

Initiativprüfung

Bericht

## Elektronischer Akt in der öö. Landesverwaltung



## Auskünfte

Oberösterreichischer Landesrechnungshof  
A-4020 Linz, Promenade 31  
Tel.: (+43 732) 7720-11426  
Fax: (+43 732) 7720-214089  
E-Mail: [post@lrh-ooe.at](mailto:post@lrh-ooe.at)  
[www.lrh-ooe.at](http://www.lrh-ooe.at)

## Impressum

**Herausgeber:**  
Oberösterreichischer Landesrechnungshof  
A-4020 Linz, Promenade 31  
**Redaktion:**  
Oberösterreichischer Landesrechnungshof  
**Herausgegeben:** Linz, im August 2013

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Kurzfassung .....</b>	<b>1</b>
<b>Elektronischer Akt in der öö. Landesverwaltung .....</b>	<b>5</b>
<b>Chronologie der bisherigen Einführung des ELAK.....</b>	<b>6</b>
<b>Ziele und Zielerreichung bzw. angestrebter Nutzen.....</b>	<b>7</b>
<b>Einführung des ELAK bis zum Prüfungszeitpunkt.....</b>	<b>9</b>
Konzeption.....	10
Vergabe .....	11
Verfahrensverlauf .....	11
Customizing.....	12
Pilotierung mit notwendiger Anpassung der Funktionalität des IT-Produktes .....	12
Aussetzung des Rollout - Aktivitäten auf Abteilung IT beschränkt.....	14
Neue Projektstruktur samt Ausrollung.....	15
Rollout-Konzept 2008.....	15
Neustart des Rollout mit der Abteilung Personal .....	16
Neuer Projektauftrag für die ELAK-Einführung im September 2011.....	17
Rollout-Teams .....	17
Projektabschluss und Evaluierung .....	18
<b>Ressourceneinsatz für die Einführung und den Betrieb .....</b>	<b>18</b>
Gesamtausgaben .....	18
Interne Ressourcen .....	20
<b>Sonstige Feststellungen .....</b>	<b>21</b>

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS/GLOSSAR

### A

<b>Abt.</b>	Abteilung (des Amtes der öö. Landesregierung)
-------------	---

### C

<b>Customizing</b>	Anpassung eines Produktes an die Bedürfnisse des Kunden
--------------------	---

### D

<b>DMS</b>	Dokumentenmanagement-System
------------	-----------------------------

### E

<b>eGovernment</b>	Elektronische Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung
<b>ELAK</b>	Elektronischer Akt
<b>Elvis</b>	Elektronisches Verwaltungs-Informationssystem = Bezeichnung des elektronischen Aktes in der öö. Landesverwaltung
<b>EU</b>	Europäische Union

### H

<b>Hybrid-Akt</b>	Akt, der einen elektronischen Teil und einen Teil in Papier enthält
-------------------	---

### I

<b>IT</b>	Informationstechnologie
-----------	-------------------------

### L

<b>LA</b>	Lenkungsausschuss
<b>LAD</b>	Landesamtsdirektor
<b>„Länderstandard“</b>	Eine Version des IT-Produktes elektronischer Akt, in die der Softwarehersteller Anforderungen einfließen ließ, die in einem Arbeitskreis von mehreren öffentlichen Verwaltungen erarbeitet wurden
<b>LDZ</b>	Landesdienstleistungszentrum
<b>LRH</b>	Oö. Landesrechnungshof

### N

<b>NAO</b>	Neue Amtsorganisation des Amtes der öö. Landesregierung (ab 1.1.2008 in Kraft)
------------	--

### O

<b>OE</b>	Organisationsentwicklung
-----------	--------------------------

**R**

<b>Rollout</b>	Ausrollung, Einführung des elektronischen Aktes in der Landesverwaltung
<b>Rollout-Team</b>	Team, das die Organisationseinheiten bei der Einführung des elektronischen Aktes unterstützt

**U**

<b>Userinnen und User</b>	Benutzerinnen und Benutzer
---------------------------	----------------------------

**V**

<b>VZÄ</b>	Vollzeitäquivalent
------------	--------------------

**W**

<b>WF</b>	Workflow
-----------	----------

## Elektronischer Akt in der öö. Landesverwaltung

### Geprüfte Stelle(n):

Direktion Präsidium

Für Auskünfte standen auch Abteilungen der Direktionen Finanzen, Personal, Soziales und Gesundheit, Umwelt- und Wasserwirtschaft sowie Verfassungsdienst und Bezirkshauptmannschaften zur Verfügung.

### Prüfungszeitraum:

Anfang Februar 2013 bis Ende April 2013

### Rechtliche Grundlage:

Initiativprüfung im Sinne des § 4 Abs. 1 Z. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Z. 1 des Oö. LRHG, LGBl. Nr. 38/1999 idgF

### Prüfungsziel – und gegenstand:

Gegenstand der Initiativprüfung war das Projekt zur Einführung des elektronischen Aktes (ELAK) in der öö. Landesverwaltung von der Grundkonzeption bis zum Stand der Implementierung in den einzelnen Dienststellen zum Prüfungszeitpunkt.

### Prüfungsteam:

Barbara Spindelbalker (Prüfungsleiterin), Mag. Ronald Gruber, Manfred Holzer-Ranetbauer, Ing. Norbert Sterrer, MPA, BA

### Prüfungsergebnis:

Das vorläufige Ergebnis der Prüfung wurde dem Landesamtsdirektor sowie Vertreterinnen und Vertretern der Direktion Präsidium und der Direktion Personal in der Schlussbesprechung am 2. Juli 2013 zur Kenntnis gebracht.

### Legende:

Nachstehend werden in der Regel punktweise die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den LRH (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck) sowie die allfällige Gegenäußerung des LRH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

In Tabellen und Anlagen des Berichtes können bei der Summierung von gerundeten Beträgen und Prozentangaben durch die EDV-gestützte Verarbeitung der Daten rundungsbedingte Rechendifferenzen auftreten.

## KURZFASSUNG

### (1) Elektronischer Akt (ELAK) für eine moderne, zukunftsorientierte Verwaltung

Der ELAK in der öö. Landesverwaltung umfasst ein Dokumentenmanagement-System (DMS), in dem der gesamte Schriftverkehr (vom Eingang über die Erledigung bis zur Archivierung) elektronisch erfolgen soll und ein Workflow-System (WF), das alle Aktivitäten der Bearbeitung elektronisch abbildet. Im Endausbau sollen 5.500 Lizenzen genutzt werden. Anfang Februar 2013 waren 1.000 Userinnen und User aktiv. Die Konzeption des Projektes begann Ende der 1990er Jahre, die Vollausröllung ist bis 2018 geplant. Es ist eines der umfangreichsten Reformprojekte der letzten Jahre, weil es sich auf die Arbeitsweise aller Bediensteten und auf die Verwaltungsabläufe auswirkt (Berichtspunkt 1.2.).

### (2) Zielerreichung konnte nicht umfassend bewertet werden – erst ein Fünftel der Lizenzen ausgerollt

Im Projektauftrag vom Oktober 1999 wurde ein umfangreicher Zielkatalog definiert, insbesondere

- die Effizienz- und Qualitätssteigerung im Dokumentenbereich,
- die Reduktion des Sach- und Personalaufwandes bzw. die Erhöhung des Nutzens sowie
- die Möglichkeit eines elektronischen Amtsweges für die Bürgerinnen und Bürger.

Kriterien zur Messung der Zielerreichung waren nicht definiert. Der ELAK kann einen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsabläufe leisten; voll ausgeschöpft werden können die Optimierungspotentiale aber erst nach Vollausröllung. Eine Bewertung der Zielerreichung insbesondere im qualitativen Bereich (z. B. durchgängige Aktenabläufe, Optimierung der Prozesse) war zum Prüfungszeitpunkt nicht umfassend möglich (Berichtspunkt 3.2. – VERBESSERUNGSVORSCHLAG I).

Der Personalstand im Kanzleibereich wurde seit Beginn des Projektes um 40 Bedienstete reduziert. Insgesamt wird lt. Angaben der Kanzleileitung nach der Vollausröllung eine Personalreduktion von 90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern realisierbar sein. In welchem Ausmaß ein Produktivitätsgewinn in der gesamten Landesverwaltung erreichbar ist, konnte zum Prüfungszeitpunkt nicht belegt und daher nicht verifiziert werden (Berichtspunkt 4.2.).

### (3) Bisheriger Projektverlauf: sehr lange Projektdauer – Zeitplan bis 2018 ist unbedingt einzuhalten

Nachfolgende Punkte zeigen einen Überblick über die wesentlichsten Phasen und Meilensteine des Projektes zur Einführung des ELAK seit 1999:

- In der **Konzeptionsphase** erarbeitete das Projektteam (bestehend aus Mitarbeitern des Präsidiums, der Abt. IT sowie des Landesarchivs) bis 2001 ein Grundsatzkonzept, das in weiterer Folge Basis für die Ausschreibung war (Berichtspunkt 6.2.).
- Das **Vergabeverfahren** begann im August 2001, die rechtskräftige Zuschlagserteilung erfolgte Ende 2002. Als Folge des Einspruchs eines Bieters leistete das Land 2010 eine Vergleichszahlung von 0,5 Mio. Euro an ihn (Berichtspunkt 7.2.).

- Mit Jänner 2005 starteten 52 Userinnen und User den **Pilotbetrieb** im Präsidium und im Büro Landesamtsdirektor, ab 2006 wurde der Pilot um 50 Personen in der damaligen Abtlg. Umweltrecht erweitert. Die aus Sicht der Anforderungen des Landes ungenügende Funktionalität des Tools beeinträchtigte die Akzeptanz bei den Userinnen und Usern und führte zu einem hohen Betreuungs- und Anpassungsaufwand. Das Land nahm am Ende der Pilotierung die im Vertrag vorgesehene Ausstiegsmöglichkeit nicht in Anspruch (Berichtspunkte 8.2. und 9.2.).
- Anstelle der zügigen Projektweiterführung kam es zu einem **mehrjährigen Stillstand in der weiteren Ausrollung** des ELAK. Zwischen 2006 und 2011 beschränkten sich die Aktivitäten im Projekt vorrangig auf die Abt. IT. Sie arbeitete an der Weiterentwicklung des Tools und an der Gestaltung der Schnittstellen zu einzelnen Fachanwendungen. Im Jahr 2008 wurde ein Rollout-Konzept entwickelt und der ELAK in der eigenen Abteilung eingeführt (Berichtspunkte 9.2. bis 12.2.).
- Das **Rollout-Konzept** kam erstmals 2010/11 bei der ELAK-Einführung in der Direktion Personal zum Einsatz. Bemerkenswert ist in der Abteilung Personal die Vielzahl an Formularen und dazugehörigen Abläufen, die elektronisch abgebildet wurden. Die in diesem Dienststellenprojekt gewonnenen Erfahrungen flossen in einen neuen **Projektauftrag vom September 2011** ein. Darin ist vorgesehen, dass die Ausrollung in der gesamten Landesverwaltung bis ca. 2018 abgeschlossen sein soll. Dazu müssen für die Rollout-Unterstützung („Rollout-Teams“) ca. zwölf Vollzeitäquivalente (VZÄ) zur Verfügung stehen, mit Ende Mai 2013 waren 7,75 VZÄ im Einsatz (Berichtspunkte 13.2, 14.2. und 15.2.).

Die **Einführung** des ELAK liegt in der **Verantwortung der jeweiligen Dienststelle**, standardmäßig ist die Einbindung der OE-Assistentinnen und Assistenten vorgesehen. In der Prüfung zeigte sich, dass diese in einzelnen Dienststellen nicht eingebunden waren. Der LRH empfahl, auf die Mitarbeit dieser Assistentinnen und Assistenten mehr Wert zu legen. Damit könnte das im Einführungsprojekt gewonnene Wissen unmittelbar für die Weiterentwicklung der Organisation genutzt werden (Berichtspunkt 12.2.).

