



Prüfungsmitteilung

Ergebnis der Prüfung

IT bei den Kreisen; insbesondere Aspekte der interkommunalen Zusammenarbeit

Die Prüfungsmitteilung enthält schützenswerte
personen- und geschäftsbezogene Daten.

	Inhaltsverzeichnis	Seite
1.	Zusammenfassung	9
1.1	IT-Ausstattung - nicht von der Substanz leben	9
1.2	Nachholbedarf bei Strategie und Konzepten	9
1.3	Datenschutz und IT-Sicherheit - eine Dauerbaustelle	10
1.4	Vergaberecht - rechtsfreier Raum in den Kreisverwaltungen	10
1.5	Gemeinsam nach Lösungen suchen	10
1.6	Interkommunale Zusammenarbeit - noch kein Erfolgsmodell	11
2.	Prüfungsanlass und Prüfungsvorgehen	12
3.	Entwicklung der IT in den Kreisen	16
3.1	IT-Arbeitsplätze	16
3.2	Auslaufmodell Windows XP	19
3.3	„Altmetall“ - kein planvolles Vorgehen bei Reinvestitionen	20
3.4	Serverlandschaft	23
3.5	Anwenderunterstützung und Störungsmanagement	24
3.6	Bürokommunikationsanwendungen	26
4.	IT-Governance	28
4.1	IT-Konzept und IT-Strategie	28
4.1.1	IT-Strategie - ohne Ziele keine Steuerung	28
4.1.2	IT-Konzept	29
4.2	IT-Dienstanweisungen und -vereinbarungen	31
4.3	IT-Controlling	32
4.4	IT-Gremien	33
4.5	IT-Aufgaben - häufig ungeregelt	34
5.	Datenschutz/IT-Sicherheit	36
5.1	Datenschutzbeauftragte nach wie vor nicht selbstverständlich	37
5.2	Verfahrensverzeichnis	39
5.3	Datenschutz- und IT-Sicherheitskonzeption - nicht ein und dasselbe	40
5.3.1	Datenschutzkonzept	40
5.3.2	IT-Sicherheitskonzepte	41
5.4	Auftragsdatenverarbeitung	43
5.5	Verfahrensdokumentation	44
5.6	Test und Freigabe	46
5.6.1	Testumgebungen sinnvoll nutzen	46
5.6.2	Besser gemeinsam testen als gar nicht	47
5.6.3	Testprotokolle und Freigaben - mangelhaft bis nicht existent	48
5.7	Synergien durch zentrale Stellen nutzen	49
5.8	Vorabkontrollen - nur in Ausnahmefällen durchgeführt	51
5.9	Benutzer- und Berechtigungsverwaltung	52
5.9.1	Verbindliche Prozesse fehlen	53
5.9.2	Minimalprinzip und eindeutige Benutzerkennungen nicht beachtet	54
5.10	Sicherer Umgang mit Passwörtern	55
5.11	Neue Herausforderungen durch Smartphones & Co - Mobilität wird zum Sicherheitsrisiko	57

	Seite
6. Personelle Ausstattung der IT-Stellen	60
7. Was kostet IT?	62
8. IT-Unterstützung in den Fachbereichen	65
8.1 Finanzbereich - risikobehaftetes Kernverfahren der Kreisverwaltung	65
8.1.1 Konzentration auf 2 Fachverfahren	66
8.1.2 Schnittstellen - weiterhin eine Baustelle	67
8.1.3 Fernwartung - weitgehend ungeregelt	68
8.1.4 Weitere Sicherheitsanforderungen in Finanzverfahren	69
8.1.5 Kaum Fortschritt bei Test und Freigaben	69
8.1.6 Prinzip der minimalen Berechtigungsvergabe nicht umgesetzt	70
8.1.7 Risiken durch fehlende Funktionstrennung	72
8.1.8 Defizite in Aus- und Fortbildung	73
8.1.9 Aufbau und Betrieb eines IKS als Daueraufgabe	73
8.1.10 Zusammenarbeit vertiefen	74
8.2 Personalbereich - nach wie vor kein integriertes Fachverfahren	75
8.2.1 Langwierige Suche nach einer Nachfolgelösung für PERMIS	76
8.2.2 KoPers im Kommunalbereich - noch viel zu tun	77
8.2.3 Personalverwaltung - der nächste Schritt	78
8.2.4 Gemeinsame Lösungen suchen	79
8.3 Sozialbereich - keine Synergien trotz einheitlichem Verfahren	80
8.3.1 Schnittstellen	80
8.3.2 Berechtigungen	81
8.3.3 Test und Freigabe	83
8.3.4 Defizite in der Fortbildung und lückenhafter Wissenstransfer	85
8.3.5 Softwareharmonisierung und Kooperation	85
8.4 Umweltbereich - Baukastensystem auf Kosten des Landes	86
8.4.1 Kooperationsbestrebungen schon seit Mitte der 1990er-Jahre	87
8.4.2 Einführung in den Kommunen stockt seit Jahrzehnten	88
8.4.3 Evaluation des Verfahrens K3 - nur ein erster Schritt	89
8.4.4 K3-Einsatz in den Kreisen nicht ordnungsgemäß	90
8.4.5 Zentrale Infrastruktur - nach 10 Jahren immer noch kaum genutzt	91
8.4.6 Rahmenvertrag für K3 - auch nach 4 Jahren noch kein Ergebnis?	93
8.4.7 Prinzip der Freiwilligkeit gescheitert	95
8.5 Veterinär- und Lebensmittelbereich - Nagelprobe für ein zentrales Verfahren	95
8.5.1 Verfahrenskosten	96
8.5.2 Organisation der Zusammenarbeit	97
8.5.3 Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung	98
8.5.4 Mobile Unterstützung des Außendienstes lässt auf sich warten	99
8.5.5 Landeslösung ohne Mehrwert?	100
8.6 Verfahren im Schulbereich	101
8.6.1 Personalverwaltung in den Schulämtern	102
8.6.2 Kooperation bei der Schulentwicklungsplanung	104
8.7 Eigenentwicklungen - nur auf den ersten Blick wirtschaftlich	107

	Seite	
9.	Interkommunale Zusammenarbeit im IT-Bereich	109
9.1	Kooperation zwischen Land und Kreisen	110
9.1.1	Zentrale Infrastrukturen - kein Selbstzweck	110
9.1.2	Anspruch „Wirtschaftlichkeit“ - auch für Kooperationslösungen	111
9.1.3	Zusammenarbeit braucht Regeln	112
9.1.4	Datenschutz bei gemeinsamen Lösungen - eine Herausforderung?	113
9.1.5	Andere Formen der Kooperation prüfen	114
9.1.6	Sonderfall KoPers	115
9.2	Kooperation zwischen den Kreisen	115
9.2.1	Kosten der IT - Interne Leistungsverrechnung	115
9.2.2	Debatte um eine Kreisgebietsreform	116
9.2.3	Hoher Aufwand für Kooperationsverhandlungen	117
9.2.4	Scheitern an „Kreisegoismen“?	117
9.2.5	Nordbits - auf dem Weg zu einem Erfolgsmodell?	118
9.3	Kooperation zwischen Kreis und Kommunen	125
9.3.1	ITV Stormarn	125
9.3.2	IT-Zweckverband Kommunit	128
9.3.3	Kreise als IT-Dienstleister für kreisangehörige Kommunen	132
9.4	Kommunen erst ab 2012 Miteigentümer von Dataport	134
9.5	Einsatz von Fördermitteln für Lizenzen?	136
9.5.1	Verschiedene „Fördertöpfe“ für IT im kommunalen Bereich	136
9.5.2	Von der Zukunftsbörse bis zu „Schleswig-Holstein on Sharepoint“	137
9.5.3	Beantragung von Fördermitteln für Lizenzen	138
9.5.4	Schleppende Abwicklung der Lizenzbeschaffung 2011 und „Verschiebung“ von Mitteln zwischen Förderprojekten	139
9.5.5	Laxer Umgang der Kommunen mit den Lizenzen	140
9.5.6	Mitnahmeeffekte durch die Kommunen	140
9.5.7	„Fördertöpfe“ für kommunale IT gehören auf den Prüfstand	141
9.6	Kreisübergreifende Gremien - von anderen lernen	142
9.7	Interkommunale Zusammenarbeit - noch in den Kinderschuhen	144
10.	Vergabeverfahren - Regeln werden nicht beachtet	146
10.1	Vergaberechts-Know-how unterentwickelt	146
10.2	Zentralisierung der IT-Beschaffung	147
10.3	Wann beginnt ein Vergabeverfahren?	147
10.4	Einhaltung des Wettbewerbsrechts bei aktuellen Beschaffungsvorgängen	148
10.4.1	Ausschreibung von IT-Bedarf	148
10.4.2	Freihändige Vergaben	149
10.4.3	Direktkauf	150
10.5	Beschaffung von Dienstleistungen	150
10.6	Nutzung von Rahmenvereinbarungen	151
10.7	Sogenannte Haus- und Hoflieferanten und fehlende Herstellerneutralität	152
11.	Ausblick - die Zukunft der kommunalen IT	153

Seite

12. Einzelfeststellungen von besonderer Bedeutung

Das Inhaltsverzeichnis für die kreisspezifischen Einzelfeststellungen von besonderer Bedeutung wird nicht angezeigt.

Seite

12. Einzelfeststellungen von besonderer Bedeutung

Das Inhaltsverzeichnis für die kreisspezifischen Einzelfeststellungen von besonderer Bedeutung wird nicht angezeigt.

Abbildungsverzeichnis

Seite

Abbildung 1: Anzahl der IT-Arbeitsplätze	17
Abbildung 2: Struktur der Endgeräte	18
Abbildung 3: Windows XP Installationen auf IT-Endgeräten	20
Abbildung 4: Altersstruktur PC	21
Abbildung 5: Anzahl Server	23
Abbildung 6: Betriebssysteme Server	24
Abbildung 7: Verwaltungsprogramme im Schulbereich	103

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Fachverfahren im Finanzwesen	66
Tabelle 2: Fachverfahren im Personalbereich	76
Tabelle 3: Personalverwaltungsverfahren Schulämter	102

Abkürzungsverzeichnis

Amtsbl.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
BALVI iP	Bundeseinheitliche Anwendung für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BStBl	Bundessteuerblatt
DA	Dienstanweisung
DAVID	Datenerfassung allgemeine Veterinärverwaltung in Deutschland
DMS	Dokumenten-Management-System
DSVO	Datenschutzverordnung Schleswig-Holstein
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik
FiBu	Finanzbuchhaltung
GIS	Geoinformationssysteme
Gl. Nr.	Gliederungsnummer
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HAMLET	Hauptinformationssystem amtlicher Lebensmittelüberwacher und Tierärzte
IKOTECH III	Landesstandard für Informations- und Kommunikationstechniken, Version 3
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnik
ITIL	IT Infrastructure Library
ITV	IT-Verbund
ITVSH	IT-Verbund Schleswig-Holstein Anstalt öffentlichen Rechts
KITS	Kommunale IT-Infrastruktur
KomFIT	Kommunales Forum für Informationstechnik
Kommunit	IT-Zweckverband Kommunit
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
LDSG	Landesdatenschutzgesetz Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof
Nordbits	Nordbits Anstalt öffentlichen Rechts
pbOn	Personal-Bewerbungsverfahren-Online
PC	Personalcomputer
PERLE	Personalverwaltung für Lehrkräfte
SEPA	Single Euro Payments Area
SGB	Sozialgesetzbuch
SHVgVO	Schleswig-Holsteinische Vergabeverordnung
SLA	Service-Level-Agreement
Tz.	Textziffer

ULD	Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein
USB	Universal Serial Bus
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)

1. **Zusammenfassung**

Der IT-Einsatz bei den Kreisen ist auch 2013/2014 nicht ordnungsgemäß. Defizite, die bereits bei den Prüfungen 1999 und 2004 in den Bereichen IT-Strategie, Datenschutz, IT-Sicherheit, Beschaffungen sowie Projektarbeit festgestellt wurden, haben sich erneut bestätigt.

Interkommunale Zusammenarbeit ist in den vergangenen Jahren in allen Kreisen ein Thema gewesen und hat zu verschiedenen Formen der Zusammenarbeit von Kreisen untereinander, mit Kommunen oder mit Dienstleistern geführt. Allerdings ist keines der gewählten Kooperationsmodelle bisher ein Erfolgsmodell.

1.1 **IT-Ausstattung - nicht von der Substanz leben**

Bei der IT-Ausstattung ist ein deutlicher Trend zu Terminal-Server-Lösungen erkennbar. Bis auf den Kreis Segeberg verfolgen alle Kreise diesen technischen Ansatz. Allerdings hat kein Kreis seine Entscheidung mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung belegt und darin neben den Hardwarekosten auch die Auswirkungen auf das IT-Personal berücksichtigt. Die Kreise haben bei der Aktualisierung ihrer IT-Infrastruktur die Regeln der Projektarbeit missachtet. Der Aufwand wurde i. d. R. unterschätzt und die erforderlichen Personalressourcen konnten neben dem Tagesgeschäft nicht kontinuierlich zur Verfügung gestellt werden. Dadurch kam es regelmäßig zu Projektverzögerungen.

Mehrere Kreise haben zudem auf kontinuierliche Reinvestitionen verzichtet und von der Substanz gelebt. Der LRH räumt ein, dass der Konsolidierungsdruck für die Kreise erheblich ist und der IT-Bereich dabei kein Tabu sein darf. Allerdings müssen die Kreise verstärkt dem Ansatz „Sparen mit IT“ folgen und nicht wie bisher „an IT sparen“.

1.2 **Nachholbedarf bei Strategie und Konzepten**

Die überwiegende Zahl der Kreise hat es versäumt festzulegen, wie IT die Erreichung grundsätzlicher Zielsetzungen wie z. B. Bürgernähe oder Haushaltskonsolidierung unterstützen soll. Damit fehlt es an strategischen Vorgaben, anhand derer die konkrete Entwicklung der IT festgelegt werden kann. Die IT-Konzepte waren wie die Dienstanweisungen zum IT-Einsatz überwiegend nicht aktuell.

Die Kreise müssen IT-Strategien entwickeln und in IT-Konzepten regelmäßig konkretisieren. Die Fachdienste müssen in die Entwicklung und Fortschreibung eingebunden werden. Dies gilt insbesondere auch, wenn der Kreis IT-Aufgaben ganz oder teilweise auf einen Dienstleister übertragen hat.

1.3 **Datenschutz und IT-Sicherheit - eine Dauerbaustelle**

Obwohl mehrere Kreise der Anregung des LRH aus der Prüfung 2004 gefolgt sind und einen behördlichen Datenschutzbeauftragten bestellt haben, hat sich das Datenschutzniveau nicht maßgeblich gesteigert. Datenschutzkonzepte und IT-Sicherheitskonzepte sind Mangelware. Fachdienste und IT-Stellen sind für das Thema weder hinreichend sensibilisiert noch qualifiziert. Grundelemente des Datenschutzes wie Verzeichnisse, Test und Freigabe oder Minimalprinzip werden nicht beachtet. Damit ist der IT-Einsatz in den meisten Fällen nicht ordnungsgemäß.

Datenschutz ist Leitungsaufgabe und muss von der Verwaltungsspitze und den Führungskräften verantwortlich wahrgenommen werden. IT-Stelle und Verfahrensbetreuer können nur bei der Erfüllung der datenschutzrechtlichen Aufgaben unterstützen. Die Begründung, dass aufgrund enger Personalressourcen z. B. auf die Einhaltung von Dokumentationspflichten verzichtet wird, ist nicht akzeptabel. Ein behördlicher Datenschutzbeauftragter kann dazu beitragen, das Thema Datenschutz als Daueraufgabe in der Verwaltung zu verankern.

1.4 **Vergaberecht - rechtsfreier Raum in den Kreisverwaltungen**

Die 2004 festgestellten Defizite bei der Durchführung von Beschaffungen haben sich bestätigt. Während bei größeren Beschaffungsvorgängen wie Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibungen Spezial-Know-how aus zentralen Vergabestellen oder von externen Spezialisten hinzugezogen wird, verlassen sich die IT-Beschaffer bei freihändigen Vergaben auf ihre unzureichenden bzw. nicht aktuellen Vergaberechtskenntnisse. Dies wirkt sich negativ auf die Qualität der Vergabeverfahren aus.

IT-Beschaffungen sollten zentralisiert und auf wenige Mitarbeiter konzentriert werden, die kontinuierlich im Vergaberecht aus- und fortgebildet werden. Zudem sollten Möglichkeiten wie Rahmenvereinbarungen stärker genutzt werden, um Beschaffungen wirtschaftlicher zu gestalten.

1.5 **Gemeinsam nach Lösungen suchen**

Die Kreise müssen ihre Zusammenarbeit sowohl verwaltungsintern als auch verwaltungsübergreifend intensivieren und die knappen Personalressourcen bündeln, um zu übertragbaren Lösungsansätzen zu kommen. Die Problemstellungen in den Fachdiensten z. B. zur Verfahrensdokumentation ähneln sich genauso wie Themen im Zusammenhang mit Fachverfahren wie z. B. Schnittstellen. Jeder Kreis sollte ein IT-Gremium einrichten, in dem die IT-Stelle und die Verfahrensbetreuer sich zu aktuellen IT-Themen austauschen, Konzepte erarbeiten und gemeinsam nach Lösungen suchen. Kreisübergreifend sollte die Zusammenarbeit bei Fachverfahren intensiviert werden. Die Voraussetzungen dafür sind insbesondere

beim Personalverfahren KoPers, im Sozialbereich und den beiden im Finanzbereich eingesetzten Verfahren günstig. Den Herausforderungen des eGovernments wie z. B. der Umsetzung des E-Government-Gesetzes des Bundes können Land und Kommunen nur gemeinsam erfolgreich und wirtschaftlich begegnen.

1.6 **Interkommunale Zusammenarbeit - noch kein Erfolgsmodell**

Die verschiedenen Varianten interkommunaler Zusammenarbeit gehen bisher davon aus, dass durch eine Kooperation Einsparungen erzielt werden können. Insbesondere kleinere Verwaltungen müssen sich aber zunehmend damit auseinandersetzen, wie in Zukunft überhaupt ein ordnungsgemäßer Betrieb gewährleistet werden soll.

Keines der Kooperationsmodelle hat bisher zu einer spürbaren Haushaltsentlastung geführt. Ein Wirtschaftlichkeitsnachweis scheitert schon an der fehlenden Bestandsaufnahme vor Beginn der Kooperation. Zudem werden in den ersten Jahren einer Kooperation Synergieeffekte regelmäßig durch hohe Anfangsinvestitionen aufgezehrt. Die Kooperationsmodelle haben den gemeinsamen IT-Betrieb und eine Standardisierung der Basisinfrastruktur in den Vordergrund gestellt. Damit konnten keine nennenswerten Einsparungen erzielt werden. Es wurden aber wesentliche Voraussetzungen für eine Vereinheitlichung z. B. der Fachverfahren geschaffen.

Auch wenn die bisherigen Kooperationen im IT-Bereich noch kein Erfolgsmodell sind und erheblicher Nachsteuerungsbedarf besteht, führt an einer engeren Zusammenarbeit im IT-Bereich kein Weg vorbei. Ohne Kooperationen ist ein wirtschaftlicher IT-Einsatz in den Kommunen in der Zukunft nicht möglich. Diese dürfen sich nicht auf den IT-Betrieb beschränken sondern müssen auch die Harmonisierung von Fachverfahren aktiv vorantreiben. Bisher bleiben wesentliche Einsparpotenziale ungenutzt.

Die Kreise müssen präzise Ziel- und Leistungsbeschreibungen erstellen, Steuerungs- und Controllingmechanismen etablieren und regelmäßige Erfolgskontrollen durchführen. Sollten die erwarteten Vorteile einer IT-Kooperation auf Dauer nicht erreicht werden bzw. absehbar erreichbar sein, dürfen andere Lösungen wie z. B. die Beauftragung eines anderen IT-Dienstleisters kein Tabu sein, sondern müssen in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dem bisherigen Kooperationsmodell gegenübergestellt werden.

2. Prüfungsanlass und Prüfungsvorgehen

Der LRH hat den IT-Einsatz in den Kreisen bereits 1999¹ und 2004² in Querschnittsprüfungen nach §§ 2 und 5 a Kommunalprüfungsgesetz (KPG)³ untersucht. Während 1999 noch Fragen der technischen Infrastruktur im Vordergrund standen, wurden 2004 insbesondere Defizite in den Bereichen IT-Strategie und IT-Konzeption, Projektarbeit sowie Datenschutz/Datensicherheit festgestellt.

Die wesentlichen Erkenntnisse zum IT-Einsatz in den Kreisen, den Mittelstädten und den kreisfreien Städten sind im Kommunalbericht 2008 des LRH unter Nr. 15 „Einsatz von Informationstechnik in den Kommunen“ zusammengefasst worden.⁴

Der LRH hat seit 1999 fortlaufend empfohlen, „*die kommunale Zusammenarbeit auszuweiten*“. Bereits 2004 war erkennbar, dass der Druck auf die IT-Stellen in den Kreisverwaltungen aufgrund der angespannten Haushalts- und Personalsituation in den Kommunen sowie neuer Anforderungen an die IT durch z. B. eGovernment weiter steigen würde.

Einige Kreise sind diesen Entwicklungen schon 2004 durch ein Outsourcing von einzelnen IT-Aufgaben auf externe Dienstleister begegnet bzw. haben die Option eines kompletten IT-Outsourcings diskutiert.

Mehrere Kreise haben seitdem Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit genutzt und sich zum Teil zu Kommunalunternehmen oder Zweckverbänden zusammengeschlossen:

- 2008: Der Kreis Pinneberg überträgt seine IT-Aufgaben auf den IT-Zweckverband Kommunit.
- 2009: Das Kommunalunternehmen Nordbits Anstalt öffentlichen Rechts, im Weiteren Nordbits nimmt den IT-Betrieb für die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg auf.
- 2013: Der Kreis Stormarn und mehrere kreisangehörige Kommunen fassen ihre IT-Bereiche im Kommunalunternehmen IT-Verbund (ITV) Stormarn zusammen.

Zudem wurde das Angebot der Kreise, IT-Aufgaben für andere Kreise oder kreisangehörige Kommunen zu übernehmen, intensiviert. So stellen z. B. mehrere Kreise den kreisangehörigen Kommunen ihre IT-Netze zur Verfügung. Der Kreis Plön bietet den kreisangehörigen Kommunen darüber

¹ „Prüfung der technikunterstützten Informationsverarbeitung bei den Kreisen in Schleswig-Holstein“; Pr 1169/1999, Prüfungsmittteilung vom 09.07.1999.

² Querschnittsprüfung „IT-Einsatz bei den Kreisen“; Pr 1432/2004, Prüfungsmittteilung vom 24.02.2005.

³ Kommunalprüfungsgesetz vom 28.02.2003, Gl. Nr. 2020-15, GVOBl. Schl.-H. S. 129, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.02.2011, Art. 2, GVOBl. Schl.-H. S. 50.

⁴ Kommunalbericht 2008 des LRH, veröffentlicht unter <http://www.landesrechnungshof-sh.de/de/29/kommunalbericht-2008.html>.

hinaus eine IT-Infrastruktur inkl. des Betriebs von Fachverfahren, die beim Kreis selbst nicht zum Einsatz kommen. Daneben gibt es fachspezifische Angebote zwischen Kreis und Kommunen bzw. zwischen Kreisen z. B. im Bereich Geoinformationssysteme (GIS).

Das Land hat seine Kooperationsbestrebungen mit den Kommunen ebenfalls verstärkt und bietet den Kommunen in verschiedenen Aufgabenbereichen zentrale Infrastrukturen für die gemeinsame Nutzung von Fachverfahren an.

Die zunehmende interkommunale Zusammenarbeit stellt neue Anforderungen an ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln der Kreisverwaltungen. Der LRH hat daher das Thema „interkommunale Zusammenarbeit“ zum Schwerpunkt der aktuellen Querschnittsprüfung gemacht. Neben der Entwicklung in den Bereichen IT-Infrastruktur, IT-Strategie, Beschaffung und Datenschutz/Datensicherheit in den letzten 10 Jahren hat der LRH geprüft, ob sich im Land wirtschaftliche Modelle der interkommunalen Zusammenarbeit entwickelt haben, die auf andere kommunale Gebietskörperschaften übertragbar sind.

Seit 2004 hat der LRH den IT-Einsatz in den Kreisen nur punktuell im Zusammenhang mit der Prüfung von IT-Verfahren der Landesverwaltung betrachtet. Einzelne Kreise wurden in ihrer Funktion als untere Landesbehörde zum IT-Einsatz befragt, waren aber nicht selbst geprüfte Stelle in diesen Verfahren:

- Kreis Rendsburg-Eckernförde 2008 als Testnutzer der zentralen IT-Infrastruktur für das Fachverfahren K3 im Umweltbereich⁵ und 2010 als Schulamt zum Landesnetz Bildung⁶,
- Kreise Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg 2012 zum Online-Bewerbungsverfahren für Lehrkräfte „pbOn“⁷.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfungen der Kreise 2009 bis 2011⁸ hat sich der LRH grundsätzlich mit den Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit nicht nur im IT-Bereich beschäftigt. Neben den allgemeinen Rahmenbedingungen für interkommunale Zusammenarbeit, den verschiedenen Rechtsformen und vergaberechtlichen Fragestellungen wurden Beispiele der Zusammenarbeit wie die Gründung von Nordbits betrachtet.

⁵ Prüfung „Umweltinformationssysteme in der Landes- und Kommunalverwaltung“; Pr 1564/2007.

⁶ Prüfung „IT-Einsatz in der Schulverwaltung“; Pr 1637/2010.

⁷ Prüfung „IT-Verfahren Online-Bewerbung im Schulbereich (pbOn)“; Pr 1696/2012.

⁸ „Überörtliche Prüfung 2009 der Kreise Ostholstein, Plön, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg“ (42/43 - Pr 1615/2009); „Überörtliche Prüfung 2010 der Kreise Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg und Stormarn“ (42/43 - Pr 1647/2010) sowie „Überörtliche Prüfung 2011 der Kreise Dithmarschen, Nordfriesland und Steinburg“ (42/43 - Pr 1669/2011).

Die Ergebnisse wurden im Kommunalbericht 2013 des LRH unter Nr. 13 zusammengefasst.⁹

Der LRH hat dem Arbeitskreis der IT-Leiter in einem Auftaktgespräch am 20.06.2013 die Themen der Querschnittsprüfung vorgestellt:

- Technische Infrastruktur,
- IT-Strategie,
- Outsourcing und interkommunale Zusammenarbeit,
- Organisation sowie
- Ordnungsmäßigkeit und
- Wirtschaftlichkeit.

Basisdaten wurden bis Ende Juli 2013 durch einen Fragebogen (siehe Anlage) bei den Kreisen erhoben. Diese bilden auch die Grundlage für die Darstellung in den folgenden Textziffern. Für die Angaben zu den eingesetzten Fachverfahren stand den Kreisen das vom Kommunalen Forum für Informationstechnik e. V. (KomFIT)¹⁰ bereitgestellte IT-Kataster zur Verfügung. Der LRH hat eine Nutzung des IT-Katasters empfohlen, um auf diesem Wege eine wiederverwertbare Datenbasis zu eingesetzten Fachverfahren zu schaffen. Von dieser Möglichkeit haben bis auf Plön und Rendsburg-Eckernförde alle Kreise Gebrauch gemacht.

Der LRH hat zwischen September 2013 und Mai 2014 örtliche Erhebungen bei den Kreisen (jeweils 4 bis 5 Tage) durchgeführt und Gespräche mit beauftragten Dienstleistern wie Dataport, ITV Stormarn, Kommunit und Nordbits geführt. Das KomFIT und das Zentrale IT-Management in der Staatskanzlei wurden zur Beschaffung von Lizenzen für die Kommunen u. a. aus Fördermitteln des Bundes befragt (siehe Tz. 9.5) Mit dem Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Landwirtschafts- bzw. Umweltministerium) wurden Einzelfragen zur Kooperation im Umwelt- und Veterinärbereich geklärt.

Anders als 2004 hat der LRH diesmal keine Kompletterhebung zum Einsatz von IT in der Kreisverwaltung durchgeführt, sondern sich auf Bereiche beschränkt, die entweder zu den Kernaufgaben der Verwaltung gehören oder in denen das Land zentrale Infrastrukturen für die gemeinsame Nutzung von Fachverfahren zur Verfügung stellt.

⁹ Kommunalbericht 2013 des LRH, veröffentlicht unter <http://www.landesrechnungshof-sh.de/de/74/kommunalbericht-2013.html>.

¹⁰ KomFIT ist die gemeinsame Koordinierungs- und Beratungsstelle der kommunalen Landesverbände (Städteverband, Landkreistag und Gemeindetag) für den kommunalen IT-Einsatz.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen in den Kreisen hat der LRH nach einem Auftaktgespräch mit der Verwaltungsspitze jeweils folgende Bereiche befragt:

- Rechnungsprüfungsamt,
- soweit vorhanden behördliche Datenschutzbeauftragte,
- IT-Leitung bzw. IT-Steuerung,
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IT-Stelle,
- IT-Ansprechpartner in den Fachdiensten/Stabsstellen
 - Finanzen,
 - Personal,
 - Soziales,
 - Umwelt,
 - Veterinärwesen und
 - Schule bzw. Schulamt.

In Einzelfällen wurden weitere Fachdienste aus konkretem Anlass in die Erhebungen einbezogen. Vor Ort wurden die Rechenzentren bzw. sonstigen IT-Räume in Augenschein genommen. Die Verfahrensdokumentation in den o. g. 6 Bereichen sowie die Beschaffungsunterlagen ab 2011 wurden ausgewertet. Hinsichtlich der interkommunalen Zusammenarbeit wurde u. a. Einsicht in Konzepte, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Verträge, Gremienprotokolle, Rechnungen und Jahresabschlüsse genommen.

Zum Abschluss der Vor-Ort-Erhebungen hat der LRH der jeweiligen Verwaltungsspitze die Prüfungsfeststellungen erläutert und auf dringende Handlungsbedarfe hingewiesen.

Ein gemeinsames Schlussgespräch vor Übersendung der Prüfungsmitteilung ist nicht vorgesehen. Der LRH hat den IT-Leitungen angeboten, die Ergebnisse auf einer Sitzung des Arbeitskreises der IT-Leiter zu erläutern.

Die Prüfungsmitteilung gliedert sich in einen allgemeinen Teil (Tzn. 1 bis 11) und besondere Feststellungen zu den einzelnen Kreisen (Tzn. 12.1 bis 12.11).

Die Kreise als geprüfte Stellen erhalten den allgemeinen Teil sowie den sie jeweils betreffenden Teil der Prüfungsmitteilung. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände und das Innenministerium erhalten den allgemeinen Teil, Dataport wird über die Erstellung der Prüfungsmitteilung informiert.

Wegen der Auswirkungen der Prüfungsfeststellungen auf die Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen insbesondere bei zentralen Infrastrukturen sowie bei der Beschaffung von Lizenzen aus Fördermitteln wird der allgemeine Teil der Prüfungsmitteilung auch dem Zentralen IT-Management, dem Umweltministerium und dem Ministerium für Bildung und Wissenschaft (Bildungsministerium) übersandt.

