

## 25. IT-Beschaffungen und Datenschutz in Universitäten und Fachhochschulen

**Für den wirtschaftlichen und sparsamen IT-Einsatz in den Hochschulen fehlt eine Strategieentwicklung. Sie muss den Bedürfnissen der Lehrenden, Lernenden und Forschenden gerecht werden.**

**Die IT-Planung der Bibliotheken muss rechtzeitig an die geänderten Nutzungsbedingungen angepasst werden.**

**Die Kooperation der Hochschulbibliotheken ist gut, aber noch ausbaufähig.**

### 25.1 Der Prüfungszyklus

Der LRH hat 2005 einen Prüfungszyklus zum Einsatz der Informationstechnik begonnen. Einbezogen sind neben den Hochschulen des Landes auch Forschungseinrichtungen unter der Aufsicht des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Wissenschaftsministerium).

In der 1.<sup>1</sup> und 2. Prüfung hat der LRH Verstöße gegen Haushaltsrecht und Vergaberecht festgestellt. Die Beschaffungen waren unwirtschaftlich. Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen und die Beschaffungsregelungen wurden nicht ausreichend beachtet und eingehalten.

Ein Schwerpunkt der 3. Prüfung lag in der Nachschau zu den vorangegangenen Prüfungen. Daneben wurde erstmalig der Einsatz der Informationstechnik in den Hochschulbibliotheken untersucht.

### 25.2 Bibliotheken: Hochschulübergreifende Kooperationen funktionieren

Zu den wesentlichen Aufgaben einer Hochschulbibliothek zählt neben dem Archivieren und Bereitstellen eigener und fremder Medienbestände die Erschließung digitaler Medien (Datenbanken und Kataloge, virtuelle Fachbibliotheken, digitale Zeitungen, Zeitschriften und Bücher). Als Zentren der modernen, integrierten Informationsversorgung müssen sich die Hochschulbibliotheken diesen Anforderungen stellen. Geänderte Aufgabenspektren haben Auswirkungen auf die Organisation der Informationsversorgung und Konsequenzen für die Art der Medienbestände, die Personalausstattung und den Bedarf und die Ausgestaltung der Benutzerarbeitsplätze. Ordnungsgemäßer, wirtschaftlicher Einsatz der Informationstechnik

---

<sup>1</sup> Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 26.

ist sowohl für die Verwaltung als auch für die Bibliothekstätigkeit von Bedeutung.

Alle schleswig-holsteinischen Hochschulbibliotheken gehören dem Gemeinsamen Bibliotheksverbund an. Für die Bibliotheksverwaltung wird die PICA-Software (Projekt of integrated catalogue automation) eingesetzt. Die für den Betrieb der lokalen Bibliothekssysteme notwendigen Server sind zentral im Rechenzentrum der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU) untergebracht. Die Gesamtkoordination der lokalen Bibliothekssysteme wird von der Universitätsbibliothek der CAU wahrgenommen. Die einzelnen Bibliotheken haben nur eingeschränkte Administrationsrechte, z. B. Benutzerverwaltung.

Zu den wesentlichen Bestandteilen des lokalen Bibliothekssystems gehören

- die lokale Datenbank,
- der Publikums katalog (Online Public Access Catalogue [OPAC]),
- das Erwerbungsmodul und
- das Ausleihmodul.

Einzelne Hochschulbibliotheken setzen das PICA-Verfahren nicht mit allen zur Verfügung stehenden Modulen ein. Der LRH empfiehlt den Bibliotheken den Einsatz aller Module zu prüfen, um eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung zu fördern.

Im Gemeinsamen Bibliotheksverbund stellen sich die schleswig-holsteinischen Hochschulbibliotheken wegen des zentralen Betriebs als ein lokales Bibliothekssystem dar. Deshalb ist eine weitergehende Zusammenarbeit der Hochschulbibliotheken nahe liegend. Weitere Kooperationsmöglichkeiten bestehen z. B. bei

- der Weiterentwicklung der Bibliothekssoftware,
- der Beschaffung und Lizenzierung digitaler Medieneinstellungen,
- der Nutzung gemeinsamer Campusnetze und
- der Erstellung abgestimmter IT-Konzepte für die Bibliotheken.