Die in den Einführungsprojekten vorgesehene Analysephase zur Aufarbeitung und **Optimierung der Abläufe** unterstützt die Ziele im Entwicklungsfeld sieben des WOV 2021 – die kontinuierliche Optimierung der Strukturen und Abläufe. Bereits mit dem ELAK arbeitende Führungskräfte gaben im Zuge der Prüfung an, dass bei der Einführung nur rd. 20 bis 25 Prozent des Optimierungspotentials des neuen IT-Werkzeuges zum Tragen kommen können. Da das Heben des gesamten möglichen Potentials eine gewisse Erfahrung im Echtbetrieb voraussetzt, empfahl der LRH stärker den Fokus auf eine kontinuierliche Prozessoptimierung zu legen (Berichtspunkt 13.2.).

Für die vorgesehene **Evaluierung des Projektes** empfahl der LRH Messkriterien für die Beurteilung der erreichten Ergebnisse und Wirkungen zu erarbeiten. Diese sollten auch den Verantwortlichen der dezentralen Einführungsprojekte in den einzelnen Dienststellen für deren Abschluss- und Evaluierungsberichte zur Verfügung gestellt werden (Berichtspunkte 3.2. und 16.2. – VERBESSERUNGSVORSCHLAG III).

Der LRH beurteilte die geplante Einführungsdauer als überaus lange. Er empfahl, alle notwendigen Ressourcen bereitzustellen, damit der vorgesehene Terminplan und vor allem der Endtermin 2018 eingehalten werden kann. Dazu wird es erforderlich sein, dass auch die im Projektauftrag vorgesehenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Rollout-Unterstützung zur Verfügung stehen. (Berichtspunkte 12.2. und 15.2. - VERBESSERUNGSVORSCHLAG II)

**(4) Bisher: 105.000 Arbeitsstunden in der Verwaltung und Gesamtausgaben von 6,6 Mio. Euro – davon 0,8 Mio. Euro Wartungsgebühren für nicht genutzte Lizenzen**

Bis Jahresende 2012 belasteten die Einführung und der Betrieb des ELAK den Landeshaushalt mit rd. 6.632.200 Euro. Dazu kommen noch die intern eingesetzten Personalressourcen – bis Ende März 2013 wurden rd. 105.000 Arbeitsstunden, d.s. rd. 64 Personenjahre (Kosten rd. 7 Mio. Euro), aufgewendet (Berichtspunkt 18.2.).

Die verzögerte Einführung führte dazu, dass bis Ende 2012 rd. 819.000 Euro an Wartungsgebühren für nicht genutzte Lizenzen gezahlt werden mussten. Auch aus diesem Grund ist auf eine zügige Ausrollung zu achten (Berichtspunkt 17.2.).

**(5) Folgende Empfehlungen richtete der LRH an die geprüften Stellen:**

- a) Für die vorgesehene Evaluierung dieses Projektes sollten Messkriterien für die Beurteilung der erreichten Ergebnisse und Wirkungen erarbeitet werden (Berichtspunkt 3.2. – VERBESSERUNGSVORSCHLAG I).
- b) Der angestrebte quantitative Nutzen sollte so messbar definiert werden, dass bei Abschluss der Einführung des ELAK eine nachvollziehbare Bewertung der Zielerreichung möglich ist (Berichtspunkt 4.2. – VERBESSERUNGSVORSCHLAG I).
- c) Da die Projektverantwortung auf wenigen Projektmitarbeitern lastet, sollten Maßnahmen überlegt werden, das Risiko (z. B. eines längeren Ausfalls) möglichst zu minimieren (Berichtspunkt 5.2.).
- d) Bei komplexen Auftragsvergaben (wie dem ELAK) sollten zeitgerecht Expertisen genutzt werden, um Risiken im Zusammenhang mit dem Vergaberecht zu minimieren (Berichtspunkt 7.2.).
- e) Dem Lenkungsausschuss sollte eine vertiefte Kosten-Nutzen-Analyse zur Verfügung gestellt werden, die als Grundlage für die Entscheidung über die Umsetzung von Anforderungen dienen kann (Berichtspunkt 8.2.).
- f) In der geplanten Phase des ELAK-Rollouts (bis 2018) sollten in der Abt. IT die notwendigen Ressourcen für die allenfalls notwendigen Anpassungen der Fachanwendungen bereit gestellt werden, damit keine Behelfslösungen genutzt werden müssen, die die Effizienz und den Nutzen für die Betroffenen beeinträchtigen (Berichtspunkt 11.2.).
- g) Es sollten alle erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, um den Terminplan für die ELAK-Ausrollung (geplante Vollausrüstung bis 2018) und vor allem den Endtermin einzuhalten. Dazu ist es notwendig, insbesondere die Ressourcen der Rollout-Teams entsprechend dem Projektauftrag aufzustocken (Berichtspunkte 12.2. und 15.2. – VERBESSERUNGSVORSCHLAG II).
- h) Auf die laufende Optimierung der Abläufe sollte – im Sinne der Zielsetzung im WOV 2021 – stärker der Fokus gelegt werden. Dies nicht nur anlässlich der ELAK-Einführung sondern als kontinuierlicher Verbesserungsprozess. Daher sollten jedenfalls die mit der OE betrauten Bediensteten in die Einführungsprojekte der Dienststellen eingebunden werden (Berichtspunkte 12.2. bis 14.2.).

- i) Über die Einführung in allen Dienststellen sollten verpflichtend Abschluss- und Evaluierungsberichte erstellt werden (Berichtspunkt 16.2. – VERBESSERUNGSVORSCHLAG III).
  - j) Die verzögerte Einführung führte dazu, dass bis Ende 2012 insgesamt rd. 819.000 Euro für Wartungsgebühren nicht genutzter Lizenzen gezahlt werden mussten. Daher wäre es umso dringlicher, die flächendeckende Ausrollung zügig durchzuziehen. (Berichtspunkt 17.2. – VERBESSERUNGSVORSCHLAG II).
  - k) Nachdem in einigen bisherigen Dienststellenprojekten die geplanten Ressourcen teilweise deutlich überschritten wurden, sollte dem Ressourceneinsatz besonderes Augenmerk gewidmet werden (Berichtspunkt 18.2.).
  - l) Die entgeltliche Betreuung anderer Verwaltungen setzt eine sorgfältige, zumindest kostendeckende Kalkulation der Betreuungsleistungen voraus. Im Sinne der Rechtssicherheit wären die dafür notwendigen Voraussetzungen (auch in Richtung des Lizenzgebers) und der Leistungsumfang schriftlich zu fixieren (Berichtspunkt 18.2.).
  - m) Um den Bürgerinnen und Bürgern einen möglichst vollständigen elektronischen Amtsweg anzubieten, sollte die weitere ELAK-Ausrollung mit der e-Governmentstrategie abgestimmt werden (Berichtspunkt 19.2.).
  - n) Vor der Entscheidung für eine im Vergleich zum ELAK deutlich aufwändigere Hybrid-Aktenführung sollten alle Möglichkeiten und technischen Entwicklungen für die elektronische Verwaltung auch hinsichtlich spezieller Dokumente geprüft werden (Berichtspunkt 20.2.).
  - o) Der ELAK bringt eine starke technische Abhängigkeit mit sich. Daher sollte das bisherige Sicherheits- und Risikomanagement zum Schutz von Daten bzw. zur Aufrechterhaltung des IT-Betriebes einer neuen Beurteilung unterzogen werden (Berichtspunkt 21.2.).
- (6) Im Sinne des § 9 Oö. LRHG Abs. 2 empfiehlt der LRH dem Kontrollausschuss betreffend folgender Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge eine einmalige Folgeprüfung zu beschließen:**
- I. Für die Beurteilung der erreichten Ergebnisse und Wirkungen sollten Messkriterien erarbeitet werden. Der angestrebte quantitative Nutzen sollte so messbar definiert werden, dass bei Abschluss der Einführung des ELAK eine nachvollziehbare Bewertung der Zielerreichung möglich ist (siehe Berichtspunkte 3.2. und 4.2.; Umsetzung ab sofort)**
  - II. Der Zeitplan bis 2018 wäre zwingend einzuhalten – die dazu notwendigen Ressourcen für die Rollout-Unterstützung sollten gesichert werden (Berichtspunkte 12.2., 15.2. und 17.2.; Umsetzung ab sofort)**
  - III. Über die Einführung in allen Dienststellen sollten verpflichtend Abschluss- und Evaluierungsberichte erstellt werden (Berichtspunkt 16.2.; Umsetzung ab sofort)**

# ELEKTRONISCHER AKT IN DER ÖÖ. LANDESVERWALTUNG

**1.1.** Bereits 1997 gab es im Land OÖ erste Überlegungen in Richtung „papierarmes Büro“. Der nunmehr realisierte elektronische Akt (ELAK) in der öö. Landesverwaltung umfasst

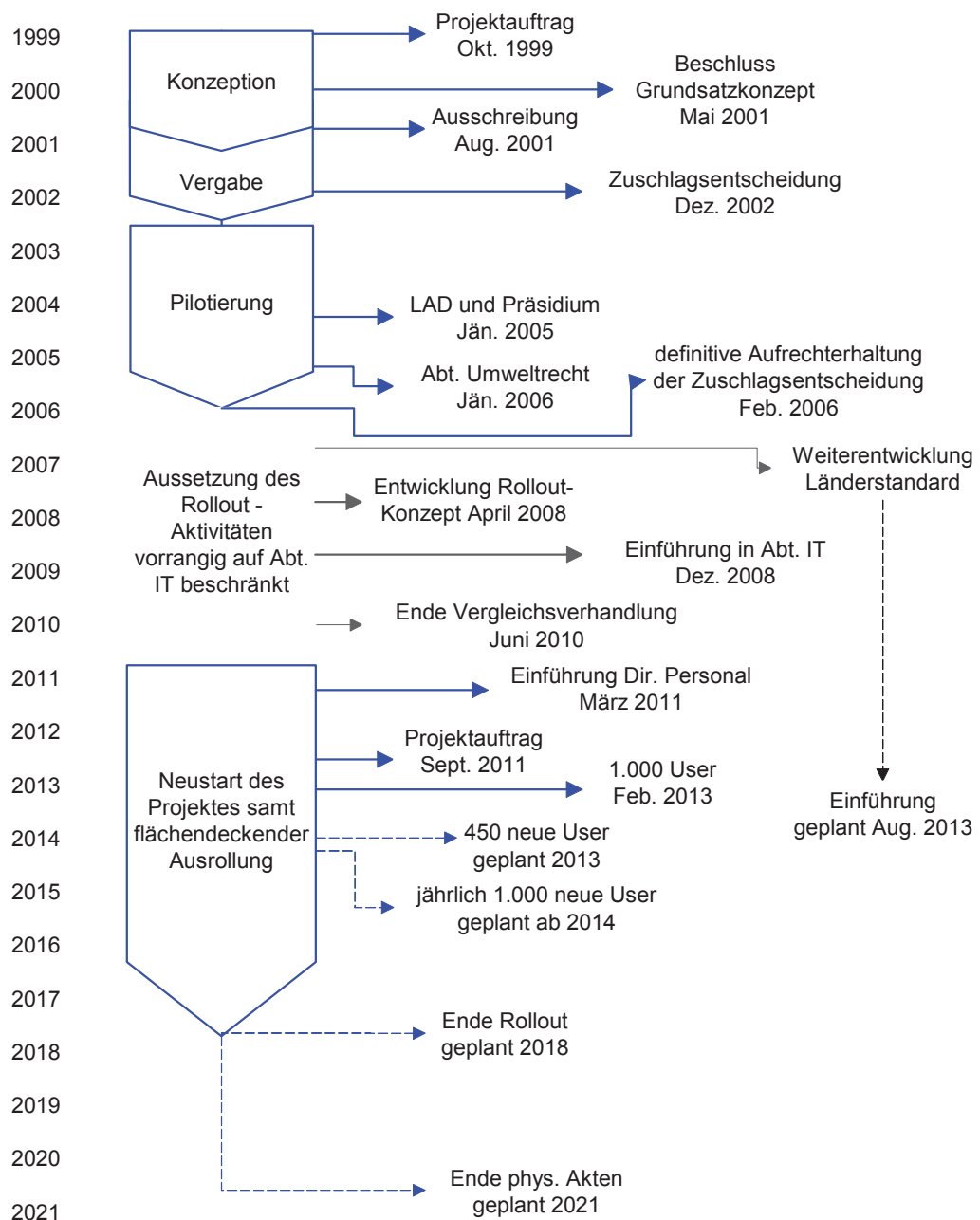
- ein Dokumentenmanagement-System (DMS), in dem der gesamte offizielle Schriftverkehr in den einzelnen Akten vom Eingang über die Erledigung bis zur Archivierung elektronisch erfolgt, sowie
- ein Workflow-System (WF), das die Aktivitäten der Bearbeitung elektronisch abbildet.