3. **Entwicklung der IT in den Kreisen**

Die IT-Entwicklung ist durch ein kontinuierlich hohes Innovationstempo geprägt. Dies blieb nicht ohne Auswirkung auf die IT der Kreise. Nach der flächendeckenden Vernetzung der IT-Systeme und dem Aufbau von Client-Server-Strukturen musste sich die kommunale IT neuen Herausforderungen stellen. Hierzu zählten z. B.

- die Zentralisierung der IT-Infrastruktur,
- die Virtualisierung von Desktops und Servern,
- der Aufbau von Speichernetzwerken,
- die Integration der Telefonie in die Datentechnik,
- die Einbindung mobiler Endgeräte und
- die Einführung von eGovernment-Anwendungen.

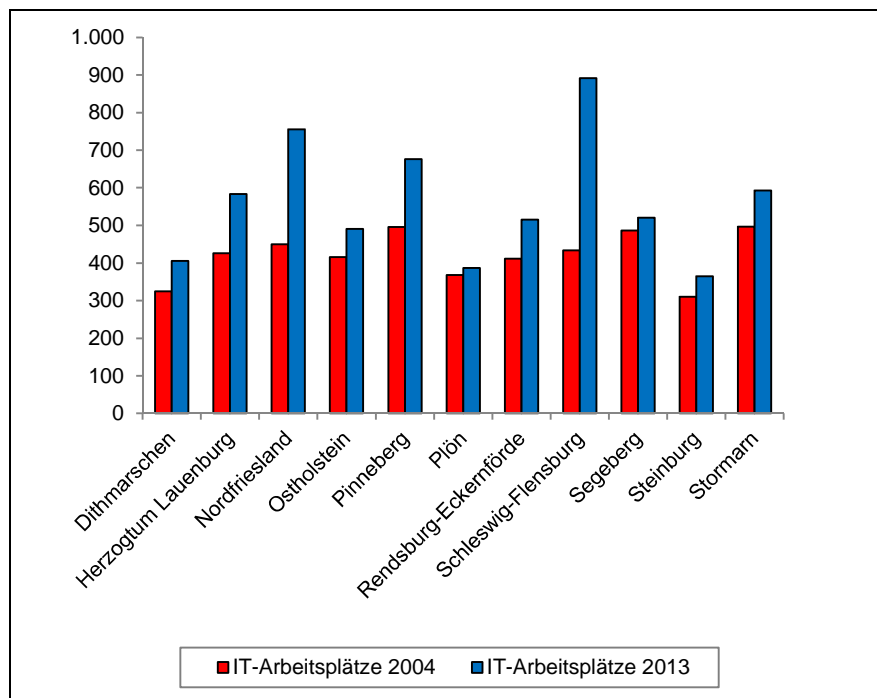
Die IT in den Kreisverwaltungen hat damit eine Komplexität erreicht, die ohne hochspezialisierte Experten nur noch schwer zu handhaben ist.

3.1 **IT-Arbeitsplätze**

Die Ausweitung der Automatisierung drückt sich auch in der seit 2004 gestiegenen Anzahl der IT-Arbeitsplätze¹¹ aus. Besonders hohe Zuwächse sind in den Kreisen Nordfriesland (+ 68 %) und Schleswig-Flensburg (+ 105,53 %) zu verzeichnen. Dies ist zum Teil dadurch begründet, dass diese beiden Kreise als sog. Optionskommunen die Trägerschaft der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) übernommen haben. Allein in Schleswig-Flensburg kamen hierdurch laut Angabe des Kreises rund 250 IT-Arbeitsplätze hinzu. Demgegenüber ist die Zahl der IT-Arbeitsplätze im Kreis Plön nahezu konstant geblieben (+ 5,16 %).

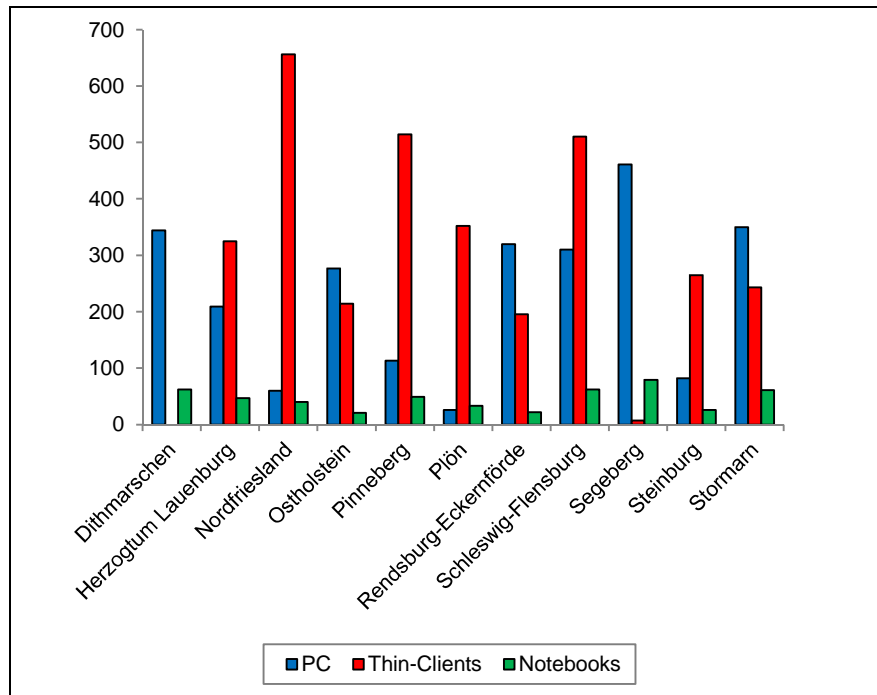
¹¹ Nicht berücksichtigt wurden öffentlich zugängliche sowie pädagogische IT-Arbeitsplätze in Schulen. IT-Arbeitsplätze in Schulungsräumen der Kreisverwaltungen wurden hingegen einbezogen.

Abbildung 1:
Anzahl der IT-Arbeitsplätze



Bei der Ausstattung der IT-Arbeitsplätze ist ein deutlicher Trend zur Verwendung von sog. Thin-Clients erkennbar. Diese Endgeräte fungieren lediglich als Terminals zum Anzeigen grafischer Benutzeroberflächen. Die Datenverarbeitung findet auf einer zentralen Serverinfrastruktur statt. Die Hardwareanforderungen an Thin-Clients sind im Vergleich zu herkömmlichen PC geringer. Darüber hinaus zeichnen sie sich durch eine längere Lebensdauer, weniger Stromverbrauch und geringeren Platzbedarf aus. Auf der anderen Seite steigen die Kosten für die Netzwerk- und Serverinfrastruktur. Zudem erfordern die Implementierung und das Management einer solchen Umgebung spezielle IT-Kenntnisse.

**Abbildung 2:
Struktur der Endgeräte**



Die Kreise Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland, Pinneberg, Plön und Steinburg haben die Umstellung auf Thin-Clients bereits vollzogen. Ein kompletter Verzicht auf herkömmliche PC ist in den Kreisverwaltungen jedoch nicht immer möglich. Zum einen ist nicht jede Fachsoftware für den zentralisierten Betrieb geeignet, zum anderen setzen spezielle Peripheriegeräte wie z. B. Fingerabdruck-Scanner einen PC voraus.

Während die Kreise Dithmarschen, Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde, Schleswig-Flensburg und Stormarn sich in der Umstellung auf den Thin-Client-Betrieb befinden, hat sich der Kreis Segeberg gegen einen flächendeckenden Einsatz dieser Technologie ausgesprochen. Die Vor- und Nachteile einer Thin-Client-Umgebung müssen sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen die Kosten aller Komponenten über den gesamten Lebenszyklus berücksichtigt werden. Dies ist bei den geprüften Kreisen regelmäßig unterblieben.

Notebooks werden sowohl als Ersatz für stationäre Endgeräte als auch ergänzend hierzu eingesetzt. Sie unterstützen z. B. die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Außendienst oder dienen auf Veranstaltungen als Präsentationsgeräte. Durch das mobile Einsatzszenario unterliegen sie einem höheren Verschleiß. Darüber hinaus sind die Anschaffungskosten eines Notebooks regelmäßig höher als die eines stationären Endgeräts.

Der LRH empfiehlt, Notebooks nur dort einzusetzen, wo der Mobilitätsvorteil die höheren Anschaffungskosten rechtfertigt. Werden Notebooks

außerhalb des Verwaltungsgebäudes verwendet, sollte mittels Übergabeschein der Verbleib des Geräts revisionssicher dokumentiert werden. Des Weiteren muss die Kreisverwaltung für den Einsatz mobiler Endgeräte besondere organisatorische und technische Vorkehrungen zur Gewährleistung eines sicheren Betriebs treffen (siehe Tz. 5.11).

In einigen Bereichen können Tablet-Computer Notebooks sinnvoll ersetzen. Sie zeichnen sich durch ein geringeres Gewicht und eine robustere Hardware aus. Gleichwohl sind vor dem Einsatz von Tablet-Computern konzeptionelle und sicherheitstechnische Festlegungen zu treffen, auf die in Tz. 5.11 näher eingegangen wird. Die Kreisverwaltungen setzen Tablet-Computer bisher nicht in nennenswerten Stückzahlen ein. Meist handelt es sich um Testgeräte oder Sonderlösungen für die Verwaltungsleitung.

3.2 Auslaufmodell Windows XP

Die Kreise verwenden nahezu ausschließlich Microsoft-Betriebssysteme zur Darstellung der Arbeitsumgebung (Desktop) auf den Endgeräten. Eingesetzt werden im Wesentlichen

- Windows Server 2003 (Terminalserver),
- Windows Server 2008 (Terminalserver),
- Windows 7 sowie
- Windows XP.

Das Betriebssystem Windows XP wird seit dem 08.04.2014 nicht mehr durch den Hersteller gepflegt. Dies bedeutet:

- keine Sicherheitsupdates,
- keine Aktualisierungen zur Behebung von Programmfehlern sowie
- keine Unterstützung zur Problembhebung durch den Hersteller.

Die Gefahr für Windows XP-Systeme wächst mit jedem Update der Nachfolger-Betriebssysteme, da im Zuge der Updates Sicherheitslücken veröffentlicht werden, die u. U. auch in Windows XP enthalten sein könnten.

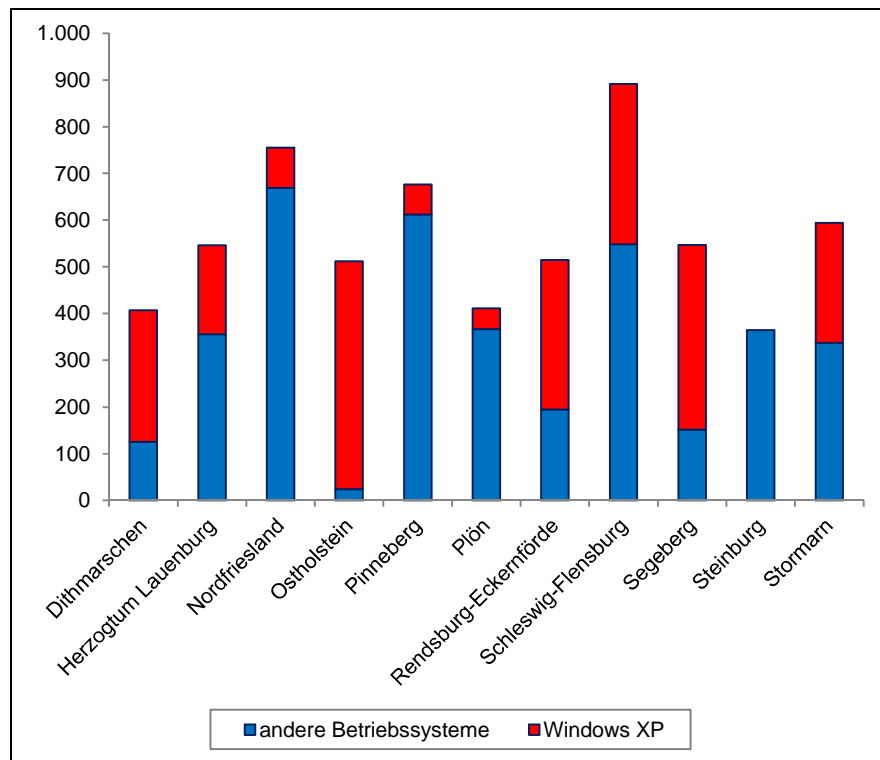
Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) empfiehlt hierzu: *„Bestehende Systeme, auf denen Windows XP oder eine andere veraltete Version eines Betriebssystems läuft, sollten schnellstmöglich auf eine moderne Version migriert werden. Geschieht dies nicht, so ist nicht nur das betroffene, sondern auch jedes damit vernetzte System einer stark erhöhten Gefährdung ausgesetzt. Dies gilt selbst dann, wenn auf den anderen Systemen im Netz moderne Betriebssysteme im Einsatz sind, da das Altsystem als Einfallstor genutzt werden und beispielsweise auch Zugangskennungen enthalten kann, die in anderen Systemen mitunter nutzbar sind.“*¹²

¹² Empfehlungen des BSI zum Umgang mit dem Ende des Supports für Windows XP, veröffentlicht unter https://www.allianz-fuer-cybersicherheit.de/ACS/DE/_downloads/anwender/software/BSI-CS_085.html.

Nach Auskunft der Kreise war Windows XP Mitte 2013 noch weit verbreitet. Lediglich der Kreis Steinburg hat Windows XP nicht mehr im Betrieb. Die übrigen Kreise haben Strategien zur Ablösung von Windows XP entwickelt. Vielfach wird Windows XP im Rahmen der Umstellung auf Terminal-Server-Betrieb oder im Zuge von Reinvestitionsmaßnahmen abgelöst.

Abbildung 3:

Windows XP Installationen auf IT-Endgeräten



Das Ende des Herstellersupports war seit langem bekannt. Dennoch hat die überwiegende Mehrheit der Kreise es versäumt, ihre IT-Umgebung zeitgerecht auf modernere Betriebssysteme zu migrieren. **Vor dem Hintergrund der BSI-Empfehlung erwartet der LRH, dass die Ablösung von Windows XP mit Nachdruck verfolgt wird.** Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Kompatibilität der Fachverfahren zum Nachfolgesystem gewährleistet sein muss. Gegebenenfalls sind auch Fachverfahren auf aktuellere Versionen zu migrieren bzw. zu ersetzen.

3.3 „Altmittel“ - kein planvolles Vorgehen bei Reinvestitionen

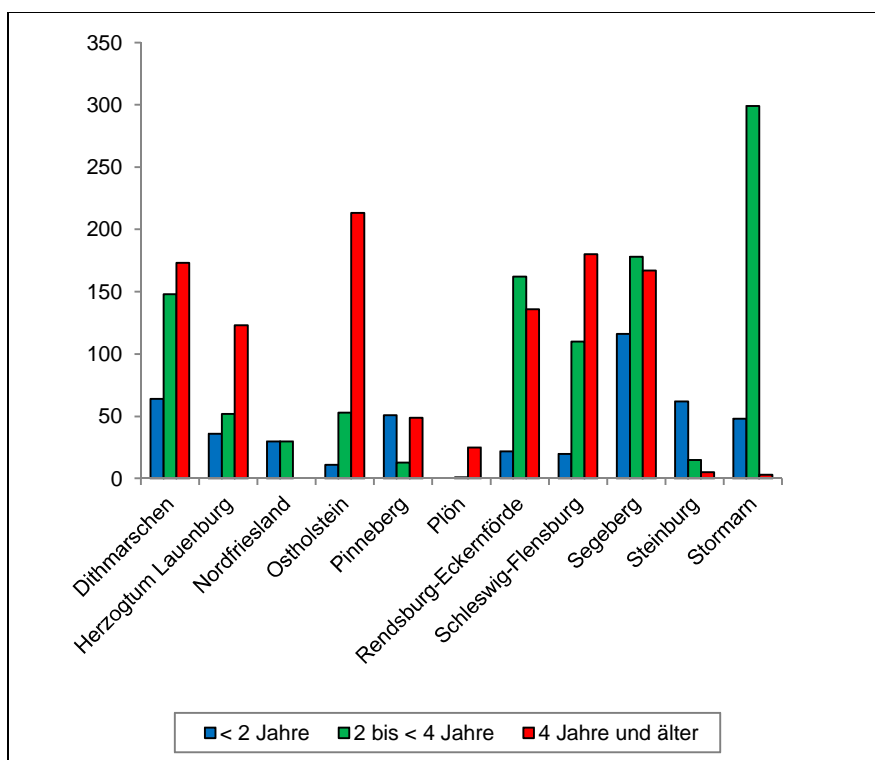
Um die Verfügbarkeit und Sicherheit der IT-Infrastruktur zu gewährleisten sind regelmäßige Reinvestitionen notwendig. Durch eine Reinvestitionsplanung ist sicherzustellen, dass IT-Kosten zeitnah im Haushalt berücksichtigt werden können und kein Investitionsstau entsteht.

Keiner der Kreise verfügt über eine nachhaltige Reinvestitionsplanung. Bestenfalls wird der Reinvestitionsbedarf anlässlich der Haushaltsplanung

ad hoc aus dem Inventarverzeichnis ermittelt. Die Nutzungsdauer der Hardware ist in den Kreisen unterschiedlich. Während der Kreis Ostholstein PC nach 4 Jahren austauscht, beträgt die Nutzungsdauer im Kreis Herzogtum Lauenburg 5 Jahre. Der Kreis Plön tauscht PC nicht nach einer festgelegten Nutzungsdauer sondern nach Bedarf aus. Für die Nutzungsdauer von Thin-Clients existieren in den Kreisverwaltungen nur geringe Erfahrungswerte. Sie werden häufig erst bei Defekt ausgetauscht. Der Reinvestitionsbedarf wird im Wege einer Schätzung ermittelt. In gleicher Weise wird häufig auch mit Peripheriegeräten wie Druckern und Monitoren verfahren: Auch sie werden erst bei Defekt getauscht.

Bei PC sind statt einer konsequenten Reinvestitionsplanung häufig andere Gründe wie z. B. der Wechsel auf eine andere Betriebssystem-Version oder die Umstellung auf eine neuere Bürokommunikationssoftware ausschlaggebend für den Austausch der Hardware. Die nachfolgende Grafik vermittelt einen Eindruck über den Bestand an PC und deren Altersstruktur. Berücksichtigt wurden hierbei auch Endgeräte, die nicht Eigentum des Kreises sondern des jeweiligen Dienstleisters sind (Dithmarschen, Nordfriesland, Pinneberg, Schleswig-Flensburg, Stormarn).

Abbildung 4:
Altersstruktur PC



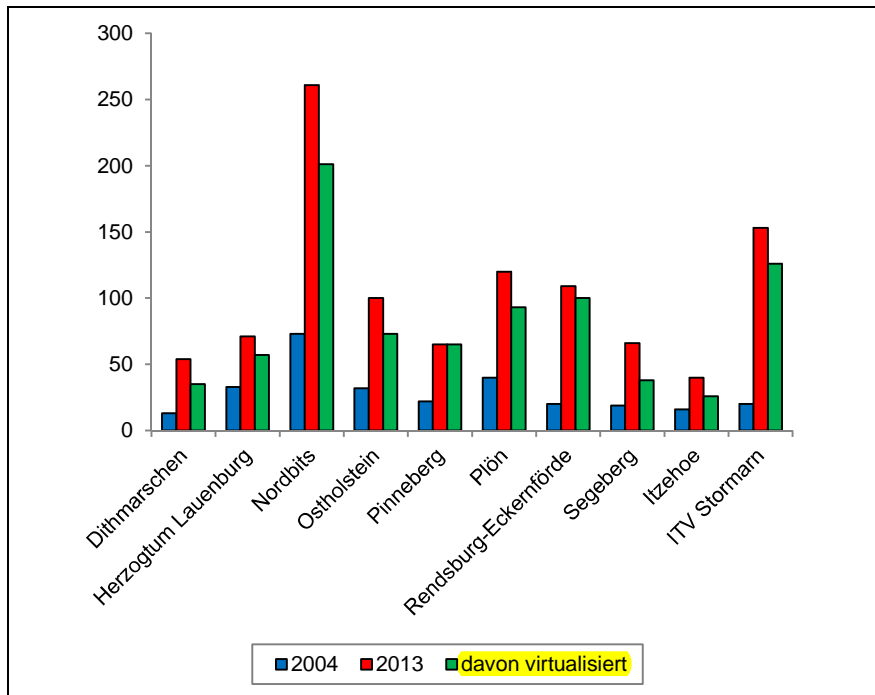
Die Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Ostholstein, Plön und Schleswig-Flensburg weisen einen überdurchschnittlich hohen Bestand an PC auf, die 4 Jahre und älter sind. Dies hat verschiedene Gründe. Kooperationsüberlegungen haben bei einigen Kreisen in der Vergangenheit dazu geführt, Investitionen in die Hardware nur sehr zurückhaltend vorzunehmen. Man wollte das Ergebnis der Verhandlungen zunächst abwarten, um Entscheidungen über die künftige IT-Struktur nicht vorwegzunehmen. Der Kreis Dithmarschen hat sich nach jahrelangen Kooperationsbemühungen 2013 für ein IT-Outsourcing bei Dataport entschieden. Im Zuge dessen wurde damit begonnen, PC durch Thin-Clients zu ersetzen. Bei mehreren Kreisen hat sich die Ablösung von PC durch Thin-Clients verzögert. Nicht alle Kreise verfügten über das für die Umstellung erforderliche Know-how. Zudem ist der Aufwand für die Umstellung der Fachverfahren erheblich. Auch der Kreis Schleswig-Flensburg hat noch eine größere Menge an Altgeräten. Obwohl bereits zum 01.01.2009 mit dem Kreis Nordfriesland der gemeinsame IT-Dienstleister Nordbits gegründet wurde (siehe Tz. 9.2.5), konnte bislang das Ziel einer einheitlichen Thin-Client-Umgebung nicht umgesetzt werden. Der Kreis Ostholstein treibt ebenfalls die Umstellung auf Thin-Clients voran und löst im Zuge dessen den Altbestand an PC sukzessive auf. Die IT-Stelle rechnet jedoch auch in Zukunft mit einem PC-Anteil von ca. 25 %.

Der LRH empfiehlt, für IT-Geräte feste Nutzungszeiten zu definieren und einen Reinvestitionsplan aufzustellen. Hierdurch wird sowohl in finanzieller Hinsicht als auch unter Servicegesichtspunkten die Planungssicherheit deutlich erhöht. Zum einen wird verhindert, dass Hardwareausfälle das Budget ungeplant belasten, zum anderen lässt sich der Einsatz des IT-Servicepersonals besser steuern. Zusätzlich fördern geplante Reinvestitionsmaßnahmen die Homogenität der IT-Landschaft und unterstützen damit einen wirtschaftlichen IT-Betrieb.

3.4 Serverlandschaft

Die Entwicklung der IT in den Kreisverwaltungen wird auch an den gestiegenen Serverzahlen deutlich.

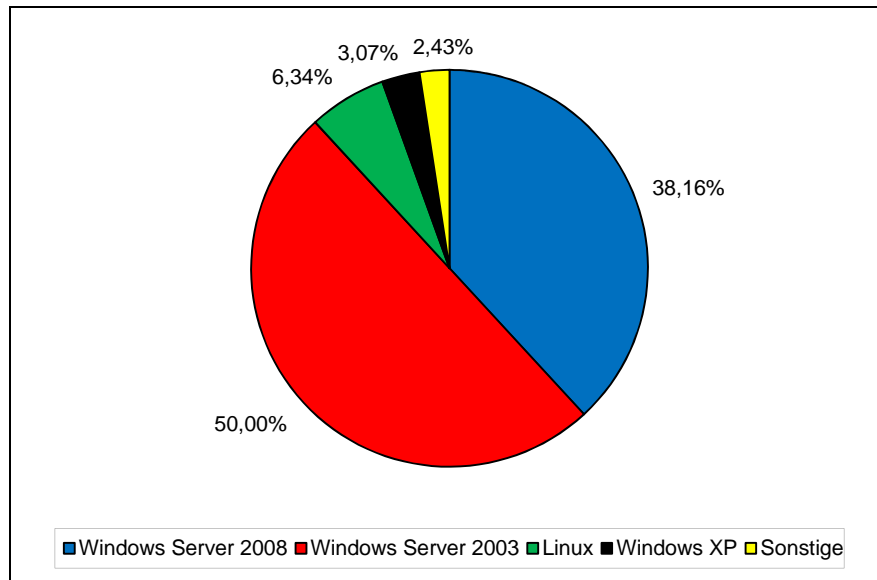
Abbildung 5:
Anzahl Server



Die Kreise waren im Fragebogen aufgefordert, Angaben zu den Server-Systemen vorzunehmen. Hierbei sind die Kreise nicht immer einheitlich vorgegangen. Beispielsweise wurden Server, die als Hostsysteme für virtuelle Server dienen, nicht von allen Kreisen erfasst. Server, die von Dienstleistern für mehrere Kunden betrieben werden (Kommunit, Nordbits, ITV Stormarn), lassen sich zudem nicht immer eindeutig einem Kunden zuordnen. Die Server der Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg wurden unter Nordbits zusammengefasst. Die Serverzahlen des Kreises Stormarn beinhalten auch die Server für die übrigen Träger des ITV Stormarn. Bei anderen Kreisen sind in den Serverzahlen auch Geräte kreisangehöriger Kommunen enthalten, die von der IT-Stelle des Kreises betreut werden. Trotz dieser Unschärfen ist bei allen Kreisen in den vergangenen 10 Jahren eine deutliche Erhöhung der Serverzahlen zu verzeichnen. Im Durchschnitt stieg die Anzahl der Server um das 2,8-fache. Getrieben wurde diese Entwicklung im Wesentlichen vom Trend zur Zentralisierung der Clients in Terminal-Server-Umgebungen und der Möglichkeit, dedizierte Server mit verhältnismäßig geringem Aufwand virtualisiert bereitstellen zu können.

Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die auf den Servern eingesetzten Betriebssysteme. Nicht ausgewiesen sind hierbei die Basis-Betriebssysteme, die als Grundlage für die Virtualisierung von Clients und Servern dienen (z. B. XEN, ESX).

**Abbildung 6:
Betriebssysteme Server**



Auf den Servern werden hauptsächlich Microsoft-Betriebssysteme eingesetzt, dabei dominiert Windows Server 2003. Die Herstellerunterstützung für dieses Produkt endet am 14.07.2015. Der LRH empfiehlt, für das abgängige Betriebssystem zeitnah eine Migrationsstrategie zu erarbeiten. Kritischer stellt sich die Situation im Bereich Windows XP dar. Der Herstellersupport endete zum 08.04.2014. Vereinzelt sind auch Systeme mit dem Betriebssystem Windows 2000 in Betrieb. Die herstellerseitige Unterstützung endete hier bereits zum 13.07.2010. Abhängig vom Einsatzszenario entstehen durch den Weiterbetrieb nicht mehr gewarteter Betriebssysteme gravierende Sicherheitslücken (siehe Tz. 3.2). Die Kreise müssen nicht mehr unterstützte Betriebssysteme durch modernere Systeme ersetzen, um eine Gefährdung der gesamten IT-Infrastruktur wirksam auszuschließen. Insbesondere der ITV Stormarn setzt noch eine größere Anzahl an Servern und Workstations unter Windows XP ein.

3.5 Anwenderunterstützung und Störungsmanagement

In allen Kreisen ist die IT-Stelle bzw. der Outsourcing-Dienstleister für die Anwenderunterstützung im Bereich Bürokommunikationssoftware und das Störungsmanagement zuständig. Organisiert ist dieser Service über sog. Hotlines, User-Helpdesks oder Service-Desks. Die Zentralisierung der Anwenderbetreuung bietet eine Reihe von Vorteilen, z. B.:

- Der IT-Anwender hat nur einen Ansprechpartner. Er muss kein Bewusstsein über Zuständigkeiten innerhalb der IT-Stelle haben.

- Störungen können zentral kanalisiert und priorisiert werden.
- Der Einsatz der IT-Mitarbeiter ist besser planbar.

Alle Kreise bzw. Outsourcing-Dienstleister haben eine dedizierte Hotline-Rufnummer für den telefonischen Kontakt zur IT eingerichtet. Die Besetzung der Hotline ist unterschiedlich organisiert. Während einige Kreise ein festes Hotline-Team vorhalten, bevorzugen andere Kreise ein rollierendes Verfahren. Hierbei werden die IT-Mitarbeiter über einen Schichtplan zeitweise zur Hotline-Betreuung abgestellt. Zusätzlich zur telefonischen Kontaktaufnahme haben die IT-Anwender i. d. R. auch die Möglichkeit, die Hotline über ein Funktionspostfach per E-Mail zu kontaktieren.

Zur strukturierten Erfassung, Klassifizierung und Weiterbearbeitung von Störungsmeldungen setzen die meisten Kreise ein sog. Ticketsystem ein. Hierin werden von den Hotline-Mitarbeitern Störungsmeldungen erfasst, die nicht unmittelbar behoben werden können. Als Referenz erhält der Störungsmelder i. d. R. eine Ticketnummer. Darüber hinaus bieten Ticketsysteme die Möglichkeit, über Auswertungen die Servicequalität zu messen. Die Kreise Dithmarschen, Nordfriesland, Pinneberg und Stormarn ermöglichen darüber hinaus den IT-Anwendern direkten Zugriff auf das Ticketsystem. Sie können Störungsmeldungen somit eigenständig erfassen und sich zum Teil auch über den Bearbeitungsstand informieren.

Obwohl alle Kreise zentrale Hotline-Rufnummern eingerichtet haben, ist es gängige Praxis, dass IT-Mitarbeiter von IT-Anwendern per Telefon, Direktansprache oder E-Mail um Unterstützung gebeten werden. Die vorgesehenen Prozesse zur strukturierten Abarbeitung von Störungen werden dadurch umgangen. Die Nutzung von Ticketsystemen wird sowohl von den Support-Mitarbeitern als auch von den Endanwendern häufig als lästige Mehrarbeit wahrgenommen und dem zur Folge oftmals vermieden. Dies führt zu unvollständig gepflegten Datenbeständen ohne Aussagekraft zur Arbeitsbelastung und Servicequalität der IT-Stelle.

Mit zentralen Hotlines und Ticketsystemen verfügen die Kreise über geeignete Instrumente für eine wirtschaftliche Anwenderbetreuung. Dies lässt sich jedoch nur umsetzen, wenn die IT-Anwender die bereitgestellten Systeme akzeptieren und die Verwaltung auf die Einhaltung der festgelegten Prozesse achtet. Hieran sollten insbesondere die Fachdienstleitungen ein ureigenes Interesse haben. Kritik an der Qualität des IT-Services lässt sich leichter begründen, wenn Fehlermeldungen und Bearbeitungszeiten über Ticketnummern nachvollziehbar dokumentiert sind. Die IT-Leitungen müssen in ihrem Bereich dafür Sorge tragen, dass vorhandene Ticketsysteme konsequent genutzt werden. Hierdurch erhalten sie notwendige Steuerungsinformationen und werden darüber hinaus in die Lage versetzt, mithilfe regelmäßiger Auswertungen die Qualität des IT-Services hausintern zu kommunizieren.

3.6 Bürokommunikationsanwendungen

Zur Erzeugung von Schriftgut, zur Tabellenkalkulation und für Präsentationen verwenden alle Kreise Produkte aus der Office-Linie der Firma Microsoft. Dies gilt für die überwiegende Zahl der Kreise auch hinsichtlich der E-Mail-Kommunikation.

