



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2015

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2013

Kiel, 17. März 2015

10. Abrechnung von IT-Leistungen - Dataport und das Land müssen ihre Prozesse optimieren

Weder das Land noch Dataport haben einen Überblick über alle IT-Verträge. Fehler in den Verträgen sowie beim Vertrags- und Leistungscontrolling sind nicht beseitigt worden.

Leistungen müssen von Dataport nach branchenüblichen Maßstäben nachgewiesen und mit den Landesdienststellen als Auftraggeber abgestimmt werden, bevor die Rechnung erstellt wird.

Rechnungseingang und -bearbeitung müssen im Zentralen IT-Management konzentriert werden.

10.1 Verträge und Leistungsnachweise - seit 2008 ein Dauerthema

Seit 2008 hat der LRH in IT-Prüfungen¹ wiederholt Defizite im Vertragsmanagement und bei der Vertragsgestaltung sowie beim Nachweis und Controlling der erbrachten Leistungen festgestellt. Er wies zuletzt 2012 darauf hin, dass die Voraussetzungen für ein wirksames und wirtschaftliches Vertrags- und Leistungscontrolling bereits bei der Vertragsgestaltung geschaffen werden müssen.²

10.2 Defizite - auch 2014 noch vorhanden

Eine Prüfung der Leistungsnachweise hat diese Defizite 2014 bestätigt.

Rechnungen wurden z. B. auch dann beglichen, wenn

- es dafür keine vertragliche Grundlage gab oder
- ein Nachweis dafür fehlte, dass die abgerechnete Leistung auch tatsächlich erbracht wurde.

Die Landesdienststellen als Auftraggeber und Dataport als Auftragnehmer müssen ihre Prozesse optimieren und besser aufeinander abstimmen. Handlungsbedarf besteht insbesondere in den Bereichen

- Vertragsmanagement,
- Vertragsgestaltung, -bewirtschaftung und -controlling,
- Leistungsnachweise und deren Controlling sowie
- Rechnungserstellung und -bearbeitung.

¹ Beispiele: „IT-Gesamtplanung des Zentralen IT-Managements“ 2010, „Externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Bereich der IT“ 2012.

² Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 21.

10.3 **Vertragsmanagement - seit 2006 keine Fortschritte erkennbar**

Obwohl das Zentrale IT-Management bereits 2006 erste Überlegungen in Richtung einer Vertragsdatenbank angestellt hat, gibt es bis heute keine zentrale Ablage für IT-Verträge. Die Ressorts halten unterschiedliche Systeme vor. Verträge sind bei verschiedenen Personen oder Dienststellen abgelegt. Sie liegen teilweise in Papier vor oder sind in verschiedenen elektronischen Ablagen gespeichert.

Weder Dataport noch das Zentrale IT-Management konnten eine Komplettübersicht über die derzeit gültigen Verträge vorlegen. Handschriftliche Vertragsanpassungen und Nebenabreden, die mündlich getroffen oder per E-Mail dokumentiert werden, sorgen für zusätzliches Konfliktpotenzial.

Das Land muss das IT-Vertragsmanagement verbessern und seine Überlegungen zur Einführung einer Vertragsdatenbank zügig zum Abschluss bringen. Die seit 2006 geschaffenen Lösungen der Ressorts, wie z. B. die Vertragsdatenbank des Innenministeriums, müssen in die Überlegungen des Zentralen IT-Managements einfließen.

Nur über eine zentrale elektronische Ablage kann gewährleistet werden, dass Vertragsinformationen im Bedarfsfall aktuell, vollständig und zeitnah verfügbar sind.

10.4 **Verträge weiter standardisieren**

Im IT-Bereich wurde schon 2007 erkannt, dass sich Verträge und Leistungsbeschreibungen für vergleichbare Dienstleistungen unterscheiden. Vertragsinhalte und Preise waren häufig vom Verhandlungsgeschick der handelnden Personen abhängig. Eine Arbeitsgruppe sollte einheitliche Leistungsbeschreibungen und Musterverträge erarbeiten. Der LRH kritisierte in seinen Bemerkungen 2012 den schleppenden Fortgang dieser Arbeiten.¹ Erst im Mai 2014 hat das Zentrale IT-Management einen Katalog mit Musterverträgen veröffentlicht und damit eine Grundlage für ressortintern und -übergreifend vergleichbare Verträge geschaffen.