Im Endausbau sollen 5.500 Lizenzen in der Landesverwaltung genutzt werden. Anfang Februar 2013 arbeiteten rd. 1.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem ELAK. Die Vollausrüstung ist bis 2018 geplant.

**1.2.** Aus Sicht des LRH handelt es sich bei diesem Einführungsprojekt um eines der umfangreichsten Reformprojekte der letzten Jahre. Es beeinflusst die Arbeitsweise aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Arbeitsabläufe in der gesamten Landesverwaltung.

## CHRONOLOGIE DER BISHERIGEN EINFÜHRUNG DES ELAK

2.1. Die folgende grafische Darstellung zeigt die wesentlichen Phasen und Meilensteine des Projektes bis zum Prüfungszeitpunkt:



## ZIELE UND ZIELERREICHUNG BZW. ANGESTREBTER NUTZEN

**3.1.** Im Projektauftrag vom Oktober 1999 zur Einführung eines ELAK in der Landesverwaltung war folgender Zielkatalog definiert:

- Ablöse des derzeitigen Kanzleiinformationssystems bis spätestens Ende 2000
- Effizienz- und Qualitätssteigerung im Dokumentenbereich (raschere, durchgängige, transparente elektronisch gesteuerte Dokumenten-/Aktenabläufe, schnellere Beschaffung elektronischer Informationen)
- Reduktion der Vollkosten (Sach- und Personalaufwand) bzw. Erhöhung des Nutzens
- Optimierung der Organisation des „Kanzleiwesens“ durch Einführung eines elektronischen Dokumenten- und Workflow-Management-Systems (u. a. Vereinheitlichung bzw. Standardisierung der Aktenabläufe, organisator. Maßnahmen zur Anpassung von Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Bearbeitungsrollen zwischen Kanzleien und Fachabteilungen, einheitliche und effiziente elektronische Speicherung und Archivierung)
- Einführung einer elektronischen Langzeitarchivierung
- Vereinheitlichung und Integration der IT-Werkzeuge
- Spezifizierung standardisierter organisatorischer und technischer Schnittstellen zwischen dem elektronischen Akt und anderen Geschäftsprozessen sowie den Kunden und Bürgerinnen bzw. Bürgern
- Modernisierung des Erscheinungsbildes der öö. Landesverwaltung

Zu diesen Zielen gibt es keine Kriterien zur Messung des Zielerreichungsgrades. Das alte Kanzleiinformationssystem wurde durch eine Zwischenlösung abgelöst. Diese bleibt bis zur Vollausschaltung bzw. bis zum Auslaufen von physischen Akten in Betrieb. Die Reduktion des Sachaufwandes zeigte sich dahingehend, dass beim Bau des Landesdienstleistungszentrums (LDZ) bereits Einsparungen beim Raumbedarf (Büroflächen und Lagerkapazitäten) berücksichtigt wurden.<sup>1</sup>

Im ergänzenden Projektauftrag vom September 2011 finden sich diese generellen Ziele wieder, zusätzlich sind Ziele für die flächendeckende Einführung und Weiterentwicklung definiert (Berichtspunkt 14).

**3.2.** Der LRH kann keine abschließende Bewertung der Zielerreichung abgeben, weil zum Prüfungszeitpunkt die flächendeckende Einführung erst angelaufen ist. Die bisher erzielten Ergebnisse sieht er differenziert. Vor allem im Bereich der qualitativen Ziele (z. B. durchgängige transparente Aktenläufe, Optimierung der Organisation des Kanzleiwesens) ist eine umfassende Bewertung erst nach der Vollausschaltung möglich. Für die vorgesehene Evaluierung dieses Projektes empfahl der LRH Messkriterien für die Beurteilung der erreichten Ergebnisse und Wirkungen zu erarbeiten (siehe auch Berichtspunkt 16).

<sup>1</sup> Aus den entfallenen Büroflächen im LDZ errechnet sich ein jährliches Ersparungsäquivalent von rd. 145.300 Euro. Das jährliche Einsparungsäquivalent für die eingesparten Lagerflächen ist mit rd. 72.700 Euro angesetzt.

An der Vereinheitlichung der IT-Werkzeuge sowie an der Sicherstellung der elektronischen Langzeitarchivierung wird gearbeitet. Für den LRH entsteht mit dem ELAK auch die Grundlage für den elektronischen Informations- und Datenaustausch mit Kunden bzw. der Bevölkerung im Rahmen von eGovernment-Anwendungen.

Das Heben von Potentialen des ELAK zur Effizienz- und Qualitätssteigerung sowie zur Optimierung von Abläufen konnte nur in einzelnen Bereichen messbar aufgezeigt werden. In den vom LRH geführten Gesprächen sahen die einzelnen Führungskräfte zwar Effizienzsteigerungen. Dabei handelt es sich jedoch um für den LRH nachvollziehbare Einschätzungen und nicht um belegte Messwerte bzw. Vorher-Nachher-Vergleiche. Der ELAK leistet unbestritten einen Beitrag die Prozesse zu optimieren (siehe auch Berichtspunkt 13). Voll ausgeschöpft werden können die Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung erst, nachdem alle Dienststellen mit dem ELAK ausgestattet sind und die in der Einführungsphase unumgänglichen Medienbrüche wegfallen. Außerdem müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine gewisse Praxiserfahrung im Hinblick auf das Ausnutzen der technischen Funktionalitäten erworben haben, damit sie bei ihrer Aufgabenerledigung optimal unterstützt werden können.

**4.1.** Zu den quantitativen Einsparungszielen im Personalbereich fanden sich, abhängig vom jeweiligen Stand des Projektes, folgende unterschiedliche Einschätzung.

- Im Konzept zum Einsatz von DMS, WF und Archivierung vom April 2001 wurde geschätzt, dass langfristig rd. 150 Dienstposten im Kanzleibereich (d. s. rd. 40 Prozent des damaligen Personalstandes mit einer jährlichen Einsparung von rd. 3,27 Mio. Euro) abgebaut werden können.
- Unter Berücksichtigung anderer personaleinsparender Projekte (insbesondere LDZ, Aufgabenreform) und der sozialen Umsetzbarkeit erwartete die Abt. Präsidium im Juni 2001<sup>2</sup> eine Einsparung von 90 Arbeitsplätzen im Kanzleibereich. Das entsprach jährlich rd. 2,326 Mio. Euro. Zu diesem Zeitpunkt ging man von einer vierjährigen Rollout-Phase aus. Eine Prognoserechnung ergab, dass sich der ELAK über einen sehr langen Zeitraum von etwa 20 Jahren rechne.
- In einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung aus dem Jahr 2008 stellten die führenden Projektmitarbeiter dem für die Einführung geschätzten Ressourcenbedarf (insbesondere Personal für Rollout, IT-Systembetreuung) ein geschätztes Einsparungspotential von 30 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) im Kanzleibereich und einen Produktivitätsgewinn<sup>3</sup> in der gesamten Verwaltung von einem Prozent gegenüber. Daraus errechnet sich, dass nach der Rollout-Phase (geplant von 2009 bis 2015) die Einsparungen zu 87 Prozent die eingesetzten Personalressourcen ausgleichen werden.

Die im Zuge der Prüfung vorgelegten Unterlagen aus dem Kanzleibereich zeigten, dass in den letzten Jahren der Personalstand kontinuierlich reduziert wurde. Lt. Angaben der Kanzleileitung war dies durch unterschiedliche Maßnahmen (z. B. Zusammenführung im LDZ) möglich. Etwa 40 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (davon zwölf

2 siehe Aktenvermerk Präsl-170095/66-2001-Rai vom 18.6.2001 betreffend Projekt „Elektronischer Akt (ELAK) bzw. Dokumenten- und Workflowmanagement (DM&WF) in der öö. Landesverwaltung“; Aufstellung der Kosten und Einsparungen  
3 Der einprozentige Produktivitätsgewinn war mit 2,45 Mio. Euro jährlich beziffert.

im Jahr 2012) konnten bisher unmittelbar durch die Einführung des ELAK eingespart werden. Nach flächendeckender Ausrollung wird - wenn die Bearbeitung von physischen Akten wegfällt - eine Personaleinsparung von insgesamt 90 Bediensteten im Kanzleibereich realisierbar sein, wenn die Rahmenbedingungen (z. B. zentraler Massenscan und Steuerungsmöglichkeit des Personaleinsatzes bzw. -ausgleiches) gleichbleiben.

- 4.2.** Der LRH konnte diese sich laufend verändernden Schätzungen nicht vollständig nachvollziehen, weil sie auf Annahmen zu einem bestimmten Projektzeitpunkt beruhten, die sich im Zeitverlauf nicht mehr rekonstruieren lassen. Ausgehend von 90 Bediensteten mit den durchschnittlichen Jahresbezügen 2013 für die Funktionsgruppe fünf errechnete der LRH ein erreichbares Einsparungspotential von jährlich rd. 3 Mio. Euro.

Mögliche Effizienzsteigerungen durch den ELAK beschränken sich jedoch nicht nur auf den Kanzleibereich, sondern entstehen im gesamten Verwaltungsablauf. In welchem Ausmaß der angestrebte Produktivitätsgewinn von einem Prozent erreicht wird, konnte zum Prüfungszeitpunkt nicht verifiziert werden. Aus Sicht des LRH ist nicht von der Hand zu weisen, dass der ELAK zu den Personaleinsparungen beitragen wird.<sup>4</sup>

Der LRH empfahl, den angestrebten quantitativen Nutzen so messbar zu definieren, dass bei Abschluss der Einführung eine nachvollziehbare Bewertung der Zielerreichung möglich ist. Für eine Messung sind strukturierte Auswertungen einzelner Abläufe ohne und mit der elektronischen Aktenbearbeitung erforderlich, wie sie z. B. in der Abt. IT für den Prozess „Anlegen Benutzerberechtigung“ vorliegen. Ausgehend vom hohen Ressourceneinsatz (Berichtspunkt 18) bei den bisherigen Einführungsprojekten in den Dienststellen ist für den LRH die Annahme, dass sich der ELAK durch die Einsparungen langfristig selbst rechnen wird, noch zu belegen.

## EINFÜHRUNG DES ELAK BIS ZUM PRÜFUNGSZEITPUNKT

- 5.1.** Das Präsidium startete 1997 mit Vorarbeiten zur Einführung eines elektronischen DMS mit WF für den Kanzleibereich und die Aktenbearbeitung. Schwerpunkt war die Aufarbeitung der Ist-Situation und daraus die Ableitung von Anforderungen an ein derartiges System und notwendige Gestaltungsmöglichkeiten eines WF. Im Oktober 1999 erteilte die Landesamtsdirektion einen Projektauftrag<sup>5</sup> zur „Einführung von Dokumenten- und Workflow-Management in der Öö. Landesverwaltung, (= ELAK).