In den Kreisen kommen verschiedene Office-Versionen, teilweise auch parallel, zum Einsatz, z. B.

- Office 2003,
- Office 2007 und
- Office 2010.

Bürokommunikationssoftware unterliegt, wie andere Software auch, einem vom Hersteller gesteuerten Lebenszyklus. Innerhalb dieses Zeitraums garantiert der Hersteller die Bereitstellung von Aktualisierungen zur Fehlerbehebung und Funktionsergänzung. Spätestens zum Ende des Herstellersupports sollten Bürokommunikationsanwendungen aus Sicherheitsgründen durch Nachfolgeprodukte ersetzt werden.

Im Zeitraum der örtlichen Erhebungen war auf den IT-Arbeitsplätzen vieler Kreisverwaltungen noch Office 2003 installiert. Der Herstellersupport dieser Version endete zum 08.04.2014. Das KomFIT hat 2011 den Bedarf der Kommunen an Office 2010-Lizenzen abgefragt und ihnen diese unentgeltlich zur Verfügung gestellt (siehe Tz. 9.5). Zwar hatten sich alle Kreise aus diesen Lizenzen bedient, jedoch haben viele von ihnen die Auflage zur zeitnahen Installation nicht erfüllt. Zum einen wurde der Aufwand für eine Umstellung auf Office 2010 häufig unterschätzt, zum anderen hatten die IT-Leitungen die Prioritäten oftmals anders vergeben. Insbesondere in den Kreisen Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Rendsburg-Eckernförde, Schleswig-Flensburg und Stormarn war die Umstellung auf Office 2010 zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht abgeschlossen.

Bürokommunikationsanwendungen sind häufig eng mit anderen Anwendungen verzahnt. Einige Fachanwendungen und Kollaborationsplattformen setzen bestimmte Office-Versionen voraus. Dies kann dazu führen, dass innerhalb der Kreisverwaltung unterschiedliche Office-Versionen parallel eingesetzt werden, weil die Fachanwendungen nicht oder nicht zeitgerecht angepasst bzw. ersetzt wurden. Die Kreise sollten bei der Beschaffung von Fachanwendungen in der Leistungsbeschreibung auch die Verknüpfung mit Bürokommunikationsanwendungen hinreichend berücksichtigen. Soweit keine völlige Entkopplung möglich ist, muss gewährleistet werden, dass der Softwareanbieter zeitnah die Kompatibilität zu aktuellen Office-Programmen sicherstellen kann.

Bürokommunikationsanwendungen sind nahezu auf allen IT-Arbeitsplätzen in den Kreisverwaltungen installiert und unterstützen eine Vielzahl von Verwaltungsprozessen. Entsprechend hoch sind die Auswirkungen bei Veränderungen an diesen zentralen Komponenten. Umstellungsprozesse müssen daher präzise geplant und stringent durchgeführt werden. Da alle Verwaltungsbereiche hiervon betroffen sind, bietet sich die Durchführung im Rahmen eines Projekts an. Folgende Punkte müssen hierbei berücksichtigt werden:

- Einbindung der Fachbereiche,
- Festlegung eines Zeit- und Meilensteinplans,
- Aufstellung eines Schulungsplans,
- Analyse der Fachanwendungen,
 - systematischer Kompatibilitätstest,
 - ggf. Upgrade bzw. Ersatz der Fachanwendung,
 - ggf. Datenmigration,
- zügiges Rollout zur Vermeidung von heterogenen IT-Strukturen,
- Erfolgskontrolle im Rahmen eines Projektabschlussberichts.

Der Umstellungsaufwand auf Office 2010 wurde von vielen IT-Stellen unterschätzt. Insbesondere die zeitgerechte Einbindung der Fachdienste ist häufig unterblieben. Strukturierte Kompatibilitätstests waren die Ausnahme. Zudem wurden Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oftmals nicht in zeitlichem Zusammenhang mit der tatsächlichen Umstellung durchgeführt. Dies birgt die Gefahr, dass neu Erlerntes nicht unmittelbar angewandt werden kann und dem zur Folge schnell in Vergessenheit gerät.

Ein Hemmnis bei der Migration auf neue Office-Versionen sind häufig die in den Kreisverwaltungen zahlreich vorhandenen Eigenentwicklungen. Diese basieren oftmals auf Excel oder Access und verursachen regelmäßig ungeplante Umstellungsaufwände (siehe Tz. 8.7). Office-Umstellungen sollten daher zum Anlass genommen werden, Eigenentwicklungen auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Auch der bereitgestellte Funktionsumfang der Bürokommunikationssoftware sollte auf den Prüfstand gestellt werden. Zusatzfunktionen wie Entwicklungswerkzeuge für Datenbanken gehören nicht zum Standardarbeitsplatz einer Kreisverwaltung.

4. **IT-Governance**

Die IT einer Organisation ist kein Selbstzweck, sondern soll sie beim Erreichen ihrer Ziele bestmöglich unterstützen. Dazu müssen zum einen die Anforderungen an die IT definiert und kommuniziert werden. Zum anderen müssen die Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die IT diesen Anforderungen gerecht werden kann. Es sind strategische, finanzielle und organisatorische Entscheidungen zu treffen, Prozesse zu definieren und Vorhaben zu steuern. Dieser Aufgabenkomplex, der nicht nur die IT-Stelle sondern die gesamte Verwaltung betrifft, wird als IT-Governance bezeichnet und ist Aufgabe der Verwaltungsleitung.

4.1 **IT-Konzept und IT-Strategie**

4.1.1 **IT-Strategie - ohne Ziele keine Steuerung**

Die IT-Strategie soll sich an den Zielen und Leitlinien der Verwaltung orientieren und darstellen, wie diese durch IT-Lösungen unterstützt werden sollen. Bürgernähe und Kundenzufriedenheit können beispielsweise durch eGovernment- und Informationsangebote sowie schnelle Bearbeitungszeiten und geringe Ausfallzeiten gefördert werden. Auch bei der Positionierung als moderner und familienfreundlicher Arbeitgeber kann die IT wesentliche Beiträge leisten. Gleiches gilt für Effizienzsteigerungen durch Auslagerungen oder Verwaltungskooperationen.

Mit der IT-Strategie legt die Verwaltung ihre Ziele für die mittelfristig angestrebte Weiterentwicklung ihrer IT fest. Da nicht alle Ziele zeitgleich mit vollem Einsatz verfolgt werden können, soll die IT-Strategie die grundsätzlichen Prioritäten der nächsten Jahre vorgeben. Kommende IT-Anforderungen und Projekte sollen sich in diese Strategie einfügen. Die IT-Strategie sollte daher gemeinsam von der IT-Stelle, den Fachbereichen und der Verwaltungsspitze entwickelt werden. Auf diese Weise kann sie die anstehenden Entwicklungen der Fachbereiche ebenso wie politische Forderungen angemessen berücksichtigen und in Einklang bringen.

Indem die IT-Strategie vom Landrat in Kraft gesetzt und in der Verwaltung sowie ggf. den politischen Organen bekannt gegeben wird, kann sie der Orientierung und Gewichtung bei künftigen Forderungen und Entscheidungen dienen.

Kein Kreis verfügte über eine aktuelle IT-Strategie. Gleichwohl enthalten einzelne IT-Konzepte der Kreise strategische Aussagen oder konnten Verwaltungsspitze und IT-Stelle entsprechende Ansätze im Gespräch vermitteln. Andere verwiesen auf im Haushaltsplan festgeschriebene Ziele.

Die IT-Strategie ist ein wesentliches Steuerungsinstrument. Ohne sie können die Innovationswünsche der Fachbereiche weder koordiniert noch in

die Gesamtentwicklung der IT eingebunden werden. Um die vom Kreis gewünschten Innovationen effektiv bei IT-Dienstleistern zu platzieren und sie mit anderen Kunden bzw. Trägern abzustimmen, bedarf es einer verbindlichen und vorausschauenden IT-Strategie.

Schriftlich nicht festgehaltene IT-Strategien verfügen über keine Verbindlichkeit und unterliegen der permanenten und individuellen Neu-Interpretation durch die Akteure.

Zielformulierungen im Haushaltsplan sind auf dessen Gültigkeitszeitraum begrenzt. Sie können somit keine mittelfristige Wirkung entfalten. Durch die Zuordnung der Ziele zum IT-Budget ist fraglich, inwieweit sich andere Fachbereiche an sie gebunden fühlen. Zudem beschränkten diese Formulierungen sich i. d. R. auf das Ziel des weitgehend störungsfreien IT-Betriebs, was weniger einer Strategie als der originären Grundaufgabe entspricht.

Der LRH empfiehlt den Kreisen, IT-Strategien zu entwickeln und diese regelmäßig fortzuschreiben. Dies gilt in besonderem Maße für Kreisverwaltungen, die ihren IT-Betrieb ausgelagert haben. Sie müssen ihre Interessen mittelfristig mit den Dienstleistern und Verbandspartnern abstimmen. Die IT-Strategie sollte mit den Fachbereichen und der Verwaltungsspitze gemeinsam erarbeitet werden. Sie ist durch den Landrat in Kraft zu setzen. Neue Anforderungen an die IT sind darauf zu prüfen, inwieweit sie sich in die IT-Strategie einfügen.

4.1.2 IT-Konzept

Mit dem IT-Konzept wird die IT-Strategie in konkrete Maßnahmen und Regelungen heruntergebrochen. Es legt insbesondere Verantwortlichkeiten und Standards fest, die für die gesamte Verwaltung gelten. Daher ist eine Beschlussfassung der Verwaltungsspitze unumgänglich.

Dem LRH wurde in 9 von 11 Kreisen ein IT-Konzept vorgelegt. Lediglich die Kreise Herzogtum Lauenburg, Rendsburg-Eckernförde und Segeberg verfügten dabei über aktuelle Konzepte. Sie sind jedoch nicht von den Verwaltungsspitzen beschlossen und in Kraft gesetzt worden.

Von den 5 Kreisen, die ihren IT-Betrieb an Dienstleister oder Zweckverbände auslagerten, haben Dithmarschen, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg im Vorfeld der Vertragsabschlüsse zumindest grobe IT-Konzepte erstellen lassen. Diese Konzepte wurden jedoch seit 2008 bzw. 2011 nicht fortgeschrieben.

IT-Konzepte, die älter als 2 Jahre waren, stimmten i. d. R. nicht mehr mit der Verwaltungsorganisation und dem tatsächlichen IT-Betrieb überein.

Die Existenz der jeweiligen IT-Konzepte und die daraus resultierenden Regelungen sind den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Verwaltungen überwiegend nicht bekannt.

Bezüglich der Verantwortlichkeiten sollte klar definiert sein, welche IT-Aufgaben und Zuständigkeiten die einzelnen Ebenen und Akteure der Verwaltung haben. Neben der Aufteilung der Administrationsaufgaben zwischen der IT-Stelle und den Fachbereichen (siehe Tz. 4.5), gilt es insbesondere Entscheidungsbefugnisse und -wege aufzuzeigen.

Unabhängig davon, ob IT-Beschaffungen über ein zentrales Budget und eine zentrale Stelle erfolgen oder dezentral aus den Fachbereichen heraus, konkurrieren die Fachbereiche um finanzielle Mittel und die Leistungskapazitäten der IT-Stelle bzw. des Dienstleisters. Es bedarf daher verbindlicher Regelungen, nach welchen objektiven Kriterien die Anforderungen der verschiedenen Fachbereiche priorisiert und in zeitliche Abfolge gesetzt werden. Neben äußeren Zwängen, wie gesetzlichen Pflichten oder herstellerseitigen Produktänderungen, sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und das Erfüllen der vereinbarten IT-Strategie Beispiele geeigneter objektiver Kriterien.

Auch die organisatorischen Rahmenbedingungen und Prozesse zur Bereitstellung der IT-Dienste sollten im IT-Konzept verbindlich festgelegt und bei Bedarf durch Dienstanweisungen bzw. Dienstvereinbarungen ergänzt werden. Dabei sollte der gesamte Lebenszyklus der IT von der Auswahl, Beschaffung, Störungsbehebung inkl. Reparatur und Fernwartung bis zu der Aussonderung Berücksichtigung finden.

Neben dem Festschreiben von Verantwortlichkeiten und Prozessen legt das IT-Konzept die technischen Rahmenbedingungen der IT fest, in die sich neue IT-Maßnahmen einfügen sollen. Dabei sollte sowohl der aktuelle Ist- als auch der angestrebte Soll-Stand des IT-Betriebs betrachtet werden. Die Benennung von fachlichen oder technischen Innovationsprojekten unterstützt die Verwaltung dabei, eine gemeinsame Sicht auf die aktuellen Herausforderungen der internen IT-Stelle zu finden.

Durch die Definition und Durchsetzung von Standards für Clienthardware, Datenbanksysteme, Bürokommunikationssoftware, Betriebssysteme, Virtualisierung u. a. wird ein wirtschaftlicher und sicherer IT-Betrieb ermöglicht. Zum einen erfordert modernes Verwaltungshandeln die Interaktion von Fachverfahren und Mitarbeitern. Zum anderen sind IT-Komponenten derart komplex und vielfältig geworden, dass IT-Stellen nicht mehr für alle Themenbereiche Spezialisten vorhalten können.

Das IT-Konzept ist ein lebendes Dokument, das kontinuierlich fortgeschrieben und an die aktuellen Entwicklungen angepasst werden muss. Es sollte sich daher auf die grundsätzlichen Festlegungen beschränken und

für Details auf weiterführende Konzepte (z. B. Druckerkonzept, Datensicherungskonzept, IT-Sicherheitskonzept u. ä.) oder Regelungen verweisen.

Der LRH empfiehlt, die IT-Konzepte zeitnah zu überarbeiten bzw. neu zu erstellen. Dies gilt auch für Kreise, die ihren IT-Betrieb ausgelagert haben. Bei der Bearbeitung der IT-Konzepte sollten die Fachbereiche in einem angemessenen Umfang beteiligt werden. Die IT-Konzepte müssen künftig zeitnah in Kraft gesetzt, in der Verwaltung bekannt gemacht und alle 2 Jahre fortgeschrieben werden.

4.2 IT-Dienstanweisungen und -vereinbarungen

Bei Dienstanweisungen handelt es sich um Handlungsanweisungen. Sowohl die Organisation der Verwaltung als auch die IT-technischen Werkzeuge und Möglichkeiten unterliegen einem permanenten Wandel. IT-Dienstanweisungen sollten daher regelmäßig einer Revision unterzogen und bei Bedarf angepasst werden. Regelungen, die sich auf nicht mehr existente Organisationseinheiten oder Technik beziehen, laufen ins Leere. Sie bieten den Mitarbeitern keine Orientierung mehr und laden zu eigenmächtigen Interpretationen ein.

Der überwiegende Teil der IT-Dienstanweisungen und IT-Dienstvereinbarungen der Kreise ist veraltet. Die meisten Kreise haben ihre Regelungen in zeitlicher Nähe zur letzten Prüfung des LRH zwischen 2004 und 2006 erlassen bzw. überarbeitet. Zum Teil blieben aber Regelungen von 1992 oder 1996 unverändert in Kraft - trotz wiederholter Beanstandung durch den LRH. Insbesondere organisatorische Änderungen innerhalb der Verwaltung und Auslagerungen von IT-Aufgaben blieben unberücksichtigt.

Im Kreis Pinneberg wurden die IT-Regelungen im Zuge der Gründung des Zweckverbands überarbeitet und zählen zu den aktuellsten und umfassendsten. Nahezu alle Kreise verfügen über aktuelle Regelungen zur Telearbeit. Auch die Nutzung von E-Mail und Internet ist in allen Kreisen per Dienstanweisung geregelt, häufig jedoch veraltet.

Alle Kreisverwaltungen stellten ihren Mitarbeitern die geltenden Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen über das Intranet bereit. Dennoch waren ihre Inhalte den Gesprächspartnern des LRH häufig unbekannt. Dies gilt insbesondere für IT-Dienstanweisungen, die sich an die Verfahrensbetreuer wenden.

Durch das Bereitstellen der Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen im Intranet sind sie grundsätzlich allen Mitarbeitern der Kreisverwaltung zugänglich, sodass diese sich eigeninitiativ informieren können. Dieses Informationsangebot muss genutzt werden.

Der LRH empfiehlt den Kreisen, ihre IT-Dienstanweisungen umgehend zu überarbeiten bzw. neu zu erstellen. Künftig sollte alle 2 bis 3 Jahre eine Revision der Regelungen erfolgen. Besonderes Augenmerk sollte auf die Einbindung des behördlichen Datenschutzbeauftragten und des Rechnungsprüfungsamts gelegt werden. Zudem sind eindeutige Aufgabenabgrenzungen und Schnittstellen zwischen IT-Stelle, Verfahrensbetreuern und Dienstleistern erforderlich.

Um Änderungsaufwände und Abstimmungsprozesse auf ein notwendiges Mindestmaß zu beschränken, empfiehlt sich ein modularer Aufbau des Regelwerks anstelle umfassender Gesamt-Dienstanweisungen.

Zudem sollten die Kreise prüfen, auf welche Weise den Mitarbeitern die Inhalte der IT-Dienstanweisungen und -vereinbarungen regelmäßig vermittelt werden können. Insbesondere Administratoren und Verfahrensbetreuern sollten die Regelungen aktiv zur Kenntnis gegeben werden.

4.3 IT-Controlling

Die IT ist zu einem unverzichtbaren Werkzeug der öffentlichen Verwaltung geworden. Fehlentwicklungen, Störungen und Verzögerungen beeinträchtigen ihre Handlungsfähigkeit und bedeuten hohe finanzielle Risiken. Mithilfe des IT-Controllings werden entstehende Probleme frühzeitig erkannt und Maßnahmen eingeleitet, ihnen zu begegnen. Der Begriff des Controllings umfasst die Aufgaben der Planung, Berichtswesen/Kontrolle, Steuerung und Koordination. IT-Controlling bezieht sich dabei auf alle Maßnahmen mit IT-Bezug.

Die Kreise verfügen nur über unzureichende Planungen in Form von IT-Strategien und IT-Konzepten (siehe Tz. 4.1). Keine Kreisverwaltung verfügt über ein adäquates und umfassendes IT-Controlling. Lediglich eine Abstimmung der nächsten größeren IT-Projekte der Fachbereiche und der IT-Stelle erfolgt in allen Kreisen im Rahmen der Haushaltsplanungen. Die interne Arbeitsplanung der IT-Stellen ist unterschiedlich stark ausgeprägt und bezieht sich neben den allgemeinen thematischen Aufgabengebieten nur auf einzelne technische Vorhaben. Damit fehlen den Kreisen wesentliche Grundlagen zur Koordination und Steuerung.

Das mangelhafte IT-Controlling äußert sich u. a. in der verzögerten Umstellung der IT-Arbeitsplätze auf aktuelle Betriebssysteme und Office-Versionen (siehe Tz. 3.6). Die fachliche Komplexität und der erforderliche Zeitaufwand wurden von vielen Kreisen unterschätzt. Ein zeitnahe Gegensteuern, z. B. durch zusätzliche Personalressourcen oder Schulungen, zulasten anderer IT-Maßnahmen unterblieb. Die Arbeiten verzögerten sich zum Teil um mehrere Jahre.

Auch der Lebenszyklus der Hardware wird nicht einem angemessenen Controlling unterzogen. Austausche erfolgen vielfach kleinteilig aufgrund von Defekten oder neuer Systemanforderungen bei Softwareumstellungen. Informationen über Gerätetypen und -alter sowie über die Anforderungen bevorstehender Fachverfahrensaktualisierungen werden nicht zur Planung herangezogen. Die Möglichkeiten zur IT-Harmonisierung und wirtschaftlichen Beschaffung durch geplante und koordinierte Sammelaktionen werden vielfach nicht genutzt (siehe Tz. 3.3).

Neben dem Controlling der internen IT ist das Controlling der IT-Dienstleister von besonderer Bedeutung. Dies gilt sowohl für einzelne ausgelagerte Aufgaben oder Fachverfahren als auch für den ausgelagerten IT-Gesamtbetrieb. Zur Kontrolle und Steuerung von Dienstleistern sind konkrete und messbare Kriterien erforderlich, anhand derer die Erfüllung der zuvor definierten Anforderungen nachgewiesen werden kann. Dabei kommt den Kreisen die Aufgabe zu, sowohl die Anforderungen als auch die Kontrollkriterien zu definieren und aktiv mit dem erforderlichen Sachverstand zu überprüfen. Diese Aufgabe verbleibt beim Kreis als Auftraggeber und kann nicht auf Externe delegiert werden. In keinem Kreis erfolgt ein adäquates Controlling von Outsourcing-Dienstleistern. **Die Kreise Nordfriesland und Pinneberg haben jedoch erste Schritte eingeleitet.**

Der LRH empfiehlt den Kreisen, dem IT-Controlling eine höhere Bedeutung beizumessen. Maßnahmen und Projekte müssen präziser als bisher geplant und gesteuert werden. Bereits zu Beginn ist darauf zu achten, dass die für eine effiziente Umsetzung erforderlichen Fähigkeiten und Kapazitäten verfügbar sind. Anforderungen und Ziele sind konkret und verbindlich zu beschreiben. Aus ihnen sollten Kennzahlen abgeleitet werden, anhand derer sich der jeweilige Erfüllungsgrad messen lässt.

Insbesondere Kreise mit ausgelagertem IT-Betrieb müssen gewährleisten, dass sie die personellen Ressourcen mit dem erforderlichen Know-how zum Controlling ihrer IT-Dienstleister vorhalten.

4.4 IT-Gremien

IT-Entscheidungen beeinflussen die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter einer Kreisverwaltung und somit das Verwaltungshandeln. Auch Maßnahmen, die zunächst nur einen einzelnen Fachdienst betreffen, können sich mittelbar auf andere Bereiche auswirken. Sie binden Arbeits- und Finanzkapazitäten, die anderen IT-Maßnahmen nicht mehr zur Verfügung stehen oder sie treffen eine frühzeitige Richtungsentscheidung (z. B. Einführung eines Dokumenten-Management-Systems oder einer GIS-Plattform). Aus diesem Grund müssen sich Leitungsgremien mit den Fragen zu IT-Strategie, IT-Budget und IT-Controlling befassen.

Außer in Nordfriesland finden in keiner Kreisverwaltung regelmäßige Termine zum Informationsaustausch zwischen der IT-Stelle und den Verfahrensbetreuern statt. Das Herzogtum Lauenburg veranstaltet regelmäßige „Admintreffen“ mit den IT-Mitarbeitern der kreisangehörigen Kommunen, jedoch nicht mit den eigenen Verfahrensbetreuern. Verwaltungintern ist der Informationsaustausch i. d. R. auf den Dialog zwischen dem Verfahrensbetreuer und dem das jeweilige Verfahren betreuenden IT-Mitarbeiter beschränkt.

Der LRH empfiehlt den Kreisen die Einrichtung von IT-Gremien, an denen alle Verfahrensbetreuer teilnehmen. Diese Gremien sollen einen regelmäßigen Informationsaustausch sowohl zwischen IT-Stelle und Verfahrensbetreuern als auch unter den Verfahrensbetreuern gewährleisten. Dadurch können die Verfahrensbetreuer als Multiplikatoren in ihren Bereichen wirken. Zusätzlich bieten solche Gremien den Raum für Diskussionen, Kooperationen und interne Weiterbildungen zu IT- und Datenschutzthemen (siehe Tz. 5).

4.5 **IT-Aufgaben - häufig unregelt**

Die Betreuung der IT einer Kreisverwaltung erfolgt nicht ausschließlich durch die Mitarbeiter der IT-Stelle. Dies gilt unabhängig davon, ob die IT-Stelle eine interne Organisationseinheit oder ein mit dem IT-Betrieb beauftragter Dienstleister ist. Vielmehr handelt es sich um ein Zusammenwirken von der IT-Stelle, verschiedenen Dienstleistern und den Fachbereichen.

Insbesondere bei der Betreuung der Fachverfahren nehmen die Fachbereiche viele Aufgaben wahr. Die Fachverfahrensbetreuung wird in den Kreisen durch von den Fachbereichen als IT-Koordinator, Verfahrensadministrator, Verfahrensbetreuer oder Systemkoordinator benannte Mitarbeiter wahrgenommen. Zur besseren Lesbarkeit wird im Folgenden der Begriff Verfahrensbetreuer verwendet.

So verschieden die Bezeichnung dieser Mitarbeiter in den Kreisen ist, so sind es auch die jeweils wahrgenommenen bzw. zugeordneten Aufgaben. Während einige Verfahrensbetreuer ausschließlich für die fachliche Betreuung eines Fachverfahrens zuständig sind, fungieren andere zudem als erste Anlaufstelle für sämtliche IT-Fragen und -Probleme ihrer Kollegen und sind für Datensicherungen oder auch Installationen der Fachverfahren zuständig. Zudem variiert die Aufgabenabgrenzung zwischen IT-Stelle und Verfahrensbetreuern zum Teil auch von Fachverfahren zu Fachverfahren innerhalb einer Kreisverwaltung.

In 8 von 11 Kreisen konnten schriftliche Regelungen zur Aufgabenabgrenzung in Form von Dienstanweisungen vorgelegt werden. Die ältesten fanden sich in Nordfriesland (1997) und Rendsburg-Eckernförde (1996), die aktuellste in Pinneberg (2013). Im Kreis Ostholstein befand sich die ent-

sprechende Dienstanweisung zum Zeitpunkt der Prüfung in Überarbeitung. Keine Regelungen bezüglich der Aufgaben von IT-Stelle und Verfahrensbetreuern haben die Kreise Schleswig-Flensburg, Segeberg und Stormarn vorgelegt.

Die Gelegenheit, die Auslagerung des IT-Betriebs zum Anlass für eine Überarbeitung bzw. erstmalige Formulierung der Zuordnung der IT-Aufgaben zu nehmen, nutzte bisher ausschließlich der Kreis Pinneberg.

Die meisten Kreise regelten die Aufgaben von IT-Stelle und Verfahrensbetreuern in der allgemeinen Dienstanweisung zum Umgang mit der EDV bzw. der IT oder in einer gesonderten Dienstanweisung für Administratoren. Der Kreis Dithmarschen traf entsprechende Regelungen im Datenschutzkonzept.

Unabhängig vom Titel und von der Aktualität der Dienstanweisungen waren alle Aufgabenzuordnungen unvollständig. Die getroffenen Regelungen wurden zudem in der Praxis nicht vollständig beachtet.

Während die Aufgaben der Mitarbeiter der IT-Stelle bezüglich der Betreuung der IT-Systeme i. d. R. umfassend und detailliert beschrieben waren, beließen es viele Dienstanweisungen bei einer generellen Zuständigkeitszuweisung für die Betreuung der Fachverfahren an die Verfahrensbetreuer. Als Handlungsanweisungen für Verfahrensbetreuer sind diese Regelungen dementsprechend ungeeignet.

Neben den Kernaufgaben der Verfahrensbetreuung wie Verfahrensdokumentation und -konfiguration, Berechtigungsverwaltung und Tests sind auch wichtige Prozesse zwischen IT-Stellen und Verfahrensbetreuern unregelt. So sind viele Verfahrensbetreuer nicht in die allgemeinen Abläufe bei Personalveränderungen eingebunden. Zudem ist in keinem Kreis die Beauftragung und Beaufsichtigung von Dritten klar geregelt. Dies betrifft insbesondere Wartungs- und Fernwartungsarbeiten an den Fachverfahren, deren Anlass, Dauer und Inhalt i. d. R. undokumentiert bleiben und somit nicht revisionsfähig sind.

Der LRH erwartet, dass die Kreise die konkreten Aufgaben und Zuständigkeiten der IT-Stellen sowie der Verfahrensbetreuung verbindlich regeln. Dies gilt insbesondere für die Aufgaben der Verfahrensbetreuer sowie für die Abgrenzung zur IT-Stelle und Dienstleistern. Die Einhaltung dieser Regelungen muss regelmäßig überprüft werden.

5. **Datenschutz/IT-Sicherheit**

Ein Großteil der Informationen, mit denen die öffentliche Verwaltung arbeitet, sind personenbezogene Daten der Bürger. Diese sind sowohl einfachen Charakters, wie beispielsweise Meldedaten, als auch sensiblen Charakters, wie Gesundheits-, Sozial- und Steuerdaten. Das unvermittelte Bekanntwerden dieser Informationen kann für die betroffenen Bürger mitunter weitreichende Konsequenzen haben. Daher ist eine besondere Sorgfalt der Mitarbeiter im Umgang mit diesen Daten erforderlich. Diese Sorgfaltspflichten finden ihren Niederschlag in Spezialregelungen wie dem Sozial- und Steuerdatengeheimnis und im Datenschutzrecht, das den Umgang mit personenbezogenen Daten grundlegend regelt. In den Bundesländern gelten jeweils eigene Landesdatenschutzgesetze, die auch für die Kommunalverwaltungen Anwendung finden. In Schleswig-Holstein ist dies das Landesdatenschutzgesetz (LDSG)¹³, das durch die Datenschutzverordnung (DSVO)¹⁴ ergänzt wird. Der Landesbeauftragte für Datenschutz und das ihm unterstellte Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz (ULD) überwachen die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und beraten die öffentlichen Stellen bzgl. des Datenschutzes und der Datensicherheit. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) befasst sich als weitere unabhängige Stelle mit Fragen der IT-Sicherheit. Auch das BSI berät und informiert die öffentlichen Verwaltungen. Es hat zudem mit dem IT-Grundschutz eine standardisierte Vorgehensweise zum Identifizieren und Umsetzen von IT-Sicherheitsmaßnahmen entwickelt.

Praktisch alle Aufgabenbereiche der öffentlichen Verwaltung arbeiten IT-unterstützt. Störungen wie Ausfälle, Fehlfunktionen oder Fehlbedienungen der IT können entsprechend ganze Fachbereiche handlungsunfähig machen, große Datenmengen zerstören, verändern oder veröffentlichen. Die Gewährleistung der Integrität, Verfügbarkeit und Vertraulichkeit der Daten und der IT - kurz der Daten- bzw. IT-Sicherheit - ist dementsprechend von zentraler Bedeutung für das Verwaltungshandeln.

Bereits in den vorangegangenen Prüfungen des LRH 1999 und 2004 wurden schwerwiegende Mängel bezüglich Datenschutz und Datensicherheit in den Kreisen festgestellt. Die Empfehlungen des LRH fanden nur in wenigen Fällen Beachtung. Viele der Mängel bestehen nach wie vor und haben sich in Teilen weiter verstärkt.

IT und Verwaltungshandeln datenschutzkonform und gemäß dem aktuellen technischen Stand sicher zu gestalten, erfordert finanzielle und personelle Ressourcen. Der Verzicht auf Maßnahmen zum Datenschutz und zur

¹³ Schleswig-Holsteinisches Gesetz zum Schutz personenbezogener Informationen (Landesdatenschutzgesetz - LDSG -) vom 09.02.2000, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19.06.2014, GVOBl. Schl.-H., S. 105.

¹⁴ Landesverordnung über die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzverordnung - DSVO) vom 05.12.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 554.

Datensicherheit ist nicht akzeptabel. Die Verantwortung für das ordnungsgemäße Handeln der Verwaltung, für das Einhalten von Datenschutz und Datensicherheit liegt in erster Linie bei der Verwaltungsleitung. Die Federführung bei der Umsetzung und Kontrolle ist keinem einzelnen Fachbereich originär zuzurechnen, obgleich viele Maßnahmen dem operativen Geschäft der IT-Stellen zuzuordnen sind. Gleiches gilt aber ebenfalls für die Verfahrensbetreuer der Fachbereiche und die jeweiligen Vorgesetzten. Es bedarf daher einer verwaltungsweiten Koordination.