Standards wie die Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik (EVB-IT) und die Musterverträge des Zentralen IT-Managements müssen für alle IT-Verträge verbindlich vorgeschrieben werden.

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 21.

Dataport und das Zentrale IT-Management müssen weiter an Vertragsmustern und -prozessen arbeiten. Insbesondere sind Regelungen für Vertrags- und Leistungsanpassungen sowie für sogenannte Vorvertragsphasen erforderlich. Es ist für IT-Projekte typisch, dass zu Beginn der Arbeiten noch nicht abschließend feststeht, welche Leistungen im Detail zu erbringen sind. Die Leistungsbeschreibung wird in dieser Phase im Dialog zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer konkretisiert und abgestimmt. Das Zentrale IT-Management muss durch entsprechende Vorgaben sicherstellen, dass der Grundsatz „keine Leistung ohne Vertrag“ eingehalten wird und Vorverträge nur als kurzfristige Platzhalter für den Zeitraum der Vertragsklärung eingesetzt werden.

10.5 **Kompetenzen für Vertragscontrolling bündeln**

Fehler bei der Vertragsgestaltung und -bewirtschaftung lassen sich durch ein wirksames Vertragscontrolling weitestgehend vermeiden. Hier sind sowohl Dataport als Auftragnehmer als auch die Landesverwaltung in der Rolle des Auftraggebers gefordert. Beide müssen die Voraussetzungen für ein kontinuierliches Vertragscontrolling schaffen.

Die Gestaltung von IT-Verträgen darf nicht allein Dataport überlassen werden. Auch aufseiten der Landesverwaltung ist dafür spezielles Know-how erforderlich.

In seinen Bemerkungen 2012¹ hat der LRH empfohlen, beim Zentralen IT-Management Kompetenzzentren zu bilden, um wiederkehrende Querschnittsaufgaben, die spezielles Know-how erfordern, wirtschaftlich wahrnehmen zu können.

In diese Kategorie fallen auch Vertragsgestaltung und Vertragscontrolling. Nach der Maßgabe „einer für alle“ ist es durch ein Bündeln der Aufgabe mit verhältnismäßig geringem Personaleinsatz möglich, qualitative Mindeststandards beim Vertragsmanagement und -controlling dauerhaft zu etablieren.

10.6 **Basis für einheitliches Leistungscontrolling schaffen**

Dataport erstellt Leistungsnachweise nach wie vor nicht nach einheitlichen Vorgaben. Vertragliche Regelungen zu Art und Umfang des Leistungsnachweises sind die Ausnahme. Der bislang von Dataport verwendete Muster-Leistungsnachweis entspricht nicht branchenüblichen Standards. Insbesondere fehlen Angaben dazu, welche Personen in welchem Umfang

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 22.

tätig waren. Personalleistungen werden vielfach nur als Gesamtsumme je Monat dargestellt. Der Leistungsnachweis ist nicht geeignet nachzuvollziehen, ob eine vereinbarte Leistung auftragsgemäß erbracht wurde.

Das Zentrale IT-Management muss darauf hinwirken, dass branchenübliche Leistungsnachweise vereinbart werden, wenn Leistungen nach Aufwand abgerechnet werden sollen. Dataport und das Zentrale IT-Management müssen dafür ein Muster entwickeln, das zum verbindlichen Vertragsbestandteil wird.

10.7 **Leistungsnachweise - nicht nur für Personalleistungen**

Leistungsnachweise müssen den vom Auftragnehmer geleisteten Aufwand zu einem vertraglich fixierten Auftrag revisionssicher belegen. Der Auftraggeber hat den Leistungsnachweis dahin gehend zu überprüfen, dass die belegten Aufwendungen tatsächlich geleistet wurden.

Leistungsnachweise sind für alle aufwandsabhängigen Vertragspositionen zu erstellen (z. B. Personalaufwand, Speicherplatz, Nutzer, Anschlüsse). Sie müssen auf der Grundlage der geschlossenen Verträge erstellt werden. Die im Leistungsnachweis verwendeten Kategorien müssen der vertraglichen Leistungsbeschreibung entsprechen.

