

18. IT-Projekte - Rahmenbedingungen müssen stimmen

Der LRH hat in den vergangenen Jahren festgestellt, dass IT-Projekte bei der Einführung stocken oder scheitern, weil die qualitativen und quantitativen Ressourcen für eine zügige und erfolgreiche Umsetzung fehlen. Das Land kann sich Investitionsruinen und Fehlinvestitionen nicht leisten.

Gerade in Zeiten knapper Mittel ist das Land gefordert, nur die IT-Projekte anzugehen,

- für die ein konkreter Bedarf besteht,
- die zu einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung beitragen,
- deren Effizienzgewinne durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung belegt werden,
- für deren Einführung und Betrieb die erforderlichen Ressourcen (Sachmittel und Personal) zur Verfügung stehen und
- die in eine IT-Gesamtstrategie auf Ebene des Landes und der Ressorts eingebunden sind.

18.1 Reformvorhaben von Beginn an mit Mängeln behaftet

Der LRH hat 2001 und 2002 die Reformvorhaben der Landesregierung geprüft und eine Bilanz der Modernisierung gezogen.¹ Er hat dabei folgende Defizite festgestellt:

- keine ausreichende Festlegung von Zielen,
- fehlende Ist- und Bedarfsanalysen,
- keine qualifizierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen² und
- Mängel bei der Evaluation und Dokumentation.

Die festgestellten Defizite haben sich 2006 in der Prüfung der E-Government-Aktivitäten des Landes³ bestätigt.

Das **Finanzministerium** schließt sich der Forderung an, dass die Vorgaben zu beachten sind. Es wird alle Verfahrensverantwortlichen in den Ressorts nochmals darauf hinweisen.

¹ Bericht des LRH an den Landtag und an die Landesregierung gem. § 99 LHO über das Ergebnis der Prüfung Reformvorhaben der Landesregierung; Bilanz der Modernisierung vom 26.11.2002, veröffentlicht als Sonderbericht „Bilanz der Modernisierung“ am 05.12.2002.

² § 7 Abs. 2 LHO: „Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen“.

³ Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 24.

18.2 Defizite bei IT-Projekten

Der LRH hat bei aktuellen Prüfungen festgestellt, dass IT-Projekte bei der Einführung stocken oder scheitern, weil die qualitativen und quantitativen Ressourcen für eine zügige und erfolgreiche Umsetzung fehlen. Die Projekte sind weder auf der Ebene der Ressorts noch auf Landesebene in eine Gesamtstrategie eingebunden.

Lediglich in Teilbereichen ist eine abgestimmte Vorgehensweise erkennbar. Aufgrund der fehlenden Gesamtstrategie entstehen Insellösungen und Doppelarbeiten.

Aktenführung und Haushaltswesen gehören zu den Grundlagen der Verwaltung. Insoweit sind durch eine erfolgreiche Einführung eines Dokumentenmanagements (IT-Verfahren eAkte) und den sicheren Betrieb des Haushaltswesens (SAP R/3-Verfahren zur dezentralen Mittelbewirtschaftung) eine Vielzahl von Arbeitsplätzen betroffen. Gleichwohl wurden diese IT-Maßnahmen in der Vergangenheit nicht mit den erforderlichen Ressourcen versehen.

18.2.1 IT-Verfahren eAkte - Einführungsstrategie gescheitert

Seit 2001 arbeitet die Landesregierung daran, ein strategisches Konzept für die Nutzung von Internettechnologien für Kommunikation und Dienstleistungen der Landesverwaltung zu erstellen. Mit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems sollte *„schrittweise ein Paradigmenwechsel von der Papierakte zur elektronischen Akte“* erfolgen. Als Ausgangslage wurde eine *„unwirtschaftliche Parallelität von Papierakten und elektronischen Dokumenten“* angenommen. Mit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems sollte Folgendes erreicht werden:

- eAkte muss der rechtssicheren Dokumentation des Verwaltungshandelns dienen.
- eAkte soll eine übergreifende Information „zu jeder Zeit an jedem Ort“ ermöglichen.
- eAkte soll eine Basis für ein Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung bilden.
- eAkte wird integraler Bestandteil der E-Government-Infrastruktur und leistet einen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung.

