



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Markus Rinderspacher SPD**
vom 07.04.2014

Einheitliche elektronische Akte „ELDORA“ I. und II.

Da laut Medienberichten seit 2005 bei der Staatsregierung die Einführung der regierungsweit einheitlichen elektronischen Akte „ELDORA“, die jedoch trotz eines Machtworts von Ministerpräsident Horst Seehofer bislang nicht funktionieren, umständlich zu nutzen sei, und vom Umweltministerium, dem Wirtschaftsministerium und der Staatskanzlei verweigert werde, läuft, frage ich die Staatsregierung:

Einheitliche elektronische Akte „ELDORA“ I.

1. Wieso verweigern das Umwelt-, das Wirtschaftsministerium und sogar die Staatskanzlei trotz des Machtworts des Ministerpräsidenten mit welcher Begründung die Einführung von „ELDORA“? Wann, in welcher Form, mit welchem Inhalt und welchen Konsequenzen hat der Ministerpräsident dieses Machtwort gesprochen?
2. Welche Kosten sind durch „ELDORA“ jährlich von 2005 bis 2014 bei der Staatsregierung insgesamt und differenziert nach den Ressorts entstanden (z. B. durch externe Beratung, Gutachter und Schulung, durch sächliche Verwaltungsausgaben, durch Investitionen, Weiteres)?
3. Wie viel Arbeitszeit (in Stunden) der Bediensteten und Beschäftigten wurde durch die Einführung und Nutzung von „ELDORA“ jährlich von 2005 bis 2014 bei der Staatsregierung insgesamt und differenziert nach den Ressorts gebunden (z. B. durch Konzeption, Koordination, Gesprächsrunden, Entscheidungen, Schulung, Ausfall des Systems, Problemen bei der Anwendung, Weiteres)?
4. Wie waren die ursprüngliche Konzeption, der ursprüngliche Zeitplan und der ursprüngliche Kostenrahmen für die Einführung von „ELDORA“?
5. Welche Abweichungen gibt es bislang von der ursprünglichen Konzeption, vom ursprünglichen Zeitplan und vom ursprünglichen Kostenrahmen für die Einführung von „ELDORA“ und was sind jeweils die Gründe dafür?
6. Welche Maßnahmen wurden bislang in die Wege geleitet, um die aufgetretenen Probleme und Verzögerungen zu beseitigen, die regierungsweite Einführung von „ELDORA“ zu gewährleisten und zu welchen Erfolgen haben diese Maßnahmen geführt?

Einheitliche elektronische Akte „ELDORA“ II.

1. Wann wird nach aktuellem Zeitplan „ELDORA“ regierungsweit eingeführt sein und welche Maßnahmen werden ergriffen, um diesen Zeitplan zu verwirklichen?
2. Gibt es mittlerweile Pläne der Staatsregierung, aus „ELDORA“ komplett auszusteigen, wenn ja, mit welcher Begründung und mit welchem Zeitplan?
3. Welche fachlichen Bewertungen über „ELDORA“ im Vergleich zu anderen Systemen liegen der Staatsregierung vor bzw. welche fachlichen Bewertungen hat die Staatsregierung aktiv eingeholt, wie sehen diese Bewertungen aus und welche Schlussfolgerungen hat die Staatsregierung daraus gezogen?
4. Wann und wie oft war ggf. das Kabinett in welcher Form und mit welchem Inhalt mit „ELDORA“ befasst? Welche Beschlüsse mit welchen Inhalten hat ggf. das Kabinett zu „ELDORA“ gefasst?
5. Wann, wie oft, mit welchen Personen und welchen Inhalten waren jeweils die Spitzen der Ministerien/Staatskanzlei (Minister, Staatssekretär, Amtschef) und die Ebenen der Abteilungsleiter mit „ELDORA“ befasst?
6. Unter welchen Kriterien wurde von welchen Personen und Gremien, wann und mit welcher Begründung die Entscheidung für „ELDORA“ getroffen?
7. Welche Personen und Gremien innerhalb der Staatsregierung sind mit welchen Kompetenzen für die Einführung von „ELDORA“ zuständig? Welches Ministerium/Staatskanzlei hat mit welchen Personen die Federführung bei der Einführung von „ELDORA“?

Antwort

des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 27.06.2014

Die Schriftlichen Anfragen betreffend Einheitliche elektronische Akte „ELDORA“ I und II wird im Einvernehmen mit der Staatskanzlei und den Staatsministerien wie folgt beantwortet:

Einheitliche elektronische Akte „ELDORA“ I.