### 25.3 **Arbeitsplatzausstattungen**

Studierende stellen an „ihre“ Arbeitsumgebung in der Bibliothek neue Anforderungen. Der herkömmliche Arbeitsplatz mit schriftlichen Unterlagen wird zunehmend verdrängt. Die Möglichkeit, technikgestützt zu arbeiten, steht im Vordergrund.

Vorhandene Rechnerräume mit Thin-Clients oder PC verlieren an Bedeutung. Starre, vorgegebene Benutzeroberflächen und unterschiedliche Soft-

wareanforderungen der Studierenden reduzieren die Nutzung der hochschuleigenen PC-Arbeitsplätze der Bibliotheken.

Flexible Nutzungsmöglichkeiten der vorhandenen Arbeitsplätze, Gruppenarbeitsräume, Sitzgruppen, Arbeitskabinen etc. ermöglichen den Studierenden über leistungsfähige Funknetze in den Bibliotheken mit der eigenen Technik auf die bereitgestellten Medien zuzugreifen.

Das geänderte Nutzerverhalten und die zunehmende Technikausstattung der Studierenden stellen neue Anforderungen an die IT-Ausstattung der Hochschulbibliotheken. Der Ausbau der Funknetze gewinnt gegenüber der Ausstattung von Rechnerräumen und Medienräumen an Bedeutung. Neue Ausstattungsmodelle wie z. B. Notebookpools für Studierende führen dazu, dass Hochschulbibliotheken ihre IT-Bedarfsplanung an die geänderten Rahmenbedingungen anpassen müssen.

Der LRH empfiehlt, die IT-Planung der Bibliotheken an die geänderten Nutzungsbedingungen anzupassen, um einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu ermöglichen.

#### 25.4 **Beschaffungsrecht findet weiterhin wenig Beachtung**

Für die Hochschulverwaltungen hat das Finanzministerium mit Erlass vom 30.06.2005 die seit 2001 geltende Regelung bestätigt: Bei der Beschaffung von IT ist ausschließlich die Zentrale IT-Beschaffungsstelle des Landes zu nutzen. Das Ministerium teilte 2006 die Feststellungen des LRH: *„Ihre Untersuchungen haben deutliche Defizite bei der IT-Beschaffung in den Hochschulen gezeigt. Ich versichere Ihnen, dass wir im Rahmen unserer Dienstaufsicht alles tun werden, um die administrativen und organisatorischen Mängel abzustellen.“*

Der Erlass ist von einigen Hochschulen nicht beachtet worden. Das Ministerium hat die Hochschulen nicht ausreichend beaufsichtigt.

Mit Erlass vom 21.12.2007 wurde die IT-Beschaffung an Hochschulen neu geregelt. *„Die Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots unter Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit i. S. d. Landeshaushaltsordnung, des Vergaberechts und der einschlägigen Vorschriften sowie die Einbeziehung vergleichbarer Serviceleistungen der Anbieter obliegt seit dem 01.01.2008 nunmehr der zentralen Beschaffungsstelle der jeweiligen Hochschule“.*

Auch die Neuregelung wird in den Hochschulen nicht ausreichend beachtet.

