



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2020

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020



Bemerkungen 2020

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

25. Einführung der KiTa-Datenbank mangelhaft

Organisation, Management sowie Durchführung des IT-Projekts „KiTa-Datenbank“ waren nicht ordnungsgemäß. Zudem fehlt ein belastbarer Nachweis der Wirtschaftlichkeit.

Das Sozialministerium muss die bestehenden Regelungen und Vorgaben insbesondere zum Datenschutz bei der Weiterentwicklung der KiTa-Datenbank künftig strikt einhalten.

Die Notwendigkeit des Einsatzes von weiteren 8,8 Mio. € ist zu begründen.

25.1

Der LRH hat neben dem IT-Einsatz im Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) auch die bei der Auswahl und der Einführung ausgewählter IT-Fachverfahren praktizierte Vorgehensweise untersucht. Mit Blick auf die Sensibilität der im Sozialbereich verarbeiteten personenbezogenen Daten wurde hierbei neben der Projektplanung und -durchführung schwerpunktmäßig untersucht, wie die Anforderungen an den Datenschutz und die Informationssicherheit definiert, umgesetzt und evaluiert wurden.

Seit dem 01.08.2013 besteht auch für unter 3-jährige Kinder ein Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz. Um diesen gewährleisten und unterstützen zu können, sind die rechtlichen, organisatorischen und technischen Anforderungen für eine landesweit nutzbare KiTa-Datenbank (KiTa-DB) sowie die ersten fachlichen und zeitlichen Projektgrundlagen erarbeitet worden. Um Eltern bei der wichtigen Entscheidung über die beste Betreuungsform ihres Kindes zu unterstützen, haben die Kommunalen Landesverbände und die Landesregierung die KiTa-DB sowie das KiTa-Portal Schleswig-Holstein entwickelt. Die Einrichtungen und Tagespflegepersonen sind ab dem 01.08.2020 zu deren Nutzung verpflichtet, damit ab dem 01.01.2021 mit der im KiTa-Reform-Gesetz vorgesehenen Finanzierung begonnen werden kann.

Das auf der KiTa-DB aufsetzende KiTa-Portal soll Eltern einen vollständigen Überblick über die Betreuungsangebote und alle freien Betreuungsplätze bieten. Die Einrichtungen und Kindertagespflegepersonen stellen sich mit ihren Porträts vor, sodass sich die Eltern über das pädagogische Konzept, die Öffnungszeiten und die Beiträge näher informieren können. Durch die KiTa-DB sollen bestehende Informationslücken und Planungsprobleme beseitigt werden. Durch eine tagesaktuelle Datengrundlage sollen Mehrfachanmeldungen ausgeschlossen, die bestehenden Betreuungs-

angebote und -kapazitäten mit der Nachfrage in Einklang gebracht und dadurch die Auslastung der einzelnen Einrichtungen bedarfsgerecht optimiert werden.

Um die KiTa-DB und das KiTa-Portal in der Fläche weiter zu etablieren, wurden in den Jahren 2015 und 2016 insgesamt 22 Regionalkonferenzen und daran anschließend umfangreiche Schulungen durchgeführt. Bis Ende Juni 2020 wurden die KiTa-DB und das KiTa-Portal von rund 1.500 der 1.808 infrage kommenden Einrichtungen genutzt.

Nach einer Aufstellung der in den Jahren 2014 und 2015 verausgabten IT-Harmonisierungsmittel sowie den in ITWeb 2.0¹ hinterlegten Finanzdaten, sind für die KiTa-DB und das KiTa-Portal bis zum 31.12.2019 rund 2,5 Mio. € aufgewendet worden.

Das Sozialministerium ist seit dem 01.07.2016 zentrale Stelle für die KiTa-DB und hat seitdem u. a. deren Ordnungsmäßigkeit zu gewährleisten.² Anfang 2019 ist die fachliche Verantwortung für die KiTa-DB vom Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Digitalisierungsministerium) in das Sozialministerium verlagert worden.

Im Juni 2019 ist Dataport vom Sozialministerium mit der Weiterentwicklung der KiTa-DB beauftragt worden. Vorrangiges Ziel dieses auf 245 Tausend € taxierten Digitalisierungsprojekts war es, mit Blick auf das zum 01.01.2021 in Kraft tretende KiTa-Reform-Gesetz dafür zu sorgen, dass die Kreise, kreisfreien Städte, Gemeinden, das Land, alle 1.808 Einrichtungen sowie die Eltern die KiTa-DB bzw. das KiTa-Portal ab dem 01.08.2020 bestimmungsgemäß nutzen können.