1. Wieso verweigern das Umwelt-, das Wirtschaftsministerium und sogar die Staatskanzlei trotz des Machtworts des Ministerpräsidenten mit welcher Begründung die Einführung von „ELDORA“? Wann, in welcher Form, mit welchem Inhalt und welchen Konsequenzen hat der Ministerpräsident dieses Machtwort gesprochen?

Weder die Staatskanzlei noch die genannten Ressorts verweigern die Einführung der elektronischen Akte. Die Staatskanzlei führt seit 2011 die Akten in elektronischer Form und hat vor Kurzem ihre bisherige Software durch die eGov-Suite Bayern der Firma Fabasoft abgelöst. Auch das Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie¹ wird auf die eGov-Suite Bayern umstellen. Das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz sowie das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (als ehemaliger Teil des Umweltressorts) führen die elektronische Akte mit der Software VISkompakt der Firma PDV-Systeme ein. Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz wurde bereits vor der zentralen Beschaffung eines Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems (DMS/VBS) für den Freistaat Bayern im Jahr 2005 ein System beschafft und im Geschäftsbereich nahezu flächendeckend eingeführt, weshalb eine aus Gründen des Investitionsschutzes vorübergehende Ausnahme von der Nutzung der Basiskomponente ELDORA besteht, die auch für das Projekt eAkte gilt².

2. Welche Kosten sind durch „ELDORA“ jährlich von 2005 bis 2014 bei der Staatsregierung insgesamt und differenziert nach den Ressorts entstanden (z. B. durch externe Beratung, Gutachter und Schulung, durch sächliche Verwaltungsausgaben, durch Investitionen, Weiteres)?

Die Ausgaben für das Projekt ELDORA/eAkte werden teilweise zentral vom federführenden Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, teilweise aber auch dezentral von der Staatskanzlei und den Ressorts geplant sowie bewirtschaftet.

Es erfolgt eine überschlägige Aufstellung der Ausgaben (ausgewiesen in 1.000 €). Auf die Darstellung der Kosten für das aktuell laufende Haushaltsjahr 2014 wird verzichtet.

Die Sachausgaben (ohne Personalkosten) für die Staatskanzlei, die Ressorts und den Obersten Rechnungshof in den Jahren 2005 bis 2013 gestalten sich wie folgt:

- 1 Im Rahmen der Beantwortung werden grundsätzlich die aktuellen Ressortbezeichnungen entsprechend der derzeit gültigen Fassung der Redaktionsrichtlinie verwendet.
- 2 Die eGov-Suite Bayern war zunächst Basiskomponente und deren Einführung im **Projekt ELDORA** (Elektronische Dokumentenbearbeitung mit Recherche und Aktenverwaltung) organisiert. Seit der Ministerratsbehandlung am **07.01.2013** firmiert das Projekt ELDORA unter dem Namen **Projekt eAkte**.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	SUMME (Tsd. €)
StK				4		7	12	1		24
StMI	2.770	1.150	960	1.340	1.930	1.500	1.130	1.770	590	13.140
StMJ					20	140		560	140	860
StMBW	81	599	298	415	389	233	31	13	27	2.086
StMFLH	20	40	100	40		50	320	170	100	840
StMWi	39	79	234	103	14	30	39	7	12	557
StMELF	4	56	30	14	15	39	32	1		191
StMAS					44	91	36	3	28	202
ORH									30	30
										17.930

Die betriebswirtschaftlich erfassten Sachkosten (ohne Personalkosten) für den zentralen Betrieb in den Rechenzentren³ stellen sich wie folgt dar:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	SUMME (Tsd. €)
IT-DLZ		341	388	587	698	684	802	1.090	1.490	6.080
RZ Nord		125	343	67	282	228	215	333	320	1.913
										7.993

3. Wie viel Arbeitszeit (in Stunden) der Bediensteten und Beschäftigten wurde durch die Einführung und Nutzung von „ELDORA“ jährlich von 2005 bis 2014 bei der Staatsregierung insgesamt und differenziert nach Ressorts gebunden (z. B. durch Konzeption, Koordination, Gesprächsrunden, Entscheidungen, Schulung, Ausfall des Systems, Problemen bei der Anwendung, Weiteres)?

Der Staatsregierung liegen für eine detaillierte Beantwortung dieser Frage keine Daten vor und können rückwirkend in das Jahr 2005 auch nicht nachträglich ermittelt werden. Die Einführung der elektronischen Akte erfolgt sowohl übergreifend in der Staatsverwaltung als auch in den einzelnen behördlichen Einführungsprojekten in Projektstrukturen. Die insofern tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfüllen überwiegend neben ihren Aufgaben im Projekt ELDORA/eAkte auch andere Aufgaben.