#### 25.4.1 **Beschaffungsstelle wird zur bloßen Bestellagentur**

Die meisten IT-Beschaffungen in den Hochschulen des Landes werden dezentral durchgeführt. Die Fakultäten und Institute der Hochschulen wickeln die Beschaffungsvorgänge überwiegend eigenständig ab (Angebotseinholung, Preisvergleiche etc.). Die zentralen Beschaffungsstellen der Hochschulen (z. B. CAU, Universität zu Lübeck) nehmen häufig nur die Aufgaben einer bloßen Bestellagentur wahr (Bestellung der Ware, Rechnungsabwicklung). Nachträglich dokumentierte Vergabevermerke und Preisvergleiche erwecken lediglich den Anschein eines ordnungsgemäßen Vergabeverfahrens. Beim IT-Bedarf der Hochschulen, auch für die Bereiche Forschung und Lehre, handelt es sich überwiegend um Standardbedarfe. Sonderbedarfe sind auf wenige Ausnahmen beschränkt. Vergabebegründungen für bestimmte Hersteller und Ausstattungsmerkmale lassen sich häufig nicht aus der Leistungsbeschreibung ableiten, sondern begründen sich in „Vorlieben“ des Beschaffers. Dem Vergaberecht wird wenig Beachtung geschenkt. Vergabeverstöße sind nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Die dezentralen „Beschafter“ sind nicht hinreichend im Vergaberecht aus- und fortgebildet. Es findet keine Beschaffungsplanung statt.

#### 25.4.2 **Beschaffungserlass umsetzen oder umgehen?**

Der LRH hat festgestellt, dass mit Ausnahme der Fachhochschule Flensburg, die auch in der Vergangenheit die IT-Beschaffung zentral wahrgenommen hat, keine Hochschule die Erlasslage vollständig umgesetzt hat. In einigen Hochschulen (Musikhochschule, Kunsthochschule und ansatzweise Fachhochschule Kiel) finden intensive Vorbereitungsgespräche statt, wie eine zentrale IT-Beschaffung zu implementieren sei.

Bemerkenswert sind Überlegungen einiger Hochschulen, die Erlasslage zu umgehen, eigene „Sonderbeschaffungsverordnungen“ zu erlassen bzw. Wertgrenzen zu definieren, ab der die Erlasslage in der Hochschule gelten soll.

#### 25.4.3 **Warum eine zentrale IT-Beschaffung?**

Der LRH hat sich für eine zentrale IT-Beschaffung ausgesprochen, weil

- Verwaltungsprozesse im Beschaffungsablauf optimiert werden können,
- ausreichend geschultes und aktuell fortgebildetes Personal eine Einhaltung des Vergaberechts vermehrt sicherstellt,
- Korruptionsprävention ermöglicht wird,
- wirtschaftliche Beschaffungen z. B. durch Zusammenfassung von Einzelaufträgen zu größeren Nachfragestückzahlen realisiert werden,

- Reduzierung des Personaleinsatzes ermöglicht wird (Verzicht auf die Marktbeobachtung in jeder IT-Bedarfsstelle, Reduzierung des Fortbildungsbedarfs),
- dies eine Standardisierung der IT-Ausstattung der Hochschulen fördert,
- Standardisierung der IT den Aufwand für die Technik- und die Benutzerbetreuung reduziert und
- Standardisierung der IT wesentlich dazu beiträgt, Datenschutz und Datensicherheit in der Hochschule zu fördern.

Die Aufgabenaufteilung innerhalb der Hochschule muss bei einer zentralen IT-Beschaffung wie folgt aussehen:

#### **Institute und Fakultäten**

- Erstellung der Leistungsbeschreibung und ggf. Mitwirkung bei der Vergabeentscheidung (z. B. Teststellung).

#### **Zentrale Beschaffungsstelle der Hochschule**

- Vorausschauende Beschaffungsplanung und Zusammenfassung der Bedarfsanmeldungen,
- Marktbeobachtung,
- Auswahl der Vergabeart und fortlaufende Dokumentation des Vergabeverfahrens,
- Auftragsvergabe und -abwicklung.

Der LRH empfiehlt, die Möglichkeiten einer zentralen IT-Beschaffung konsequent zu nutzen, um die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes in den Hochschulen zu stärken.