Mit dem Verfahren VISkompakt wurde zwar ein Landesstandard für Dokumentenmanagement und elektronische Aktenführung festgelegt. Das bisherige Prinzip der Freiwilligkeit ist als Einführungsstrategie aber gescheitert. Nur an einem Bruchteil der Arbeitsplätze der Landesverwaltung wird VISkompakt eingesetzt. Der Funktionsumfang des Verfahrens wird nicht

ausgeschöpft. Den bisherigen Aufwendungen von über 2 Mio. € steht kein adäquater Nutzen gegenüber.

Bei der Konzeption des Projekts wurden erforderliche organisatorische Vorarbeiten nicht hinreichend berücksichtigt. So wurde weder ein landeseinheitlicher Aktenplan als verbindlicher Landesstandard erstellt, noch wurden Musterlösungen für vergleichbare Tätigkeiten wie z. B. Registratur vorgegeben. Damit ist es trotz einer gemeinsamen Software zu Inzellösungen und Doppelarbeit in den Ressorts gekommen. Hinzu kommt, dass die Leitungs- und Führungsebene VISkompakt kaum nutzt. Eine verstärkte Einbindung ist aber unabdingbar, um Akzeptanz für eine grundlegende Änderung der Arbeitsweise zu schaffen.

Die zentrale eAkte-Steuerung im Finanzministerium ist zudem personell nicht so ausgestattet, dass sie ein solches ressortübergreifendes Projekt effektiv steuern und einführen kann.

Damit das IT-Verfahren eAkte zu einem „Erfolgsmodell“ werden kann, muss das Land seine Einführungsstrategie ändern und das Einführungs-tempo forcieren. Andernfalls droht das Risiko, dass die mit eAkte beabsichtigten Effekte nicht eintreten und eAkte zu einer Investitionsruine wird. Dazu muss eAkte als strategisches Projekt positioniert werden. Für die Einführungsphase müssen die Personalressourcen für die eAkte-Steuerung und die eAkte-Koordination in den Ressorts befristet verstärkt werden.

Um eine Erfolgskontrolle zu ermöglichen, müssen weitere Einführungsschritte durch konkrete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen begleitet werden.

Das **Finanzministerium** räumt ein, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die Nutzung des Verfahrens zu verstärken und verbindlicher zu gestalten. Es beabsichtigt, das Vorhaben „einheitlicher Aktenplan“ aufzugreifen. In Anbetracht der bisherigen Vorarbeiten auf diesem Gebiet seien jedoch keine kurzfristigen Erfolge zu erwarten.

18.2.2 IT-Gesamtplanung des Zentralen IT-Managements - mehr Verwaltung als Strategie oder Steuerung

2003 wurden die Aufgaben des Zentralen IT-Managements ins Finanzministerium verlagert. Die zuvor von den Ressorts veranschlagten Mittel für IT-Maßnahmen wurden erstmalig mit dem Haushalt 2004/2005 im Kapitel 11 03 als sogenanntes Zentrales IT-Budget zusammengefasst. Das Budget umfasst im Haushaltsjahr 2010 über 100 Mio. €.

Mit der Einrichtung des Zentralen IT-Managements und der Zusammenfassung des IT-Budgets hat die Landesregierung den richtigen Weg eingeschlagen. Sie nutzt die Möglichkeiten, durch ein effektives IT-Finanzmanagement die Umsetzung von IT-Projekten zu fördern, bisher jedoch nur unzureichend. Die Aktivitäten des Zentralen IT-Managements gehen nicht über eine reine Verwaltung des zentralen IT-Budgets hinaus. Den Ressorts werden pauschal Mittel zur Umsetzung der von ihnen angemeldeten IT-Maßnahmen zugewiesen. Ob die Mittel tatsächlich für die geplanten IT-Maßnahmen oder für andere IT-Zwecke verwendet werden, wird nicht hinreichend hinterfragt. Schon auf Ressortebene findet keine Rückkopplung zwischen definierten Zielen und erreichten Umsetzungsständen statt.

Das Zentrale IT-Management hat die Defizite erkannt. Der LRH erwartet, dass die Mechanismen und Werkzeuge für ein IT-Finanz- und IT-Projektmanagement in dem anstehenden Evaluierungsprozess weiterentwickelt werden.

Das **Finanzministerium** kündigt an, die Einführung des neuen IT-Finanzmanagements zügig fortzusetzen.