Die Landesregierung hat entschieden, ein vom Prinzip der Haushaltsjährlichkeit losgelöstes Sondervermögen in Höhe von ca. 8,8 Mio. € für die KiTa-DB zur Verfügung zu stellen. Hierzu teilt das **Sozialministerium** mit, dass damit zumindest für die nächsten acht Jahre die Pflege und Unterhaltung der KiTa-DB und der technische Support der Nutzer dieser Anwendung (Kommunen und Einrichtungsträger) durch den IT-Dienstleister Dataport finanziert werden. Ebenso seien diese Mittel in diesem Zeitraum für die Programmierung von weiteren Funktionen bestimmt, um eine bestmögliche technische Unterstützung von Kommunen und Einrichtungsträ-

¹ Bei ITWeb 2.0 handelt es sich um das landesweite Haushaltsplanaufstellungs- und Bewirtschaftungsverfahren für die Maßnahmen der Informationstechnik, der Telekommunikation sowie der Digitalisierung. Es ist zugleich die führende Datenbank für die IT-Planung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein.

² Landesverordnung über die Errichtung einer landesweiten Kita-Datenbank (Kitadatenbankverordnung - KiTaDBVO) vom 17.06.2016, GVOBl. Schl.-H., S. 412.

gern bei der praktischen Umsetzung der durch die Kita-Reform 2020 neu eingeführten Regelungen zu gewährleisten.

Das **Digitalisierungsministerium** hat hierzu mitgeteilt, dass es sich mit dem IT-Beauftragten des Sozialministeriums zum weiteren Vorgehen und den Entwicklungen im KiTa-Portal im ständigen Austausch befinde. Der IT-Beauftragte sei gebeten worden, die strategische Ausrichtung des KiTa-Portals im IT-Gesamtplan 2021 näher zu beschreiben.

Der **LRH** erwartet, dass das Sozialministerium im IT-Gesamtplan 2021 darstellt, welche Investitionen für die KiTa-DB aus dem Sondervermögen finanziert werden. Die Betriebskosten der KiTa-DB müssen im laufenden IT-Haushalt eingeplant werden.

25.2 Projektmanagement

Beim IT-Projekt KiTa-DB sind in den ersten Jahren des Projekts mehrfach Unklarheiten hinsichtlich der konkreten Projektstrukturen und den damit verbundenen Verantwortlichkeiten aufgetreten. Zudem wurden projektspezifische Managementprodukte wie Vergleichswerte, Aufzeichnungen und Berichte entweder nicht oder nur als Entwurfsfassungen dokumentiert. So liegt z. B. bisher weder ein offizieller Projektabschlussbericht zur KiTa-DB vor noch ist vor deren fachlichen Weiterentwicklung eine Evaluation durchgeführt worden.

Das Sozialministerium und das Digitalisierungsministerium müssen dafür Sorge tragen, dass IT- und Digitalisierungsprojekte künftig ausschließlich nach einer anerkannten Projektmanagementmethode¹ durchgeführt werden. Die erforderlichen Managementprodukte sind von diesen zeitnah zu erstellen und revisionssicher zu dokumentieren.

Das **Sozialministerium** führt aus, dass es zum Zeitpunkt der Initiierung der KiTa-DB mangels Zuständigkeit weder in der Position noch in der Pflicht war, eine Projektmanagementmethode vorzugeben oder den Projektverlauf zu beeinflussen. Die vorgegebene Projektmanagementmethode solle bei der Weiterentwicklung der KiTa-DB genutzt werden.

Das **Digitalisierungsministerium** hat die Feststellungen des LRH bestätigt und darauf hingewiesen, dass den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landesverwaltung Schleswig-Holstein bereits Schulungen für die Projektmanagementmethode PRINCE2® angeboten werden.

¹ <http://ship/organisation/projektmanagement/projektmanagement.html>.
Für die IT- und Digitalisierungsprojekte der Landesverwaltung Schleswig-Holstein ist die Projektmanagementmethode PRINCE2® vorgegeben.

25.3 **Nachweis der Wirtschaftlichkeit**

Weder das Sozialministerium noch das Digitalisierungsministerium haben die für die KiTa-DB erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt.

Ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann nicht nachvollzogen und bewertet werden, worauf sich die zur Durchführung und Finanzierung einer IT-Maßnahme getroffenen Entscheidungen abstützen. Dies ist jedoch erforderlich, da das Digitalisierungsministerium die jeweils vorgesehenen Finanzmittel nur dann zuweisen darf, wenn die anmeldenden Behörden oder Dienststellen die für die Prüfung der IT-Maßnahme erforderlichen Nachweise vorgelegt haben. Der LRH hat das Digitalisierungsministerium bereits mehrfach aufgefordert, der IT-Planung und Steuerung sowie dem IT-Controlling eine besondere Bedeutung beizumessen.¹

Das Digitalisierungsministerium muss dafür Sorge tragen, dass die haushaltsrechtlichen Regelungen künftig strikt eingehalten werden. Die für finanzwirksame IT-Maßnahmen vorgesehenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die daran anknüpfenden Erfolgskontrollen sind zeitgerecht durchzuführen und revisionssicher zu dokumentieren.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass es zum Zeitpunkt der Initiierung der KiTa-DB mangels Zuständigkeit weder in der Position noch in der Pflicht war, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Unabhängig hiervon habe man die vom LRH bemängelten Lücken in der Projekt- und Verfahrensdokumentation erkannt und setze alles daran diese zu schließen.