Die Projektleitung lag beim Präsidium. Im Projektteam waren darüber hinaus die Abt. IT, das Landesarchiv und der Landespersonalausschuss vertreten. Auftraggeber waren der Landesamtsdirektor (LAD) und der Landespräsidialdirektor.

<sup>4</sup> Ziel der aktuellen Verwaltungsreform ist es, bis 2016 650 Dienstposten einzusparen.

<sup>5</sup> Der Projektauftrag wurde am 15.10.1999 unterfertigt, nach dem Beschluss des Lenkungsausschusses am 2.7.1999.

Im Lenkungsausschuss (LA) waren zusätzlich die Leiter der am Projekt beteiligten Abteilungen vertreten. Die wenigen Mitarbeiter des Projektteams wickelten die Projektarbeit neben ihren Linienfunktionen ab, wodurch trotz Engagement für das Projekt immer wieder Ressourcenengpässe auftraten.

Für die Phase der flächendeckenden Einführung wurde im Sept. 2011 ein neuer, detaillierter Projektauftrag erteilt (Berichtspunkt 14).

- 5.2.** Für den LRH ist die Einführung eines ELAK für eine moderne, kundenorientierte und qualitätsbewusste Verwaltung unabdingbar. Die Abwicklung des Projektes in dieser Struktur und durch das Projektteam bewertete der LRH grundsätzlich als zweckmäßig. Bei derartig komplexen Projekten sind auftretende inhaltliche und strukturelle Anpassungen aus dem Projektfortschritt nicht ungewöhnlich. Problematisch sieht der LRH die lange Phase der Aussetzung des Rollout (siehe Grafik unter Berichtspunkt 2.). Dies führte auch zur Unsicherheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung und zu einem negativen Image des ELAK. Insgesamt beurteilt der LRH die lange Projektdauer – geplantes Ende der Ausrollung 2018 – kritisch, zumal die Amtsleitung bei der Zuschlagsentscheidung von einer vierjährigen Ausrollungsphase ausging (2003 bis 2007).

Da die Projektverantwortung auf wenigen, engagierten Projektmitarbeitern lastet, sieht der LRH auch das Risiko einer Projektbehinderung als Folge des längerdauernden Ausfalls eines dieser Mitarbeiter. Im Projekt sollten daher Maßnahmen überlegt werden, dieses Risiko möglichst zu minimieren.

## Konzeption

- 6.1.** Der Projektauftrag sah vor, dass in einer ersten Phase bis Mitte 2000 die Vorarbeiten aus dem Kanzleibereich evaluiert werden. Ergebnis sollte ein umfassendes Grundsatzkonzept zur Definition einheitlicher, für die gesamte Landesverwaltung anwendbarer Basisfunktionen, Standards und Richtlinien sein. In diesem Konzept waren auch Kriterien (inkl. Bewertung) für eine spätere Tool-Auswahl, ein Plan für die schrittweise Einführung unter Einbeziehung der Nutzer sowie kurz- bis langfristig Realisierungspotentiale (inkl. Folgenabschätzung) zu erarbeiten.

Für die Entwicklung des Workflows nutzte das Projektteam auch externe Experten. Am 2.5.2001 beschloss der LA das Grundsatzkonzept, das in weiterer Folge die Basis für die Ausschreibungsunterlage bildete.

- 6.2.** Der LRH stellt fest, dass in dieser Phase das Projekt strukturiert abgewickelt wurde. Im damals vorliegenden Konzept waren die geforderten Inhalte unter Berücksichtigung des zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Wissensstandes umfassend aufgearbeitet.

## Vergabe

### Verfahrensverlauf

**7.1.** Das Land OÖ schrieb im August 2001 eine „Software für DMS, WF und Archivierung beim Land Oberösterreich und Implementierung eines Basisaktes“ (ELAK beim Land OÖ) EU-weit im Verhandlungsverfahren<sup>6</sup> aus. Bei der Wahl des Verfahrens orientierte sich das Land am Vergabeverfahren des Bundes und dem Großteil der anderen Länder für den ELAK. Dem Teilnahmeantrag folgten 25 Firmen, von denen 13 zur Angebotslegung eingeladen wurden. Ausscheidungsgrund zu diesem Zeitpunkt war, dass geforderte Unterlagen nicht beigebracht wurden.

Schließlich reichten bei der Angebotseröffnung im Februar 2002 vier Firmen gültige Angebote ein. Diese Firmen wurden zu drei Verhandlungsrunden und einer Teststellung, die zwischen März 2002 und Oktober 2002 stattfanden, eingeladen. Eine Firma wurde mangels Teilnahme an der Teststellung bereits vor der zweiten Verhandlungsrunde ausgeschlossen.

Die Bewertung der Angebote und der Ergebnisse aus den Verhandlungsrunden erfolgte jeweils nach einem „gewichteten Punktesystem“. Nach der dritten Verhandlungsrunde lag ein österreichisches Unternehmen als Erstgereihter vor einer deutschen Firma. Die Zuschlagsentscheidung fiel im LA am 3.12.2002. Die Vergabesumme betrug 2,871 Mio. Euro.

In der Folge bekämpfte das zweitgereichte deutsche Unternehmen die Vergabeentscheidung durch alle Instanzen. Der Unabhängige Verwaltungssenat entschied schlussendlich, dass die Art des Vergabeverfahrens nicht korrekt gewählt worden war. Korrekterweise hätte ein offenes Verfahren zur Anwendung gelangen müssen. Der Rechtsstreit endete im Juni 2010 in einem Vergleich, wonach sich das Land OÖ zur Zahlung von 500.000 Euro an das Unternehmen verpflichtete.

**7.2.** Der LRH weist darauf hin, dass bei derart komplexen Auftragsgegenständen zeitgerecht Expertisen hätten genutzt werden sollen, um Risiken im Zusammenhang mit dem ohnedies komplexen Vergaberecht zu minimieren.

**7.3.** *Die Direktion Präsidium weist ergänzend darauf hin, dass das Land OÖ im Jahr 2001 bei der Auswahl des Vergabeverfahrens für den ELAK als EU-weit ausgeschriebenes Verhandlungsverfahren den damals vorhandenen Referenzbeispielen des Bundes sowie des Großteils der anderen damals bereits ausgeschriebenen Bundesländer folgte und alle diese Gebietskörperschaften kein (vergabe-) rechtliches Problem durch die Auswahl des Vergabeverfahrens hatten bzw. bekamen. Bei einem wie vom UVS OÖ später festgestellten korrekten EU-weiten offenen Verfahren wäre der Zuschlag ohne weitere Verhandlungen zu erteilen gewesen. Die niedrigste Angebotssumme der bei uns anbietenden Unternehmen lag ohne Verhandlungen bei 3,776 Mio. Euro. Der tatsächliche Zuschlag des Landes OÖ im Verhandlungsverfahren lag dann bei 2,871 Mio. Euro. Dem Land OÖ erwuchs durch die Wahl des nachträglich als nicht korrekt festgestellten Verhandlungsverfahrens selbst unter Einrechnung der Vergleichszahlung von 500.000 Euro kein wirtschaftlicher Nachteil.*

---

6 Ausschreibung gem. § 8 Oö. Vergabegesetz

*Die Direktion Präsidium teilt weiters die Ansicht des LRH über die Komplexität des Vergaberechts bei derartigen komplexen Ausschreibungsgegenständen, verbunden mit der Zweckmäßigkeit einer Risikominimierung durch künftigen Zukauf entsprechender externer Expertisen bei solchen Vergaben.*

## Customizing

**8.1.** In der Ausschreibung ging das Land OÖ grundsätzlich davon aus, dass für jedes am Markt angebotene Produkt Anpassungen für die landesspezifischen Anforderungen erforderlich werden würden. Die später beauftragte Firma erklärte, dass ihr Produkt ohne nennenswertes Customizing eingesetzt werden könne (im Angebot wurde auch kein Customizing-Aufwand ausgewiesen). Erst in der Pilotierungsphase stellte sich heraus, dass doch umfangreiche Adaptierungen notwendig waren, um die spezifischen Anforderungen der Landesverwaltung abbilden zu können. Lt. Auskunft der Projektmitarbeiter hatte sich der Anpassungsbedarf in der Teststellung noch nicht gezeigt, auch weil zu diesem Zeitpunkt noch wenig Erfahrung landesintern vorhanden war.<sup>7</sup> Der nach und nach sichtbar gewordene Customizingaufwand wirkte sich deutlich spürbar auf den Ressourceneinsatz in der Pilotierungsphase aus.

**8.2.** Für den LRH ist nachvollziehbar, dass durch die fehlende Erfahrung in der Anfangsphase der Umfang notwendiger Adaptierungen nicht erkennbar war. Er sieht bei der Einführung derartiger Instrumente aber immer ein Spannungsfeld zwischen spezifischen Nutzerwünschen und einer „Standardlösung“. Mit dem Eingehen auf die Wünsche ist nicht nur ein finanzieller Aufwand verbunden, das Instrument entfernt sich auch immer mehr von einer (gewünschten länderübergreifenden) einheitlichen Vorgangsweise der Verwaltungen. Er empfahl in Zukunft – ähnlich wie in den ab 2011 aufgesetzten Rollout-Projekten – auch gesamthaft eine vertiefte Prozessanalyse vorzunehmen und dabei den Fokus auch auf mögliche Anpassungen an Funktionalitäten zu richten, die eine Standardlösung bereits bietet. Für als unerlässlich bewertete Anpassungserfordernisse empfahl der LRH eine vertiefte Kosten-Nutzen-Analyse anzustellen, die dem LA für die Entscheidungsfindung als Grundlage dienen soll.

## Pilotierung mit notwendiger Anpassung der Funktionalität des IT-Produktes

**9.1.** Lt. jenen Ausschreibungsunterlagen, die Grundlage für die Vergabeentscheidung bildeten, waren zur Projektumsetzung drei Schritte vorgesehen:

- „Definition eines ELAK-Referenzsystems – Standard-Lösung des Kunden Land OÖ, die für alle Dienststellen des Landes maßgeblich ist,
- Rollout in den Dienststellen und
- Betrieb in den Dienststellen“

Ein umfassendes Pflichtenheft zu den Anforderungen des Landes wurde nicht erstellt. In ersten Tests durch die Abt. IT zeigte sich, dass das angekaufte Produkt die spezifischen Anforderungen des Landes nicht in dem Maß erfüllte, um sofort mit der Ausrollung beginnen zu können. Nach entsprechenden Anpassungen in der

<sup>7</sup> Die Teststellung umfasste nur eine begrenzte Anzahl von Funktionen.

Funktionalität startete der ELAK am 1.1.2005 in Pilotform im Büro LAD und im Präsidium (insgesamt 52 User). Mit Jahresbeginn 2006 wurde der Pilotbetrieb um 50 User in der damaligen Abt. Umweltrecht erweitert. Aus Zeitgründen nahm man von der ursprünglich geplanten Pilotierung in weiteren Abteilungen Abstand. Die beiden Pilotprojekte wurden noch ohne konkrete Projektaufträge unter intensiver Betreuung durch die Projektteam-Mitarbeiter der IT abgewickelt.

Im Vertrag sicherte sich das Land die Möglichkeit, nach der Pilotphase auszusteigen, sollte sich das Produkt als ungeeignet für die Abdeckung der Landesanforderungen erweisen. Der LAD beschloss über Empfehlung des LA vom 16.2.2006 die Aufrechterhaltung der Zuschlagsentscheidung. Ob diese Entscheidung an Bedingungen für das Softwareunternehmen hinsichtlich notwendiger Anpassungen der Funktionalitäten für die Anforderungen des Landes geknüpft war, ist nicht nachvollziehbar, da keine schriftliche Dokumentation vorliegt.