#### **25.4.4 9 Beschaffungsstellen für die Hochschulen?**

Die im Erlass vom 21.12.2007 vorgesehene Einrichtung einer zentralen Beschaffungsstelle je Hochschule und damit der Verzicht auf eine Vielzahl von „Kleinstbeschaffungsstellen“ ist ein richtiger Schritt, um die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von IT-Beschaffungen zu sichern. Der LRH empfiehlt jedoch zu prüfen, ob die Einrichtung von 9 Beschaffungsstellen bei den Hochschulen zweckmäßig ist. Die Landesverwaltung hat für alle Ministerien mit den nachgeordneten Bereichen lediglich eine zentrale IT-Beschaffungsstelle eingerichtet. Eine Konzentration der IT-Beschaffungen z. B. auf die Standorte Kiel, Lübeck und Flensburg, noch besser die Einrichtung einer IT-Beschaffungsstelle für alle Hochschulen, sind im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu prüfen.

## 25.5 Lage des Datenschutzes an Hochschulen ist schlecht

Der LRH hat zahlreiche Verstöße gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen festgestellt. Bereits in der 1. Phase des Prüfungszyklus hat er empfohlen, Datenschutzbeauftragte an allen Hochschulen zu bestellen. Dieser Empfehlung sind alle Hochschulen gefolgt.

Dennoch bestehen weiterhin Defizite im Bereich Datenschutz und Datensicherheit. Diese Aufgaben werden bei den Hochschulverantwortlichen noch nicht als Leitungsaufgabe hinreichend wahrgenommen.

Die Feststellungen werden auch durch das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz (ULD) bestätigt. Im 30. Tätigkeitsbericht des ULD vom April 2008 heißt es: *„Die Lage des Datenschutzes an den Hochschulen in Schleswig-Holstein ist schlecht.“*

So verfügt keine Hochschule über ein IT-Gesamtkonzept. Auch für Bereiche, die weitgehend ähnliche Aufgaben und Anforderungen aufweisen (Bibliothek, Studierendenverwaltung), liegen keine definierten Grundlagen vor. IT-Konzepte tragen als Grundlage für das Datenschutzmanagement dazu bei, die Defizite im Datenschutzbereich zu reduzieren.

Die Hochschulen müssen unverzüglich die Defizite im Datenschutz beseitigen. Über Hochschulgrenzen hinweg sind Konzepte und Strategien zu erarbeiten.

## 25.6 Das Datenschutzaudit ist kein Freibrief

Öffentliche Stellen können ihr Datenschutzkonzept durch das ULD prüfen und beurteilen lassen (§ 43 Abs. 2 LDSG<sup>1</sup>). Die CAU hat für die Auditierung in der Juristischen Fakultät Mittel im Ministerium eingeworben (Audit zur automatisierten Verarbeitung von Studierendendaten). Mit Hinweis auf die anstehende Auditierung durch das ULD wird von eigenen Maßnahmen innerhalb der CAU abgesehen.

Eine Auditierung dient dazu, eine vorhandene Sicherheitskonzeption auf Rechtskonformität und ggf. vorhandene technische und organisatorische Defizite zu überprüfen. Die CAU hat bisher keine Schritte unternommen, um eine ordnungsgemäße Datenverarbeitung zu erreichen. Eine Untersuchung der vorhandenen Mängel durch einen Datenschutzdienstleister erfordert umfangreiche Vorarbeiten und eine intensive Beteiligung der Hoch-

---

<sup>1</sup> Schleswig-Holsteinisches Gesetz zum Schutz personenbezogener Informationen (Landesdatenschutzgesetz - LDSG) vom 09.02.2000, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 168.

schule.<sup>1</sup> Das Auditverfahren wurde vom ULD ausgesetzt, weil die CAU keine kontinuierliche Erfassung und Behebung der Datenschutzdefizite sicherstellt.

Der LRH erwartet vor einer Durchführung von Datenschutzauditierungen einen Nachweis über Konzeption und Umsetzung des Datenschutzes.