5.1 **Datenschutzbeauftragte nach wie vor nicht selbstverständlich**

Zu ihrer Unterstützung bei der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften können die datenverarbeitenden Stellen behördliche Datenschutzbeauftragte bestellen (§ 10 LDSG). Ihre Aufgaben umfassen insbesondere

- das Hinwirken auf die Einhaltung der Datenschutzvorschriften bei der Einführung oder Änderung von IT-Maßnahmen und -Verfahren,
- die Kommunikation von gesetzlichen und sonstigen Datenschutzvorschriften gegenüber den Beschäftigten,
- die Beratung der datenverarbeitenden Stelle bei der Gestaltung und Auswahl von IT-Verfahren,
- das Führen und Bereitstellen des Verfahrensverzeichnisses sowie
- die Vorabkontrolle von Verfahren.

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten lohnt sich die Bestellung, wenn die gesetzlich geregelten Aufgaben aktiv wahrgenommen und die Fachdienste somit entlastet werden. Der behördliche Datenschutzbeauftragte soll in der inhaltlichen Wahrnehmung seiner Aufgaben weisungsfrei sein. Die Gesamtverantwortung für das Einhalten des Datenschutzrechts verbleibt jedoch bei den Landräten. Insofern haben sie sicherzustellen, dass die bestellten behördlichen Datenschutzbeauftragten ihren Aufgaben nachkommen. Datenschutz ist Leitungsaufgabe und muss als solche wahrgenommen werden. Andernfalls verkümmert die Position des behördlichen Datenschutzbeauftragten zu einem teuren Feigenblatt.

In Folge der Prüfung des IT-Einsatzes in den Kreisen durch den LRH 2004 wurden in vielen Kreisverwaltungen behördliche Datenschutzbeauftragte bestellt. Die Kreise Dithmarschen, Ostholstein und Steinburg verzichteten bis heute auf diese Funktion. Lediglich Nordfriesland, Schleswig-Flensburg und Nordbits haben eine Vereinbarung für eine gemeinsame Datenschutzbeauftragte getroffen. Gleichwohl wurde versäumt, in der Praxis die Aufgabenwahrnehmung abschließend zu regeln.

Die Aufgabe des behördlichen Datenschutzbeauftragten ist i. d. R. mit Stellenanteilen von 0,2 bis 0,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) hinterlegt. Nur Rendsburg-Eckernförde verfügt über einen behördlichen Datenschutzbeauftragten in Vollzeit. Die behördlichen Datenschutzbeauftragten der

kommunalen Ebene tauschen sich in einem eigenen Arbeitskreis aus, dessen Arbeitsgruppen u. a. auch Vorabkontrollen gemeinsamer Verfahren vorbereiten.

Entsprechend der Empfehlungen des LRH aus der Prüfung 2004 sind die behördlichen Datenschutzbeauftragten vermehrt beim jeweiligen Rechnungsprüfungsamt angesiedelt. Dadurch wird ihre Unabhängigkeit gestärkt und können Erfahrungen aus dem Prüfgeschäft genutzt werden. Die örtlichen Erhebungen der aktuellen Prüfung zeigen jedoch, dass unabhängig von der organisatorischen Zuordnung des behördlichen Datenschutzbeauftragten deutliche Defizite in der Aufgabenwahrnehmung bestehen. Ebenso ist festzustellen, dass die Bestellung eines behördlichen Datenschutzbeauftragten nicht automatisch zur Verbesserung des Datenschutzniveaus führt.

In den meisten Kreisen ist die Funktion des behördlichen Datenschutzbeauftragten in den Fachdiensten unbekannt. Zudem werden die behördlichen Datenschutzbeauftragten oft auch nicht im Telefonverzeichnis, Intranet oder Internet mit ihrer Aufgabe geführt. Eine aktive Kontaktaufnahme durch Bürger, Sachbearbeiter und Verfahrensbetreuer wird erheblich erschwert.

Eine kontinuierliche Einbindung der behördlichen Datenschutzbeauftragten in Prozesse wie Beschaffungen oder Bewilligungen von Telearbeit erfolgt in keinem Kreis. Berichtspflichten gegenüber der Selbstverwaltung bestehen nur im Herzogtum Lauenburg und in Stormarn. Obgleich alle behördlichen Datenschutzbeauftragten jederzeit anlassbezogene Gespräche mit der Verwaltungsspitze führen können, gibt es in keinem Kreis regelmäßige Berichtspflichten gegenüber der Landrätin bzw. dem Landrat.

Eine globale Verantwortung aller Fachbereiche für den Datenschutz anstelle der Bestellung eines behördlichen Datenschutzbeauftragten führt i. d. R. zur kollektiven Verantwortungslosigkeit. Im besten Falle fühlt sich die IT-Stelle aufgrund der inhaltlichen Nähe zur IT-Sicherheit besonders für den Datenschutz verantwortlich. Als serviceorientierter interner Dienstleister fehlt es ihr jedoch auf Dauer an Know-how, Neutralität, Regelungskompetenz und oft auch personellen Kapazitäten, um konsequent in die Verwaltung hineinzuwirken.

Der LRH empfiehlt weiterhin, von der Möglichkeit der Bestellung eines behördlichen Datenschutzbeauftragten Gebrauch zu machen. Die Fachbereiche erhalten dadurch die Möglichkeit, direkt vor Ort eine kompetente Beratung in Anspruch zu nehmen. Aufgrund der bestehenden Datenschutzdefizite müssen die Arbeitszeitanteile der behördlichen Datenschutzbeauftragten angemessen angesetzt werden. Nur so ist eine kompetente Wahrnehmung der Aufgaben als Kontrollinstanz und Wissensmultiplikator zu gewährleisten. Darüber hinaus empfiehlt der LRH,

regelmäßige Berichte der behördlichen Datenschutzbeauftragten an die Landräte zu etablieren. Die Kontaktdaten der behördlichen Datenschutzbeauftragten müssen in geeigneter Form verwaltungsintern und extern veröffentlicht werden.

Angesichts knapper finanzieller Mittel und hoher fachlicher Anforderungen an behördliche Datenschutzbeauftragte, sind zudem intensivere Kooperationen zwischen den Kreisen, zwischen Kreisen und Kommunen sowie mit IT-Dienstleistern zu prüfen.

5.2 **Verfahrensverzeichnis**

Das Verfahrensverzeichnis ist ein Instrument der Information und Transparenz. Es soll nach § 7 LDSG für jedes automatisierte Verfahren geführt werden, mit dessen Hilfe personenbezogene Daten verarbeitet werden. Der Begriff des Verfahrens beschränkt sich dabei nicht auf kommerzielle Fachverfahren. Er leitet sich von der Frage ab, zu welchen Zwecken bzw. Verwaltungsvorgängen personenbezogene Daten automatisiert verarbeitet werden.¹⁵

Der behördliche Datenschutzbeauftragte hat gemäß § 10 Abs. 4 Nr. 4 LDSG die Aufgabe, das Verfahrensverzeichnis seiner Behörde zu führen und auf Verlangen Einsicht zu gewähren. Ist kein Datenschutzbeauftragter bestellt, müssen die Meldungen zum Verfahrensverzeichnis an das ULD geleitet werden.

Kein Kreis konnte ein vollständiges Verfahrensverzeichnis vorlegen. Weder genügen die Inhalte zu den einzelnen Verfahren dem LDSG, noch sind alle Verfahren aufgeführt. Die meisten Eigenentwicklungen fehlen gänzlich in den Verzeichnislisten. Zudem sind viele Meldungen veraltet und wurden seit der Einführung des jeweiligen Verfahrens nicht aktualisiert.

In der Regel wird das Führen des Verzeichnisses als Aufgabe der Fachdienste oder der IT-Stelle betrachtet, während sich die behördlichen Datenschutzbeauftragten eher als gelegentliche Nutzer verstehen. Dies widerspricht den oben genannten gesetzlichen Aufgaben des behördlichen Datenschutzbeauftragten.

Das Führen des Verfahrensverzeichnisses erfordert anleitende und koordinierende Aktivitäten des behördlichen Datenschutzbeauftragten. Die Verfahrensbetreuer in den Fachdiensten sind auf Informationen angewiesen, welche konkreten Inhalte für eine umfassende Meldung zum Verfahrensverzeichnis erforderlich sind. Quelle für diese Informationen sollte der Datenschutzbeauftragte sein, um ein verwaltungseinheitliches Vorgehen zu

¹⁵ „Handreichung für Datenschutzbeauftragte - Strukturierungsvorschlag für eine datenschutzkonforme Dokumentation nach LDSG und DSVO“ des ULD, veröffentlicht unter <http://datenschutzzentrum.de/dsvo/>.

ermöglichen und den Fachdiensten eigene Interpretationen und Recherchen zu ersparen.

Das Verfahrensverzeichnis bildet eine wichtige Grundlage für regelmäßige und anlassbezogene datenschutzrechtliche Verfahrenskontrollen. Daher sollte seine Vollständigkeit und Aktualität regelmäßig zumindest stichprobenartig überprüft werden. Kreise ohne behördlichen Datenschutzbeauftragten müssen sicherstellen, dass dem ULD stets alle aktuellen Meldungen zum Verfahrensverzeichnis vorliegen.

5.3 **Datenschutz- und IT-Sicherheitskonzeption - nicht ein und dasselbe**

Die effektive und nachvollziehbare Implementierung des Datenschutzes in einer Organisation kommt nicht ohne Dokumentation aus. Mit der konkreten gesetzlichen Verpflichtung zur Dokumentation von Risiken und getroffenen Sicherheitsmaßnahmen hat der Datenschutz bereits früh das Augenmerk auf die Datensicherheit (heute IT- bzw. Informationssicherheit) gelenkt. Ziel war dabei, durch ein Mindestmaß an Datensicherheit dem Datenschutz zu dienen.

Viele der im Sinne von Datenschutz und IT-Sicherheit zu treffenden organisatorischen und technischen Maßnahmen sind deckungsgleich. Die jeweiligen Interessen, die durch die Maßnahmen geschützt werden sollen, unterscheiden sich jedoch wesentlich. Die IT-Sicherheit dient mit ihren Schutzziele (Integrität, Verfügbarkeit und Vertraulichkeit) im Wesentlichen den Interessen der jeweiligen Organisation. Sie soll diese vor finanziellen oder Reputationsschäden schützen. Der Datenschutz hingegen wahrt die Interessen der betroffenen Bürger, Mitarbeiter und Kunden. Sie sollen vor fehlerhafter, missbräuchlicher und unberechtigter Datenverarbeitung geschützt werden.

Die bei den örtlichen Erhebungen vorgelegten Datenschutzkonzepte der Kreise Dithmarschen, Ostholstein, Pinneberg und Plön stammen aus den Jahren 2000 bis 2006 und befassen sich in erster Linie mit technischen Sicherheitsaspekten. Sie werden im weiteren Verlauf als IT-Sicherheitskonzepte betrachtet.

5.3.1 **Datenschutzkonzept**

Ein Datenschutzkonzept, also ein Konzept zur Integration und Umsetzung des Datenschutzes in einer Organisation, wurde von keiner Kreisverwaltung vorgelegt. Lediglich der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat erste Schritte mit einer „*Anleitung für die Leitungsebene bezüglich des Datenschutzes in IT unterstützten Verfahren*“ eingeleitet.

In der aktuellen DSGVO wird mit § 4 Abs. 6 die Notwendigkeit eines Datenschutzmanagements und dessen Dokumentation präzisiert. Für die gesamte Verwaltung muss verbindlich festgelegt werden,

- wer für welche Teilaspekte der datenschutzrechtlichen Ordnungsmäßigkeit die Verantwortung trägt,
- wer wann die Mitarbeiter des Kreises auf welche Weise über die bestehenden gesetzlichen, internen und sonstigen Vorgaben zum Datenschutz informiert,
- wie Anfragen und Eingaben von Betroffenen in der Verwaltung gesteuert und bearbeitet werden,
- wie und durch wen die Berücksichtigung von Datenschutzbelangen bei der Auswahl und Einführung neuer Verfahren sichergestellt wird,
- wann welche Kontrollen durch wen zur ordnungsgemäßen Dokumentation und Nutzung von Verfahren durchgeführt werden,
- durch wen das Verzeichnis geführt, gepflegt und ggf. veröffentlicht wird sowie
- durch wen Vorabkontrollen durchgeführt werden.

Unabhängig von der Bestellung eines behördlichen Datenschutzbeauftragten bedarf es also der verbindlichen Festschreibung von Instrumentarien, Prozessen und Verantwortlichkeiten.

Für die jeweiligen Fachverfahren sind diese Fragen ebenfalls zu beantworten. Hierbei gilt es, in Ergänzung zu den übergeordneten Regelungen der Verwaltung, verfahrensspezifische Aspekte zu konkretisieren.

Der LRH empfiehlt den Kreisen, umgehend ihr Datenschutzmanagement zu definieren und zu dokumentieren. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die Konzepte nicht nur zu Papier gebracht, sondern auch von der Verwaltung gelebt werden.

5.3.2 IT-Sicherheitskonzepte

Die Kreise sind verpflichtet, angemessene und dem Stand der Technik entsprechende Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen und zu dokumentieren (§ 5 LDSG). Mithilfe der IT-Sicherheitskonzepte werden die Schutzbedürftigkeit der verschiedenen Daten, die baulichen, organisatorischen und technischen Risiken sowie geeignete Sicherheitsmaßnahmen ermittelt. Bereits in seiner vorangegangenen IT-Prüfung 2004 hat der LRH darauf hingewiesen, dass ohne IT-Sicherheitskonzepte keine ordnungsgemäße automatisierte Datenverarbeitung vorliegt.

Lediglich 6 von 11 Kreisen haben ein IT-Sicherheitskonzept vorgelegt. Dabei ist ausschließlich der Kreis Plön der Empfehlung des LRH aus der vorangegangenen Prüfung gefolgt, die notwendigen Dokumente zu erstellen und sie regelmäßig fortzuschreiben. Der Kreis Ostholstein legte ein Konzept aus dem Jahre 2000 vor, die Kreise Herzogtum Lauenburg und

Stormarn jeweils aus 2002. Die IT-Sicherheitskonzepte der Kreise Dithmarschen und Pinneberg stammen aus 2006. Damit basieren diese Konzepte nicht mehr auf aktuellen Gegebenheiten, technischen Möglichkeiten und Herausforderungen.

Der Kreis Plön nutzt für die Dokumentation der Sicherheitsmaßnahmen das GS-Tool¹⁶ vom BSI, das bei sorgfältiger Nutzung auch die Schutzbedarfsfeststellung und Risikoanalyse mit abdeckt. Bei der Zertifizierung des Sicherheitsmanagements des Kreises nach dem BSI IT-Grundschutz blieben die Fachverfahren jedoch unberücksichtigt.

Die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg beschäftigen sich seit 2008 mit der Erstellung einer Sicherheitskonzeption für sich bzw. Nordbits, die sich am BSI IT-Grundschutz orientiert. Aktuelle IT-Sicherheitskonzepte liegen immer noch nicht vor.

Die Orientierung an anerkannten Standards wie dem BSI IT-Grundschutz auf nationaler bzw. der ISO/IEC 27000-Reihe¹⁷ auf internationaler Ebene kann bei der Erstellung und Fortschreibung von Sicherheitskonzepten durchaus hilfreich sein. Insbesondere, da es sich bei diesen Standards um Best Practice-Beschreibungen handelt, die praxiserprobt sind und relativ nah am jeweils aktuellen technischen Stand gehalten werden. Sie sind zugleich aber auch sehr anspruchsvoll und umfangreich und erfordern einige grundlegende Vorarbeiten.

Unabhängig davon, ob IT-Sicherheitskonzepte mithilfe komplexer Software oder als klassische Dokumente erstellt werden, liegen ihnen dieselben gesetzlichen Vorgaben zugrunde.

Die Kreise müssen sich bewusst sein, welche Art von Daten sie verarbeiten und welchen besonderen Schutzbedürfnissen diese unterliegen. Basis für diese Informationen sind Verfahrensverzeichnisse (siehe Tz. 5.2). Die Tatsache, dass viele der Daten dem Sozial-, dem Steuer- oder einem anderen Amtsgeheimnis unterliegen, erfordert ein besonderes Maß an Sorgfalt und Sicherheit.

Der LRH empfiehlt den Kreisen, umgehend IT-Sicherheitskonzepte sowohl für ihre IT-Infrastruktur und Basisdienste als auch für ihre Fachverfahren zu erarbeiten. Dabei sind insbesondere die Schutzbedarfe der verschiedenen Daten und die bestehenden Risiken zu ermitteln.

¹⁶ Software zur Unterstützung bei der Erstellung, Verwaltung und Fortschreibung von Sicherheitskonzepten, vom BSI kostenfrei für Behörden bereitgestellt.

¹⁷ Normenreihe über Standards zur IT-Sicherheit herausgegeben von der International Organization for Standardization (ISO) und der International Electrotechnical Commission (IEC), zuletzt aktualisiert 2013.

Vor der Erstellung eines komplexen IT-Grundschutz-konformen Sicherheitskonzepts sollten zunächst die wesentlichen, gesetzlich vorgeschriebenen Sicherheitsmaßnahmen ergriffen und festgeschrieben werden. Dazu gehören insbesondere Berechtigungskonzepte (siehe Tz. 5.9), Dienstanweisungen (siehe Tz. 4.2) und Dokumentationen.

5.4 **Auftragsdatenverarbeitung**

Nutzt eine Organisation Ressourcen Dritter zur Verarbeitung ihrer Daten und handelt es sich dabei um personenbezogene Daten, liegt eine Auftragsdatenverarbeitung im Sinne des § 17 LDSG vor. Unter dem Verarbeiten von Daten wird jegliche Verwendung von Daten verstanden, d. h. auch das Erheben, zur Kenntnisnehmen und Übermitteln. Somit kann es sich bei den in Anspruch genommenen Ressourcen sowohl um technische Einrichtungen, Dienstleistungen als auch um Personen handeln.

Die Kreisverwaltungen nutzen Auftragsdatenverarbeitung in unterschiedlichem Umfang. Die örtlichen Erhebungen ergaben, dass sie sich dessen jedoch nicht immer bewusst sind. Dadurch entstanden Mängel bezüglich der Wahrnehmung der Rechte und Pflichten als Auftraggeber oder Auftragnehmer. Schriftliche Vereinbarungen zur Auftragsdatenverarbeitung mit konkret formulierten Anforderungen und Auftragsgegenständen fehlen häufig.

Die vorgefundenen Auftragsverhältnisse lassen sich wie folgt gliedern:

- Kreise als Dienstleister für Kommunen,
- Kreise als Dienstleister für Kreise,
- Kommunalunternehmen und Zweckverbände als Dienstleister für Kreise
- Softwarehersteller bzw. Systemhäuser als Dienstleister für Kreise und
- Dataport als Dienstleister für Kreise und Land.

Dabei sind diverse Kombinationen von Auftragsverhältnissen möglich.

Allen Ausprägungen der Auftragsdatenverarbeitung ist gemein, dass die jeweilige datenverarbeitende Stelle - also der Kreis oder die Kommune - Aufgabenträger bleibt. Sie bleibt verantwortlich für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben, sowohl intern als auch beim jeweiligen Auftragnehmer. Dementsprechend ist es erforderlich, die Angemessenheit und Umsetzung der IT-Sicherheitsmaßnahmen beim Auftragnehmer vor Auftragserteilung und während der Dauer der Zusammenarbeit zu überprüfen. Hierfür kann der jeweilige Auftraggeber Kontrollen vor Ort durchführen bzw. durchführen lassen. Zumindest muss ihm aber die den Auftragsgegenstand betreffende IT-Sicherheitskonzeption des Auftragnehmers bekannt sein.

Insbesondere fachliche Kooperationen sind dem IT-Bereich bzw. der Verwaltungsleitung nicht als Auftragsdatenverarbeitung bewusst. Solche Kooperationen fußen im Allgemeinen auf fachlichen oder politischen Initiativen. Dies spiegelt sich im Regelungsgegenstand der jeweiligen Vereinbarungen wieder.

Bei der gemeinsamen Nutzung von Fachverfahren fehlen häufig Regelungen zur Auftragsdatenverarbeitung oder zur Einrichtung einer zentralen Stelle. Somit bleiben auch die Rechte und Pflichten beider Seiten undefiniert. Prozesse zur Berechtigungsvergabe sowie zu Test und Freigabe werden der individuellen Gestaltungsfreiheit der Verfahrensbetreuer überlassen.

Der Kreis muss gegenüber den Kommunen die Einhaltung der organisatorischen und technischen Maßnahmen nach §§ 5 und 6 LDSG sowie die Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung nachweisbar gewährleisten. Ohne Definition von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, ohne Sicherheitskonzepte (siehe Tz. 5.3.2), ohne Verfahrensdokumentationen und ohne geeignete Test- und Freigabeverfahren (siehe Tz. 5.6) ist dies nicht möglich. Die Kommunen können ihr Recht auf entsprechende Information und Kontrollen nicht wirksam wahrnehmen.

Die Kooperation zwischen Kreisen und Kommunen ist mit Blick auf den steigenden Kostendruck und wachsende fachliche Anforderungen im Betrieb von Fachverfahren und IT durchaus positiv zu bewerten. Der Aspekt der Ordnungsmäßigkeit darf dabei aber nicht vernachlässigt werden.

Beschlüsse zur Kooperation mit anderen Gebietskörperschaften oder Organisationen sind daher grundsätzlich dahingehend zu überprüfen, ob durch sie eine Form der Auftragsdatenverarbeitung entsteht. Ist dies der Fall, müssen die erforderlichen Verträge, Abstimmungsprozesse und Dokumentationen erarbeitet werden.

5.5 **Verfahrensdokumentation**

Mit der verfahrensspezifischen Dokumentation soll der Beleg der ordnungsgemäßen Datenverarbeitung erbracht werden. Hierzu ist es erforderlich darzustellen, welche Daten aus welchem Grund von wem und in welcher Weise verarbeitet werden. Die DSGVO benennt in § 3 die datenschutzrechtlichen Mindestanforderungen an den Dokumentationsumfang. Eine aktuelle und vollständige fachliche Verfahrensdokumentation konnte nicht nachgewiesen werden.

Bei der Verfahrensdokumentation ist eine Abstimmung zwischen IT-Stelle und Fachdiensten erforderlich, da sowohl fachliche als auch technische Aspekte des Verfahrensbetriebs zu dokumentieren sind.

Außer Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Steinburg und Stormarn treffen alle Kreise mithilfe von Dienstanweisungen oder dem Datenschutzkonzept Vorgaben zur Verfahrensdokumentation bei Fachverfahren. Dabei weicht der vorgegebene Dokumentationsumfang außer in Pinneberg deutlich von den gesetzlichen Regelungen ab. Insbesondere die Dokumentation der Berechtigungen und Konfigurationen fehlt in den meisten Regelungen.

Vereinzelt wurde den Verfahrensbetreuern (z. B. Rendsburg-Eckernförde und Dithmarschen) ein Musterinhaltsverzeichnis einer Verfahrensakte bereitgestellt. In vielen Kreisen wurde anlässlich der bevorstehenden Prüfung des LRH an die Dokumentationspflichten erinnert. Eine Revision der Verfahrensdokumentation erfolgte bei keinem Kreis. Die Gründe für die Verfahrensdokumentation, die über die reine gesetzliche Vorgabe hinausgehen, sind den meisten Verfahrensbetreuern unbekannt. Neben der obligatorischen Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften, müssen die Kreise ein Eigeninteresse an einer kontinuierlichen Verfahrensdokumentation haben.

Verfahrensbetreuer eignen sich Spezialwissen über die Funktionsweise und die Konfigurationen des jeweiligen Fachverfahrens an. Dieses Wissen ist essenziell für den Betrieb der Verfahren und somit für die Handlungsfähigkeit der Verwaltung. Die Kreise müssen daher dafür Sorge tragen, dass sich auch bei ungeplanten Personalwechseln bzw. längeren Abwesenheiten jederzeit andere Mitarbeiter zügig mit dem Verfahrensbetrieb vertraut machen können. Die angemessene und fortgeschriebene Verfahrensdokumentation bietet eine effiziente Möglichkeit für diesen Wissenstransfer.

Viele Fachdienste verzichten aufgrund der knappen Fortbildungsbudgets auf eine Eingangsschulung der neuen Verfahrensbetreuer durch Hersteller. Im besten Fall erfolgt eine kurze Einweisung durch die Vorgänger, i. d. R. wird jedoch nach dem Prinzip „Learning by Doing“ verfahren. Insbesondere bei wiederholtem Personalwechsel geht auf diesem Weg ohne fortgeschriebene Verfahrensdokumentation nahezu das gesamte Administrationswissen verloren.

Der Dokumentation der Berechtigungen, Konfigurationen und Testergebnisse kommt im praktischen Verfahrensbetrieb besondere Bedeutung zu. So können falsche bzw. kumulierte Berechtigungen dolose Handlungen begünstigen. Fehlerbehaftete Updates können den Betrieb stören. Die Konfiguration des Fachverfahrens hat Auswirkungen auf die Bedienerfreundlichkeit, Sicherheit und Performance. Ohne Dokumentation wird die Ermittlung von Fehlerquellen, Eintrittszeitpunkten und möglicher Verantwortlicher deutlich erschwert. Ein über Jahre schlecht administriertes Verfahren wieder in einen ordnungsgemäßen Zustand zu versetzen, erfordert einen hohen Personalaufwand und häufig intensive kostenpflichtige Herstellerunterstützung.

In jedem Kreis sind für diverse Fachverfahren Verfahrensdokumentationen nahezu von Grund auf neu zu erstellen, die überwiegend einheitlichen Anforderungen genügen müssen. Daher empfiehlt der LRH eine enge Zusammenarbeit des behördlichen Datenschutzbeauftragten, der IT-Stelle und der Verfahrensbetreuer. In gemeinsamen Sitzungen können die einzelnen Anforderungen und gesetzlichen Regelungen vermittelt und erörtert, einheitliche Vorgehensweisen erarbeitet und der Wissensaustausch untereinander gefördert werden. Auf diese Weise lässt sich sukzessive eine deutlich höhere Dokumentationsqualität über alle Fachverfahren bewerkstelligen, als sie die jeweiligen Verfahrensbetreuer auf sich allein gestellt erreichen können. Regelmäßige Treffen unterstützen die Verfahrensbetreuer zudem dabei, die Dokumentationspflichten im Tagesgeschäft nicht wieder aus den Augen zu verlieren.

5.6 Test und Freigabe

Vor erstmaligem Einsatz und jeweils nach wesentlichen Änderungen sind Verfahren zur automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten zu testen und freizugeben (vgl. § 5 Abs. 2 LDSG). Neben der korrekten Funktionsweise der Datenverarbeitung sind insbesondere die getroffenen organisatorischen und technischen Sicherheitsmaßnahmen auf ihre Angemessenheit und Wirkung zu prüfen. Zu diesen Sicherheitsmaßnahmen gehören Berechtigungskonzepte und ihre Umsetzung, Dienstanweisungen zur Handhabung des Verfahrens und die weitere Verfahrensdokumentation.

Wesentliche Änderungen sind i. d. R. mit jedem Update und spätestens mit jedem Versionswechsel verbunden. Aber auch einzelne Patches oder Hotfixes können mit wesentlichen Änderungen verbunden sein, wenn sie z. B. Berechnungen ändern. Als wesentliche Änderungen sind zudem neue Funktionen (z. B. SEPA) bzw. neue Module sowie Veränderungen der Berechtigungsrollen zu verstehen.

Updates und Patches sind regelmäßig mit Fehlern unterschiedlicher Relevanz behaftet. Aus diesem Grund vollziehen die Hersteller i. d. R. eigene Tests, bevor sie die Updates und Patches ihren Kunden bereitstellen. Die Qualität der Herstellertests ist unterschiedlich. Manche Hersteller scheuen den Aufwand für gesondertes Testpersonal. Des Weiteren ist es den Herstellern kaum möglich, alle in der Praxis entstehenden Fallkonstellationen zu testen. Auch die Softwarelandschaften der Kunden sind im Detail zu individuell, als das sie in Gänze vom Hersteller bedacht werden können.

5.6.1 Testumgebungen sinnvoll nutzen

Für die Mehrheit der Fachverfahren bestehen in den Kreisverwaltungen keine Testumgebungen. Ausnahmen hiervon bilden i. d. R. lediglich die Finanz- und Sozialverfahren. In früheren Jahren war die Bereitstellung ge-

sonderter Testumgebungen noch mit Hardwareinvestitionen und laufenden Wartungskosten verbunden. Mittlerweile nutzen alle Kreisverwaltungen virtualisierte Server (siehe Tz. 3.4). Der technische und finanzielle Aufwand einer Testumgebung stellt damit keinen Hinderungsgrund mehr dar.

Ohne Testumgebung werden Updates und Patches direkt in die Produktivumgebungen eingespielt. Fachliche Tests werden vernachlässigt. Schlägt ein Update fehl oder treten unmittelbar im Anschluss Fehler auf, muss das Produktivsystem wieder in seinen Ursprungszustand zurück versetzt werden. Werden Fehler aufgrund der vernachlässigten fachlichen Tests erst Tage, Wochen oder gar Monate später festgestellt, ist ein einfaches Zurücksetzen des Systems nicht mehr möglich.

Für Fachverfahren, die über eine Testumgebung verfügen, wurden i. d. R. die Datenbestände des Produktivsystems vor Tests vollständig in die Testumgebung kopiert. Dieses Vorgehen entspricht nicht den Grundsätzen der Datensparsamkeit. Verfügen Mitarbeiter zudem permanent über Zugriffsrechte auf das Testsystem, führt dies häufig zu zusätzlichen Nutzungen als Spielwiese (Ausprobieren komplexer Fälle) oder sekundäres Auskunftssystem. Beides ist stark risikobehaftet.

Durch Tests und Spielereien werden die Daten manipuliert und verlieren somit ihre Integrität. Auskünfte und Berechnungen aus Testsystemen können zu falschen Ergebnissen führen. Zudem stimmen die Zugriffsberechtigungen im Testsystem nicht immer mit denen des Produktivsystems überein. Verfahrensbetreuer ohne Aufgaben in der Sachbearbeitung nutzen zu Testzwecken durchaus volle Schreib- und Leserechte im Testsystem. Zum Testen hinzugezogene Sachbearbeiter erhalten weitergehende Berechtigungen als im Produktivsystem und auch Mitarbeiter der IT-Stellen haben in Einzelfällen Zugriff auf die Daten.

5.6.2 **Besser gemeinsam testen als gar nicht**

Die Verfahren in den Kreisverwaltungen wurden überwiegend intuitiv getestet. Standardisierte Tests mit konstruierten und wiederholt genutzten Szenarien und Datenbeständen sind in der Vorbereitung aufwendig. Sie ermöglichen es aber, jederzeit vergleichbare Testergebnisse zu erzeugen. Zudem erhöhen sie die Flexibilität bei der Rekrutierung von Testern, da Testfälle dynamisch je nach verfügbaren Sachbearbeitern und Verfahrenskennnissen aufgeteilt werden können. Vorkonzipierte Testszenarien können zudem gewährleisten, dass alle erforderlichen Funktionen getestet werden. Bei Tests ausschließlich auf Basis von Release Notes wird die Annahme getroffen, dass bisher Funktionierendes stets von Änderungen unberührt bleibt. Diese Annahme wird der Komplexität der heutigen Fachverfahren nicht gerecht.