- 9.2.** Nach Auffassung des LRH führte die ungenügende Funktionalität auch dazu, dass die Akzeptanz bei den Userinnen und Usern beeinträchtigt war.<sup>8</sup> Um die Akzeptanz zu erhöhen bzw. sie zu sichern, zeigte das Land eine große Bereitschaft bei der Umsetzung spezifischer Anforderungen. Dies wirkte sich auch finanziell aus (Berichtspunkt 17).

Der LRH konnte die Aufrechterhaltung der Zuschlagserteilung nur für den Fall nachvollziehen, dass die in der Pilotphase aufgetretenen Probleme mit einem vertretbaren Aufwand als lösbar angesehen wurden.

- 9.3.** *Nach Ansicht des Landesamtsdirektors war für seine Entscheidung der Aufrechterhaltung der Zuschlagsentscheidung die einhellige Überzeugung der Projektbeteiligten mit ausschlaggebend, dass mit einem Widerruf der Zuschlagsentscheidung keine Verbesserung der Situation für das Land OÖ eingetreten wäre. Mangels Veränderung der potenziellen Anbieter oder deren angebotenen Produkte wäre im Wesentlichen eine Neuausschreibung unter Gleichbleiben der potenziellen Anbieter herausgekommen – eine Einschätzung, die sich seither nicht geändert hat. Ein Ausstiegsszenario hätte keine Verbesserung der Situation bzw. keinen wirtschaftlichen Vorteil erbracht, wie auch die einzigen beiden praktizierten Ausstiege von anderen Bundesländern belegen. Das zugeschlagene Produkt war zwar nicht so ausgereift, wie sich das Land OÖ dies erhofft bzw. erwartet hatte, jedoch hinreichend „ausreifbar“. Bei diesem Reifeprozess hat sich das Land OÖ als Großkunde im Rahmen von Kundenforen oder im direkten Kontakt sehr stark eingebracht, sodass zwischenzeitlich viele der Anforderungen des Landes OÖ in den aktuellen Produktstandard kostenlos einfließen konnten. Eine Verbreiterung bzw. ein Rollout des Produktes in den Jahren 2006 f. hätte demgegenüber dem Land OÖ keinen Vorteil gebracht, sondern nur zu hohen Risiken geführt, was die Akzeptanz und Motivation der Anwenderinnen und Anwender betrifft. Die seinerzeitige Entscheidung „Vertiefung statt Verbreiterung“ bzw. „Produktausreifung vor breitem Rollout“ wird auch aus heutiger Sicht noch als die richtige und bessere angesehen.*

8 Siehe Ergebnis der Mitarbeiterbefragung 2006 im Präsidium und der Abt. Umweltrecht

## Aussetzung des Rollout - Aktivitäten vorrangig auf Abteilung IT beschränkt

**10.1.** Nach der Pilotierung kam es zu einem Stillstand in der weiteren Ausrollung des ELAK. Aus den vorliegenden Unterlagen geht hervor, dass die weitere Ausrollung wegen der mit der neuen Amtsorganisation (NAO) verbundenen Änderung der Organisationsstruktur und auch aus Akzeptanzgründen bei den Userinnen und Usern gestoppt wurde. In diesem Zeitraum (2006 bis 2010) lagen die Hauptaktivitäten bei der Abt. IT. Diese sorgte in Zusammenarbeit mit dem Software-Unternehmer für die Umsetzung der notwendigen Verbesserungen des Tools und arbeitete intensiv mit an der Weiterentwicklung des „Länderstandards“<sup>9</sup> für den ELAK. Mit Dezember 2008 führte sie den ELAK in der eigenen Abteilung ein.

Außerdem wurde begonnen, Schnittstellen bzw. Einbindungen zu den in der Landesverwaltung eingesetzten Fachanwendungen zu entwickeln. Diese Reorganisation einzelner fachspezifischer IT-Anwendungen war lt. Projektauftrag bzw. Ausschreibungsunterlagen nicht Teil des Projektes, sondern gesondert vorgesehen.

**10.2.** Der LRH konnte nicht schlüssig nachvollziehen, wieso ab der Aufrechterhaltung der Zuschlagsentscheidung der Rollout ausgesetzt wurde, obwohl mit dieser Entscheidung auch der Zeitplan der Finanzierung (inkl. Fälligkeit der Wartungsgebühren) fixiert worden war. Damit geriet der Rollout in ein zeitliches Missverhältnis zur Finanzierung, was zu vermeidbaren Ausgaben führte (Berichtspunkt 17).

**11.1.** Die ELAK-Strategie<sup>10</sup> legte fest, dass im ELAK keine Fachanwendungen entwickelt werden. Umgekehrt sollen aber auch keine ELAK-Funktionen in Fachanwendungen abgebildet werden. Aus diesem Grund wurden bis zum Prüfungszeitpunkt 13 verschiedene Fachanwendungen mit einer ELAK-Schnittstelle ausgestattet (z. B. Wohnbeihilfen, Informationssystem Gewerbe, eJW – elektronische Unterstützung der Aufgaben der Jugendwohlfahrt).

Einige Organisationseinheiten teilten während der Prüfung mit, dass auf Grund von Ressourcenengpässen in der Abt. IT Probleme bei Fachanwendungen an der Schnittstelle zum ELAK entstanden sind. In Teilbereichen funktioniert diese Integration sehr gut, bei einzelnen Lösungen bleibt sie derzeit jedoch hinter den Erwartungen zurück. In diesen Fällen ist es bisher nicht gelungen, systembedingte Medienbrüche vollständig abzustellen oder die Funktionalitäten soweit zu erweitern, dass ein durchgängiges elektronisches Arbeiten möglich ist.

**11.2.** Generell schätzte der LRH die ELAK-Schnittstelle zu den Fachanwendungen als ein sinnvolles Konzept ein. Ziel müsste sein, Probleme an der Schnittstelle zum ELAK bei dessen Einführung soweit gelöst zu haben, dass keine Behelfslösungen notwendig werden. Diese verringern die Effizienz und beeinträchtigen den für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erkennbaren Nutzen. Der LRH empfahl, zeitgleich mit der geplanten Rollout-Phase des ELAK bis 2018 auch die entsprechenden Ressourcen in der Abt. IT für die allenfalls notwendigen Anpassungen der Fachanwendungen bereit zu stellen. In einzelnen Arbeitsbereichen kann es für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aber auch notwendig werden, ihre bisher gewohnte Arbeitsweise wesentlich umzustellen.

9 Eine Version des IT-Produktes ELAK, in die der Softwarehersteller Anforderungen einfließen ließ, die in einem Arbeitskreis von mehreren öffentlichen Verwaltungen erarbeitet wurden.

10 Die ELAK-Strategie genehmigte der LAD am 12.9.2011.

## Neustart des Projektes samt Ausrollung

### Rollout-Konzept 2008

- 12.1.** Im April 2008 legten Mitarbeiter des Projektteams ein Rollout-Konzept vor, dem die Amtsleitung zustimmte. Dieses Konzept sah für die Einführung des ELAK pro Dienststelle nach einer Vorbereitung jeweils eine Analyse-, eine Schulungs-, eine Test- und eine Startphase vor.<sup>11</sup> Weiters beinhaltet es u. a. Aussagen zur Projektorganisation, zur Aufgabenverteilung, zu den Ressourcen und zu den Kosten. Wesentliches Thema in der Vorbereitung der ELAK-Einführung in der jeweiligen Dienststelle ist die Ist-Erhebung der Abläufe und das Erarbeiten von Optimierungsmöglichkeiten.

Entsprechend dem Konzept wird die Einführung des ELAK als Projekt in der Dienststelle gemäß den „Richtlinien für Projektmanagement im Landesdienst“ abgewickelt.<sup>12</sup> Ein entsprechender Projektauftrag wird erstellt, ein Vertreter der Fachabteilung nimmt die Projektleitung wahr. Auftraggeber ist der jeweilige Dienststellenleiter, das Abteilungsprojektteam wird von der Direktion Präsidium unterstützt (siehe Darstellung der Projektstruktur in Anlage 1 „Projektorganisation ELAK-Einführung“). Im Muster-Projektauftrag für die Dienststellenprojekte ist vorgesehen, dass die jeweiligen OE-Assistenten in das Projektteam eingebunden sind. Die im Zuge der Prüfung vorgefundenen Projektaufträge wurden von den Dienststellenleiterinnen und –leitern angepasst, einzelne Führungskräfte verzichteten auf die Mitarbeit der OE-Assistentinnen und Assistenten im Projektteam.

Um die flächendeckende Ausrollung in der vorgesehenen Projektdauer von sieben Jahren sicherstellen zu können, sind lt. Konzept drei Einführungsteams („Rollout-Teams“ in der Abt. IT) mit je fünf VZÄ erforderlich. Festlegungen über eine konkrete Reihenfolge („Rollout-Plan“) der Einführung in den jeweiligen Dienststellen des Amtes der Oö. Landesregierung wurden nicht getroffen. Eine konkrete Implementierungsreihenfolge wurde erstmals im Dezember 2011 („Rollout-Plan“) vom LA festgelegt.

- 12.2.** Der LRH stellte fest, dass ab dem Jahr 2010 die im Konzept genannten Phasen bei der Einführung in jeweiligen Projektaufträgen der Dienststellen definiert bzw. auch durchlaufen wurden.

Kritisch sah der LRH, dass bis Ende 2011 ein strukturierter und detaillierter Rollout-Plan für die flächendeckende ELAK-Einführung fehlte. Aus dem zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden Plan ergibt sich, dass die Ausrollung des ELAK im optimalen Fall erst 2018 abgeschlossen sein wird. Der LRH beurteilt die geplante Projektdauer als überaus lange. Er empfahl alle Maßnahmen zu ergreifen, damit dieser Terminplan und vor allem der Endtermin eingehalten werden kann.

Für den LRH ist nicht erklärbar, wieso auf die Mitarbeit der OE-Assistenten in einzelnen Abteilungen verzichtet wurde, zumal das wesentliche Ziel der Analysephase die Optimierung der Prozesse ist. Er empfahl auf die Einbindung der mit der OE betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mehr Wert zu legen. Das hätte den Vorteil, dass

11 Die Dauer der Phasen ist mit insgesamt 21 Wochen vorgesehen.

12 In jenen Dienststellen, die den ELAK vor 2010 einführten, wurden keine Projektaufträge erteilt. Diese Einführungen wurden in der Linienorganisation abgewickelt.

diese Bediensteten aus erster Hand Wissen erwerben, das sie für die laufende Weiterentwicklung der Organisation unmittelbar nutzen können. Die im Gesamtprojekt vorgesehene Mitwirkung und Vernetzung der OE-Assistenten würde aus Sicht des LRH auch dazu beitragen, dass directionsübergreifend ein Wissenstransfer stattfindet und von Einzelprojekten Lerneffekte bzw. Erfahrungen für alle genutzt werden können.