Personalleistungen werden bei Dataport bisher nicht nach einheitlichen Maßstäben erfasst. Einerseits hängt es auch hier von den handelnden Personen ab, ob Dataport-interne Aufwände; wie z. B. für die Einarbeitung neuer Mitarbeiter; dem Kunden gesondert in Rechnung gestellt werden oder nicht. Andererseits führen nachträgliche Änderungen bei der Erstellung der Leistungsnachweise dazu, dass die Personalleistungen nicht lückenlos nachvollziehbar sind.

Das Zentrale IT-Management muss vorgeben, welche Anforderungen beim Erstellen und Bearbeiten sowie beim Controlling der Leistungsnachweise zu erfüllen sind.

Der Leistungsnachweis muss mindestens folgende Angaben enthalten:

- Vertragsnummer/Auftragsnummer,
- Bezeichnung der IT-Maßnahme,
- Leistungszeitraum,
- Mengenangaben für alle nutzungsabhängigen Leistungen,
- tag- und stundengenaue Angaben zu den Mitarbeiteraufwänden,
- Beschreibungen und ggf. Erläuterungen zu den Tätigkeiten,
- ggf. Namensnennung der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters,
- Unterschrift des Produktverantwortlichen bei Dataport,

- Unterschrift des Auftraggebers zur Abnahme der Leistung sowie
- ggf. Feld für Anmerkungen/Beanstandungen.

Dataport muss Personalleistungen nach verbindlichen Vorgaben erfassen, dazu gehört auch ein einheitliches Erfassungssystem.

Die Leistungsnachweise sind zeitnah im Folgemonat nach der Leistungserbringung zu erstellen.

Dataport hat in einem ersten Schritt auf dem Kooperationstag der Trägerländer angeregt, die Anforderungen an die von Dataport vorzulegenden Leistungsnachweise zu definieren und abzustimmen.

10.8 **Leistungsnachweise müssen kontrolliert werden**

Die Landesdienststellen beschränken sich beim Leistungscontrolling bisher darauf zu prüfen, ob die beauftragte Leistung in der gewünschten Qualität erbracht wurde. Ohne eigene Aufzeichnungen können die Auftraggeber nicht oder nur mit erheblichem Aufwand nachvollziehen, ob der in Rechnung gestellte Aufwand tatsächlich entstanden ist. Auch die Frage, ob die Leistungserbringung wirtschaftlich erfolgt ist, bleibt offen.

In Zukunft müssen die Leistungsnachweise auch in dieser Hinsicht geprüft werden. Dataport und das Zentrale IT-Management müssen in einem standardisierten Prozess regeln,

- wie Leistungsnachweise übermittelt werden,
- welche Prüfschritte durchzuführen sind,
- wie Leistungsnachweise bestätigt bzw. berichtigt werden und
- diese an Dataport zurückgesandt werden.

Rechnungen dürfen erst auf der Grundlage abgestimmter Leistungsnachweise erstellt werden.

10.9 **IT-Rechnungen - zentral und nach einheitlichen Regeln bearbeiten**

Das Land hat zwar seit 2004 die Mittel für IT zunehmend zentralisiert und diese ab 2013 in einem gesonderten Einzelplan 14 veranschlagt. Die Rechnungen werden aber weiterhin sowohl im Zentralen IT-Management als auch in den Ressorts und den nachgeordneten Behörden bearbeitet.

Rechnungen für IT-Leistungen gehen bislang grundsätzlich in Papier an verschiedenen Stellen der Landesverwaltung wie z. B. dem Zentralen IT-Management, den Dezentralen IT-Managements, Haushaltreferaten oder Fachabteilungen der Ministerien bzw. in nachgeordneten Behörden ein.

Durch die Vielzahl der beteiligten Stellen kommt es häufig zu Verzögerungen, die es erschweren, Rechnungen vor deren Fälligkeit zu bearbeiten.

Als Sofortmaßnahme müssen Rechnungseingang und -bearbeitung in den Ressorts an einer Stelle zusammengefasst und mittelfristig im Zentralen IT-Management zentralisiert werden.

Für den Einzelplan 14 muss das Zentrale IT-Management einheitliche und verbindliche Regelungen zum Umgang mit Rechnungen festlegen. Neben Mindestanforderungen für die Rechnungskontrolle sollten diese auch Verfahrensweisen zur haushaltskonformen Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit enthalten.