Das Einbinden von Sachbearbeitern in die Tests ist wichtig. Häufig führen die Verfahrensbetreuer die Tests alleine durch. Insbesondere bei großen Fachverfahren sind die Verfahrensbetreuer jedoch aus Sicherheitsgründen i. d. R. nicht in die normale Fallbearbeitung eingebunden. Dadurch fehlt ihnen Praxiswissen, um den vollen Funktionsumfang des Verfahrens sowie spezifische Fallkonstellationen zu testen. Dies führte in einigen Fällen dazu, dass Verfahrensbetreuer mit dem Einspielen von Updates regelmäßig solange warteten, bis die Tests anderer Kunden zu den ersten Nachbesserungen geführt haben.

Die DSVO sieht in § 5 Abs. 4 die Möglichkeit gemeinsamer Tests von datenverarbeitenden Stellen ausdrücklich vor. Besonders empfiehlt sich eine Kooperation bei gemeinsam genutzten Verfahren wie BALVI, K3 und Primus oder bei von den Kreisen mehrheitlich genutzten Verfahren wie LÄMMkom, MACH Finanzen oder H&H proDoppik. Über das IT-Kataster beim KomFIT können weitere Kooperationsmöglichkeiten identifiziert werden.

In kooperativen Tests können insbesondere Standardfunktionen der Verfahren verteilt getestet werden. Die einzelnen Verwaltungen können sich auf die gemeinsam erreichten Testergebnisse berufen und müssen nur noch kreisspezifische Tests durchführen. Hierbei handelt es sich insbesondere um Tests zur korrekten Einbindung in die Systemlandschaft (Anmelden, Drucken, Dateiablagen, Schnittstellen u. ä.), spezielle Fallkonstellationen und Fehler, die durch das Update bereinigt werden sollen. Durch dieses Vorgehen kann der Aufwand für ordnungsgemäße Testverfahren bei der Mehrzahl der Kreise reduziert werden.

5.6.3 **Testprotokolle und Freigaben - mangelhaft bis nicht existent**

Unabhängig davon, ob Tests kooperativ oder je Kreis alleine durchgeführt werden, ist die Dokumentation der durchgeführten Tests und ihrer Ergebnisse erforderlich (vgl. § 5 DSVO). Hierzu sind von den Testern Protokolle zu fertigen, die zur Verfahrensdokumentation genommen werden. Aus den Testprotokollen soll ersichtlich sein, wer welche Funktion mit welchen Daten getestet hat, welche Ergebnisse erwartet und welche Fehler festgestellt wurden. Durch die Verwendung standardisierter Testfälle kann den Testern die Protokollierung deutlich erleichtert werden, da sie lediglich die festgestellten Ergebnisse oder zusätzliche Tests ergänzen müssen. Testergebnisse, die umfangreiche Echtdaten in Form von Auswertungen, Zahlläufen u. ä. enthalten, sind nur solange aufzubewahren, wie sie zur Fehlerdokumentation benötigt werden. Spätestens beim nächsten Update sollten sie aus der Verfahrensdokumentation entfernt werden.

Die Testprotokolle bilden gemeinsam mit der übrigen Verfahrensdokumentation die Entscheidungsbasis für die Freigabe des Verfahrens. Anhand der Testergebnisse und Dokumentationen ist zu entscheiden, ob wesent-

liche Mängel vorliegen oder das Verfahren für den Produktivbetrieb freigegeben werden kann. Mit der Entscheidung zur Freigabe geht die formale Verantwortungsübernahme für den ordnungsgemäßen organisatorischen und technischen Verfahrensbetrieb einher. Die Verfahrensfreigabe ist Leitungsaufgabe und erfolgt gemäß § 5 Abs. 2 DSVO grundsätzlich schriftlich. Sie kann nicht durch den Verfahrensbetreuer erfolgen, sofern die Verfahrensbetreuung nicht in Personalunion mit der fachlichen Leitung erfolgt. Verweigert die fachliche Leitung die Freigabe oder unterbleibt sie, darf der getestete Verfahrensstand nicht produktiv genutzt werden. Die Freigabeerklärungen sind zur Verfahrensdokumentation hinzuzufügen.

Der LRH empfiehlt den Kreisen, sich mit den Verfahrensbetreuern jeweils ein einheitliches Vorgehen für Tests und Freigaben zu erarbeiten. Dabei sollten auch mögliche Vorabkontrollen und die Mitwirkung von fachlich versierten Sachbearbeitern berücksichtigt werden.

Für jedes Fachverfahren sollten sukzessive Standardtestfälle aufgebaut und regelmäßig verwendet werden. Gemeinsam mit den IT-Stellen sollte die stärkere Nutzung von Testumgebungen geprüft werden. Eine temporäre Verpflichtung zur Vorlage der Freigabe bei den IT-Stellen vor Einspielen in die Produktivumgebung kann ggf. den Aufbau einer gelebten Freigabepraxis dienlich sein.

Da diverse Fachverfahren bei mehreren Kreisen im Einsatz sind, sollten zudem stärkere Kooperationen der Kreise bei der Durchführung von Tests geprüft und entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.

5.7 Synergien durch zentrale Stellen nutzen

Verschiedene Fachverfahren werden von Kommunen, Kreisen und/oder Land gemeinsam genutzt. z. B. BALVI und KoPers. Mehrere Kreise lassen ihr LÄMMkom-Verfahren von kreisangehörigen Kommunen mitnutzen. Die verschiedenen Behörden arbeiten dabei nicht nur mit einheitlicher Software sondern in gemeinsamen Verfahren i. S. d. § 8 Abs. 1 LDSG.

Um die Synergieeffekte des zentralen Verfahrensbetriebs umfassend ausschöpfen zu können, ermöglicht § 8 Abs. 2 LDSG die Einrichtung zentraler Stellen, denen die Verantwortung für den ordnungsgemäßen Verfahrensbetrieb übertragen werden kann. Die Verantwortung für die gespeicherten Daten verbleibt davon unberührt bei den jeweiligen datenverarbeitenden Stellen. Einer zentralen Stelle kann somit die Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit des Serverbetriebs, der Installation, der Verfahrensadministration, der Testdurchführung und der Verfahrensdokumentation in Gänze oder Teilen übertragen werden.

Häufig wird der Übergang dieser Verantwortung von den Beteiligten bereits als vollzogen angesehen, wenn sie sich auf die gemeinsame Nutzung

von Verfahren einigen. Die mitnutzenden Kommunen und Kreise verlassen sich darauf, dass die Stelle, bei der das Fachverfahren betrieben wird, auch ihre Aufgaben nach LDSG und DSVO übernimmt. Ohne Einrichtung einer zentralen Stelle handelt es sich jedoch um eine Form der Auftragsdatenverarbeitung (siehe Tz. 5.4). Somit muss jede beteiligte Behörde eigenständig ihrer Verantwortung für den Verfahrensbetrieb gerecht werden. Jede einzelne muss nachweisen, dass das Verfahren technisch wie organisatorisch ordnungsgemäß und sicher betrieben wird, muss umfangreiche Testverfahren durchführen und eine vollständige Verfahrensdokumentation pflegen. Dies ist für keines der eingangs genannten Fachverfahren derzeit der Fall.

Das LDSG sieht vor, dass die zentrale Stelle und ihre konkreten Aufgaben durch Verordnung der „für das Verfahren zuständigen obersten Landesbehörde“ bestimmt werden. Diese gibt es für Verfahren, die nur von den Kommunen genutzt werden i. d. R. nicht. Daher müssen die Kommunen andere Regelungen zur Einrichtung zentraler Stellen nutzen. Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ)¹⁸ eröffnet mit § 18 Abs. 1 die Möglichkeit, über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ebenfalls einzelne Aufgaben ganz oder teilweise durch eine der beteiligten Stellen übernehmen zu lassen. Bei einer zentralen Stelle i. S. d. § 8 Abs. 2 LDSG entspreche der ordnungsgemäße und sichere Verfahrensbetrieb einer solchen Teilaufgabe.

Neben der formalen Einrichtung einer zentralen Stelle ist die verbindliche Regelung ihrer konkreten Aufgaben im Detail von zentraler Bedeutung. Der zentralen Stelle kann die Zuständigkeit für alle Aspekte des organisatorisch und technisch ordnungsgemäßen Betriebs übertragen werden. Dies kann auch das Erlassen von Nutzungsregelungen, das Durchführen von Testverfahren sowie die Verfahrensfreigabe einschließen. Es bedarf daher Regelungen für das Zusammenspiel zwischen beteiligten Verwaltungen und zentraler Stelle, z. B.:

- Wer ist Auftraggeber gegenüber Herstellern und anderen Dienstleistern?
- Wie finden die Wünsche der beteiligten Stellen Berücksichtigung?
- Wer entscheidet über die einzelnen Konfigurationen des Verfahrens (Berechtigungsrollen, Passwörter, Sichten u. ä.) und wer setzt sie um?
- Auf welchem Wege werden Benutzerberechtigungen beantragt und umgesetzt? Wo werden sie dokumentiert und wie einer Revision unterzogen?
- Wie werden beteiligte Stellen in die Testdurchführung eingebunden und welche Tests müssen sie weiterhin selber durchführen? (z. B. Anbindungen an eigene Verfahren, korrekte Berechtigungserteilung)
- Wie und durch wen werden Freigaben erteilt?

¹⁸ Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) vom 28.02.2003, Gl. Nr. 2020-14, GVOBl. Schl.-H. S. 122, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 22.02.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 72.

- Wie sollen Informationen über Änderungen, Mängel oder akute Störungen kommuniziert werden?
- Wie wird die Verfahrensdokumentation bereitgestellt?
- Wie werden die beteiligten Stellen bei Revisionen einbezogen?

Der LRH empfiehlt den Kreisen die Einrichtung zentraler Stellen für gemeinsame Verfahren. Durch die bei den einzelnen beteiligten Stellen verbleibende Verantwortung für die verarbeiteten Daten, darf die zentrale Stelle dabei nicht als „Rundum-sorglos-Paket“ interpretiert werden. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Beteiligten sind klar und verbindlich abzugrenzen. Die Beteiligten müssen gewährleisten, dass bei der zentralen Stelle die erforderlichen qualifizierten Personalressourcen verfügbar sind.

5.8 Vorabkontrollen - nur in Ausnahmefällen durchgeführt

Jedes Verfahren zur Verarbeitung personenbezogener Daten muss vom ersten Moment des produktiven Betriebs ordnungsgemäß eingesetzt werden. Dies soll durch die Freigabe (siehe Tz. 5.6.3) gewährleistet werden, mit der die zuständige Führungskraft bestätigt, dass alle für den ordnungsgemäßen Betrieb erforderlichen Dokumentationen und Konfigurationen abgeschlossen sind. Bei gemeinsamen Verfahren oder Verfahren zur Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten sind spezielle gesetzliche Regelungen zu beachten und zum Teil zusätzliche Maßnahmen zum Schutz der Daten zu treffen. Für die Beurteilung, ob tatsächlich alles beachtet und ordnungsgemäß umgesetzt ist, sind entsprechend tiefere Kenntnisse des Datenschutzes erforderlich. Dem behördlichen Datenschutzbeauftragten ist die Gelegenheit zur Vorabkontrolle zu geben (§ 9 LDSG). Verfügt eine Behörde über keinen eigenen Datenschutzbeauftragten, so ist alternativ dem ULD die Gelegenheit zur Vorabkontrolle zu geben. Die Kontrolle durch eine nicht operativ mit der Verfahrenseinführung befasste Stelle soll gewährleisten, dass die Ordnungsmäßigkeit nicht zugunsten einer zügigen Aufnahme des Produktivbetriebs vernachlässigt wird. Somit sind insbesondere für die Verfahren, die im Kontext von Gesundheits-, Personal-, Sozial- und Steuerdaten arbeiten, Vorabkontrollen einzuplanen.

Vorabkontrollen von Fachverfahren zur Verarbeitung sensibler Daten oder gemeinsamen Datenverarbeitung sind i. d. R. nicht erfolgt. Ausnahmen bildeten vereinzelte Vorabkontrollen bei der Einführung von beispielsweise zentralen Druckverfahren und Finanzverfahren. Für die gemeinsamen Verfahren BAföG21 und KoPers befanden sich Empfehlungen zur Vorabkontrolle durch den Arbeitskreis der behördlichen Datenschutzbeauftragten in Vorbereitung.

Es konnte von den Kreisverwaltungen nicht belegt werden, dass den behördlichen Datenschutzbeauftragten bzw. dem ULD jeweils die Gelegen-

heit zur Vorabkontrolle bei der Einführung oder maßgeblichen Änderung von Fachverfahren gegeben wurde und diese darauf verzichteten. Somit wurde dem § 9 LDSG insgesamt nicht entsprochen.

Um den Datenschutzbeauftragten rechtzeitig die Vorabkontrolle zu ermöglichen, müssen zunächst die Fachbereiche und Verfahrensbetreuer über ihre entsprechende Pflicht informiert sein. Eine Einbindung der Datenschutzbeauftragten bei der Einführung und Änderung von Fachverfahren erfolgte nur in wenigen Ausnahmefällen (z. B. Verfahren SFIRM in Segeberg, Verfahren LOGA in Nordfriesland). Vielmehr wurden einzelne Datenschutzbeauftragte auf Basis der allgemeinen oder zufälligen Kenntnisnahme über entsprechende Vorhaben tätig.

Eine fehlende Vorabkontrolle bzw. eine fehlende Verzichtserklärung steht der ordnungsgemäßen produktiven Nutzung von entsprechenden Fachverfahren entgegen. Werden die Prüfungen zur Vorabkontrolle erst unmittelbar vor Produktivsetzung begonnen und ergeben sich zudem zu behebbende grundlegende Mängel, verzögert sich der produktive Einsatz des Verfahrens im Ernstfall entsprechend.

Der LRH empfiehlt, die Fachbereiche und Verfahrensbetreuer umfassend über die Regelungen zur Vorabkontrolle zu informieren. Über die Verfahrensverzeichnisse sollten betroffene Fachverfahren identifiziert werden. Um die erforderliche Zeit für die Durchführung von Vorabkontrollen so gering wie möglich zu halten, sollte eine enge Kommunikation zwischen Datenschutzbeauftragten und Verfahrensbetreuern aufgebaut werden.

Kreisverwaltungen ohne behördlichen Datenschutzbeauftragten müssen dem ULD künftig die Gelegenheit zur Vorabkontrolle der entsprechenden Fachverfahren geben.

Für Verfahren, die bereits ohne Vorabkontrolle im Einsatz sind, sollten diese bei der nächsten wesentlichen Änderung (Update bzw. Versionswechsel) durchgeführt werden. Analog zu den Vorabkontrollen von BAföG21 und KoPers sollte eine weitere Kooperation der behördlichen Datenschutzbeauftragten angestrebt werden.

5.9 Benutzer- und Berechtigungsverwaltung

Die Dokumentation der Berechtigungen ist Bestandteil der durch die DSVO in § 3 vorgegebenen Verfahrensdokumentation. Somit sind die erteilten, entzogenen und modifizierten Berechtigungen über die gesamte Lebensdauer des Fachverfahrens fortlaufend zu dokumentieren und 5 Jahre über die Verfahrensnutzung hinaus aufzubewahren.

Die Information darüber, wer wann welche ausführenden Rechte besaß und ausübte, ist gemäß § 6 Abs. 2 LDSG zu protokollieren. Dies ist insbesondere für die nachträgliche Aufklärung von Datenzugriffen erforderlich.

5.9.1 Verbindliche Prozesse fehlen

In den meisten Kreisen bestehen Antragsprozesse und -wege für die Berechtigungsverwaltung. Zum Teil sind diese in die Personalvorgänge bei Eintritt oder Ausscheiden von Mitarbeitern integriert. Diese Antragsprozesse beziehen sich allerdings ausschließlich auf die durch die IT-Stelle zu erbringenden Leistungen, also auf die Berechtigungen für Basisdienste und die technische Bereitstellung von Fachverfahren. Die Fachverfahrensbetreuer sind i. d. R. nicht in die Antragsprozesse eingebunden. Zudem werden diese nicht konsequent umgesetzt, da sich nicht alle Vorgesetzten an die Vorgaben halten.

Anträge zum Einrichten, Ändern oder Entziehen von Berechtigungen innerhalb der Fachverfahren werden durch die jeweiligen Vorgesetzten mündlich, per informeller E-Mail oder überhaupt nicht gestellt. Häufig werden die Verfahrensbetreuer eigeninitiativ tätig, sobald sie von personellen Änderungen allgemeine Kenntnis erhalten. Die konkrete Bemessung der Berechtigungen erfolgt i. d. R. auf Basis der persönlichen Einschätzung oder - insbesondere bei Nachbesetzungen - anhand der Berechtigungen der Vorgänger. Regelmäßige Revisionen der erteilten Berechtigungen werden nur in wenigen Einzelfällen durchgeführt und finden zum Teil erst anlässlich der Prüfung des LRH statt.

Erteilte Berechtigungen unterliegen durch organisatorische Änderungen und Verfahrensupdates einem fortlaufenden Wandel. Hierbei können sich unbeabsichtigte Rechtekumulierungen ergeben, da Mitarbeiter im Regelfall zwar fehlende Rechte zeitnah monieren, nicht jedoch zu umfangreiche Rechte. Das pauschale „Vererben“ von Berechtigungen an die Nachfolger birgt insbesondere bei der Nachbesetzung langjähriger Mitarbeiter Risiken, da diese oft über „historisch gewachsene“ Berechtigungen größeren Umfangs verfügen.

Der LRH empfiehlt den Kreisen, umgehend verbindliche Antrags- und Informationsprozesse für das Erteilen, Ändern und Entziehen von Berechtigungen zu etablieren. Dabei müssen insbesondere die Fachverfahren und ihre Betreuer in die Prozessverläufe eingebunden werden. Die Entscheidung über und Beantragung von Berechtigungen sind Leitungsaufgaben und sollten nicht auf Zuruf oder eigenverantwortlich durch die Fachverfahrensbetreuer oder Mitarbeiter der IT-Stelle erfolgen.

Die erteilten Berechtigungen, sowohl für die Basisdienste als auch für Fachverfahren, sind regelmäßig zu überprüfen. Die jeweiligen Vorgesetzten müssen hierbei mitwirken. Bei ihnen liegt die Verantwortung zur Beurteilung der Erfordernis und Richtigkeit der Berechtigungen.

5.9.2 **Minimalprinzip und eindeutige Benutzerkennungen nicht beachtet**

Für den Schutz von Daten vor unberechtigtem Zugriff ist das Zuweisen von restriktiv beschränkten Rechten an die berechtigten Benutzer erforderlich. Jeder Benutzer soll exakt die Berechtigungen erhalten, die er zum Erfüllen seiner jeweiligen Aufgabe benötigt (Minimalprinzip). Dies gilt sowohl für die Basisdienste wie E-Mail und Dateiverzeichnisse als auch für Zugriffe auf und innerhalb von Fachverfahren.

In mehreren Kreisen wurden während der örtlichen Erhebung umfassende Zugriffsrechte für sämtliche Benutzer auf Verzeichnisse mit sensiblen Daten festgestellt. In den Verzeichnissen wurden neben privaten Dateien von Mitarbeitern insbesondere Transferdateien zwischen Fachverfahren und dem jeweiligen Finanzverfahren vorgefunden. In solchen Transferdateien, die i. d. R. aus Zahlläufen resultieren, befinden sich Kontoverbindungen mitsamt Summen sowie konkreten Verwendungszwecken in Form von Massendaten. Daher ist hier besonders darauf zu achten, dass ausschließlich die für den Dateitransfer zuständigen Mitarbeiter bzw. automatischen Dienste Sicht- und Zugriffsberechtigungen haben.

Unabhängig von der jeweiligen Aufgabenverteilung zwischen IT-Stelle und Verfahrensbetreuern (siehe Tz. 4.5) wurden in verschiedenen Fachverfahren umfangreiche Benutzerberechtigungen für Mitarbeiter der IT-Stellen vorgefunden. Vielfach waren auch aktive Benutzerkennungen für die Verfahrenshersteller, Rechnungs- oder Wirtschaftsprüfer eingerichtet - teils aus der Installationsphase heraus, teils aufgrund einer erfolgten Prüfung bzw. für eventuelle künftige Verwendungen.

Regelmäßig wurden in den Fachverfahren pauschale Benutzernamen wie „Azubi“, „Admin“, „IT“, „Kasse“, „Test“ und ähnliche festgestellt. Solche pauschalen Benutzernamen sind nicht eindeutig einzelnen Personen zuzuordnen. Häufig werden sie zudem von mehreren Personen gemeinsam genutzt, sodass die tatsächlich handelnde Person nachträglich kaum zu ermitteln ist.

Auszubildende nutzen die pauschalen „Azubi“-Kennungen nacheinander. Auf diese Weise spart man einerseits den Aufwand, während der kurzen Ausbildungsstationen für jeden einzelnen Auszubildenden einen eigenen Benutzer anzulegen und anschließend wieder zu deaktivieren. Andererseits muss aber über viele Jahre revisionssicher in der Verfahrensdokumentation festgehalten werden, welcher Auszubildende zu welchem Zeitpunkt die Kennung genutzt hat. Eine solche Dokumentation konnte keine

Verwaltung vorweisen. Wird darüber hinaus das Passwort zwischen den Auszubildenden weitergegeben, entsteht eine unkontrollierte gemeinsame Nutzung der Benutzerkennung.

Verwaltungs- und fachverfahrenübergreifend fanden sich in nahezu allen gesichteten Fachverfahren ehemalige Benutzer, deren Berechtigungen noch nicht entzogen bzw. deaktiviert waren. Oft waren zudem ehemalige Benutzer mit den Namen neuer Nutzer überschrieben oder gänzlich aus dem System gelöscht worden.

Der Kreis Schleswig-Flensburg verwendete in den vergangenen Jahren für die Anmeldung an den Arbeitsplätzen statt der natürlichen Namen der Benutzer Funktionsbezeichnungen. Auf diese Weise kann die Berechtigungsverwaltung erleichtert werden, da Rechte i. d. R. vom Grundsatz her nicht personenbezogen sondern aufgabenbezogen erteilt werden.

Der Kreis Pinneberg hat sich für die Verwendung alphanumerischer Benutzerkennungen an den IT-Systemen entschieden. Dadurch entfallen künftig Anpassungen z. B. bei Familienstandänderungen. Da die Umstellung jedoch nur in Teilen auch in den Fachverfahren erfolgt ist, hat sich die Handhabung für die Benutzer insgesamt erschwert.

Sowohl bei der Verwendung von alphanumerischen als auch bei Funktionskennungen ist zu bedenken, dass für die Personenbeziehbarkeit der mit den Rechten ausgeübten Handlungen über die Lebensdauer des jeweiligen Verfahrens hinaus revisionssicher dokumentiert sein muss, wer zu welchem exakten Zeitpunkt welche Funktion inne hatte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch der Verzeichnisdienst selbst als Verfahren anzusehen ist.

Der LRH empfiehlt, dass die Kreise die Berechtigungskonzepte der Basisdienste sowie der Fachverfahren überarbeiten und künftig kontinuierlich fortschreiben. Berechtigungen sind ausschließlich bei konkretem Bedarf und nach dem Minimalprinzip zu erteilen. Benutzerkennungen müssen eindeutig und revisionssicher einzelnen Personen zuzuordnen sein. Kennungen ehemaliger Nutzer dürfen weder gelöscht noch überschrieben werden. Sie sind zu deaktivieren.

5.10 **Sicherer Umgang mit Passwörtern**

Für einen wirksamen Schutz vor unberechtigten Zugriffen müssen Benutzer sich durch Passwörter authentisieren. Passwörter sind Zeichenfolgen, die im Geheimen zwischen Personen bzw. Personen und Systemen vereinbart werden. Nur durch Kenntnis der jeweiligen Zeichenfolge kann sich anschließend jemand als berechtigt für eine bestimmte Aktion (z. B. Zugang, Zugriff, Veränderung) ausweisen. Entsprechend ist die Geheimhaltung des Passworts vor Dritten unbedingt erforderlich. Der Betrieb

von IT-Arbeitsplätzen und Fachverfahren ohne Passwortschutz entspricht weder dem Stand der Technik noch den gesetzlichen Anforderungen und ist somit nicht ordnungsgemäß.

Durch die in vielen Verwaltungen gelebte Philosophie der „offenen Türen“ verschärft sich das Risiko des fehlenden Passwortschutzes. Unabhängig vom regulären Besucherverkehr wurden vielfach unverschlossene, leere Büros vorgefunden. In Kombination mit einem häufig fehlenden Bildschirmschoner mit Passwortschutz, haben sowohl Kollegen als auch Besucher freien Zugang zum System, zu Fachverfahren und Daten.

Bereits 1998¹⁹ empfahl der Landesbeauftragte für den Datenschutz dringend die Verwendung von Passwörtern mit mindestens 6 Zeichen, die durch Buchstaben, Ziffern und Sonderzeichen Komplexitätsanforderungen genügen und regelmäßig geändert werden sollten. Diese Empfehlung des ULD ist überholt. Die Mehrheit der Kreise beruft sich nach wie vor darauf. Insbesondere in Fachverfahren wurde auf Gültigkeitsfristen verzichtet, sodass einmal gesetzte Passwörter unbegrenzt gelten. In Einzelfällen bleiben Passwörter auch für die IT-Arbeitsplätze unbegrenzt gültig.

Das BSI empfiehlt aktuell bei einem normalen Schutzbedarf der verarbeiteten Daten die Verwendung von mindestens 8-stelligen komplexen Passwörtern.²⁰ Diese sollen spätestens nach 90 Tagen geändert werden und sich frühestens nach eineinhalb Jahren wiederholen.

In vielen Fällen fanden in den gesichteten Fachverfahren weder die Empfehlungen des ULD, noch die des BSI oder die internen Regelungen aus IT-Dienstanweisungen Anwendung. Da den Verfahrensbetreuern die Möglichkeiten zur Konfiguration der Passwortvorgaben nicht bekannt waren, beließen sie es i. d. R. bei den Standardeinstellungen der Hersteller.

Der Umgang mit Passwörtern für Fachverfahrenszugänge ist in einigen Fachbereichen äußerst lax. Aufgrund fehlenden Problembewusstseins sind Passwörter der Sachbearbeiter zum Teil ganzen Fachdiensten bzw. Teams bekannt. In anderen Fällen haben alle Sachbearbeiter das Recht, beliebige Passwörter zurückzusetzen. Dieses Vorgehen entbehrt jeglicher Ordnungsmäßigkeit und ist insbesondere bei Zahlungsverfahren risikobehaftet.

Fachverfahren bieten zunehmend die Möglichkeit, die Benutzer gegen den zentralen Verzeichnisdienst zu authentisieren. Hierbei verwaltet das Fachverfahren keine gesonderten Passwörter sondern greift auf jene für die allgemeine IT-Umgebung zurück. Auf diese Weise verringern sich die Anzahl

¹⁹ „Mindestanforderungen an Paßworte“, Bekanntmachung des Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 11.08.1998; Amtsbl. Schl.-H., S. 688, Gl. Nr. 2041.3.

²⁰ Maßnahmen 2.11 und 4.48 der BSI-Grundschutzkataloge; veröffentlicht unter <https://www.bsi.bund.de> → IT-Grundschutz.

der Passwörter je Benutzer und somit auch der administrative Aufwand der Verfahrensbetreuer für Passwortrücksetzungen. Zudem können die zentral formulierten Passwortregelungen leichter verbindlich durchgesetzt werden. An die Sicherheit solcher mehrfach genutzten Passwörter sollten dabei jedoch besonders hohe Anforderungen gestellt werden. Die Möglichkeit der zentralen Authentisierung war jedoch nur wenigen Verfahrensbetreuern bekannt und wurde nur selten, z. B. für einzelne K3-Nutzer im Kreis Herzogtum Lauenburg, genutzt.

Der LRH empfiehlt den Kreisen, ihre Vorgaben für Passwörter zu aktualisieren und konsequent anzuwenden. Da das BSI seine Empfehlungen fortlaufend verifiziert und den technischen Entwicklungen anpasst, sollten die Kreise sich künftig an ihnen orientieren.

Das Einhalten der Passwortvorgaben muss regelmäßig kontrolliert werden. Es bietet sich zudem an, dass sich die Verfahrensbetreuer hierzu kreisübergreifend austauschen und ggf. Unterstützung durch die eigene IT-Stelle oder die Hersteller in Anspruch nehmen.

5.11 **Neue Herausforderungen durch Smartphones & Co - Mobilität wird zum Sicherheitsrisiko**

Die öffentliche Verwaltung existiert nicht isoliert. Moderne Entwicklungen hinsichtlich Arbeitsweisen und Technik halten sukzessive Einzug und werden vielfach von Bürgern, Wirtschaft, Politik und nicht zuletzt den Mitarbeitern selbst eingefordert. Die vergleichsweise rasante Entwicklung der mobilen IT in Form von Smartphones oder Tablets stellt die Verwaltungen vor besondere Herausforderungen. Die modernen, leistungsfähigen und auch handlichen Geräte ermöglichen ihren Nutzern eine permanente Erreichbarkeit und können mit der technischen Leistungsfähigkeit klassischer PC längst mithalten.

Zudem sind sie den Mitarbeitern und Kommunalpolitikern bereits aus dem privaten Umfeld bestens vertraut. Entsprechend groß ist vielerorts der Druck, mithilfe der modernen mobilen Endgeräte, auch Mobile Devices genannt, die Verwaltungsarbeit effektiver und flexibler zu gestalten. Es liegt in der Verantwortung der Verwaltungsleitung, dass die IT-Stelle diesem Druck nicht verfrüht nachgibt. Mobile Devices dürfen erst eingesetzt werden, wenn alle erforderlichen Maßnahmen zur Ordnungsmäßigkeit und IT-Sicherheit getroffen wurden.

Während sich die klassische IT vom dienstlichen allmählich in das private Umfeld ausgebreitet hat, erfolgte es bei den Mobile Devices genau entgegengesetzt. Ihre Konzeption zielte zunächst in erster Linie auf Privatpersonen und berücksichtigte nicht die Sicherheitsansprüche von Behörden und Unternehmen. Die potenziellen Einsatzszenarien dieser Geräte im dienstlichen Umfeld sind dabei vielfältig. Grundlegend wird zunächst die

permanente Erreichbarkeit von Entscheidungsträgern nicht nur per Telefon sondern auch per E-Mail ermöglicht. Weitere Effizienzpotenziale verspricht die ständige Verfügbarkeit dienstlicher Daten, Dokumente und Fachverfahren auf oder mithilfe der mobilen Geräte. Dadurch können Unterlagen in dienstlichen Besprechungen und Sitzungen der kommunalen Selbstverwaltung sofort zur Verfügung stehen. Mitarbeiter der Fachdienste können bei Außendiensten flexibel auf die Sachverhalte eingehen und müssen weder Papierakten mit sich führen noch handschriftliche Feststellungen im Büro nacherfassen.

Dem Grundsatz „dienstliche Daten nur auf dienstlichen Geräten“ folgend, bedeutet der vermehrte Einsatz mobiler Geräte einen deutlichen finanziellen Aufwand, da sie i. d. R. die bisherige IT-Ausstattung am Arbeitsplatz nicht ersetzen sondern lediglich ergänzen. Zugleich sinkt die Bereitschaft der Mitarbeiter, parallel diverse dienstliche und private IT-Geräte zu nutzen.