18.2.3 SAP R/3-Verfahren - IT-Sicherheit ist nicht zum Nulltarif zu haben

Der LRH hat die IT-Sicherheit des SAP R/3-Verfahrens bereits 2003/2004 geprüft.¹ Damals wurde das verfahrenbezogene Risikopotenzial als hoch eingeschätzt. Das Finanzministerium wurde aufgefordert, ein Internes Kontrollsystem aufzubauen.

Trotz einiger Fortschritte sind auch 2009 noch erhebliche Defizite beim Aufbau einer IT-Sicherheitsorganisation und eines Internen Kontrollsystems sowie im laufenden Betrieb des SAP R/3-Verfahrens festzustellen:

- Die Umsetzung der eingeleiteten Maßnahmen dauert zu lange und wird nicht mit dem erforderlichen Nachdruck verfolgt.
- Das Finanzministerium nimmt seine Betreiberverantwortung nicht wahr.
- Die Delegation der Aufgaben auf einen IT-Dienstleister ist kein „Rundum-sorglos-Paket“. Die Verantwortung für das Verfahren verbleibt beim Delegierenden.
- Das Finanzministerium hat es versäumt, aufgrund von Risikoanalysen die Rahmenbedingungen zu definieren, innerhalb derer Dataport den technischen Betrieb und den fachlichen Support ausführen soll.
- Ein Internes Kontrollsystem befindet sich immer noch im Aufbau.

¹ Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 6.

- Die Sicherheitskonzepte für das SAP R/3-Verfahren und die Berechtigungskonzepte sind nicht aktuell. Es bedarf eines permanenten Abgleichs zwischen Konzeptlage und Verfahrenswirklichkeit.
- Die Aufgabenverteilung auf verschiedene Referate des Finanzministeriums und den IT-Dienstleister Dataport ist für eine umfassende Betrachtung der IT-Sicherheit des SAP R/3-Verfahrens nicht geeignet.

Die Gesamtverantwortung für die Sicherheit des SAP R/3-Verfahrens liegt beim Finanzministerium. Um diese Daueraufgabe effektiv und effizient wahrzunehmen, muss an zentraler Stelle ausreichendes fachliches Know-how vorhanden sein.

Das Finanzministerium muss neben einem ganzheitlichen Sicherheitskonzept auch die erforderliche Sicherheitsorganisation aufbauen. Sicherheitsziele und eine Sicherheitsstrategie sind zu definieren und in einem kontinuierlichen Sicherheitsprozess umzusetzen und zu überwachen. Der Aufbau des Internen Kontrollsystems ist zügig voranzutreiben. Betrieb und Weiterentwicklung bleiben eine Daueraufgabe.

Das **Finanzministerium** bestätigt, dass die Realisierung eines Internen Kontrollsystems für die Buchführung des Landes rechtlich geboten ist. Es kündigt an, die Empfehlungen des LRH bei der Umsetzung eines Internen Kontrollsystems zu berücksichtigen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass der Aufbau eines Internen Kontrollsystems im 10. Betriebsjahr des SAP R/3-Verfahrens nunmehr endlich vorangetrieben werden muss.

18.3 **Landesregierung muss Rahmenbedingungen schaffen**

Die Landesregierung muss Prioritäten setzen. Nicht das technisch Machbare oder fachlich Wünschenswerte kann Maßstab für die Umsetzung von IT-Projekten sein. Gerade in Zeiten knapper Mittel muss festgelegt werden, welche IT-Projekte umgesetzt bzw. fortgeführt werden sollen. Für diese Projekte ist ein Zeit- und Maßnahmenplan zu erstellen, aus dem auch ihre strategische Bedeutung deutlich wird. Die vorhandenen Ressourcen müssen auf diese Projekte gebündelt werden.

Andere und neue Projekte dürfen erst nach Abschluss der laufenden begonnen werden, um deren Erfolg nicht z. B. durch Abzug von Personal zu gefährden.

In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen erforderliche Personalressourcen für die Einführungsphase und den laufenden Betrieb berück-

sichtigt werden. Personal darf nicht als „eh da“-Ressource betrachtet werden, sondern muss konkret für ein IT-Projekt geplant werden. Einspar-effekte können vielfach nur durch entsprechende Vorlaufinvestitionen realisiert werden. Werden diese nicht im erforderlichen Umfang getätigt, wird der Gesamterfolg des Projekts gefährdet.