Nachfolgend werden die für den Betrieb von ELDORA/eAkte in den beiden Rechenzentren (im IT-DLZ liegen entsprechende Erfassungen erst ab 2006 vor) und dem Kompetenzzentrum DMS bei der Regierung von Schwaben (CC DMS) angefallenen (Brutto)Arbeitsstunden, dargestellt:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Std. gesamt
IT-DLZ	k.A.	6.386	7.190	5.378	9.265	12.502	12.119	10.989	9.009	72.838
RZ Nord	643	965	6.443	5.812	2.373	2.533	2.427	4.872	6.994	33.062
CC DMS	6.432	11.256	15.252	16.257	15.625	14.535	13.350	12.018	12.896	117.621
										223.521

4. Wie waren die ursprüngliche Konzeption, der ursprüngliche Zeitplan und der ursprüngliche Kostenrahmen für die Einführung von „ELDORA“?

Die Staatsregierung hat 2002 im Rahmen des E-Government-Gesamtkonzepts beschlossen, einheitliche, verwaltungsübergreifende Basiskomponenten mit dem Ziel der Vereinheitlichung der IuK-Binnenstruktur der Staatsverwaltung einzuführen. Auf Grundlage der entsprechenden Ministerratsbeschlüsse von 2003 sollte unter Federführung des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr ein einheitliches DMS/VBS flächendeckend für die gesam-

- 3 Die elektronische Akte wird im IT-Dienstleistungszentrum des Freistaats Bayern (IT-DLZ) sowie im Rechenzentrum Nord (RZ Nord) betrieben.

te Staatsverwaltung eingeführt werden. Angestrebt war zunächst, die Einführung bis Ende 2007 abzuschließen. Im weiteren Projektverlauf wurden aufgrund aktueller Entwicklungen der Umsetzungsumfang und die Umsetzungszeiträume in weiteren Kabinettsentscheidungen konkretisiert und entsprechend angepasst. Insbesondere hat das Kabinett mit Beschluss vom 06.10.2010 eine umfangreiche Evaluierung und entsprechende anwenderorientierte Fortentwicklung des DMS/VBS beauftragt. Die Einführung der elektronischen Akte in der Staatsverwaltung soll entsprechend Kabinettsbeschluss vom 07.01.2013 im Rahmen der zur Verfügung stehenden (Plan-)Stellen und Haushaltsmittel bis Ende 2015 erfolgen.

Im Jahr 2004 wurde der Mittelbedarf zur Einführung des DMS/VBS in den Jahren 2005 bis 2009 auf ein Beschaffungsvolumen von ca. 36 Mio. € geschätzt, der im Frühjahr 2008 auf einmalige Kosten von 50 Mio. € und jährliche Kosten von rund 8,5 Mio. € fortgeschrieben wurde. In einer im Herbst 2011 durchgeführten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurden die laufenden Kosten für den Betrieb der eGov-Suite Bayern abhängig vom konkreten Nutzeraufwuchs für die kommenden Jahre von 2 bis 4 Mio. € pro Jahr ermittelt.

5. Welche Abweichungen gibt es bislang von der ursprünglichen Konzeption, vom ursprünglichen Zeitplan und vom ursprünglichen Kostenrahmen für die Einführung von „ELDORA“ und was sind jeweils die Gründe dafür?

Die Umstellung auf elektronische Aktenführung in der Staatsverwaltung ist ein langwieriger Prozess, der aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen kontinuierlicher Nachsteuerung bedarf. Auch ist eine ständige Fortentwicklung insbesondere im Hinblick auf Neuerungen der Technik notwendig.

6. Welche Maßnahmen wurden bislang in die Wege geleitet, um die aufgetretenen Probleme und Verzögerungen zu beseitigen, die regierungsweite Einführung von „ELDORA“ zu gewährleisten und zu welchen Erfolgen haben diese Maßnahmen geführt?

1. Aufgrund der Vorgaben des Ministerrats vom 06.10.2010 wurde erreicht, dass
 - mit der seit 2012 eingesetzten Softwareausprägung ein **eigenständiges und einheitliches Produkt für den Freistaat Bayern** vorliegt, in das die bayernspezifischen Anforderungen an das DMS/VBS integriert worden sind und damit Versionswechsel und Pflege deutlich erleichtert wurden,
 - die **Software in ihrer Nutzerfreundlichkeit** am Maßstab ressortübergreifend relevanter Anforderungen sukzessive **weiter optimiert** wird. In einem ersten Schritt sind mit der seit Januar 2012 eingesetzten neuen Version der Software mehr als die Hälfte der vorrangig umzusetzenden ressortübergreifend ermittelten ergonomischen Verbesserungen umgesetzt. Der weitere Optimierungsprozess läuft,
 - die **Software flexibel** sowohl als Registratur-Lösung als auch zur Führung der elektronischen Akte (DMS) als auch als Workflow-Lösung (DMS und VBS) **eingesetzt** werden kann.
2. Wesentlich waren auch die Vorgaben der Kabinettsbehandlung am 07.01.2013, die zu einer Neuausrichtung im Projekt eAkte geführt haben (vgl. auch Antwort zu Frage