Die öffentliche Verwaltung hat für den Schutz und die Sicherheit ihrer Daten zu sorgen - unabhängig wo, von wem und auf welchen Geräten diese Daten verarbeitet werden. Für die Verarbeitung personenbezogener Daten außerhalb ihrer eigenen Räumlichkeiten besteht gemäß § 6 Abs. 3 LDSG zudem die Pflicht zur Verschlüsselung. Denn auch bei Diebstahl oder Verlust der mobilen Geräte müssen die Daten vor unberechtigtem Zugriff geschützt sein.

Bei der Nutzung privater Geräte bedeutet die Umsetzung von dienstlichen Sicherheitsmaßnahmen auf diesen Geräten einen Eingriff in die Privatsphäre der Mitarbeiter. Beispiele für angemessene Sicherheitsmaßnahmen sind neben der Geräte- bzw. Datenverschlüsselung z. B. der obligatorische Passwortschutz, vorgegebene Betriebssystem- und Softwareversionen, Sicherheitssoftware sowie Instrumente zum Fernlöschen. Welche Sicherheitsmaßnahmen im Einzelfall erforderlich sind, hängt davon ab, ob die Daten nur virtualisiert auf den Geräten angezeigt, in Datencontainern lokal auf ihnen abgelegt oder direkt auf ihnen empfangen und verarbeitet werden sollen.

Die Dienststelle kann daher ohne weitere Maßnahmen nicht erkennen, wie hoch die aktuelle Gefahr ist, die für das dienstliche Datennetz von infizierten oder kompromittierten mobilen Geräten ausgeht. Organisatorische Vorgaben, wie die Mitarbeiter mit den mobilen Geräten zu verfahren haben, sind ohne technische Kontrollmechanismen wirkungslos. Der Einsatz von Mobile Device Management-Systemen, mit denen die Mindestanforderungen an Sicherheitsmaßnahmen als Richtlinie bzw. Policy übertragen und deren Einhaltung auch kontrolliert wird, ist daher unumgänglich. Geräte, die den vorgegebenen Anforderungen nicht genügen, können mit ihrer Hilfe identifiziert, automatisiert am Datenaustausch gehindert oder eingeschränkt werden. Je geringer die Trennung von dienstlichen und privaten

Daten auf den mobilen Geräten ausfällt und je direkter die Geräte in das dienstliche Netz eingebunden werden, desto höher sind die zu erfüllenden Sicherheitsanforderungen.

Die Kreise Dithmarschen, Nordfriesland und Rendsburg-Eckernförde ermöglichen bereits den Zugriff auf dienstliche Daten wie z. B. E-Mail über Mobile Devices. Erste Nutznießer solcher Möglichkeiten sind i. d. R. Mitarbeiter der IT-Stellen, Landräte und weiteres Leitungspersonal. Unabhängig davon, ob private oder dienstliche Endgeräte genutzt werden, erfolgt ihre Einbindung in die dienstliche IT-Infrastruktur ohne Sicherheitskonzept und ohne angemessene Sicherheitsmaßnahmen. Die Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit gelten auch für die Führungsebene, IT-Stellen und in Pilotphasen. Sie können nicht durch Verwaltungsentscheidungen außer Kraft gesetzt werden.

Der LRH erwartet, dass die Kreise vor dem Einsatz von Mobile Devices in den Kreisverwaltungen Sicherheitskonzepte erstellen und geeignete organisatorische wie auch technische Sicherheitsmaßnahmen ergreifen. Bestehende provisorische Lösungen sind zu überplanen. Da der richtige Einsatz von Mobile Devices besonderes Know-how erfordert, bietet sich eine Kooperation der Kreise untereinander und mit dem KomFIT an. Das KomFIT stellt seit geraumer Zeit mit privaten Partnern aktuelle Arbeitshilfen bereit.

6. Personelle Ausstattung der IT-Stellen

In die Betrachtung der personellen Ausstattung der IT-Stellen sind nur die 6 Kreise eingeflossen, die ihre IT selbst betreuen:

- Herzogtum Lauenburg,
- Ostholstein,
- Plön,
- Rendsburg-Eckernförde,
- Segeberg und
- Steinburg.

Zugrunde gelegt wurden die Angaben der Kreise in den Fragebögen 2004 und 2013 sowie ergänzende Daten aus den Erhebungen 2013/2014 u. a. zur beruflichen Qualifikation und Eingruppierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Nicht berücksichtigt wurden Mitarbeiter, die für zusätzliche Aufgaben wie z. B. die Betreuung von Berufsschulen eingesetzt werden, sowie Auszubildende.

Die personelle Ausstattung hat sich gegenüber den Angaben der Kreise 2004 um insgesamt rund 10 VZÄ erhöht. Während der Personaleinsatz in den Kreisen Herzogtum Lauenburg und Ostholstein konstant geblieben ist, gab es in den Kreisen Plön, Segeberg und Steinburg Steigerungen um bis zu 2 VZÄ. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat seine personelle Ausstattung in der IT-Stelle in den vergangenen 9 Jahren mehr als verdoppelt.

Die Personalstärke der IT-Stellen schwankt in den 6 Kreisen zwischen 5 und 10 VZÄ.

Die Belastung der IT-Stellen ist durch die heterogene Aufgabenstruktur in den Kreisen nicht vergleichbar. Die Abgrenzung zwischen IT-Stelle und Fachdiensten ist nicht einheitlich geregelt (siehe Tz. 4.5). Einige Kreise bieten kreisangehörigen Kommunen bzw. anderen Kreisen einzelne IT-Dienstleistungen an oder nehmen auch die IT-Betreuung für andere Kommunen wahr. Die GIS-Koordination ist nicht in allen Kreisen in der IT-Stelle angesiedelt. Zudem greifen die IT-Stellen in unterschiedlichem Umfang auf externe Dienstleister zurück, um sich bei einzelnen IT-Aufgaben unterstützen zu lassen.

Aus der Personalstärke können somit keine Aussagen zur Effizienz der IT-Stellen abgeleitet werden. Insbesondere können keine Betreuungsrelationen (betreute IT-Arbeitsplätze je VZÄ in der IT-Stelle) ermittelt werden.

Aktuell haben rund 40 % der IT-Kräfte ein IT-nahes Studium oder eine IT- bzw. technische Ausbildung, rund 50 % haben eine Ausbildung oder ein Studium im Verwaltungsbereich und haben ihr IT-Know-how wie die restlichen rund 10 % durch Fortbildungen und Zusatzqualifikationen erworben.

Insgesamt ist bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der IT-Stellen eine relativ geringe Fluktuation festzustellen. Viele der 2004 in den IT-Stellen Tätigen nehmen diese Aufgabe auch 2013/2014 noch wahr. Die Eingruppierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist im Wesentlichen von der beruflichen Qualifikation aber auch von Beschäftigungszeiten abhängig. Gut 70 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind im Bereich der Entgeltgruppen E9 bis E11²¹ angesiedelt. Bei der Rekrutierung neuen IT-Personals wurde zunehmend auf eine IT-Ausbildung oder ein IT-Studium Wert gelegt und dadurch das Fachwissen der IT-Stellen gestärkt. Einige Kreise, wie z. B. Rendsburg-Eckernförde, haben in den vergangenen Jahren kontinuierlich Nachwuchskräfte im IT-Bereich ausgebildet und versuchen damit, den Problemen bei der Personalgewinnung im öffentlichen Dienst zu begegnen.

Bei den 5 Kreisen, die ihre IT nicht mehr selbst betreuen, ist das Personal der IT-Stelle entweder zum Dienstleister übergegangen oder ist dort im Rahmen einer Abordnung tätig. Eine Gegenüberstellung der Personalstärken ist nicht möglich, da die Dienstleister auch für andere Träger als die Kreise tätig werden. Bei den Kreisen verbleiben jedoch neben der Auftraggeberrolle gegenüber dem Dienstleister auch konzeptionelle Arbeiten und das Controlling hinsichtlich der vom Dienstleister erbrachten Leistungen. Die Steuerung des Dienstleisters ist bei nahezu allen Kreisen noch nicht mit den erforderlichen Personalressourcen hinterlegt und wird vielfach nur rudimentär mit geringen Stellenanteilen wahrgenommen. Lediglich die Kreise Nordfriesland und Pinneberg haben damit begonnen, ein Controlling aufzubauen.

²¹ Entgeltgruppen nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, Bereich für die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD VKA).

7. Was kostet IT?

Die Angaben der Kreise zu den IT-Ausgaben im Fragebogen 2013 lassen einen validen Vergleich der tatsächlichen IT-Ausgaben nicht zu. Einige Kreise haben - wie abgefragt - Angaben zu den IT-Ausgaben gemacht, während andere Kreise auf die Teilhaushalte für IT verwiesen haben, in denen auch Personalaufwendungen der IT-Stellen und Abschreibungen berücksichtigt sind.

Zudem konnten nicht alle Kreise einen Überblick über die IT-Gesamtausgaben bieten, weil es neben einem zentralen IT-Budget auch noch dezentrale IT-Budgets in den Fachdiensten gibt.

Aus den zentralen IT-Budgets werden i. d. R. neben der zentralen Server-, Speicher- und Netzinfrastruktur sog. Standard-IT-Arbeitsplätze finanziert. Die Standard-IT-Arbeitsplätze decken die IT-Grundausstattung eines Büroarbeitsplatzes ab. Sonderbedarfe wie z. B. zusätzliche oder vom Standard abweichende Bildschirme bzw. Drucker und Spezialausstattungen z. B. im GIS-Bereich oder im Ausländerwesen müssen von den Fachdiensten aus ihren dezentralen Budgets finanziert werden. Die Beschaffung und Pflege von Fachverfahren wird ebenfalls in mehreren Kreisen über die dezentralen Budgets der Fachdienste abgewickelt.

Die Beschaffung von Hard- und Software ist mit wenigen Ausnahmen in den vergangenen Jahren in den IT-Stellen bzw. bei den Dienstleistern zentralisiert worden. Die Fachdienste melden ihre Bedarfe bei der IT-Stelle an und diese führt die Beschaffungen durch. Dadurch haben die IT-Stellen die Möglichkeit, zu einer Standardisierung der IT-Ausstattung zu kommen und den in der Vergangenheit durch dezentrale Beschaffung aus den Fachdiensten entstandenen „Wildwuchs“ auszuräumen. Bei Fachverfahren werden die IT-Stellen in unterschiedlichem Umfang in die Beschaffungen eingebunden. Teilweise wird die IT-Stelle bereits im Auswahlprozess beteiligt, in anderen Fällen wird die IT-Stelle lediglich mit der Beschaffung einer konkret benannten Software beauftragt.

Bei allen Kreisen verbleiben Teile der Verfahrensbetreuung für die Fachverfahren wie z. B. die Berechtigungsvergabe oder die Verfahrensdokumentation in den Fachdiensten. Die Zeiteile, die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachdienste für die Verfahrensbetreuung einsetzen, werden i. d. R. nicht gesondert erfasst. Damit können die Personalaufwendungen für die Fachverfahrensbetreuung nicht beziffert werden.

Während Basisinfrastruktur und PC bzw. Thin-Clients über eine prognostizierte Nutzungsdauer abgeschrieben werden, werden Drucker und Monitore aufgrund ihres Anschaffungspreises von unter 150 € vielfach als Verbrauchsmaterial gewertet (siehe Tz. 3.3). In Anbetracht der knappen Haushaltsmittel tauschen die Kreise ihre Hardware häufig nicht in den de-

finierten Reinvestitionszyklen, sondern erst dann, wenn diese nicht mehr einsatzfähig ist. Dadurch ist eine vorausschauende Berücksichtigung der Reinvestitionskosten in der Haushaltsplanung kaum möglich.

Obwohl der LRH schon in den Prüfungen 1999 und 2004 empfohlen hat, grundsätzlich auf Eigenentwicklungen zu verzichten, setzt auch 2013/2014 noch die Mehrzahl der Kreise Eigenentwicklungen insbesondere auf Excel- und Access-Basis ein. Die Eigenentwicklungen sind den IT-Stellen häufig nicht bekannt und bergen neben den datenschutzrechtlichen Defiziten auch ein finanzielles Risiko für die Kreise. Die Entwicklungs- und Betreuungskosten für die vorhandene „Schatten-IT“ werden nicht erfasst. Es ist nicht absehbar, welche Auswirkungen entstehen, wenn eine Ersatzlösung für die „Schatten-IT“ erforderlich wird.

Bei den Kreisen, die ihre IT selbst betreuen, liegen die Angaben zu den IT-Ausgaben für 2012 zwischen rund 400 T€ im Kreis Steinburg und rund 1,1 Mio. € im Kreis Rendsburg-Eckernförde. Die Planansätze liegen regelmäßig deutlich über den realisierten IT-Ausgaben, weil IT-Projekte nicht wie geplant umgesetzt werden können und es zu zeitlichen Verschiebungen kommt.

In den Umlagen der Kreise, die einen Dienstleister mit der Betreuung der IT beauftragt haben, sind auch Abschreibungen und Personalaufwendungen sowie zum Teil Mieten für von den Dienstleistern genutzte Räumlichkeiten berücksichtigt, sodass ein direkter Vergleich nicht möglich ist. Der beauftragte Leistungsumfang unterscheidet sich zwischen den Kreisen. Die Umlagen, die die Kreise 2013 an die IT-Dienstleister entrichtet haben, schwanken zwischen rund 800 T€ im Kreis Dithmarschen und mehr als rund 2,5 Mio. € im Kreis Pinneberg.

Ein Controlling, ob die von den Dienstleistern erhobenen Umlagen durch die erbrachten Leistungen gerechtfertigt sind, befindet sich noch im Aufbau. Eine Evaluation zur Beauftragung der Dienstleister hat bisher nicht stattgefunden.

Kommunit hat in den letzten Jahren regelmäßig Überschüsse erwirtschaftet, die bisher der Investitionsrücklage zugeführt wurden. Zur Beratung des Wirtschaftsplans 2014 wurde diese Vorgehensweise aus den Reihen der Verbandsmitglieder infrage gestellt.

Die Jahresrechnungen 2011 und 2012 waren im September 2013 noch nicht zwischen dem Kreis Nordfriesland und Nordbits abgestimmt. Die Verbindlichkeiten des Kreises gegenüber Nordbits beliefen sich auf mehr als 1 Mio. € und hatten auch Auswirkungen auf die Liquidität von Nordbits.

Bei den erst 2013 beauftragten Dienstleistern (ITV Stormarn und Dataport) liegen noch keine Erfahrungswerte dazu vor, ob den vereinbarten Pauschalen eine realistische Kalkulation zugrunde liegt.

Die Kreise haben schon 2010 mit dem Projekt „Kommunales Benchmarking der schleswig-holsteinischen Kreise“²² begonnen, Vergleichszahlen für verschiedene Verwaltungsbereiche z. B. Soziales und Veterinärwesen zu ermitteln und damit eine Basis für einen Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsvergleich zu schaffen. Der Arbeitskreis der IT-Leiter hat sich 2013 mit der Erhebung von Kennzahlen für den Bereich der IT beschäftigt und Bedenken hinsichtlich der Vergleichbarkeit aufgrund des unterschiedlichen Aufgabenzuschnitts zwischen Fachdiensten und IT-Stellen geäußert.

Die Frage „Was kostet IT?“ muss aufgrund der beschriebenen Einflussfaktoren derzeit bei allen Kreisen unbeantwortet bleiben. Um hier zu verlässlichen Antworten zu kommen, sollten alle Mittelbedarfe für IT in einem zentralen IT-Budget zusammengefasst werden. Zudem müssen auch die Personalaufwendungen in den Fachdiensten erhoben und bei der Ermittlung der Gesamtkosten berücksichtigt werden.

Ein valider Überblick über die IT-Gesamtkosten ist Grundvoraussetzung dafür, dass die Verwaltungsleitung steuernd im IT-Bereich eingreifen kann. Er bietet zudem die nötigen Basiszahlen für ein mögliches Outsourcing von IT-Leistungen an Dritte sowie für einen Vergleich der IT-Kosten zwischen den Kreisen.

²² Mitteilung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages 4-2011.

8. IT-Unterstützung in den Fachbereichen

Während für die IT-Unterstützung von allgemeinen Verwaltungstätigkeiten wie z. B. Schreiben (Schriftguterstellung), Rechnen, Lesen und Informationsaustausch verwaltungsweit einheitliche Standardverfahren zur Bürokommunikation (siehe Tz. 3.6) eingesetzt werden, nutzen die einzelnen Verwaltungsbereiche zur Erledigung ihrer Fachaufgaben spezielle Fachverfahren.

Die Fachverfahren werden üblicherweise gemeinsam von den IT-Stellen und den Fachdiensten betreut. Die Aufgabenabgrenzung zwischen IT-Stelle und Fachdienst ist dabei nicht immer eindeutig definiert (siehe Tz. 4.5).

Der LRH hat den Kreisen schon in den Prüfungen 1999 und 2004 eine Standardisierung bei den Fachverfahren empfohlen. In einigen Bereichen wie z. B. im Veterinärwesen hatten sich auch aufgrund einer geringen Anzahl von verschiedenen Anbietern bereits „de facto“-Standards gebildet. In anderen Bereichen wie z. B. Finanzen wurden unterschiedliche Fachverfahren in verschiedenen Versionen eingesetzt. Standardisierte Fachverfahren können den Kreisen u. a. folgende Vorteile bringen:

- ein starkes Auftreten gegenüber den Anbietern,
- Erfahrungsaustausch und gemeinsame Schulungen sowie
- eine gemeinsame Suche nach Problemlösungen z. B. bei Schnittstellen zwischen Fachverfahren.

Anders als 2004 hat sich der LRH bei seinen Erhebungen diesmal auf Fachverfahren beschränkt, die entweder in Kernbereichen der Verwaltung wie im Haushalts- oder Personalbereich eingesetzt werden oder in besonderem Maße durch interkommunale Zusammenarbeit geprägt sind.

Im Sozialbereich wurde das in den meisten Kreisen eingesetzte Fachverfahren über eine gemeinsame Arbeitsgruppe ausgewählt und mehrere Kreise bieten zudem ihren Kommunen Unterstützung beim IT-Einsatz des Fachverfahrens an. Für den Umwelt-, Veterinär- und Schulbereich stellt das Land mittlerweile zentrale Infrastrukturen für die gemeinsame Nutzung von Fachverfahren durch Land und Kreise zur Verfügung. Zum einen sollen die Kommunen durch eine zentrale Infrastruktur im IT-Bereich entlastet werden. Zum anderen kann eine gemeinsame Datenbasis für Land und Kommunen auch übergreifende Auswertungen wie z. B. Statistiken erleichtern und damit einen Mehrwert erzielen.

8.1 Finanzbereich - risikobehaftetes Kernverfahren der Kreisverwaltung

Das Finanzverfahren ist das Kernverfahren der Verwaltung. Alle anderen Fachverfahren können Zahlungen nur bewirken, wenn sie den Finanzbereich beteiligen und die Zahlungsströme auch im Finanzverfahren gebucht

werden. Zudem stellt das Finanzverfahren allen Fachdiensten wesentliche Informationen zur Verfügung. Lesende Berechtigungen auf das Finanzverfahren bestehen unabhängig von der Organisation der Buchführung verwaltungsweit.

Der LRH hat die Auswirkungen der Einführung der Doppik im Rahmen der überörtlichen Prüfungen der Kreise zwischen 2009 und 2011 betrachtet. Dort wurden u. a. Defizite hinsichtlich der nach § 36 Abs. 1 GemHVO-Doppik²³ pflichtig zu erlassenden Dienstanweisungen für die Finanzbuchhaltung, zu Schnittstellen und zu Test und Freigabe der eingesetzten IT-Verfahren festgestellt.

8.1.1 Konzentration auf 2 Fachverfahren

Der IT-Einsatz im Finanzbereich hat sich durch den Umstieg von der Kameralistik auf die Doppik weiter vereinheitlicht. Es haben sich 2 Fachverfahren etabliert, sodass die Möglichkeiten für eine weitere Zusammenarbeit der Kreise grundsätzlich vorhanden sind. Während 6 Kreise das Verfahren H&H proDoppik nutzen, setzen die anderen 5 Kreise das Verfahren MACH ein.

Tabelle 1:
Fachverfahren im Finanzwesen

Kreis	Finanzverfahren
Dithmarschen	H&H proDoppik
Herzogtum Lauenburg	MACH
Nordfriesland	MACH
Ostholstein	H&H proDoppik
Pinneberg	H&H proDoppik
Plön	H&H proDoppik
Rendsburg-Eckernförde	MACH
Schleswig-Flensburg	H&H proDoppik
Segeberg	MACH
Steinburg	H&H proDoppik
Stormarn	MACH

Allerdings unterscheiden sich die Verfahren sowohl im genutzten Funktionsumfang als auch in den Versionsständen und den Verfahrenseinstellungen. Dies ist zum einen durch den Einführungszeitpunkt der Verfahren bedingt. So setzt der Kreis Stormarn MACH bzw. die Vorgängerlösung bereits seit Beginn der 2000er-Jahre ein, während der Kreis Rendsburg-Eckernförde erst 2009 mit der Doppik-Einführung auf MACH umgestellt

²³ Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppelischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik) vom 30.08.2012, Gl. Nr. 2020-3-32, GVOBl. Schl.-H. S. 646, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 20.09.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 392.

hat. Zudem unterscheiden sich die Anforderungen der Kreise an Steuerungsinformationen aus dem Finanzwesen, z. B. aus einer Kosten- und Leistungsrechnung.

8.1.2 Schnittstellen - weiterhin eine Baustelle

Der LRH hat bereits in der Prüfung 2004 kritisiert, dass die Möglichkeiten von Schnittstellen zwischen Fachverfahren nicht hinreichend genutzt werden. Insbesondere bei den Fachverfahren im Sozial- und Jugendhilfebereich, die große Datenmengen im Ein- und Auszahlungsbereich an das Finanzverfahren übergeben, wurden Schnittstellen nicht oder nur unzureichend genutzt. Manuelle Doppelerfassungen führen nicht nur zu einem zusätzlichen Personalaufwand sondern beinhalten auch das Risiko von Erfassungsfehlern.

An dieser Situation hat sich seit 2004 nur wenig geändert. Punktuelle Zusammenarbeit der Kreise bei der Einführung der Doppik hat nicht zu einer kontinuierlichen Abstimmung bei den Schnittstellen zwischen dem Finanzverfahren und den großen zahlungsrelevanten Fachverfahren geführt.

Obwohl die etablierten Hersteller von Fachverfahren mit Zahlungsrelevanz grundsätzlich Standardschnittstellen zu Finanzverfahren anbieten, nutzen die Kreise die Schnittstellen nur partiell. Die Kreise scheuen den personellen und finanziellen Aufwand für die Anpassung der vielfach bereits gekauften Standardschnittstellen. Fachdienst und Finanzbereich verfolgen dabei häufig unterschiedliche Interessenslagen, je nachdem in welchem Fachdienst der manuelle Mehraufwand entsteht. Die Anbieter der Fach- und Finanzverfahren werden von den Kreisen mit individuellen Anpassungen der Standardschnittstellen beauftragt.

Diese Vorgehensweise ist unwirtschaftlich:

- Bereits gekaufte Schnittstellen bleiben ungenutzt.
- Vergleichbare Anpassungen werden von mehreren Kreisen beauftragt und bezahlt.
- Es entsteht weiterhin manueller Aufwand für die Doppelerfassungen.

Keine Kreisverwaltung nutzt Schnittstellen zum Finanzverfahren vollumfänglich. Es gibt eine Vielzahl von „Insellösungen“, je nachdem welche Fachdienste sich neben dem Finanzbereich in die Thematik eingebracht haben.

Einige Kreise begründen den Verzicht auf das maschinelle Einspielen von Zahlläufen damit, dass dadurch die Kennungen der ausführenden Sachbearbeiter über Stunden für andere Tätigkeiten gesperrt wären. Andere Kreise begegnen diesem Problem, indem gesonderte Kennungen für die Übernahme von Schnittstellendaten eingerichtet wurden.

Die Kreise müssen ihre Zusammenarbeit im Bereich der Schnittstellen intensivieren und gemeinsame Anforderungen definieren. Positive Beispiele bereits funktionsfähiger Schnittstellen zwischen einzelnen Fachverfahren müssen nach dem Prinzip „Einer für alle“ auch den anderen Kreisen als „Muster“ zur Verfügung gestellt werden. Nur bei einer vollumfänglichen Nutzung von Schnittstellen und einem gemeinsamen Auftreten der Kreise gegenüber den Softwareanbietern kann eine wirtschaftliche Lösung erreicht werden.

8.1.3 Fernwartung - weitgehend ungeregelt

Durch Fernwartung wird den Fachverfahrensherstellern, Dienstleistern und auch den IT-Stellen ermöglicht, sich u. a. auf Arbeitsplätze der Kreisverwaltung aufzuschalten, um Fehlersachverhalte zu analysieren oder zu bereinigen. Soweit Dritte auf diese Weise Zugriff auf personenbezogene Daten der Kreisverwaltung erhalten, gelten die Anforderungen für Auftragsdatenverarbeitung nach § 17 LDSG (siehe Tz. 5.4). Das LDSG schreibt vor, dass die Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch Dritte im Auftrag der datenverarbeitenden Stelle schriftlich zu regeln ist. Die datenverarbeitende Stelle muss sicherstellen, dass die Daten nur im Rahmen ihrer Weisung verarbeitet werden. Sie bleibt für die Einhaltung des Datenschutzes verantwortlich.

Bei den meisten Kreisen haben die Fachverfahrenshersteller in den letzten Jahren in Einzelfällen per Fernwartung auf die Datenbestände der Finanzverfahren zugriffen. Die Kreise setzen dazu gängige Fernwartungstools wie z. B. TeamViewer oder Netviewer ein. Die Möglichkeit der Fernwartung wird in den vertraglichen Vereinbarungen nur allgemein geregelt. Fernwartungsvereinbarungen, die die Fachverfahrenshersteller konkret zur Einhaltung des Datenschutzes verpflichten, fehlen ebenso wie verbindliche organisatorische Regelungen dazu, wie ein Fernwartungszugang eröffnet wird und wer die Aktivitäten des Fachverfahrensherstellers im System protokolliert bzw. überwacht.

Fernwartungszugänge werden sowohl aus den Fachdiensten bzw. Stabsstellen als auch durch die IT-Stellen freigeschaltet. Eine Dokumentation, wann und aus welchen Gründen der Zugriff eingeräumt bzw. veranlasst wird, findet nur in Ausnahmefällen statt. Die Aktivitäten selbst werden von den Kreisen nicht gesondert dokumentiert. Sowohl Fachverfahrensbetreuer als auch IT-Stellen sehen sich außerstande, am Bildschirm zu beobachten und zu bewerten, welche Aktivitäten der Fachverfahrenshersteller ausführt bzw. welche er nutzen darf. Einige Kreise gehen davon aus, dass der Fachverfahrenshersteller seine Aktivitäten protokolliert. Eine Auswertung dieser Protokolle findet aber nicht statt.

Um einen ordnungsgemäßen Verfahrensbetrieb der Finanzverfahren zu erreichen, müssen die Kreise Fernwartungsvereinbarungen mit den Fach-

verfahrensherstellern abschließen, die den Anforderungen des LDSG entsprechen. Sie müssen den Prozess der Fernwartung beschreiben. Die Protokollierung der Fernzugriffe ist sicherzustellen. Zudem müssen Zuständigkeiten festgelegt werden:

- Wer beauftragt die Fernwartung?
- Wer ist für die Freischaltung des Fernzugriffs zuständig?
- Wer kontrolliert die Zugriffsprotokolle?

Aufgrund der vergleichbaren Ausgangssituationen in den Kreisen, eignet sich auch der Bereich Fernwartung für eine konzeptionelle Zusammenarbeit der Kreise (siehe Tz. 8.1.10).

8.1.4 Weitere Sicherheitsanforderungen in Finanzverfahren

Fachverfahren, die Zahlungsrelevanz haben, müssen neben den Anforderungen des Datenschutzes (siehe Tz. 5) auch Sicherheitsansprüche erfüllen, die sich aus dem Haushaltsrecht ergeben.

Die Rahmenbedingungen für die Buchführung mit automatisierter Datenverarbeitung unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ergeben sich im Wesentlichen aus den Regelungen des § 33 Abs. 7 GemHVO-Doppik und § 36 GemHVO-Doppik.

Nach wie vor haben nicht alle Kreise die bereits in den überörtlichen Prüfungen der Kreise 2009 bis 2011 angemahnten Dienstanweisungen für die Finanzbuchhaltung (DA FiBu) nach § 36 Abs. 1 GemHVO-Doppik erlassen. So konnte z. B. der Kreis Steinburg auch im November 2013 lediglich einen Entwurf einer DA FiBu vorlegen.

In den DA FiBu greifen die meisten Kreise in teils wortgleichen Formulierungen die folgenden Aspekte auf:

- Test und Freigabe der Programme,
- Zugang zum produktiven Verfahren nur für autorisierte Personen (Berechtigungsverwaltung) und
- Funktionstrennung zwischen Administration, Anwendungs- oder Systemprogrammierung und der fachlichen Sachbearbeitung bzw. Finanzbuchhaltung.

8.1.5 Kaum Fortschritt bei Test und Freigaben

Obwohl der LRH die Thematik „Test und Freigabe“ nach den IT-Prüfungen 1999 und 2004 auch in den überörtlichen Prüfungen 2009 bis 2011 aufgegriffen hat, sind nur vereinzelt Fortschritte zu erkennen.

Zwar führen alle Kreise vor dem Einsatz eines Verfahrensupdates in der Produktivumgebung in unterschiedlichem Umfang Testaktivitäten durch.

Diese entsprechen aber nur in wenigen Ausnahmefällen den Anforderungen des Haushalts- und Datenschutzrechts:

- Es halten nicht alle Kreise eine vollständige Testumgebung für das Finanzverfahren vor, in der neben getrennten Datenbeständen auch eigenständige Programmstände dargestellt werden können.
- Produktivdaten werden regelmäßig in Testdatenbanken kopiert. Dabei handelt es sich um eine nicht datenschutzkonforme Verwendung der Daten. Auf das Vorhalten von definierten Testfällen wird verzichtet.
- Tests werden intuitiv und nicht anhand definierter Testfälle durchgeführt. Eine reversionssichere Dokumentation der Testfälle findet nicht statt.

Kontinuierliche Freigaben für das Finanzverfahren, d. h. für mehr als 2 aufeinander folgende Versionen, haben nur 4 Kreise vorgelegt. Allerdings waren die Freigaben hier zum Teil von den Fachverfahrensbetreuern und nicht von den nach Datenschutzrecht autorisierten Personen unterzeichnet. Einzelne Kreise wie z. B. Ostholstein hatten die Prüfungsankündigung des LRH zum Anlass genommen, um einmalig eine Freigabe zu erteilen oder hatten für einzelne Verfahrensstände Freigaben erstellt (z. B. Schleswig-Flensburg). Keine Verfahrensfreigaben hatten 4 Kreise erteilt (Dithmarschen, Nordfriesland, Rendsburg-Eckernförde und Steinburg).