Das Land muss seine Verantwortung beim Rechnungscontrolling in stärkerem Maße wahrnehmen. Die Kontrolle darf sich nicht ausschließlich darauf konzentrieren, ob die Rechnungssummen rechnerisch richtig bzw. identisch mit vorangegangenen Rechnungen sind. Das Zentrale IT-Management muss einheitliche Controllingprozesse definieren. Dadurch muss sichergestellt werden, dass nur die Rechnungen bezahlt werden, für die es eine vertragliche Grundlage gibt und ein abgestimmter Leistungsnachweis vorliegt.

Die Finanzverantwortung für die IT muss, wie bereits in den Bemerkungen 2012¹ vom LRH empfohlen, komplett im Zentralen IT-Management konzentriert werden. Um seiner Verantwortung für den IT-Gesamtplan gerecht zu werden, muss das Zentrale IT-Management über die Koordination der IT-Mittel hinaus auch deren Bewirtschaftung übernehmen. Hier gilt es wie beim Vertragscontrolling, das für die Rechnungsbearbeitung erforderliche Know-how zu bündeln.

Das Zentrale IT-Management muss sich zudem darüber Gedanken machen, wie die Prozesse des IT-Finanzmanagements vom Vertragsmanagement über die Leistungsnachweise bis zur Rechnungsbearbeitung standardisiert, optimiert und durch IT unterstützt werden können. Nur so kann auf Dauer sichergestellt werden, dass die fachlich Verantwortlichen in den Ressorts und nachgeordneten Behörden effektiv und effizient in die Prüfung der Leistungsnachweise eingebunden werden können.

10.10 Herausforderung „eRechnung“ annehmen - IT-Bereich als Pilot?

Nicht nur der LRH empfiehlt eine umfangreichere IT-Unterstützung bei der Rechnungsbearbeitung. Auf europäischer Ebene gibt es seit mehreren

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 22.

Jahren Bestrebungen, die elektronische Rechnung einzuführen. Das Europaparlament hat mit der „Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Auftraggebern“¹ einen entsprechenden Handlungsauftrag erteilt. Die Richtlinie ist bis Ende 2018 umzusetzen.

Die Prozesse bei der Bewirtschaftung des Einzelplans 14 bieten sich als Pilot für eine elektronische Rechnungsbearbeitung an. Ein - zukünftig - zentraler Rechnungseingang im Zentralen IT-Management und der zentrale IT-Dienstleister Dataport bieten gute Voraussetzungen, um IT-gestützte Prozesse für eine wirtschaftliche Rechnungsbearbeitung mit der „eRechnung“ zu definieren und zu erproben.

Dataport begrüßt Schritte zur Prozessoptimierung durch IT-gestützte Rechnungsbearbeitung und kündigt an, darauf gerichtete Vorhaben, z. B. eine pilothafte Erprobung der „eRechnung“, zu unterstützen.

10.11 Land muss als Träger Dataports mehr Einfluss nehmen

Dataport und das Zentrale IT-Management müssen gemeinsam an einer Optimierung von Verträgen, Leistungsnachweisen und Rechnungen arbeiten. Nur so können die Prozesse bei der Erstellung und Bearbeitung der Rechnungen wirtschaftlich gestaltet werden. Leistungsnachweise und Rechnungen müssen eine Qualität aufweisen, die es ermöglicht, Rechnungen im Regelfall innerhalb der Fälligkeitsfristen zu bearbeiten. Die wirtschaftliche Situation Dataports und überfällige Außenstände in Millionenhöhe wurden bereits 2009 im Finanzausschuss² behandelt. Als eine Reaktion auf hohe Außenstände erhebt Dataport seit 2013 Verzugszinsen auf überfällige Rechnungen.

Das Zentrale IT-Management muss über die Gremien der Trägerländer darauf hinwirken, dass die gemeinsam mit Dataport gefundenen Lösungsansätze auch für andere Trägerländer Anwendung finden. Außenstände einzelner Trägerländer wirken sich über höhere Finanzierungskosten Dataports im Ergebnis auf alle Träger aus und sind daher weitgehend zu vermeiden.

Dataport und die **Staatskanzlei** (Zentrales IT-Management) haben angekündigt, gemeinsam an dem Ziel einer trägerländerübergreifenden Optimierung zu arbeiten.

¹ Richtlinie 2014/55/EU, ABl. EU Nr. L133, S. 1 vom 06.05.2014.

² Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Protokolle der 126. Sitzung am 23.04.2009, der 133. Sitzung am 11.06.2009 und der 139. Sitzung am 10.09.2009.