### Neustart des Rollout mit der Abteilung Personal

- 13.1.** Die Direktion Personal vereinbarte im November 2009 mit dem für Personalagenden zuständigen Mitglied der Landesregierung, dem LAD und der Direktion Präsidium, dass sie als erste Dienststelle nach der neuen Struktur mit dem ELAK ausgestattet werden soll. Ein Projektziel war die Analyse und – wenn möglich – die Optimierung der Geschäftsprozesse. Lt. Projektauftrag waren 30 Personen bei diesem Projekt beteiligt, der Start wurde ursprünglich mit Dezember 2010 festgelegt, dann auf März 2011 verschoben. Der Ressourcenaufwand der Implementierung war auf 4.800 Stunden geschätzt worden, tatsächlich fielen mehr als 9.000 Stunden an. Begründet wurde diese Überschreitung mit einer vertieften Analysephase der Prozesse. Die Personalabteilung teilte dem LRH mit, dass sie im Rahmen der ELAK-Einführung mehr als 1.000 Formulare mit den dazugehörigen Abläufen aufgearbeitet habe. In weiterer Folge seien Optimierungsmöglichkeiten (z. B. Wegfall von Mitzeichnungspflichten) herausgearbeitet und die Prozesse elektronisch dargestellt worden. Zum Zeitpunkt der Prüfung standen keine konkreten Optimierungsarbeiten an. Weitere Prozessoptimierungen sollen anlassbezogen erfolgen, etwa bei Organisationsänderungen.
- 13.2.** Die kontinuierliche Optimierung der Strukturen und Abläufe ist ein zentrales Thema der Wirkungsorientierten Verwaltung – Entwicklungsfeld sieben des WOV 2021.<sup>13</sup> Dieses Ziel sollte auch durch die Vorgaben des Muster-Projektauftrages für die Dienststellenprojekte und deren Umsetzung erreicht werden. Für den LRH steht fest, dass der ELAK dazu beiträgt Prozesse zu optimieren (z. B. Verringerung Durchlaufzeiten, Wegfall von Transportzeiten). Er empfahl jedoch, stärker den Fokus auf die Optimierung der Abläufe zu legen, nicht nur bei der Einführung des ELAK sondern im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung. So sollten etwa bei einer so hohen Anzahl an definierten Prozessen und Formularen wie in der Abt. Personal diese nach einer gewissen Zeit im Echtbetrieb auf deren Notwendigkeit hinterfragt werden. Ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess ist auch deshalb unerlässlich, weil nach Einschätzung von befragten Führungskräften im Einführungsprojekt nur rd. 20 bis 25 Prozent des Optimierungspotentials des neuen IT-Werkzeuges zum Tragen kommen können. Das Heben des gesamten möglichen Potentials setzt eine gewisse Erfahrung im Echtbetrieb voraus.

13 WOV-Ziel 722 „wir nutzen die technischen Möglichkeiten (z. B. den elektronischen Akt) konsequent zur Vereinfachung und Beschleunigung unserer Prozesse.“

## Neuer Projektauftrag für die ELAK-Einführung im September 2011

**14.1.** Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse aus der Implementierung des ELAK in der Direktion Personal wurde vom Landeshauptmann, dem für Personalagenen zuständigen Mitglied der Landesregierung und dem LAD (in seiner Funktion als Projektleiter) am 19. September 2011 der Projektauftrag für das Gesamtprojekt „ELVIS<sup>14</sup> in der Öö. Landesverwaltung“ unterfertigt.<sup>15</sup> Wichtige Projektziele waren:

- die hohe Akzeptanz bei den Anwenderinnen und Anwendern im späteren Echtbetrieb,
- die Unterstützung der dezentralen Dienststellenprojekte bei der Einführung des ELAK in der gesamten Dienststelle sowie
- die fachliche Weiterentwicklung (z. B. „Länderstandard“).

Grundvoraussetzung ist, dass die Einführung als Organisationsprojekt zur Verbesserung von Strukturen und Abläufen in der jeweiligen Abteilung gesehen wird.

**14.2.** Viele vom LRH im Rahmen der Prüfung befragte Dienststellen sahen die Einführung des ELAK als Infrastruktur- bzw. als IT-Projekt. Die wenigsten beurteilten dieses Projekt als Organisationsprojekt, obwohl es als solches definiert ist. Dies birgt für den LRH die Gefahr, dass Verbesserungspotentiale in der Organisation übersehen werden und damit die Projektziele nur teilweise erreicht werden. Der LRH empfahl die Gesamtausrichtung des Projektes stärker in den Vordergrund zu stellen und die Unterstützung danach auszurichten, um die angestrebten Ziele im Sinne des WOV 2021 auch zu erreichen.

## Rollout-Teams

**15.1.** Der Projektauftrag hielt fest, dass „zumindest ein zweites Rollout-Team für einen zügigen Rollout Voraussetzung ist. Für einen raschen Rollout wäre ein drittes Team sehr wünschenswert. Das zweite Rollout-Team soll möglichst noch 2011 aufgestellt werden, das dritte im Laufe des Jahres 2012.“ Ebenso sind unter dem Teilabschnitt „Projektorganisation“ des Projektauftrages drei Rollout-Teams mit gesamt ca. zwölf VZÄ ausgewiesen. Der Zeitrahmen sieht vor, dass zwischen 2011 und ca. 2018 ein flächendeckender Rollout gemäß Rolloutplan erfolgt.<sup>16</sup> Die notwendigen Ressourcen für die Unterstützung des Rollout waren auch immer Thema in den Sitzungen des LA. Zuletzt hielt auch das Protokoll der LA-Sitzung im Februar 2013<sup>17</sup> fest, dass ab 2014 zur Einhaltung des Zeitplanes ein drittes Rollout-Team einsatzbereit sein muss.

Zum Prüfungszeitpunkt waren 7,75 VZÄ für den Rollout eingesetzt. Das Rekrutieren geeigneter Personen wurde als schwierig beschrieben, die interne Job-Börse des Landes wurde dafür bisher nicht genutzt.

14 „Elektronisches Verwaltungs-Informationssystem“: das ist die landesinterne Bezeichnung des ELAK.

15 Die Projektorganisation ist in der Anlage 1 ersichtlich.

16 Ein vollständiger Rollout bis 2018 wurde auf Basis dreier vollständiger und einsatzbereiter Rollout-Teams angenommen. Auch das Rollout-Konzept 2008 sah drei Teams mit 15 VZÄ vor (Berichtspunkt 12).

17 6. Sitzung des LA am 26.2.2013.

- 15.2.** Der LRH stellte fest, dass für die bisherige Ausrollung die vorhandenen Rollout-Teams ausreichend waren. Das im Projektauftrag festgelegte dritte Rollout-Team stand zum Prüfungszeitpunkt nicht zur Verfügung. Sollte es zu keiner Verstärkung der Teams kommen, ist der flächendeckende Einsatz des ELAK bis 2018 nicht gewährleistet. Der LRH empfahl die im Projektauftrag vorgesehene personelle Aufstockung der Rollout-Teams, da ansonsten mit Verzögerungen und Mehrkosten zu rechnen ist. Wünschenswert wäre mehr Engagement beim Rekrutieren geeigneter Personen.

### Projektabschluss und Evaluierung

- 16.1.** Der Projektauftrag vom September 2011 für das Gesamtprojekt sah eine mittel- bis langfristige Evaluierung der Gesamt-Einführung und des Einsatzes in den jeweiligen Dienststellen vor. Dabei wurde dem Projektteam des Gesamtprojektes die Aufgabe zugeteilt, Standards für Evaluierungsberichte zu erstellen. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung fanden noch keine Evaluierungen statt, auch wurden lt. Auskunft der Projektkoordination mangels Ressourcen noch keine Standards erarbeitet.

Die im Muster-Projektauftrag für die Dienststellenprojekte vorgesehenen Projektabschluss- und Evaluierungsberichte<sup>18</sup> sind infolge spezifischer Anpassungen nicht in allen Projektaufträgen der jeweiligen Abteilungen enthalten. Im Zuge der Prüfung analysierte der LRH die ELAK-Einführungsprozesse in einigen Organisationseinheiten.<sup>19</sup> Von den abgeschlossenen Einführungsprojekten lag nur in einer Abteilung ein Abschlussbericht vor.

- 16.2.** Der LRH regte an, verpflichtend Abschluss- und Evaluierungsberichte über die Einführung in allen Dienststellen zu erstellen. Dazu sollten die entsprechenden Evaluierungsziele und Kennzahlen auf Ebene des Gesamtprojektes entwickelt werden. Idealerweise werden die Kennzahlen (z. B. Häufigkeit der tatsächlichen Inanspruchnahme eines definierten Ablaufes innerhalb eines festgelegten Zeitraumes) so definiert, dass sie auch für die laufende Prozessanalyse genutzt werden können und damit für Anpassungsentscheidungen hilfreich sind. Die Evaluierungsergebnisse sollten so aufgearbeitet sein, dass sie eine Unterstützung für andere Dienststellen bei der Einführung des ELAK sind. Überdies sollten sie auch eine geeignete Grundlage zur Evaluierung des Gesamtprojektes bilden.

## RESSOURCENEINSATZ FÜR DIE EINFÜHRUNG UND DEN BETRIEB

### Gesamtausgaben

- 17.1.** Bis Jahresende 2012 verursachten die Einführung und der Betrieb des ELAK in der öö. Landesverwaltung Ausgaben von insgesamt rd. 6.632.200 Euro, die sich wie folgt aufteilten:

18 Diese Berichte sind auch in den „Richtlinien für das Projektmanagement in der öö. Landesverwaltung“ vorgesehen.

19 Die Einführungsprojekte waren in den Abteilungen Personal, Personal-Objektivierung, Wohnbauförderung und im LPA abgeschlossen. Die Direktion Verfassungsdienst/Landtagsdirektion, die Abt. Personalverrechnung und die BH Grieskirchen befanden sich zum Prüfungszeitpunkt in der Einführungsphase, die Direktion Umwelt und Wasserwirtschaft stand am Beginn der Vorbereitungsphase.

Ausgaben bis Ende 2012	in Euro
Konzeption, Anschaffung bzw. Einführung	3.054.700
Vergabeverfahren	559.200
Schulungen	67.100
laufender Betrieb inkl. Anpassung bzw. Weiterentwicklung	2.951.200
<b>Gesamt</b>	<b>6.632.200</b>

Im Vergleich zur Ausgabenschätzung vom Juni 2001 liegen die tatsächlichen Ausgaben für die Lizenzen, die notwendige externe Dienstleistung zur Basiskonfiguration sowie die Scanner-Infrastruktur mit rd. 3,1 Mio. Euro (für Konzeption, Einführung und Schulung) deutlich unter der Schätzung in Höhe von rd. 5,3 Mio. Euro. Die tatsächlich auf den elektronischen Akt entfallenden Ausgaben für Anpassungen der Hardware-Ausstattung sowie den Netzwerkausbau sind nicht ermittelbar.<sup>20</sup>

- Die Ausgaben für die **Konzeption und Einführung** enthalten den Ankauf von 5.500 Lizenzen um rd. 2 Mio. Euro. Mit der Zuschlagsentscheidung hat sich das Land zu einem stufenweisen Lizenzankauf zwischen 2004 und 2007 verpflichtet. Eine Anpassungsmöglichkeit entsprechend dem tatsächlichen Einführungsprozess in der Verwaltung war in den Ausschreibungsunterlagen nicht vorgesehen. Durch Nachverhandlungen konnte eine Verschiebung des Finanzierungszeitraumes bis 2009 erreicht werden. Für Anpassungen der Funktionalität vor und zu Beginn des Pilotbetriebes zahlte das Land rd. 0,4 Mio. Euro.

Auf den Ankauf der Scanner sowie der für den Massenscan notwendigen Lizenzen entfallen Ausgaben von rd. 0,5 Mio. Euro. Die restlichen Ausgaben entfallen auf die Beiziehung von externen Experten in der Konzeptionsphase sowie notwendige Server-Installationen.