Test und Freigabe sind Daueraufgaben, die von den Kreisen mit jeder wesentlichen Verfahrensänderung wahrgenommen werden müssen (siehe Tz. 5.6). Dazu müssen vollständig getrennte Testumgebungen vorgehalten werden, in denen neue Programmstände getestet werden können, ohne die Produktivumgebung zu beeinflussen. Die Kreise sollten aus Datenschutzgründen darauf verzichten, ihre Testdaten aus dem Produktivsystem zu kopieren und stattdessen gesonderte Testdatenbestände aufbauen. Tests müssen anhand vordefinierter Abfolgen durchgeführt und reversionssicher dokumentiert werden. Die Kreise sollten Checklisten für die Durchführung von Testläufen entwickeln, um die Abläufe auch bei Personalwechseln verstetigen zu können.

8.1.6 **Prinzip der minimalen Berechtigungsvergabe nicht umgesetzt**

Kein Kreis konnte ein aktuelles Berechtigungskonzept im Sinne einer Beschreibung des Soll-Zustands vorlegen. Bei den Kreisen, die das Verfahren MACH nutzen, wurden überwiegend Berechtigungskonzepte aus der Einführungsphase des Verfahrens bzw. der Doppik-Einführung vorgelegt. Die Kreise, die das Fachverfahren H&H proDoppik einsetzen, verwiesen meist auf die vom Softwareanbieter vordefinierten Rollen, die individuell an die Anforderungen des Kreises angepasst werden können.

Lediglich die Kreise Herzogtum Lauenburg und Pinneberg arbeiteten an einer Aktualisierung ihrer Berechtigungskonzepte.

Das Prinzip der minimalen Berechtigungsvergabe, d. h. nur die Berechtigungen zu erteilen, die für die Erledigung der Fachaufgabe zwingend benötigt werden, wird von den meisten Kreisen nicht eingehalten. In den Finanzverfahren bestätigen sich die bereits unter Tz. 5.9 dargestellten Defizite. Dazu ist signifikant, dass sich Administrations- bzw. Systemrechte nicht auf die namentlich benannten Verfahrensverantwortlichen beschränken, sondern diese umfassenden Rechte breit in den Fachdiensten bzw. Stabsstellen Finanzen verteilt sind. Administratorkennungen werden von mehreren Personen gemeinsam genutzt. Die Passwörter für die auch von den Softwareanbietern genutzten „Superuser“-Kennungen sind zum Teil mehreren Personen im Fachdienst bzw. auch den IT-Stellen bekannt.

Bei vielen Kreisen gibt es zwar organisatorische Vorgaben, wie der Prozess der Berechtigungsvergabe ablaufen soll. Allerdings beschränken sich diese Vorgaben vielfach auf den Zugang zur IT-Basisinfrastruktur, berücksichtigen aber nicht die Berechtigungen für die Fachverfahren. Vorgaben für das Entziehen von Berechtigungen beim Ausscheiden oder Wechsel eines Mitarbeiters fehlen meist. Eine kontinuierliche Revision der im Finanzverfahren erteilten Berechtigungen findet nur in wenigen Kreisen statt.

Nicht alle Kreise nutzen die Möglichkeiten, das Finanzverfahren durch „starke“ Passwortvorgaben gegen unberechtigte Zugriffe zu schützen. Weitere Sicherheitslücken wie z. B. ungesicherte USB-Ports oder der Zugriff auf das Finanzverfahren von Telearbeitsplätzen erhöhen das Risiko für dolose Handlungen.

Die Kreise müssen die bereits vorhandenen Vorgaben für Berechtigungsprozesse weiterentwickeln und auf die Fachverfahren ausweiten. Die erteilten Berechtigungen müssen regelmäßig (mindestens zweimal jährlich) einer Revision unterzogen werden. Die Berechtigungskonzepte müssen als Beschreibung des Soll-Zustands ebenfalls regelmäßig alle ein bis 2 Jahre fortgeschrieben werden, damit sie als Basis für die Revision dienen können. Die Berechtigungen der Fachdienste bzw. Stabsstellen Finanzen müssen kritisch überprüft werden. Die administrativen Berechtigungen müssen auf einen kleinen Personenkreis begrenzt werden. Gegebenenfalls müssen abgestufte Berechtigungen entwickelt werden, die den anderen Mitarbeitern im Finanzbereich die Erledigung ihrer Aufgaben nach dem Prinzip der minimalen Berechtigungsvergabe ermöglichen.

Die Finanzverfahren müssen durch ein „starkes“ Passwort gegen unzulässige Nutzung geschützt werden (siehe Tz. 5.10). Eine gemeinsame Nutzung einer Kennung ist auszuschließen. Wenn eine Person mehrere Kennungen im Finanzverfahren hat, muss auch geprüft werden, ob durch Kumulation der Berechtigungen dolose Handlungen befördert werden. Die Nutzung des Finanzverfahrens über Telearbeitsplätze oder ggf. von mobi-

len Arbeitsplätzen muss in einer Risikoanalyse untersucht und bewertet werden.

8.1.7 Risiken durch fehlende Funktionstrennung

Die breite Vergabe von Administrations- bzw. Systemrechten widerspricht der laut DA FiBu überwiegend beabsichtigten „strikten Funktionstrennung“ zwischen Administration, Anwendungs- oder Systemprogrammierung und der fachlichen Sachbearbeitung bzw. Finanzbuchhaltung. Die Kreise Herzogtum Lauenburg und Segeberg haben die Berechtigungsvergabe in den IT-Stellen angesiedelt und haben dadurch eine gewisse Funktionstrennung realisiert. Der Kreis Stormarn lässt die Berechtigungsvergabe in einem anderen Fachdienst durchführen. Bei den anderen Kreisen nehmen die Fachverfahrensbetreuer in unterschiedlichem Umfang auch Sachbearbeitungstätigkeiten im Finanzbereich wahr. Die Kreise müssen analysieren, ob die Aufgabenbereiche immer so geschnitten sind, dass eine hinreichende Funktionstrennung im Sinne des Haushaltsrechts gegeben ist. Sie sollten auch im Interesse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dafür Sorge tragen, dass die Aufgabenschnitte und die vergebenen Berechtigungen dolose Handlungen nicht befördern.

Die Finanzverfahren werden in mehr als der Hälfte der Kreise nicht ordnungsgemäß eingesetzt und verstoßen gegen Haushalts- und Datenschutzrecht. Der LRH verkennt nicht, dass die Kreise in Zeiten knapper Kassen auch am Personal im Finanzbereich sparen müssen. Er hat allerdings schon in seinen Bemerkungen 2010 mit Bezug auf das Haushaltsverfahren des Landes darauf hingewiesen, dass „*IT-Sicherheit nicht zum Nulltarif zu haben*“ ist.²⁴

Die Kreise geben den Aufwand für die Fachverfahrensbetreuung des Finanzverfahrens in einer Bandbreite zwischen wenigen Stunden pro Woche und mehr als 0,5 VZÄ an. Dabei ist die Abgrenzung zwischen administrativen Aufgaben wie Berechtigungsvergabe und Updates nicht immer eindeutig von fachlich-administrativen Aufgaben wie z. B. dem Setzen von Parametern im Verfahren oder der Durchführung von Zahlläufen abzugrenzen.

Die Kreise müssen dafür Sorge tragen, dass Personal für die Aufgabe der Fachadministration für ein Kernverfahren wie das Finanzverfahren kontinuierlich zur Verfügung steht und auch die erforderlichen Vertretungsvorkehrungen treffen. Nur so kann auf Dauer ein ordnungsgemäßer Verfahrenseinsatz erreicht werden.

²⁴ Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 18 „IT-Projekte - Rahmenbedingungen müssen stimmen“; veröffentlicht unter <http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/bm10-18.pdf>.

8.1.8 Defizite in Aus- und Fortbildung

In einigen Kreisen hat ein Wechsel auf der Position der Fachverfahrensbetreuung für das Finanzverfahren zu einem erheblichen Know-how-Verlust geführt. Die neuen Fachverfahrensbetreuer wurden nicht hinreichend durch Aus- bzw. Fortbildungsveranstaltungen auf ihre Aufgabe vorbereitet, sondern lediglich von ihren Vorgängern in die Tätigkeiten eingewiesen. Es fehlt das erforderliche Hintergrundwissen, um die Aufgabe mit dem nötigen Risikobewusstsein wahrzunehmen. Dies gilt insbesondere für die Berechtigungsvergabe und die Möglichkeiten, das Finanzverfahren durch Parametereinstellungen, z. B. zur Passwortkomplexität, sicherer zu gestalten.

In den Kreisen, in denen die Berechtigungsadministration in andere Fachdienste bzw. die IT-Stellen verlagert wurden, fehlt es an fachlichem Hintergrundwissen für das Finanzverfahren. Berechtigungsanträge werden laut Beantragung umgesetzt. Eine fachliche Bewertung, ob die beantragte Berechtigung sachgerecht ist und dem Prinzip der minimalen Berechtigungsvergabe entspricht, ist nicht möglich.

Die Kreise müssen nicht nur für eine kontinuierliche Wahrnehmung der Funktion der Fachverfahrensbetreuung Sorge tragen, sondern die damit betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für diese Aufgabe durch Administratorenschulungen aus- und dauerhaft fortbilden. Beratertage, um z. B. die Berechtigungskonzeption einmalig zu überarbeiten, können die Qualifikation der eigenen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter nur ergänzen aber nicht ersetzen. Die Kreise müssen selbst Know-how aufbauen, um die Aufgaben dauerhaft wahrnehmen zu können. Um den Aufwand für die Qualifikation der Fachverfahrensbetreuung zu minimieren, kommt eine gemeinsame Vorgehensweise mit den anderen Kreisen in Betracht (siehe Tz. 8.1.10).

8.1.9 Aufbau und Betrieb eines IKS als Daueraufgabe

Die Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS)²⁵ sehen vor, dass zum Nachweis der Ordnungsmäßigkeit einer DV-gestützten Buchführung u. a. ein Internes Kontrollsystem (IKS) vorhanden sein muss. Die Beschreibung des IKS ist Bestandteil der Verfahrensdokumentation.

Der LRH hat in den überörtlichen Prüfungen 2009 bis 2011 empfohlen, *„die vorhandenen Kontrollstrukturen in den Kreisen zu prüfen und sich aktiv mit der Notwendigkeit und der Implementierung eines umfassenden IKS auseinanderzusetzen. Ziel sollte es sein, die Effektivität und die Effizienz des Verwaltungshandelns zu sichern und die Verlässlichkeit der Finanz-*

²⁵ GoBS, veröffentlicht als Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen an die obersten Finanzbehörden der Länder vom 07.11.1995 - IV A 8 - S 0316 - 52/95-, BStBl 1995 I S. 738.

buchhaltung sowie die Einhaltung der zu berücksichtigenden Gesetze, Vorschriften und Dienstanweisungen zu gewährleisten“.

In der aktuellen Prüfung hat sich lediglich der Kreis Stormarn in Bezug auf die Berechtigungsvergabe und -revision im Finanzverfahren auf Regelungen eines IKS berufen. Diese ersetzen aber keine zugrundeliegende Berechtigungskonzeption sondern ergänzen diese hinsichtlich systematisch durchzuführender Kontrollen.

Der Umsetzungsstand zum Thema IKS wurde im Rahmen der Prüfung zum IT-Einsatz nicht erhoben, da der LRH sich in der Prüfung „Risikomanagement in Kommunen“ (43 - Pr 1745/2013) ebenfalls mit dem Thema IKS beschäftigt.

Der LRH beschränkt sich daher hier in Bezug auf ein IKS für das Finanzverfahren auf den Hinweis, dass der Aufbau und Betrieb eines IKS eine Daueraufgabe für die Verwaltung bleibt und nicht mit einer einmaligen Beschreibung erledigt ist. Kontrollen müssen planvoll und aufeinander abgestimmt durchgeführt werden. Das IKS muss permanent an sich ändernde Systemvoraussetzungen angepasst werden und setzt damit ein vertieftes fachliches Know-how im eingesetzten Fachverfahren voraus. Die Kreise müssen auch hierfür die erforderlichen Personalkapazitäten einplanen und bereitstellen.

8.1.10 **Zusammenarbeit vertiefen**

Mit der Konzentration auf 2 unterschiedliche Fachverfahren haben die Kreise grundsätzlich gute Voraussetzungen zu einer engeren Zusammenarbeit. Bisher werden diese Möglichkeiten nur sporadisch in jährlichen Anwendertreffen genutzt. Es gibt bei den Finanzverfahren neben den Schnittstellen (siehe Tz. 8.1.2) eine Vielzahl von weiteren Themen, die sich für eine engere Zusammenarbeit der Kreise anbieten:

- Aufbau einer Muster-Verfahrensdokumentation für die Finanzverfahren,
- Checklisten für die Durchführung von Verfahrenstests,
- Beschreibung eines IKS für die Finanzverfahren,
- Entwurf von Fernwartungsvereinbarungen,
- gemeinsame Schulungsveranstaltungen sowie
- gemeinsame Aus- und Fortbildung der Fachverfahrensbetreuer.

Die 2 Anwendergruppen sollten ihre Treffen intensivieren und dafür nutzen, um sich gegenüber den Fachverfahrensherstellern „stärker“ aufzustellen. Best Practice-Lösungen müssen nach dem Prinzip „Einer für alle“ den anderen Kreisen als Musterlösung zur Verfügung gestellt werden. Die Kreise müssen ihre knappen Personalressourcen bündeln, um gemeinsam an übergreifenden Konzepten zu arbeiten. Als Beispiel kommt das Thema eRechnung in Betracht.

Nachdem sich nach Pinneberg weitere Kreise entschieden haben, ihr Finanzverfahren durch ein Tool zum Berichtswesen (hier z. B. das Verfahren BOARD) zu ergänzen, bietet sich der Bereich Berichtswesen für eine abgestimmte Vorgehensweise an.

8.2 Personalbereich - nach wie vor kein integriertes Fachverfahren

Im Personalbereich ist es seit 2004 zu keiner weiteren Vereinheitlichung der eingesetzten IT-Unterstützung gekommen. Personalabrechnung und -verwaltung laufen immer noch nebeneinander her und sind allenfalls durch Schnittstellen verbunden. Die Kreise sind immer noch nicht zu einem integrierten Personalmanagement gekommen.

Während 2004 zumindest im Personalabrechnungsbereich mit PERMIS-A von Dataport in 10 von 11 Kreisen ein einheitliches Fachverfahren eingesetzt wurde, ist das Bild 2014 etwas „bunter“ geworden. Zwar setzen immer noch alle Kreise Softwarelösungen eines Herstellers ein (Verfahren LOGA der Firma P&I). Allerdings handelt es sich um verschiedene Varianten, die zudem von unterschiedlichen Rechenzentren betreut und betrieben werden. Die Verfahrensvariante KoPers von Dataport, die seit 01.01.2014 bei allen Kreisen außer Nordfriesland und Rendsburg-Eckernförde im Einsatz ist, wird zudem auf 2 unterschiedlichen Wegen genutzt. Während die Kreise Herzogtum Lauenburg, Plön, Schleswig-Flensburg und Stormarn die Personalsachbearbeitung selbst wahrnehmen und dazu direkt bei Dataport das IT-Verfahren KoPers nutzen, haben die Kreise Ostholstein, Pinneberg, Segeberg und Steinburg Teile der Personalsachbearbeitung auf die Versorgungsausgleichskasse (VAK)²⁶ als Bezügekasse verlagert. Die VAK setzt für die Personalabrechnung ebenfalls das Verfahren KoPers bei Dataport ein.

Im Personalverwaltungsbereich setzt die Mehrzahl der Kreise immer noch KOMMBOSS ein. Einige Kreise verzichten auf eine IT-Unterstützung in der Personalverwaltung, während der Kreis Nordfriesland neben LOGA immer noch an einer Eigenentwicklung festhielt. Der Kreis Schleswig-Flensburg hat seit 2004 eine zuvor eingesetzte Eigenentwicklung durch MACH-Personal abgelöst.

²⁶ Versorgungsausgleichskasse der Kommunalverbände in Schleswig-Holstein (VAK), nimmt Dienstleistungen im Personalbereich für ihre Mitglieder wahr, z. B. Beamtenversorgung und Bezügekasse.

Tabelle 2:
Fachverfahren im Personalbereich

Kreis	Personalabrechnung ²⁷	Personalverwaltung
Dithmarschen	KoPers	KOMMBOSS
Herzogtum Lauenburg	KoPers	Keine Unterstützung
Nordfriesland	LOGA über KRZ ²⁸	LOGA und Eigenentwicklung
Ostholstein	KoPers über VAK	KOMMBOSS
Pinneberg	KoPers über VAK	KOMMBOSS
Plön	KoPers	KOMMBOSS
Rendsburg-Eckernförde	LOGA über VAK und KDO ²⁹	Keine Unterstützung
Schleswig-Flensburg	KoPers	MACH-Personal
Segeberg	KoPers über VAK	KOMMBOSS
Steinburg	KoPers über VAK	Eigenentwicklung
Stormarn	KoPers	KOMMBOSS

Mehrere Kreise bieten ihren Kommunen im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit die Wahrnehmung von Aufgaben im Personalbereich an. Während die Kreise Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde spätestens seit dem Wechsel zur VAK ihren Kommunen diese Dienstleistungen nicht mehr anbieten, sind die Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Plön und Stormarn weiterhin als Kreisbesoldungsstelle für ihre Kommunen tätig.

8.2.1 Langwierige Suche nach einer Nachfolgelösung für PERMIS

Der LRH hat sich seit Beginn der 2000er-Jahre fortlaufend³⁰ mit dem Personalmanagement- und -informationssystem PERMIS befasst und insbesondere auf die lange Entwicklungsdauer sowie die fehlende Integration der Module Personalabrechnung (PERMIS-A) und Personalverwaltung (PERMIS-V) hingewiesen. Das Personalabrechnungsverfahren kam sowohl in der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung und als auch in vielen Kommunen zum Einsatz. Die Einführung des Personalverwaltungsmoduls im Kommunalbereich war gescheitert.

Das Land Schleswig-Holstein befasst sich seit 2004/2005 in einem Kooperationsprojekt mit der Freien und Hansestadt Hamburg mit der Einführung eines integrierten Personalmanagementverfahrens. Der LRH hat schon in der Startphase dieses Projekts empfohlen, die Interessen der schleswig-holsteinischen Kommunen bei der Auswahl eines gemeinsamen IT-Verfahrens und bei den organisatorischen Festlegungen zu berücksichtigen

²⁷ Stand: 01.01.2014.

²⁸ Kommunales Rechenzentrum Minden/Ravensberg-Lippe (KRZ).

²⁹ Zweckverband Kommunale Datenverarbeitung Oldenburg (KDO).

³⁰ Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 12, Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 10 und Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 18 zum Personalmanagement- und -informationssystem PERMIS.

(Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 18.4) und damit eine wirtschaftliche Nachfolgelösung zu PERMIS für die Kommunen zu ermöglichen.

Obwohl Dataport schon Ende 2005³¹ bestätigt hat, dass die PERMIS-Module das Ende ihres Lebenszyklus erreicht haben, die unterschiedliche technische Basis langfristig nicht zukunftssicher zu sein scheint und künftige Anforderungen, wenn überhaupt, nur sehr schwer bzw. sehr aufwendig realisiert werden können, hat sich die Konzeptions- und Auswahlphase für eine Nachfolgelösung bis April 2011 hingezogen. Im Rahmen des Vergabeverfahrens wurden die kommunalen Anforderungen an ein integriertes Personalmanagementverfahren im Wesentlichen durch Dataport und die VAK eingebracht. Die kommunalen Landesverbände und die VAK wurden in den Gremien des Projekts beteiligt. Nach der Erteilung des Zuschlags an die Firma P&I sollte das bisherige Personalabrechnungsverfahren PERMIS-A bis Ende 2012 flächendeckend in den Kommunen und in der Landesverwaltung abgelöst sein. Personalverwaltungskomponenten sollten in der Landesverwaltung schrittweise bis Ende 2014 eingeführt werden.³²

Landes- und Kommunalprojekt sind nach der Vergabeentscheidung auseinandergefallen. Dataport hat für die Kommunen seit Mitte 2011 gemeinsam mit der Firma P&I eine Variante von KoPers entwickelt, die sich u. a. in der Erfassungsoberfläche von der Landeslösung unterscheidet. Mit der Gründung des IT-Verbands Schleswig-Holstein 2011 (siehe Tz. 9.4) wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Kommunen Dataport ausschreibungsfrei mit dem Einsatz des integrierten Personalmanagementsystems KoPers beauftragen konnten. Nach mehreren Projektverzögerungen wurde das Verfahren seit Mai 2013 u. a. in den Kreisen Dithmarschen und Stormarn pilotiert und hat seit 01.01.2014 in den Kommunen flächendeckend das Personalabrechnungsverfahren PERMIS-A abgelöst.

8.2.2 KoPers im Kommunalbereich - noch viel zu tun

Bei der Einführung des Verfahrens KoPers in den Kommunen ist es nicht nur bei den Pilotkreisen sondern auch bei den Kreisen, die das Verfahren erst in der Folge eingeführt haben, zu erheblichen Problemen gekommen.

Die Software war zu Beginn noch nicht fertiggestellt und fehlerbehaftet. Vorgaben für die Erstellung, Sortierung und Verteilung von Druckausgaben mussten noch erarbeitet sowie Arbeitsabläufe bei Dataport und in den Kreisen erst an die neue Software angepasst werden. Insbesondere die Kreise, die KoPers über die VAK nutzen, bemängeln Kommunikationsdefizite zwischen Kreisen, VAK und Dataport.

³¹ Schreiben Dataport vom 23.12.2005, siehe auch Umdruck 16/1006 vom 05.07.2006.

³² Umdruck 17/2702 vom 08.09.2011.

Um die bereits mehrfach verschobenen Einföhrungstermine zu halten, wurde das Verfahren KoPers im Kommunalbereich eingeföhrt, obwohl insbesondere die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen dafür nicht gegeben waren. Der Arbeitskreis der behördlichen Datenschutzbeauftragten hat sich im Mai 2014 noch mit dem Thema Vorabkontrolle für KoPers beschäftigt. Diese stand für den Einsatz des Verfahrens in den Kreisen noch aus. Freigaben für den erstmaligen Einsatz des Verfahrens KoPers wurden nur vorläufig, unter Vorbehalt oder gar nicht erteilt. Für den Kommunalbereich gibt es noch keine Regelungen, wer bei Verfahrensänderungen in welcher Form in den Freigabeprozess eingebunden werden soll. In einzelnen Kreisen wurden allen Sachbearbeitern der Personalstelle umfassende Berechtigungen erteilt und das Minimalprinzip bei der Berechtigungsvergabe in KoPers außer Kraft gesetzt, um überhaupt arbeitsfähig zu sein. Die Schnittstellen zu den Finanzverfahren konnten bei den Piloten erst nach mehreren Monaten zum Jahresende 2013 erfolgreich bedient werden. Dadurch sind erhebliche Abstimmungsaufwände entstanden. Insbesondere die Personalstellen, die auch in größerem Umfang als Kreisbesoldungsstellen tätig sind, haben eine erhebliche Mehrbelastung durch die Einföhrung von KoPers moniert. Defizite bei der Erstellung der Druckausgaben und den Schnittstellen zu den Finanzverfahren wirken sich hier stärker aus, als in den Kreisen, die nur für sich selbst abrechnen.

Das Verfahren KoPers wird in den Kreisen bisher (Stand: Mai 2014) nicht ordnungsgemäß eingesetzt.

Der LRH hat die Probleme bei der Einföhrung von KoPers in einem Gespräch mit den Kreisen sowie Dataport, der VAK und dem ULD am 15.05.2014 zusammengefasst. Es wurden gemeinsam Vorschläge für eine konstruktive Abarbeitung der bestehenden Defizite erstellt. **Die VAK und die Kreise wurden u. a. aufgefordert zu prüfen, ob das Test- und Freigabeverfahren durch die Einrichtung einer zentralen Stelle i. S. d. § 8 Abs. 2 LDSG vereinfacht und datenschutzkonform gestaltet werden kann.**

8.2.3 **Personalverwaltung - der nächste Schritt**

Mit der Ablösung des Personalabrechnungsverfahrens wurde nur ein Zwischenziel auf dem Weg zu einer integrierten Lösung für den Personalbereich erreicht.

Kreise, VAK, Dataport und die Firma P&I müssen nun ihre Aktivitäten im Bereich Personalverwaltung intensivieren. Die Ausgangslage stellt sich in diesem Bereich heterogener als bei der Personalabrechnung dar. Bisher setzten zwar mehr als die Hälfte der Kreise das Verfahren KOMMBOSS zur Unterstützung der Personalverwaltung ein. Der Nutzungsgrad unterschied sich allerdings erheblich.

Während einige Kreise KOMMBOSS lediglich als Informationssystem genutzt und Daten schon in der Vergangenheit parallel im Abrechnungs- und Verwaltungsverfahren gepflegt haben, hat z. B. der Kreis Ostholstein KOMMBOSS als führendes Personalmanagementsystem eingesetzt. Personalveränderungen wurden in KOMMBOSS erfasst und über Schnittstellen an das Personalabrechnungssystem weitergegeben. Entsprechend war ein Rückfluss von Ergebnissen der Personalabrechnung in KOMMBOSS realisiert.

Mit der Einführung von KoPers sind diese Prozesse weitgehend unterbrochen. Den Kreisen fehlen damit zum Teil wesentliche Informationen für ihr Berichtswesen. Soweit die Kreise mit dem Umstieg auf KoPers auch zur VAK gewechselt sind, müssen die Prozesse für die Personalsachbearbeitung neu definiert werden. Es wurde versäumt, im Vorwege zu klären, welche Zuständigkeiten zukünftig noch bei den Kreisen verbleiben und inwieweit dafür ein Zugriff auf die IT-Verfahren erforderlich ist.

KoPers muss zeitnah um Personalmanagementfunktionalitäten erweitert werden, die die bisherigen Personalverwaltungsverfahren ablösen. Die Kreise und die VAK müssen dazu ihre bisherigen Prozesse in der Personalverwaltung mit Dataport und der Firma P&I abstimmen und klären, inwieweit diese Anforderungen bereits durch die Software abgebildet werden bzw. welche Einstellungen oder Ergänzungen dafür erforderlich sind. Ziel muss es bleiben, zu einem integrierten Personalmanagementverfahren zu kommen und damit auch die Personalverwaltungsverfahren zu ersetzen. Erst dann kann sich ein Mehrwert gegenüber den bisherigen Lösungen im Personalbereich ergeben.

8.2.4 **Gemeinsame Lösungen suchen**

Im Personalbereich bestehen durch die weitgehend einheitliche Software-Unterstützung gute Voraussetzungen für eine engere Zusammenarbeit der Kreise.

Die Kreise müssen bei der anstehenden Konsolidierung des Abrechnungsverfahrens und der Einführung der weiteren KoPers-Module kooperieren und zu möglichst einheitlichen Lösungen kommen. Insellösungen innerhalb eines gemeinsamen Fachverfahrens sind nicht wirtschaftlich und müssen vermieden werden. Die Zusammenarbeit der behördlichen Datenschutzbeauftragten bei der Vorabkontrolle zu KoPers kann der erste Schritt zu einem intensiveren Austausch zu Datenschutzthemen sein. Die Kreise müssen prüfen, ob die Einrichtung einer zentralen Stelle i. S. v. § 8 Abs. 2 LDSG das Test- und Freigabeverfahren für KoPers vereinfachen kann. Um ihre Interessen und Anforderungen an die weitere Entwicklung von KoPers besser einbringen zu können, sollten die Kreise mit „einer Stimme“ gegenüber Dataport und der Firma P&I auftreten.

Mittelfristig sollten auch die Kreise Nordfriesland und Rendsburg-Eckernförde, die die Software LOGA bisher über andere Rechenzentren nutzen, prüfen, ob ein Umstieg auf ein gemeinsam von allen Kreisen genutztes Verfahren bei Dataport eine wirtschaftliche Alternative ist.

8.3 **Sozialbereich - keine Synergien trotz einheitlichem Verfahren**

Die Sozialbereiche der Kreise umfassen Aufgaben nach SGB XII (Sozialhilfe) und SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe). In den Kreisen Nordfriesland und Schleswig-Flensburg als Optionskommunen³³ wird zudem der Aufgabenbereich des SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) abgebildet.

Wie bereits 2004 setzen 10 der 11 Kreise das Produkt LÄMMkom der Firma Lämmerzahl im Bereich Sozialhilfe ein. Das Fachverfahren wurde 2001 von den Kreisen auf der Basis eines gemeinsamen Anforderungskatalogs ausgewählt, der in einer Arbeitsgruppe des KomFIT erstellt wurde. Der Kreis Nordfriesland entschied sich dennoch für das Konkurrenzprodukt PROSOZ, da dieses bereits bei seinen Kommunen überwiegend im Einsatz war.

Auch außerhalb des Optionsmodells kooperieren viele Kreise bei der Nutzung des Sozialverfahrens mit ihren kreisangehörigen Kommunen. Lediglich die Kreise Herzogtum Lauenburg, Segeberg, Steinburg und Stormarn verzichten bisher darauf.

Zusätzlich zu den allgemeinen gesetzlichen Vorgaben zum sicheren Umgang mit personenbezogenen Daten, sind bei Fachverfahren im Sozialbereich insbesondere die Mindestanforderungen der §§ 78a bis 89 SGB X (Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz) zu beachten.

8.3.1 **Schnittstellen**

Die Fachverfahren des Sozialbereichs erzeugen eine große Zahl von Ausgabe- und Einnahmebuchungen. Entsprechend viele Zahlungsdaten müssen in die Finanz- und Kassenverfahren übertragen werden. Damit dieser Datentransfer nicht manuell erfolgen muss, stellen die Hersteller der Fachverfahren Standardschnittstellen bereit. Die Nutzung solcher Schnittstellen erfolgte bereits 2004 unzureichend und stellt sich auch aktuell in vielen Kreisen als schwierig dar.

Für die Datenübertragung zwischen den Verfahren werden im Sozialverfahren über sog. Zahlläufe Transferdateien erzeugt, die i. d. R. durch einen manuell gestarteten Import in das Finanz- oder Kassenverfahren fließen. In den meisten Kreisen werden die Dateien in speziellen Transferver-

³³ Anlage 1 zu § 1 der Verordnung zur Zulassung von kommunalen Trägern als Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende - KomtrZV.

zeichnissen bereitgestellt, auf die sowohl die zuständigen Mitarbeiter des Finanz- als auch des Sozialbereichs Zugriff haben. In mehreren Kreisen fehlten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die erforderlichen Zugriffsbeschränkungen (siehe Tz. 5.9.2), sodass alle Mitarbeiter des Kreises die Zahlungsdaten einsehen und verändern konnten. In anderen Kreisen, z. B. Dithmarschen und Rendsburg-Eckernförde, brachten Mitarbeiter des Sozialbereichs die Transferdateien persönlich mittels Diskette bzw. USB-Stick in den Finanzbereich.

Während der Zahlläufe können die Sachbearbeiter nicht im Verfahren LÄMMkom arbeiten. Die Dauer der Zahlläufe variiert zwischen den Kreisen stark. Werden hierfür z. B. im Kreis Herzogtum Lauenburg ca. anderthalb Stunden veranschlagt, so benötigt der Kreis Steinburg bis zu 7 Stunden. Daher haben die Kreise individuelle Strategien für einen weniger behindernden Datenaustausch entwickelt. So weichen die Sachbearbeiter in einigen Kreisen für die Dauer der Zahlläufe auf die Testumgebungen aus, was neue Risiken schafft (siehe Tz. 5.6.1). Der Kreis Schleswig-Flensburg wiederum ermöglicht es seinen Verfahrensbetreuern, die Zahlläufe via Telearbeit außerhalb der regulären Arbeitszeiten zu starten. Da auch die Übernahme in das Finanzverfahren zum Teil sehr lange dauert (siehe Tz. 8.1.2), importieren mehrere Kreise die Zahlungsdaten direkt in das Kassenverfahren und ordnen im Finanzverfahren lediglich kumulierte Beträge an.