4, „ELDORA“ I). Die wesentlichen Eckpunkte dieser Beschlussfassung sind:

- Einführung der elektronischen Akte (ohne VBS) in der Staatsverwaltung bis Ende 2015; die Einführung des Workflows (VBS) ist optional
- Vorgabe der eGov-Suite Bayern als einheitlich einzusetzendes Softwarewerkzeug, aber **Wahlfreiheit der Staatskanzlei und der Ressorts bezüglich der konkreten Einführungsstrategie** in den jeweiligen Geschäftsbereichen
- Aufgabe der Basiskomponente „ELDORA“ zugunsten einer **Finanzierungs- und Einführungsverantwortung der Staatskanzlei und der Ressorts**
- **Aufgabe der Stelleneinsparverpflichtung**; entsprechend früherer Festlegungen war die Einführung der elektronischen Akte an die Einsparung von 224 Planstellen gekoppelt; dies stellte ein erhebliches Akzeptanzhemmnis dar.

3. Zur Verwirklichung der Vorgaben des Ministerrats und der Nutzung von Synergien zum wirtschaftlichen Einsatz der Software wurde eine ressortübergreifende Kooperation unter Federführung des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr gegründet. Die Rahmenbedingungen für die partnerschaftliche Zusammenarbeit wurden in einer ressortübergreifenden Vereinbarung geregelt. Diese sieht insbesondere eine schlanke und effiziente Projektorganisation, die Voraussetzungen der Entscheidungsfindung, die Anforderungen an die Federführung des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr sowie die Grundlagen für die Finanzierung der Sach- und Personalaufwände (Umlagefinanzierung) vor. Entsprechend dem Anteil der Nutzer im Endausbau haben die Kooperationspartner Stellenanteile an die Rechenzentren und das CC DMS abzugeben und sich an der Finanzierung der zentralen Sachkosten im Projekt zu beteiligen. In den letzten Jahren konnte damit die bedarfsgerechte Aufstockung des Personals in den Rechenzentren und im CC DMS erreicht werden.

4. Der IT-Beauftragte der Bayerischen Staatsregierung hat seit Anfang dieses Jahres ein Controlling zur Fortschrittsbeurteilung eingeführt. Zum Projektfortschritt gibt es regelmäßige Berichte im Kabinett.

II. Einheitliche elektronische Akte „ELDORA“ II

1. Wann wird nach aktuellem Zeitplan „ELDORA“ regierungsweit eingeführt sein und welche Maßnahmen werden ergriffen, um diesen Zeitplan zu verwirklichen?

Der Ministerrat hat mit seinem Beschluss vom 07.01.2013 die Staatskanzlei und die Ressorts beauftragt, die elektronische Akte bis Ende 2015 in der Staatsverwaltung einzuführen. Die Einführungsplanung, also welche Behörde zu welchem Zeitpunkt auf die elektronische Akte umstellt, sowie die Einführungsstrategie, d. h. in welcher Form diese eingeführt wird (iterativ oder im Rahmen einer großen Aktion, mit elektronischer Vorgangsbearbeitung oder nur als elektronische Akte), wurden explizit in die Eigenverantwortung der Staatskanzlei und der Ressorts übergeben.

Um das ehrgeizige Zeitziel „Einführung bis Ende 2015“ zu erreichen, soll eine kontinuierliche Fortschrittskontrolle stattfinden (s. o.).

2. Gibt es mittlerweile Pläne der Staatsregierung, aus „ELDORA“ komplett auszusteigen, wenn ja, mit welcher Begründung und mit welchem Zeitplan?

Nein.

3. Welche fachlichen Bewertungen über „ELDORA“ im Vergleich zu anderen Systemen liegen der Staatsregierung vor bzw. welche fachlichen Bewertungen hat die Staatsregierung aktiv eingeholt, wie sehen die Bewertungen aus und welche Schlussfolgerungen hat die Staatsregierung daraus gezogen?

Im Vorfeld des Ausschreibungsverfahrens hat eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe in den Jahren 2003 und 2004 fachliche Kriterien für das einzusetzende DMS/VBS festgelegt. Diese Leistungskriterien waren Maßstab für die Auswahl des Softwarewerkzeugs.

