagementsystems wäre auszuarbeiten. (TZ 31)

(17) Zwecks Kostenreduzierung wäre die ARGE ELAK nur noch mit jenen administrativen Leistungen zu beauftragen, die nicht von den Ressortadministratoren erledigt werden können. (TZ 19)

(18) Hinsichtlich künftiger Teilnahmen an Ausschreibungen des Bundes von der Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BRZ-GmbH) gemeinsam mit Tochterunternehmen wäre im Einzelfall zu klären, ob die beteiligten Tochterunternehmen als öffentliche Auftraggeber und damit dem Vergaberecht unterliegend zu qualifizieren sind. (TZ 9)