- Die Ausgaben für das **Vergabeverfahren** umfassen die Schadenersatzzahlung (500.000 Euro) einschließlich der Rechtsberatung und der Gerichtsgebühren.
- Von den **Schulungsausgaben** fallen rd. 17.300 Euro auf die Userschulungen für die Bezirkshauptmannschaften (die übrigen Userschulungen werden landesintern abgewickelt), der Rest betrifft notwendige Weiterbildungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abt. IT.
- Von den Ausgaben für den **laufenden Betrieb** entfallen rd. 340.000 Euro auf die Softwarewartung und die laufende Instandhaltung der Scanner. Für die in der Ausschreibung vereinbarten Wartungsgebühren zahlte das Land rd. 1,7 Mio. Euro. Die Fälligkeit der Wartungsgebühren orientiert sich an jener der Lizenzen. Trotz der engagierten Nachverhandlungen sind seit 2012 für alle 5.500 Lizenzen Wartungsgebühren zu zahlen.<sup>21</sup>

Die laufenden Anpassungen im Betrieb des ELAK verursachten Ausgaben von rd. 0,9 Mio. Euro. Nachteil der zu Beginn vorgenommenen öö-spezifischen Anpassungen ist, dass in einer Softwareversion vorgenommene Landes Anpassungen in jeder Versionsänderung mit entsprechendem Aufwand nachgezogen bzw. bei der mit einer neuen Version einhergehenden Funktionsverbesserung

20 Lt. Auskunft der Abt. IT ist in der Landesverwaltung – unabhängig vom ELAK – die IT-Infrastruktur und die Netzkapazität kontinuierlich weiterentwickelt bzw. an den aktuellen Stand der Technik angepasst worden.

21 Der Vertrag sah vor, dass ab 2007 für alle Lizenzen Wartungsgebühren anfallen.

„zurückgebaut“ werden müssen. Lt. Angaben der Abt. IT belaufen sich die dies-bezüglichen Ausgaben auf rd. 90.000 Euro. Die Mitarbeiter der Direktion Präsidium des Landes brachten sich in den letzten Jahren intensiv in die Weiterentwicklung des „Länderstandards“ ein. So konnte erreicht werden, dass dieser Standard die Anforderungen der öö. Landesverwaltung weitgehend erfüllt. Durch die geplante Umstellung<sup>22</sup> auf diesen Standard erwartet die Direktion Präsidium, dass die Ausgaben für landesspezifische Anpassungserfordernisse deutlich reduziert werden können.

**17.2.** Der LRH kritisierte, dass die verzögerte Einführung dazu führte, dass bisher insgesamt rd. 819.000 Euro für Wartungsgebühren nicht genutzter Lizenzen gezahlt werden mussten. Daher wäre es umso dringlicher, die flächendeckende Ausrollung zügig durchzuziehen.<sup>23</sup>

**17.3.** *Nach Ansicht des Landesamtsdirektors hätte ein sofortiger Rollout in den Jahren 2006 f. keine budgetären Einsparungen im Vergleich zur Ist-Situation gebracht. Der Schaden, der aber durch „Ausnutzen“ der vorhandenen Wartungslizenzen bei einem sofortigen Rollout wegen der damals mangelnden Akzeptanz und der noch nicht ausreichend ausgereiften Funktionalität des Produktes entstanden wäre, wird – auch aus heutiger Sicht – gravierender eingestuft als die Kosten noch nicht genutzter Wartungslizenzen.*

### Interne Ressourcen

**18.1.** Von der Konzeptentwicklung bis zum aktuellen Stand der Einführung (Stand 25.3.2013) sind rd. 105.000 Stunden für den ELAK gearbeitet worden, d.s. etwa 64 Personenjahre.<sup>24</sup> Hinsichtlich der bisher eingesetzten internen Personalressourcen zeigt sich folgendes Bild:

interne Ressourcen per 25.3.2013	in Euro	
<b>von der Konzeptentwicklung bis zum akt. Stand der Einführung</b>		
Konzeptentwicklung inkl. Ausschreibung		140.800
Basiskonfiguration und Schnittstellen zu Fachanwendungen durch die IT		3.472.500
Einführung in den Abteilungen des Amtes (inkl. Piloten) und Bezirkshauptmannschaften		
davon:		
IT für die Einführung in den einzelnen Organisationseinheiten (inkl. Piloten)	630.700	
Präsidium für Gesamtprojekt und die eigene Pilotierung sowie Einführung in den einzelnen Organisationseinheiten	739.900	
Abteilungen des Amtes für die Einführung	1.579.300	
Bezirkshauptmannschaften für die Einführung	437.300	
	Gesamt	3.387.200
<b>Summe</b>		<b>7.000.500</b>
<b>laufender Betrieb (seit Echtbetrieb der Piloten)</b>		
Betreuung durch die Abtlg. IT		1.689.100
<b>Summe</b>		<b>1.689.100</b>

22 Zum Prüfungszeitpunkt war diese Umstellung im August 2013 vorgesehen.

23 Nach dem zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden Rollout-Plan (beschlossen im LA am 26.2.2013) errechnen sich von 2013 bis 2018 noch Ausgaben für Wartungsgebühren von nicht genutzten Lizenzen von rd. 600.000 Euro.

24 Die Umrechnung basiert auf 1.650 Arbeitsstunden jährlich.

Für die noch notwendigen Ressourcen bis zur flächendeckenden Ausrollung lagen zum Prüfungszeitpunkt keine Gesamt-Schätzungen vor. Das Einführungsprojekt in der Direktion Umwelt und Wasserwirtschaft (UWD) für 650 Userinnen und User ist mit 1.950 Tagen (d. s. mehr als neun Personenjahre) geplant.

Eine Gegenüberstellung der im Juni 2001 geschätzten internen Dienstleistungen der IT mit den tatsächlich investierten Ressourcen zeigt, dass mit dem geschätzten Aufwand von rd. 1,1 Mio. Euro bei weitem nicht das Auslangen gefunden werden konnte. Allein für die Basiskonfiguration des Tools waren rd. 3 Mio. Euro erforderlich. Ressourcen für die flächendeckende Einführung in den einzelnen Organisationseinheiten waren nicht in der Schätzung berücksichtigt.

Beim laufenden Betrieb nicht enthalten sind die Ressourcen, die für den laufenden Betrieb in den jeweiligen Dienststellen eingesetzt werden. Zum Prüfungszeitpunkt gab es Überlegungen, den ELAK-Betrieb auch in anderen Verwaltungen durch die Abt. IT gegen Entgelt zu betreuen.

- 18.2.** Die eingesetzten Ressourcen sind nach Ansicht des LRH ein eindeutiges Zeichen für die Komplexität des Projektes aber auch dafür, dass die gesamte Verwaltung in hohem Ausmaß betroffen ist. Sie zeigen auch, wie hoch letztlich der Aufwand war, das angeschaffte IT-Tool an die spezifischen Anforderungen der öö. Landesverwaltung anzupassen und so umzugestalten, dass es mit der notwendigen Akzeptanz in die Breite ausgerollt werden kann.

Nachdem in einigen Dienststellenprojekten bisher die geplanten Ressourcen teilweise deutlich überschritten wurden, empfahl der LRH dem Ressourceneinsatz besonderes Augenmerk zu widmen. Man sollte sich bemühen, den notwendigen Ressourcenaufwand in den künftigen Einführungsprojekten durch vermehrte Nutzung von „Vorkenntnissen“ bereits aktiver Userinnen und User zu senken.

Grundsätzlich sieht der LRH Verwaltungskooperationen positiv, beim Thema ELAK entsteht dadurch behördenübergreifend eine vereinfachte Kommunikationsmöglichkeit. Die entgeltliche Betreuung anderer Verwaltungen setzt für den LRH eine sorgfältige, zumindest kostendeckende Kalkulation der Betreuungsleistungen voraus. Außerdem empfahl er, im Sinne der Rechtssicherheit die dafür notwendigen Voraussetzungen (auch in Richtung des Lizenzgebers) und den Leistungsumfang schriftlich zu fixieren.

## SONSTIGE FESTSTELLUNGEN

- 19.1.** Durch den Einsatz des ELAK wird ein **medienbruchfreies elektronisches Bearbeiten, Kommunizieren und Archivieren** angestrebt (siehe Punkt acht der ELAK-Strategie). Dazu ist es erforderlich, das elektronische Dokument als Original anzusehen. Durch den schrittweisen Rollout entstehen bei der Zusammenarbeit von Organisationseinheiten mit und ohne ELAK neue Medienbrüche, welche die Zusammenarbeit komplexer gestalten. In den Bezirkshauptmannschaften entstehen diese Medienbrüche nach dem derzeitigen Rollout innerhalb der Organisation. Sie werden aber auch an den Grenzen der Verwaltung – z .B. bei der Zusammenarbeit mit Partnern aus der Wirtschaft – länger bestehen bleiben. Innerhalb der Landesverwaltung werden vereinzelt Stützpunkte, z. B. in politischen Büros, eingerichtet, um Prozesse organisationsübergreifend digital abwickeln zu können.

- 19.2.** Medienbrüche sind prinzipiell nicht vermeidbar, können nach Ansicht des LRH jedoch durch eine entsprechende Rolloutplanung minimiert werden. Das derzeit praktizierte Stützpunktsystem – um einen Prozess organisationsübergreifend vollständig abzubilden – wird als geeignet angesehen und könnte auch auf Einrichtungen, die dem Land nahestehen (z. B. Oö. Energiesparverband) ausgeweitet werden. Der LRH empfahl auch, die weitere Ausrollung des ELAK mit der e-Governmentstrategie abzustimmen, um den Bürgerinnen und Bürgern einen möglichst vollständigen elektronischen Amtsweg anzubieten.
- 20.1.** In bestimmten Fällen werden auf Grund von Dokumenten, die sich bisher nicht vernünftig elektronisch darstellen und bearbeiten lassen (z.B. Bau- und Anlagenpläne), sogenannte **Hybrid-Akte** entstehen. Hybrid-Akte enthalten einen elektronischen Teil, welcher zukünftig im ELAK verwaltet wird und weiterhin einen Papierakt für diese Arten von Dokumenten.
- 20.2.** Hybrid-Akten werden sich künftig nicht gänzlich vermeiden lassen. Sie sind deutlich aufwändiger als ein reiner elektronischer Akt. Der LRH empfahl daher, vor der Entscheidung für eine Hybrid-Aktenführung, alle technischen Entwicklungen zur elektronischen Verwaltung auch von speziellen Dokumenten zu prüfen. Im Sinne einer effizienten Verwaltung sollte die Entscheidung für die Arbeit mit Hybrid Akten an sehr strenge Maßstäbe gebunden werden.
- 21.1.** Die sukzessive Umstellung der Verwaltung vom Papierakt auf den ELAK bringt naturgemäß eine starke technische Abhängigkeit mit sich. Für das Verwaltungshandeln ist somit eine funktionierende IT Grundvoraussetzung. 2009 untersuchten Führungskräfte der Landesverwaltung, ob über das bisher betriebene **Sicherheits- und Risikomanagement** hinaus weitere Maßnahmen zum Schutz von Informationen (Vertraulichkeit und Integrität) bzw. für die Aufrechterhaltung des IT-Betriebes erforderlich sind. Eines der Ergebnisse dieser Untersuchung war: „Die IT ist in keinem Fachbereich so kritisch, dass bei einem Ausfall von überschaubarer Dauer (bis zu drei Tage IT-Nichtverfügbarkeit) ein Funktionieren der Landesverwaltung stark beeinträchtigt wäre.“ Die Abt. IT richtet ihr Sicherheitsmanagement an diesem Ergebnis aus.
- 21.2.** Der LRH sieht diese Einschätzung als mittlerweile überholt an, da diese noch vor der Ausrollung des ELAK vorgenommen wurde. Er empfahl daher dringend, eine neuerliche Beurteilung vorzunehmen. Bei dieser Einschätzung sind auch Szenarien wie ein länger andauernder Stromausfall in Linz und seine Auswirkungen auf die Bezirkshauptmannschaften zu berücksichtigen.