Seitens des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr wurden und werden zusammen mit dem CC DMS andere am Markt etablierte Systeme betrachtet und bewertet. Festzustellen ist, dass jedes System zunächst an die spezifischen Anforderungen der Behörden anzupassen wäre. Diese Erkenntnis deckt sich mit den Erfahrungen in den anderen Bundesländern.

Die eGov-Suite Bayern der Firma Fabasoft ist ein geeignetes Werkzeug zur Einführung eines DMS/VBS in der bayerischen Staatsverwaltung. Zwischenzeitlich ist die Software in mehr als 30 Behörden aller Verwaltungsebenen mit insgesamt knapp 10.000 Anwendern im Einsatz.

4. Wann und wie oft war ggf. das Kabinett in welcher Form und mit welchem Inhalt mit „ELDORA“ befasst? Welche Beschlüsse mit welchen Inhalten hat ggf. das Kabinett zu „ELDORA“ gefasst?

Das Kabinett war seit den im Rahmen des E-Government-Gesamtkonzepts erfolgten Grundsatzentscheidungen in den Jahren 2002 und 2003 (vgl. Antwort zu Frage 4, ELDORA I) mehrfach mit dem Thema ELDORA/eAkte befasst. Die Behandlungen erfolgten im Wesentlichen, um rechtliche Rahmenbedingungen und entsprechend dem Projektverlauf notwendige Vorgaben für die Umsetzung zu beschließen. Die Kabinettsentscheidungen vom 06.10.2010 und 07.01.2013 sind insofern besonders hervorzuheben.

5. Wann, wie oft, mit welchen Personen und welchen Inhalten waren jeweils die Spitzen der Ministerien/Staatskanzlei (Minister, Staatssekretär, Amtschef) und die Ebene der Abteilungsleiter mit „ELDORA“ befasst?

Grundsätzliche Fragen zur Projektorganisation, der Ressourcenplanung und der Koordination wurden und werden

im Rat der Ressort-CIOs (Abteilungsleiter Ebene) bzw. seit 2013 im Rahmen des Projekts eAkte im Lenkungsausschuss eAkte (Abteilungsleiter Ebene) getroffen.

Die politischen Spitzen sowie die Amtschefs der obersten Dienstbehörden waren im Vorfeld der entsprechenden Kabinettsbehandlungen im Rahmen der üblichen Kabinettsvorbereitung involviert.

6. Unter welchen Kriterien wurde von welchen Personen und Gremien, wann und mit welcher Begründung die Entscheidung für „ELDORA“ getroffen?

Die Entscheidung für die eGov-Suite Bayern wurde im Rahmen einer europaweiten Ausschreibung getroffen. Im Rahmen dieses Vergabeverfahrens kamen sechs Produkte in die engere Wahl. Aus diesen Produkten wurde nach umfangreichen Tests durch eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe und unter Mitwirkung eines externen Beratungsunternehmens eine Auswahl getroffen. Die Entscheidung für das Produkt der Firma Fabasoft traf der für das Vergabeverfahren etablierte Lenkungsausschuss, bestehend aus Vertretern der damaligen Innen-, Justiz-, Kultus-, Landwirtschafts-, Arbeits- und Wissenschaftsministerien sowie des Hauptpersonalrates beim Innenministerium am 18.03.2005.

7. Welche Personen und Gremien innerhalb der Staatsregierung sind mit welchen Kompetenzen für die Einführung von „ELDORA“ zuständig? Welches Ministerium/Staatskanzlei hat mit welchen Personen die Federführung bei der Einführung von „ELDORA“?

Die Zuständigkeit und Verantwortung für die Einführung der elektronischen Akte in den jeweiligen Geschäftsbereichen liegt bei der Staatskanzlei und den Ressorts.

Die Staatskanzlei und die die eGov-Suite Bayern nutzenden Ressorts haben sich unter der Federführung des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu einer Kooperation zusammengeschlossen. Grundlegende Entscheidungen werden im Lenkungsausschuss eAkte (Abteilungsleiter Ebene) getroffen. Operative Entscheidungen und die Vorbereitung der Entscheidungen des Lenkungsausschusses obliegen der Arbeitsgruppe eAkte (Sachgebiets-/Referatsleiter Ebene). Die Federführung des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr umfasst im Rahmen der Projektleitung insbesondere das Vertragsmanagement mit dem Softwarehersteller, die Koordinierung der Rechenzentren und des CC DMS, die Begleitung der Softwarefortentwicklung sowie die Prüfung organisatorischer und rechtlicher Fragestellungen.