## 25.7 **Wer beaufsichtigt die Hochschulen?**

Die Novellierung des Hochschulgesetzes (HSG<sup>2</sup>) im Jahr 2007 hat zu einer parlamentarisch gewollten Verselbstständigung der Hochschulen geführt. Die Hochschulen sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit dem Recht der Selbstverwaltung. Nach § 6 HSG nehmen die Hochschulen auch Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Landesaufgaben) wahr. Hierzu gehört nach § 6 Abs. 3 Ziff. 2 HSG die Bewirtschaftung der zugewiesenen Finanzmittel sowie nach Ziff. 4 die Ausstattung mit beweglichem Gerät.

Nach § 19 LVwG<sup>3</sup> hat das Ministerium die Fachaufsicht über die Behörden der Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit, sofern sie Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrnehmen. Als Behörden von Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit, die der Aufsicht des Landes unterstehen, werden durch § 12 LVwG deren Organe bestimmt, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausüben.

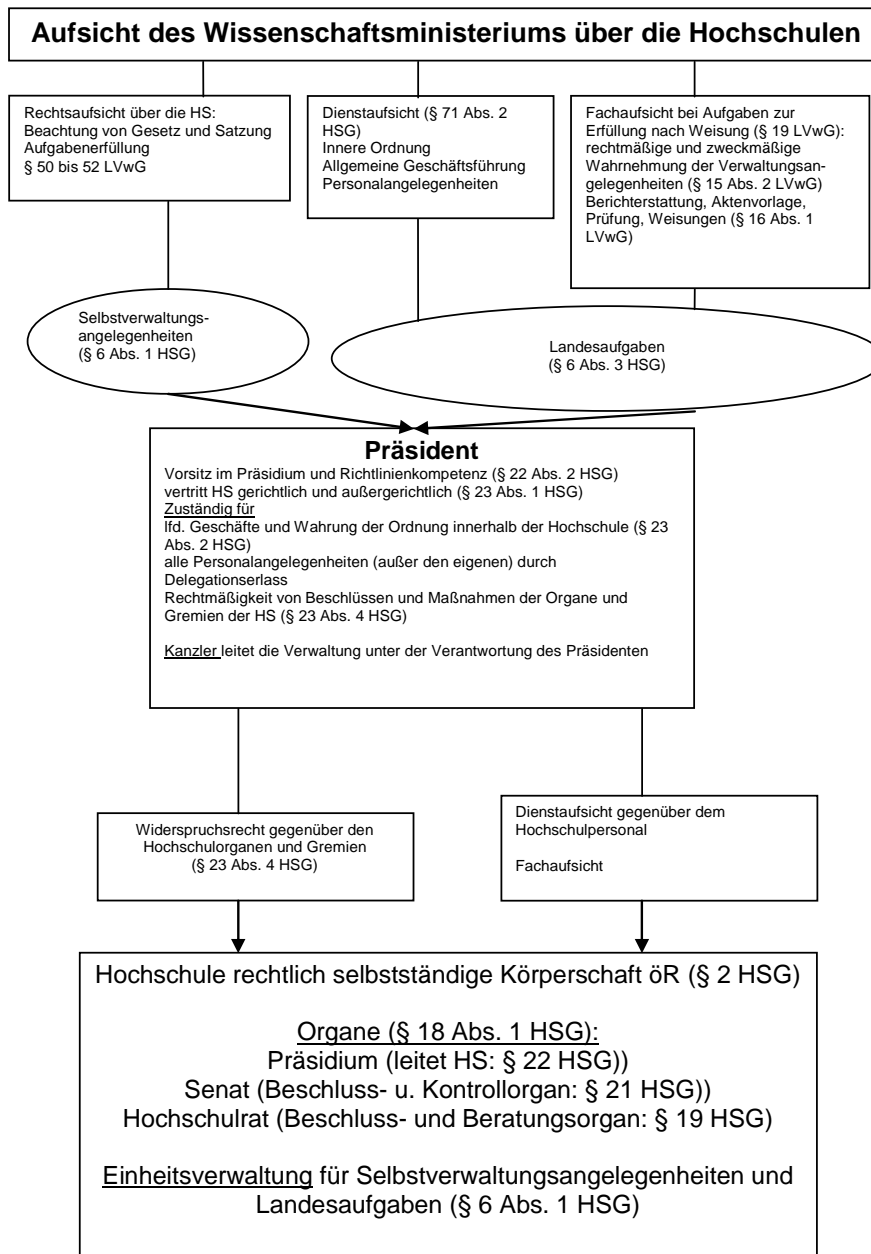
Organe der Hochschulen sind nach § 18 HSG der Hochschulrat, der Senat und das Präsidium. Für die Landesaufgaben ist das Präsidium, vertreten durch die Präsidentin oder den Präsidenten, zuständig (§ 22 HSG).