1 Anlage

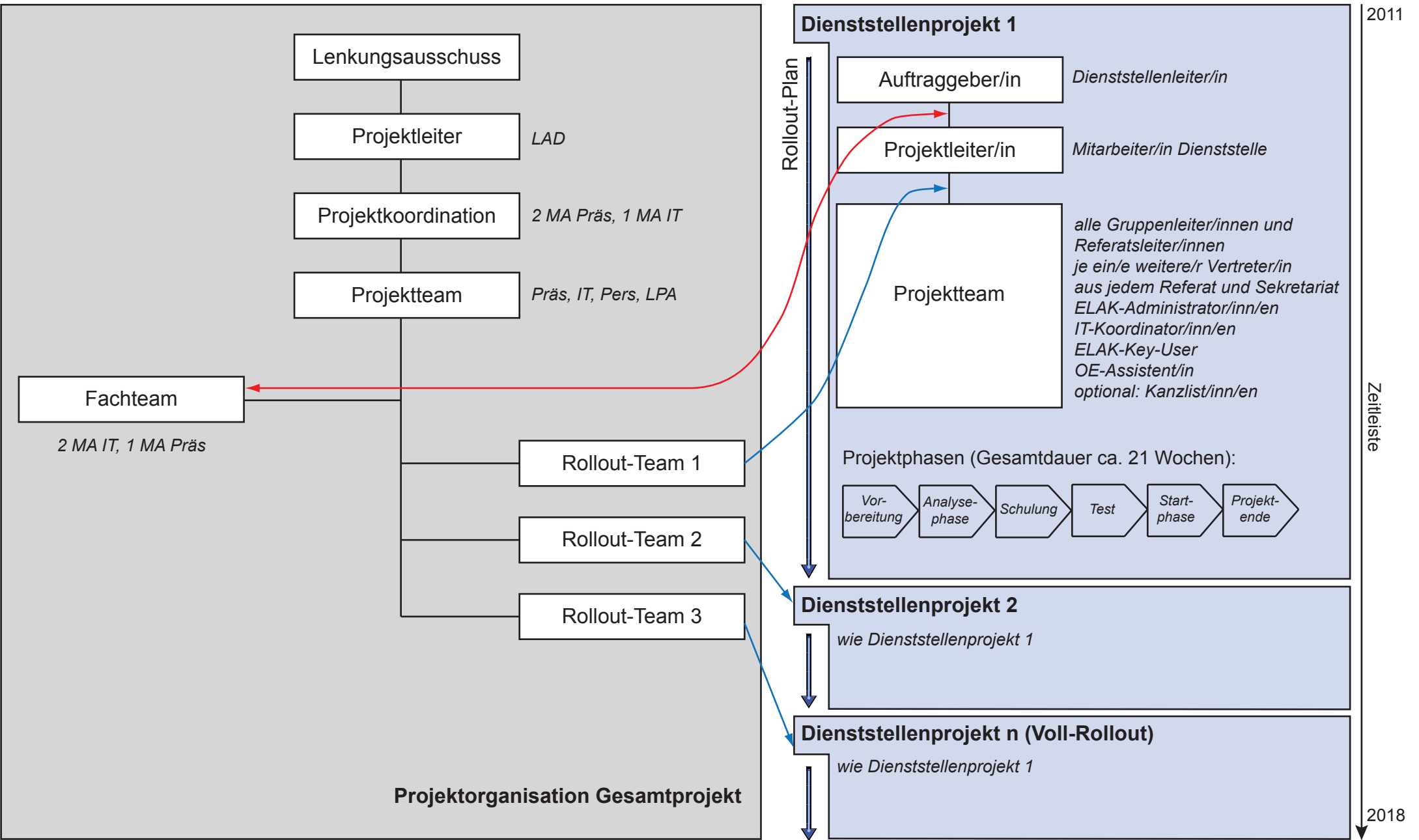
1 Beilage

Linz, am 27. August 2013



Direktor des Oö. Landesrechnungshofes  
i.V. Mag. Elke Anast

# Projektorganisation ELAK-Einführung



- Legende:
- ←→ Unterstützung von / Kommunikation mit Dienststellenprojekten v. a. zur funktionalen Verbesserung / Weiterentwicklung des ELAK
  - Operative Unterstützung der Dienststellenprojekte bei der Einführung des ELAK

Amt der Oö. Landesregierung  
Direktion Präsidium  
Abteilung Präsidium  
4021Linz • Landhausplatz1

Oö. Landesrechnungshof  
Eingel. 01. Aug. 2013  
Lrh. 100072/7 Blg. 0  
Spi, 5.8.2013

Geschäftszeichen:  
Präs-2013-12062/9-RAI

Bearbeiter: Thomas Rainer  
Tel: (+43 732) 77 20-11180  
Fax: (+43 732) 77 20-21 16 21  
E-Mail: Praes.Post@ooe.gv.at

www.land-oberoesterreich.gv.at

An den  
Oö. Landesrechnungshof

zu LRH-100072/5-2013-SPI vom 03.09.2013

Linz, 31.07.2013

### Initiativprüfung "Elektronischer Akt in der oö. Landesverwaltung"; Rohbericht; Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zum Rohbericht Initiativprüfung „Elektronischer Akt in der oö. Landesverwaltung“ vom 3. Juli 2013 nimmt die Direktion Präsidium mit Zustimmung des Landesamtsdirektors wie folgt Stellung:

#### Zu Punkt 7 (Vergabe):

Die Direktion Präsidium weist ergänzend darauf hin, dass das Land Oberösterreich im Jahr 2001 bei der Auswahl des Vergabeverfahrens für den ELAK als EU-weit ausgeschriebenes Verhandlungsverfahren den damals vorhandenen Referenzbeispielen des Bundes sowie des Großteils der anderen damals bereits ausgeschriebenen Bundesländerfolgte und alle diese Gebietskörperschaften kein (vergabe-) rechtliches Problem durch die Auswahl des Vergabeverfahrens hatten bzw. bekamen. Bei einem wie vom UVS OÖ später festgestellten korrekten EU-weiten offenen Verfahren wäre der Zuschlag ohne weitere Verhandlungen zu erteilen gewesen. Die niedrigste Angebotssumme der bei uns anbietenden Unternehmen lag ohne Verhandlungen bei 3,776 Millionen Euro. Der tatsächliche Zuschlag des Landes Oberösterreich im Verhandlungsverfahren lag dann bei 2,871 Millionen Euro. Dem Land Oberösterreich erwuchs durch die Wahl des nachträglich als nicht korrekt festgestellten Verhandlungsverfahrens selbst unter Einrechnung der Vergleichszahlung von 500.000 Euro kein wirtschaftlicher Nachteil.

Wir teilen weiters die Ansicht des LRH über die Komplexität des Vergaberechts bei derartigen komplexen Ausschreibungsgegenständen, verbunden mit der Zweckmäßigkeit einer Risikominimierung durch künftigen Zukauf entsprechender externer Expertisen bei solchen Vergaben.

#### Zu Punkt 9 (Pilotierung mit notwendiger Anpassung der Funktionalität des IT-Produktes):

Nach Ansicht des Landesamtsdirektors war für seine Entscheidung der Aufrechterhaltung der Zuschlagsentscheidung die einhellige Überzeugung der Projektbeteiligten mit ausschlaggebend, dass mit einem Widerruf der Zuschlagsentscheidung keine Verbesserung der Situation für das Land Oberösterreich eingetreten wäre. Mangels Veränderung der potenziellen Anbieter oder deren angebotenen Produkte wäre im Wesentlichen eine Neuausschreibung unter Gleichbleiben der potenziellen Anbieter herausgekommen – eine Einschätzung, die sich seither nicht geändert hat. Ein Ausstiegsszenario hätte keine Verbesserung der Situation bzw. keinen wirtschaftlichen Vorteil erbracht, wie auch die einzigen beiden praktizierten Ausstiege von anderen Bundesländern belegen.

Das zugeschlagene Produkt war zwar nicht so ausgereift, wie sich das Land Oberösterreich dies erhofft bzw. erwartet hatte, jedoch hinreichend "ausreifbar". Bei diesem Reifeprozess hat sich das Land Oberösterreich als Großkunde im Rahmen von Kundenforen oder im direkten Kontakt sehr stark eingebracht, sodass zwischenzeitlich viele der Anforderungen des Landes Oberösterreich in den aktuellen Produktstandard kostenlos einfließen konnten. Eine Verbreiterung bzw. ein Rollout des Produktes in den Jahren 2006 f. hätte demgegenüber dem Land Oberösterreich keinen Vorteil gebracht, sondern nur zu hohen Risiken geführt, was die Akzeptanz und Motivation der Anwenderinnen und Anwender betrifft. Die seinerzeitige Entscheidung "Vertiefung statt Verbreiterung" bzw. "Produktausreifung vor breitem Rollout" wird auch aus heutiger Sicht noch als die richtige und bessere angesehen.

Zu Punkt 17 (Gesamtausgaben):

Nach Ansicht des Landesamtsdirektors hätte ein sofortiger Rollout in den Jahren 2006 f. keine budgetären Einsparungen im Vergleich zur Ist-Situation gebracht. Der Schaden, der aber durch "Ausnutzen" der vorhandenen Wartungslizenzen bei einem sofortigem Rollout wegen der damals mangelnden Akzeptanz und der noch nicht ausreichend ausgereiften Funktionalität des Produktes entstanden wäre, wird – auch aus heutiger Sicht – gravierender eingestuft als die Kosten noch nicht genutzter Wartungslizenzen.

Dieses Schreiben erfolgt weiters in Abstimmung mit der Direktion Personal, die auf Grund der durchgeführten Berichtsänderungen auf die Abgabe einer gesonderte Stellungnahme verzichtet.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Landesamtsdirektor

Mag. Antonia Licka

**Hinweise:**

Dieses Dokument wurde amtsigniert. Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur und des Ausdrucks finden Sie unter:

<https://www.land-oberoesterreich.gv.at/thema/amtssignatur>

Wenn Sie mit uns schriftlich in Verbindung treten wollen, richten Sie Ihr Schreiben bitte an das Amt der Oö. Landesregierung, Direktion Präsidium / Abteilung Präsidium, Landhausplatz 1, 4021 Linz, und führen Sie das Geschäftszeichen dieses Schreibens an.

**SCHLUSSBESPRECHUNG - AKTENVERMERK**

Aktenvermerk, LRH-100072-2013-Spi, zur Schlussbesprechung:

Initiativprüfung "Elektronischer Akt in der öö. Landesverwaltung"

Ort und Datum:

LRH, Promenade 31, 4020 Linz, am 2. Juli 2013

Teilnehmende Personen bzw. Vertreterinnen und Vertreter folgender teilnehmender Organisationen:

- Landesamtsdirektor Dr. Eduard Pesendorfer
- Direktion Präsidium (Abteilung Präsidium, Abteilung Informationstechnologie)
- Direktion Personal (Abteilung Personal)

Den Vertreterinnen und Vertretern der geprüften Organisation ist das vorläufige Ergebnis der o. a. Prüfung in der gegenständlichen Schlussbesprechung vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht worden. Die von den Vertreterinnen und Vertretern mündlich eingebrachten Stellungnahmen wurden eingearbeitet (Kennzeichnung mit 3 an der zweiten Stelle der Berichtsgliederung und mit Kursivdruck).

Gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG besteht darüber hinaus die Möglichkeit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zum vorläufigen Ergebnis.

1) Die Vertreterinnen und Vertreter **verzichten** auf die gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG eingeräumte Gelegenheit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme.

2) Die Vertreterinnen und Vertreter **behalten sich** die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG **vor**.

Organisation	Name in BLOCKBUCHSTABEN	Unterschrift	1) Verzicht	2) Vorbehalt
	EDUARD PESENDORFER			X
	LICKA ANTONIA			X
Prä	THOMAS RAISER			X
IT	LUDWIG AICHBERGER			X
PERS	HELMUT ILK			X
Präs	DANKUS ZIEGLER			X
IT	EDUARD BREITSCHUH			X

LRH:  
  
 Mag. Ronald Gruber

Barbara Spindelbalker

Manfred Holzer-Ranetbauer

Ing. Norbert Sterrer, MPA BA