25.4 **Projekt- und Verfahrensdokumentation**

Die vom Sozialministerium sowie vom Digitalisierungsministerium zur KiTa-DB vorgelegten Projekt- und Verfahrensdokumentationen weisen erhebliche Lücken auf. Diese konnten auch durch weitergehende Recherchen im bzw. durch das Sozialministerium sowie in einem im Projektverlauf eingerichteten SharePoint nur unzureichend geschlossen werden. Auch die dem Sozialministerium erst Mitte 2019 von Dataport zur Sicherheitskonzeption der KiTa-DB zur Verfügung gestellten Unterlagen ändern hieran wenig. Die Unterlagen entsprechen damit weder den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung noch sind sie revisionssicher.

¹ Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 18; 2012, Nr. 23 sowie 2016, Nr. 10.

Mängel in der Aktenführung implizieren vermeidbare Dokumentationslücken, die sowohl einem transparenten und ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln als auch einem wirtschaftlichen und revisionssicheren Verfahrensbetrieb entgegenstehen. Gleichzeitig wird die Erteilung von fundierten Auskünften gegenüber parlamentarischen Gremien sowie internen und externen Prüfinstanzen erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht. Der LRH weist angesichts der festgestellten Lücken und Defizite erneut darauf hin, dass sich SharePoint nicht dafür eignen, um das Verwaltungshandeln revisionssicher zu dokumentieren.¹

Das Sozialministerium muss die mit dem IT-Fachverfahren KiTa-DB zusammenhängenden Projekt- und Verfahrensunterlagen weiter komplettieren und revisionssicher dokumentieren. Dies gilt insbesondere für die vorgesehene Weiterentwicklung des IT-Fachverfahrens.

Das **Sozialministerium** hat darauf hingewiesen, dass es seit der Übernahme der Verantwortung für die KiTa-DB damit beschäftigt sei, fehlende Projekt- und Verfahrensunterlagen zu komplettieren. Es hat zugesagt, die vom LRH bemängelten Lücken unter Beteiligung aller bisher mit der KiTa-DB befassten Stellen bis Mitte 2020 weiter zu schließen und die Unterlagen systematisch zusammenzufassen.

25.5 **Test- und Freigabeverfahren**

Weder das Sozialministerium noch das Digitalisierungsministerium konnten die für die KiTa-DB erforderlichen Test- und Freigabeunterlagen vorlegen. Auch in einem im Verlauf der Projektdurchführung eingerichteten SharePoint konnten keine entsprechenden Unterlagen vorgefunden werden. Damit fehlen wesentliche vom Landesdatenschutzgesetz vorgeschriebene Grundlagen für einen ordnungsgemäßen Verfahrensbetrieb.

Im Test- und Freigabeverfahren wird überprüft und offiziell bescheinigt, ob bzw. dass ein IT-Fachverfahren den fachlichen, organisatorischen und rechtlichen Anforderungen entspricht und im Echtbetrieb eingesetzt werden kann. Ein derartiges Verfahren ist insbesondere für IT-Fachverfahren wie die KiTa-DB unverzichtbar, da die dort gespeicherten sensiblen personenbezogenen Daten einem großen Nutzerkreis zur Verfügung stehen. Dieser muss darauf vertrauen können, dass das IT-Fachverfahren vom Land Schleswig-Holstein ordnungsgemäß betrieben wird und auf einer rechtlich abgesicherten Grundlage genutzt werden kann.

¹ Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 26.

Das Sozialministerium muss die erforderlichen Test- und Freigabeverfahren auf der Grundlage eines entsprechenden Testkonzepts durchführen und revisionssicher dokumentieren. Bei der Weiterentwicklung der KiTa-DB ist sicherzustellen, dass die erforderlichen Test- und Freigabeverfahren rechtzeitig in die zeitlichen Planungen einbezogen werden.

Das **Sozialministerium** hat zugesagt, die Forderungen des LRH bei der Weiterentwicklung der KiTa-DB zu berücksichtigen und die zwischenzeitlich eingeführten Testverfahren, die Testergebnisse sowie das Freigabeverfahren revisionssicher zu dokumentieren.