Die Kanzlerin oder der Kanzler leiten die Verwaltung der Hochschule unter der Verantwortung der Präsidentin oder des Präsidenten. Kanzlerin oder Kanzler sind Beauftragte oder Beauftragter für den Haushalt. Hinsichtlich der Landesaufgaben übt die Präsidentin oder der Präsident innerhalb der jeweiligen Hochschule die Dienst- und Fachaufsicht aus. Sie oder er ist für die Einhaltung der IT-spezifischen Vorgaben zuständig, hat sie zu kontrollieren und ggf. zu steuern. In Bezug auf die Organe der Hochschulen, also das Präsidium, hat das Ministerium seine Fachaufsicht auszuüben.

<sup>1</sup> 30. Tätigkeitsbericht des ULD vom 15.04.2008, Tz. 9.1.8, Landtagsdrucksache 16/1893.

<sup>2</sup> Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) vom 28.02.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 184, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 12.12.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 791.

<sup>3</sup> Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG -) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 12.12.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 693.



Das Wissenschaftsministerium hat bei den vorangegangenen Prüfungen zugesichert, dass im Rahmen der Dienstaufsicht die notwendigen Vorkehrungen getroffen werden, um „*administrative Fehler und organisatorische Mängel*“ zu beseitigen.

Das Wissenschaftsministerium teilt in seiner Stellungnahme mit: „*Die Rechts- und Fachaufsicht des Landes stelle ich hiermit keinesfalls in Frage, diese kann jedoch nicht zu einer detaillierten Prüfung von Einzelangelegenheiten der Hochschule führen. Das Ministerium kann in dieser Situation nichts anderes tun, als gegenüber den Hochschulen darauf hinzuwei-*



*sen und hinzuwirken, die Mängel abzustellen. Unabhängig davon wurden in dem Erlass Berichtspflichten aufgenommen, durch die sichergestellt wird, dass das Ministerium auch künftig seine Aufsichtspflicht wahrnehmen kann“.*

Die Prüfungsmitteilungen des LRH und ergänzend auch die Tätigkeitsberichte des ULD zeigen, dass Berichtspflichten allein nicht geeignet sind, Veränderungsprozesse zu initiieren. Sowohl die Organe der Hochschulen als auch das Ministerium müssen die ihnen obliegende Aufsicht wirkungsvoller ausüben.

Enge finanzielle Spielräume und die Erkenntnis, dass nicht die Investition in IT-Technik, sondern der Betrieb und die Unterhaltung der IT die Hauptkostenverursacher darstellen, belegen die Notwendigkeit einer Strategieentwicklung, Steuerung und Aufsicht in Bezug auf den wirtschaftlichen und sparsamen IT-Einsatz in den Hochschulen. Ein ordnungsgemäßer und wirtschaftlicher IT-Einsatz setzt Ressourcen für die originären Bedürfnisse der Lehrenden, Lernenden und Forschenden frei und bedeutet einen erheblichen Standortvorteil für die Hochschule.

Der **Wissenschaftsministerium** teilt mit, dass Verstöße gegen das Vergabe- und Datenschutzrecht nicht tolerierbar seien. Die Verantwortung für das Handeln der Hochschulen läge in erster Linie bei den Präsidiën. Das Ministerium werde im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht entsprechende Weisungen erteilen.