Darüber hinaus verzichten mehrere Kreise trotz beschaffter Schnittstellenfunktion auf den automatisierten Rückfluss von Zahlungseingängen aus den Finanzverfahren, da ihnen die Zuordnung der Buchungen Probleme bereitet. Zahlungseingänge werden in LÄMMkom weiterhin manuell bearbeitet. Da die Menge der Einnahmebuchungen eher gering ausfällt, wird der Aufwand zur Anpassung der Schnittstelle vermieden.

Der insgesamt hohe personelle Aufwand, der zum Ausgleichen der technischen Defizite betrieben wird, ist nicht wirtschaftlich und stark risikobehaftet. Daher erwartet der LRH, dass die Kreise die verfügbaren Schnittstellen künftig nutzen. Es bietet sich eine engere Kooperation der Kreise an, um ihre Schnittstellen zu optimieren. Unabhängig vom konkreten Einsatzszenario stehen sie vor denselben Herausforderungen. Die technischen Grundlagen in den Kreisen sind überwiegend vergleichbar:

- Alle Kreise arbeiten mit virtualisierten Servern,
- 10 von 11 Kreisen setzen LÄMMkom ein und
- es kommen nur 2 verschiedene Finanzverfahren zum Einsatz.

8.3.2 Berechtigungen

Vom Grundsatz her orientieren sich alle Kreise bei den Berechtigungen an den konkreten Aufgaben der Sachbearbeiter. Sowohl in LÄMMkom als auch in PROSOZ ist eine genaue Zuordnung der Benutzer zu Fachaufga-

ben und betreutem Personenkreis möglich. Bei der Berechtigungsvergabe an Sachbearbeiter aus kreisangehörigen Kommunen bzw. Sozialzentren wird diese Möglichkeit in stärkerem Maße beachtet. Innerhalb der Kreisverwaltungen selbst hingegen wird das Prinzip der minimalen Berechtigungsvergabe oft nicht eingehalten.

In mehreren Kreisen haben Mitarbeiter der IT-Stelle über personalisierte oder anonyme Benutzerkennungen Zugriff auf das Sozialverfahren. Zum Teil wurden diese Rechte damit begründet, dass die IT-Stelle das Verfahren „bis zur Anmeldemaske“ verantwortet und den Verfahrensaufwurf nach Installationsarbeiten testen müsse. In anderen Fällen pflegen Mitarbeiter der IT-Stelle geänderte Installationspfade in den Konfigurationsdaten. Mitunter konnten die Zugriffsrechte überhaupt nicht begründet werden.

Der Benutzer „System“ wird in Verfahren häufig automatisch bei der Erstinstallation generiert und verfügt üblicherweise über die maximalen Berechtigungen. Daher ist seine Nutzung stark risikobehaftet und muss im Regelbetrieb vermieden werden. In vielen Kreisen arbeiten die Verfahrensbetreuer und ihre Vertreter regelmäßig unter der Kennung „System“, obwohl zugleich personalisierte Administratorenkennungen bestehen. Einzelne Verfahrensbetreuer verwenden zudem ihre Administrationsrechte in der Sachbearbeitung und umgehen somit eine adäquate Funktionstrennung.

Des Weiteren wurden in den örtlichen Erhebungen vielfach anonyme Benutzerkennungen (z. B. Azubi, Praktikant, Test, RPA) oder Herstellerbenutzer („Herr Lämmerzahl“) mit teils weitgehenden Rechten vorgefunden.

In den Kreisen Nordfriesland, Rendsburg-Eckernförde und Segeberg besteht kein formaler Prozess für die Beantragung von Berechtigungen. Bei ihnen beauftragen die jeweiligen Vorgesetzten i. d. R. formlos die Verfahrensbetreuer mit der Einrichtung. Aber auch in den Kreisen, die über geregelte Antragsprozesse und obligatorische Formulare verfügen, bestehen Mängel. So fehlen oft genaue Angaben zu den erforderlichen Rechten, sodass die Verfahrensbetreuer diese aus den ihnen bekannten Aufgabenzuschnitten herleiten müssen. Einige Kreise wie z. B. Pinneberg wenden den formalen Antragsprozess nur auf die das Verfahren mitnutzenden Kommunen an. Verwaltungsinterne Aufgaben- und Personalwechsel müssen vom Verfahrensbetreuer auf Basis allgemeiner Informationen nachvollzogen werden. In ähnlicher Weise wird in den Kreisen Herzogtum Lauenburg und Plön verfahren, wo die Verfahrensbetreuer zwar in den allgemeinen Personalveränderungsprozess eingebunden sind, jedoch keine verfahrensspezifischen Angaben erhalten. In nahezu allen Kreisen bestehen Defizite bezüglich der Informationen über zu entziehende Berechtigungen.

Revisionen der Benutzerberechtigungen werden in 6 der 11 Kreise regelmäßig durchgeführt. Doch auch hier legen einige Verfahrensbetreuer den Schwerpunkt auf die mitnutzenden Kommunen und gehen davon aus, die eigenen Kollegen hinreichend im Überblick zu haben. Diese Annahme erwies sich in den Stichproben des LRH mehrfach als falsch, da Kennungen für ehemalige Mitarbeiter oder auch redundante Kennungen nach Aufgabenwechseln weiterhin aktiv waren.

Die Möglichkeit, das sensible Sozialverfahren mithilfe „starker“ Passwortregelungen zu schützen, nutzt kein Kreis. Die Mehrheit hat die Konfiguration seit der Erstinstallation diesbezüglich nicht angepasst und verwendet die werksseitigen Mindestanforderungen über 6-stellige Passwörter mit unbegrenzter bzw. 90 Tagen Gültigkeit.

Der LRH erwartet, dass die Kreise ihre Kriterien und Prozesse zur Vergabe von Berechtigungen innerhalb der Sozialverfahren überarbeiten. Unter Beachtung des Prinzips zur minimalen Berechtigungsvergabe dürfen nur für konkrete Aufgaben unabdinglich benötigte Rechte erteilt werden. Dabei ist insbesondere auf die Trennung von Administrator- und Sachbearbeiterrechten zu achten. Hierzu bedarf es kreisindividueller Berechtigungskonzepte, die alle ein bis 2 Jahre entsprechend der Entwicklung der Sachbearbeitung bzw. des Verfahrens fortzuschreiben sind. Benutzerkennungen auf Vorrat, anonyme Kennungen und von mehreren Personen genutzte Kennungen sind unzulässig und zu unterbinden.

Benutzerkennungen mit vollumfänglichen Rechten wie z. B. „System“ dürfen nur in definierten Notfällen genutzt werden. Die dazugehörigen Passwörter sind nach jeder Nutzung zu ändern und gesichert zu hinterlegen. Die Möglichkeit, das Fachverfahren mit starken Passwortanforderungen angemessen zu schützen, muss genutzt werden.

Alle erteilten Berechtigungen müssen von den Kreisen regelmäßig gesichtet und einer Revision unterzogen werden.

8.3.3 Test und Freigabe

Im Bereich Test und Freigabe sind nur wenige Fortschritte festzustellen. Bis auf Dithmarschen verfügen alle Kreise über Testumgebungen, in denen Patches und Updates getestet werden können, bevor sie in das Produktivsystem eingespielt werden. Diese Testumgebungen stehen den Sachbearbeitern i. d. R. permanent zur Verfügung und werden zum Ausprobieren komplexer Fälle, zu Übungszwecken und als Auskunftssystem während der Zahläufe genutzt. Die Kreise Plön und Stormarn stellen ihren Sachbearbeitern hierfür gesonderte Übungsumgebungen zur Verfügung.

Bei der Durchführung der Tests werden in den Kreisen Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg Sachbearbeiter einbezogen.

In den übrigen Kreisen erfolgen die Tests ausschließlich durch die Verfahrensbetreuer, die meistens in die Sachbearbeitung im Tagesgeschäft nicht eingebunden sind. Obwohl in 7 Kreisen das Sozialverfahren von kreisangehörigen Kommunen mitgenutzt wird, integriert nur der Kreis Nordfriesland die dezentralen Nutzer in das Testverfahren.

Die Dauer der Testdurchführung hängt neben der Testtiefe auch von der jeweiligen Testmethode ab. Der Testumfang variiert in den Kreisen sehr stark zwischen wenigen Minuten bis zu 2 Wochen. Nur in Ausnahmefällen, wie im Kreis Ostholstein, erfolgen standardisierte Tests anhand komplexer Testfälle oder ehemaliger Fehlerszenarien. Überwiegend testen die Verfahrensbetreuer lediglich intuitiv oder anhand der Herstellerinformationen über erfolgte Programmänderungen. Die Möglichkeit, neue oder wiederkehrende Fehler in der inhaltlichen Datenverarbeitung vorzeitig festzustellen, wird dadurch vertan.

6 der 11 Kreise dokumentieren die Ergebnisse ihrer Tests nicht. Das Reproduzieren von Fehlern und Abgleichen mit vergangenen Tests ist somit kaum möglich. In anderen Kreisen finden sich umfangreiche Testzählläufe mit Echtdateien in der Dokumentation lange zurückliegender Versionstests.

Ohne eingängige Dokumentation der Testergebnisse fehlt die Basis zur nachvollziehbaren Fehlerbehebung durch den Hersteller. Dem verantwortlichen Führungspersonal fehlt zudem eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Freigabe des Verfahrens (siehe Tz. 5.6.3). Nur in den Kreisen Herzogtum Lauenburg, Ostholstein und Plön erfolgten einzelne ordnungsgemäße Verfahrensfreigaben.

Der LRH empfiehlt, Testumgebungen nicht den Sachbearbeitern zu Übungszwecken o. ä. bereitzustellen sondern ausschließlich zur Durchführung von Tests. Dies sollte sowohl technisch als auch organisatorisch geregelt werden. Tests müssen anhand vordefinierter Abfolgen durchgeführt und revisionssicher dokumentiert werden. Die Kreise sollten standardisierte Testszenarien entwickeln, um zusätzliche Sachbearbeiter und mitnutzende Kommunen einbinden zu können sowie reproduzier- und vergleichbare Ergebnisse zu erzeugen. Personenbezogene Echtdateien wie z. B. Zählläufe sind aus der Testdokumentation zu entfernen, sobald sie nicht mehr zur Fehlerbehebung erforderlich sind.

Die Freigaben der Verfahren müssen nach jeder wesentlichen Änderung (z. B. Update) schriftlich durch die verantwortlichen Vorgesetzten und nicht durch die Verfahrensbetreuer erfolgen. Neben der Dokumentation der Testdurchführung und -ergebnisse sollte im Zuge der Freigabe auch die Ordnungsmäßigkeit der Berechtigungsvergabe und des allgemeinen Verfahrensbetriebs geprüft werden.

8.3.4 Defizite in der Fortbildung und lückenhafter Wissenstransfer

Die Verfahrensdokumentation umfasst in den meisten Kreisen lediglich Dokumente zur erstmaligen Verfahrenseinführung, Berechtigungsanträge, Aufträge an die Hersteller sowie zum Teil Testdokumentationen. Änderungen der Konfigurationen und der grundlegenden Berechtigungsstruktur sind i. d. R. nicht dokumentiert. Dadurch fehlt insbesondere neuen Verfahrensbetreuern die notwendige Möglichkeit, sich zügig mit dem Verfahrensbetrieb vertraut zu machen und den historisch gewachsenen Ist-Zustand der Verfahren nachzuvollziehen. Dies kann durch kurze Einweisungen der Vorgänger oder standardisierte Herstellerseminare nicht adäquat ausgeglichen werden.

Nach der Einführung von LÄMMkom in den Kreisen bot die Firma Lämmerzahl regelmäßig Fortbildungen in Schleswig-Holstein an, die sich speziell an die hiesigen Nutzer richteten. Seit einigen Jahren finden diese Veranstaltungen nicht mehr statt. Fortbildungen durch den Hersteller erfolgen nun zentral in Dortmund oder in Form von Inhouse-Schulungen. Beide Varianten sind kostenintensiv und werden von den Kreisen wenig in Anspruch genommen.

Bei der Mehrheit der Verfahrensbetreuer liegt die letzte Fortbildung durch Lämmerzahl mehrere Jahre zurück. Wichtiges Know-how zur Konfiguration z. B. der Schnittstellen und der Passwortregelungen fehlt. Die Sachbearbeiter werden i. d. R. durch erfahrene Kollegen oder die Verfahrensbetreuer in die Software eingeführt. Da die überwiegende Zahl der Verfahrensbetreuer keine Fälle bearbeitet, fehlt ihnen jedoch die Expertise im Tagesgeschäft.

Ohne regelmäßige Fortbildungen können insbesondere neue Funktionen der Software nicht optimal genutzt werden. Darüber hinaus werden falsche Gewohnheiten nicht korrigiert sondern verstetigt.

Die Kreise müssen dafür Sorge tragen, dass sowohl die Sachbearbeiter als auch die Verfahrensbetreuer über regelmäßige Fortbildungen die erforderlichen Kenntnisse zur Betreuung und Nutzung der Fachverfahren erhalten und festigen. Um wieder Fortbildungen für LÄMMkom innerhalb Schleswig-Holsteins zu ermöglichen, bietet sich eine stärkere Kooperation der Kreise an.

Zudem muss die Verfahrensdokumentation durch die Verfahrensbetreuer vervollständigt und künftig fortlaufend ergänzt werden.

8.3.5 Softwareharmonisierung und Kooperation

Sowohl LÄMMkom als auch PROSOZ decken über Module bzw. als integriertes Gesamtverfahren die Aufgaben nach SGB II, SGB VIII sowie nach

SGB XII ab. Die Kreise nutzen jeweils nur Teilaspekte der Fachverfahren, da die einzelnen Fachdienste die für sie geeigneten Fachverfahren getrennt von einander ermitteln. Eine Koordination oder Steuerung der Verfahrensbeschaffung im Sinne eines effizienten IT-Betriebs und einer wirtschaftlichen Lizenzausschöpfung erfolgt nicht.

Zusätzlich zu kommerziellen Fachverfahren nutzen einige Kreisverwaltungen Eigenentwicklungen. So betreiben z. B. Plön, Segeberg und Stormarn zur Verwaltung der Krankenhilfe eigenentwickelte Verfahren, während der Kreis Herzogtum Lauenburg diese Aufgaben seit Anfang 2014 in LÄMMkom abbildet.

Der LRH fordert, dass auf das Beschaffen neuer Fachverfahren und Erstellen von Eigenentwicklungen verzichtet wird, wenn Aufgaben über ein bereits vorhandenes Softwareprodukt abgebildet werden können. Die Kreise müssen sich einen Überblick über die in ihrem Sozialbereich eingesetzten Fachverfahren und Eigenentwicklungen verschaffen und eine Harmonisierung herbeiführen. Dazu bietet sich ein Austausch mit den anderen Kreisverwaltungen über Best Practices an.

Das reaktivierte Anwenderforum der schleswig-holsteinischen LÄMMkom-Nutzer ist für den Informations- und Wissensaustausch der Kreise besonders geeignet. Trotz verwaltungsindividueller Arbeitsweisen bestehen wesentliche Kooperationsmöglichkeiten z. B. bei Fortbildungen, Schnittstellengestaltung, Performanceproblemen und der Vorbereitung auf den bevorstehenden gravierenden Versionswechsel. Der LRH empfiehlt den Kreisen, ihre Zusammenarbeit zu intensivieren und ggf. auch Mitarbeiter der IT-Stellen in den Austausch einzubinden.

8.4 **Umweltbereich - Baukastensystem auf Kosten des Landes**

Unter der Bezeichnung „K3-Umwelt“, im Weiteren K3, wird ein Baukastensystem verstanden, das verschiedene Fachmodule für folgende Themenbereiche beinhaltet:³⁴

- Umweltschutz (Module Boden- und Altlastenkataster, Verwaltung von Anlagen mit wassergefährdenden Stoffen (VAwS) und Klärschlammkataster),
- Naturschutz (Module Biotope, Eingriff/Ausgleich und Ökokonto),
- Wasserrechte (Module Wasserrechte/Wasserbuch),
- Grundwasser (Module Grundlagenermittlung, Gewässeraufsicht Grundwasser, Wasserschutzgebiete, Wasserversorgung) und
- Einleiterüberwachung (Module Direkt-/Indirekteinleiter, Niederschlags-einleitungen, Abwasserabgabeberechnung und Kleinkläranlagen).

³⁴ Produktblatt der Firma KISTERS AG zu K3-Umwelt.

Basis für die Fachmodule ist ein zentrales Grundsystem mit Anschriften, Standort- und Betriebsinformationen, gemeinsamen Katalogen, Benutzerverwaltung und Vorgangsbearbeitung. Das Verfahren K3 bietet Schnittstellen zu mehreren GIS-Systemen und ein Berichts- und Auswertesystem. Mit dem Modul K3-Toolbox kann das Verfahren um individuelle Applikationen ergänzt werden z. B. ein Gewässerkataster.

K3 wird im Umweltministerium und seinen nachgeordneten Behörden genutzt und unterstützt die Kreise und die kreisfreien Städte bei der Aufgabenwahrnehmung als untere Landesbehörden.

8.4.1 **Kooperationsbestrebungen schon seit Mitte der 1990er-Jahre**

Die Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen im Umweltbereich geht auf die „Kooperationsabsprache Umwelthanwendungen“ vom 17.07.1996 zurück. Seinerzeit haben Umweltministerium, der Schleswig-Holsteinische Landkreistag (im Weiteren Landkreistag), der Städtetag Schleswig-Holstein (im Weiteren Städtetag), die Datenzentrale Schleswig-Holstein (als Vorgänger von Dataport) und die Siemens-Nixdorf Informationssysteme AG (als damaliger Anbieter der zugrundeliegenden Software) eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei Weiterentwicklung, Pflege, Bereitstellung, Support und Distribution des Software-Pakets „K3-Umwelt“ getroffen. Es wurden Regelungen zur Arbeits-, Verantwortungs- und Kostenteilung festgelegt. Als Steuerungsgremium wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet. Das Verfahren K3 sollte für alle Kooperationspartner „wirtschaftlicher“ sein als die bisherige Vorgehensweise.

Kernziele der Vereinbarung waren

- die Vermeidung von Insellösungen beim Einsatz von Umweltinformationssystemen,
- die Erarbeitung von Fachkonzepten für die gemeinsam von Land und Kommunen zu erfüllenden Umweltaufgaben sowie
- die Zusammenarbeit bei Planung, Entwicklung und Einsatz von Software für den Umweltbereich.

Das Verfahren K3 wurde seit Mitte der 1990er-Jahre sukzessive um weitere Module ergänzt und auf Anforderung der Kommunen und des Landes weiterentwickelt. 1999 hat die Firma KISTERS AG die Weiterentwicklung und Pflege des Verfahrens K3 übernommen. In den vergangenen Jahren kamen die Module Badegewässer (Einsatz im Verantwortungsbereich des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung) sowie Maßnahmen zur Erfüllung von Berichtspflichten nach der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (MDB) hinzu.

Die „Kooperationsabsprache Umwelthanwendungen“ wurde 2009 durch die „Kooperationsvereinbarung Fachinformationssysteme - VKoopFIS“ zwischen dem Umweltministerium, dem Landkreistag, dem Städteverband

Schleswig-Holstein und dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag fortgeschrieben. Die Kreise sind seit der Fortschreibung mit einem Vertreter im Lenkungsausschuss vertreten.

Der Anwendungsbereich der Kooperationsvereinbarung wurde erweitert und umfasst neben K3 jetzt alle Fachinformationssysteme zur Unterstützung öffentlicher Aufgaben im Aufgabenbereich des Umwelt- bzw. Landwirtschaftsministeriums. Damit findet die Kooperationsvereinbarung auch Anwendung für Fachinformationssysteme im Veterinärwesen (siehe Tz. 8.5).

Ziel der Kooperation ist es, die wirtschaftliche und effektive Aufgabenerledigung auf unterschiedlichen Ebenen der Verwaltung durch einheitliche Softwareverfahren zu unterstützen. Es sollen *„Doppelarbeit und Insellösungen vermieden, eine Interoperabilität der Systeme gewährleistet, Internationale Standards eingehalten, der Aufwand bei der Erfüllung von Berichtspflichten reduziert und Ressourcen eingespart werden“*.

Die Zusammenarbeit wird von einem Einvernehmen über die Entwicklungsziele und die Kostenverteilung abhängig gemacht und soll je Fachinformationssystem durch Rahmenverträge konkretisiert werden.³⁵

8.4.2 Einführung in den Kommunen stockt seit Jahrzehnten

Der LRH hat bereits 2007/2008 den Einsatz von „Umweltinformationssystemen in der Landes- und Kommunalverwaltung“ (Pr 1564/2007) geprüft und dabei u. a. erhebliche Defizite beim Einsatz von K3 festgestellt.

Der Lenkungsausschuss der „Kooperationsabsprache Umwelthanwendungen“ hat sich bereits 2003 mit dem „Nichteinsatz“ von K3-Produkten u. a. im Kreis Pinneberg beschäftigt.

In den vergangenen mehr als 15 Jahren wurden zu keinem Zeitpunkt alle verfügbaren K3-Module von den Kommunen vollumfänglich genutzt. Das Land Schleswig-Holstein hat den Nutzungsgrad durch die Bereitstellung weiterer Module und die Entlastung der Kommunen um die Pflegekosten für einzelne Module nur bedingt steigern können.

Die Einführung des Moduls Boden- und Altlastenkataster im Kreis Pinneberg wurde 2006/2007 finanziell durch das Land unterstützt, indem die Kosten für die Übernahme der Altdaten und die Installation (insgesamt mehr als 40 T€) vom Land übernommen wurden.

Der LRH hat die Bemühungen des Umweltministeriums, zu einer einheitlichen Softwarelösung für die Umweltbehörden zu kommen, grundsätzlich

³⁵ Kooperationsvereinbarung Fachinformationssysteme - VKoopFIS, § 1 Abs. 2 ff.

anerkannt. Er hat das Land aber gleichzeitig aufgefordert, finanzielle Unterstützungen zukünftig nach einheitlichen Richtlinien auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu gewähren.

Seit 2008 ist es neben dem neuen Modul K3-Badegewässer zu keiner signifikanten Ausdehnung des K3-Einsatzes gekommen. Die meisten Kreise setzen zwar die überwiegende Zahl der K3-Module ein. Allerdings ist der Nutzungsgrad der einzelnen Module unterschiedlich und hängt von der Akzeptanz der Verfahren und der IT-Affinität in den jeweiligen Fachdiensten ab. Die Kreise nutzen die Möglichkeit von Serienbriefen aus K3 in unterschiedlicher Intensität. Es gibt keine abgestimmte Vorgehensweise zur Erfassung der Daten in den K3-Modulen, sodass die erfassten Datenbestände nur bedingt vergleichbar sind.

Das Modul Kleinkläranlagen wird vom Kreis Ostholstein als „ungeeignet“ eingeschätzt, während es in mehreren anderen Kreisen ohne größere Probleme eingesetzt wird. Das Modul Klärschlammkataster wurde ab 2008 überarbeitet, stand den Kreisen im ersten Quartal 2014 aber immer noch nicht zur Nutzung zur Verfügung. Insbesondere in diesen Bereichen setzen die Kreise daher weiterhin diverse Eigenentwicklungen ein.

Der Kreis Pinneberg setzt K3 auch 2014 weiterhin nur im Bereich Boden- und Altlastenkataster ein und hält im Übrigen an der mit der Firma GekoS mbH entwickelten Lösung für den Umweltbereich (GekoS-Umwelt+) fest. Die Vorteilhaftigkeit dieser Vorgehensweise ist nicht durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung belegt.

Damit ist das Ziel einer ebenenübergreifenden und einheitlichen Softwareunterstützung im Umweltbereich auch nach fast 18 Jahren Kooperationsvereinbarung nicht erreicht.

8.4.3 Evaluation des Verfahrens K3 - nur ein erster Schritt

Aufgrund der andauernden Kritik der Kommunen an der Eignung von K3 für den Einsatz in der Kommunalverwaltung und dem schlechten Nutzungsgrad des Verfahrens hat sich das Umweltministerium ab 2012 damit befasst, eine externe Evaluation des Wasserwirtschaftlichen Informationssystems Schleswig-Holstein (WaFIS-SH) zu beauftragen. K3 wurde dabei als integraler Bestandteil des WaFIS-SH auch hinsichtlich der Module zum Umwelt- und Naturschutz berücksichtigt. Ziel der Evaluation war es, die Informationsbedarfe der verschiedenen Beteiligten in Land und Kommunen zusammenzutragen und zu analysieren, inwieweit diese durch die vorhandenen Softwarelösungen gedeckt werden bzw. welche Weiterentwicklungen erforderlich sind. Dazu haben die mit der Evaluation beauftragten Firmen Interviews bei den Anwendern in den Landesbehörden und bei den Kommunen durchgeführt. Neben der Ermittlung des „Füllstands“ wurden die Datenqualität und Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Modu-

len erfasst. Der Abschlussbericht lag zum Ende der örtlichen Erhebungen in den Kreisen nur im Entwurf vor. Er sollte Handlungsempfehlungen für eine effizientere Nutzung von K3 aufzeigen, z. B. zu einem verbesserten Anforderungsmanagement, zu Arbeitskreisen für alle Fachthemen, zur Optimierung von Schulungen und einem besseren Problemmanagement bei Dataport.³⁶

Das Umweltministerium befindet sich mit der Evaluation grundsätzlich auf dem richtigen Weg, um der latenten Unzufriedenheit der Kommunen mit K3 zu begegnen. Allerdings muss den Kosten für die Evaluation auch ein adäquater Nutzen gegenüberstehen. Das Umweltministerium muss die Wirtschaftlichkeit von K3 als ebenenübergreifender Lösung und das bisherige Finanzierungsmodell grundsätzlich infrage stellen. Die Handlungsempfehlungen des Abschlussberichts müssen zeitnah in konkrete Umsetzungsprojekte übertragen werden, sofern diese zur Wirtschaftlichkeit des K3-Einsatzes beitragen.

8.4.4 **K3-Einsatz in den Kreisen nicht ordnungsgemäß**

Die Kreise räumen der Fachverfahrensbetreuung für K3 häufig nur einen geringen Zeitanteil ein. Lediglich 4 Kreise setzen einen Zeitanteil von mehr als 20 % eines VZÄ dafür an.

Sowohl die „Kooperationsabsprache Umwelthanwendungen“ 1996 als auch die Fortschreibung 2009 sehen vor, dass der Lenkungsausschuss Regelungen zur Freigabe von Verfahren und zur Qualitätssicherung trifft. Beide Vereinbarungen weisen darauf hin, dass gesetzliche Regelungen zum Datenschutz von der Absprache unberührt bleiben.

Welche Regelungen zu Test und Freigabe durch den Lenkungsausschuss getroffen wurden, ist den Fachverfahrensbetreuern der Kreise nicht bekannt. Grundsätzlich bleiben die Kreise als datenverarbeitende Stellen nach dem LDSG für Dokumentation, Test und Freigabe verantwortlich (siehe Tz. 5) und können diese nicht auf das Umweltministerium, Dataport oder die KISTERS AG abwälzen.

Obwohl K3 regelmäßig durch Updates aktualisiert wird, sind Testumgebungen für K3 nicht vorhanden. Die Kreise setzen neue Programmversionen ein, ohne die Funktionsfähigkeit der Software hinreichend getestet zu haben. Lediglich 2 Kreise konnten Verfahrensfreigaben für die aktuell eingesetzten K3-Versionen vorlegen, denen allerdings ebenfalls nur ein unzureichender Test zugrunde lag.

³⁶ Protokoll der 8. Sitzung des Lenkungsausschusses „Umweltinformationssysteme“ vom 06.11.2013.

Die Fachverfahrensbetreuer räumten ein, dass neue Programmversionen teilweise erst zeitversetzt eingesetzt würden, um von den ggf. negativen Erfahrungen anderer Kreise mit den Updates zu profitieren. Eine abgestimmte Vorgehensweise zwischen den Kreisen z. B. durch einen umfassenden Test neuer Versionen durch einen Kreis und eine „Freigabeempfehlung“ findet nicht statt.

Die K3-Software wird in den Kreisen nicht ordnungsgemäß eingesetzt. Um den Testaufwand für den einzelnen Kreis zu minimieren, sollten die Kreise ihre Zusammenarbeit intensivieren und datenschutzkonforme Lösungsmöglichkeiten für eine Optimierung des Test- und Freigabeverfahrens gemeinsam mit dem Umweltministerium prüfen und entwickeln.

8.4.5 **Zentrale Infrastruktur - nach 10 Jahren immer noch kaum genutzt**

Das Umweltministerium beschäftigt sich seit 2004 mit der Bereitstellung einer zentralen Infrastruktur für den Betrieb von K3 im Dataport-Rechenzentrum. In der Endausbaustufe sollten rund 450 Nutzer in allen Behörden, die K3 einsetzen, auf die zentrale Plattform zugreifen. Zwischen 2005 und 2008 wurden zentrale K3-Server im Dataport-Rechenzentrum aufgestellt, die lediglich vom Kreis Rendsburg-Eckernförde als Pilotkreis genutzt wurden. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde bezeichnete den K3-Einsatz im April 2008 als „*Testbetrieb mit Produktiv-Charakter*“. Verträge zur K3-Nutzung im Dataport-Rechenzentrum konnten damals nicht vorgelegt werden.

Der LRH hat in der Prüfung 2007/2008 Folgendes kritisiert:

- Das Umweltministerium hat es versäumt, sein Konzept von 2006 zu aktualisieren, die Termine anzupassen und eine Erfolgskontrolle durchzuführen.
- Verträge zwischen dem Pilotkreis, dem Umweltministerium und Dataport zum Betrieb des Verfahrens im Dataport-Rechenzentrum fehlten ebenso wie Vereinbarungen zur Auftragsdatenverarbeitung nach § 17 LDSG.
- Das Umweltministerium hat die für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlichen Kosten nicht ermittelt.
- Datenschutzkonzept, Berechtigungskonzept und Freigabe des zentralen K3-Verfahrens nach § 5 Abs. 2 LDSG fehlten.
- Eine Darstellung, welche K3-Lizenzen zukünftig noch von den Kreisen vorzuhalten sind und welche über die zentrale Infrastruktur bereitgestellt werden, lag nicht vor.

Der LRH hat dem Umweltministerium 2008 empfohlen, die komplexen Anforderungen zur Einführung einer zentralen K3-Infrastruktur mit im Endausbau geplanten 450 Nutzern in mindestens 16 verschiedenen Verwaltungen im Rahmen eines Projekts umzusetzen. Das Umweltministerium hat angekündigt, dieser Empfehlung zu folgen und die vom LRH formulier-

ten Mindestanforderungen zu beachten. Bis zur ersten Sitzung eines Arbeitskreises „IT-Zentralisierung der Umwelthanwendungen“ verging danach mehr als ein Jahr. Seitdem mussten die Zielsetzungen wiederholt angepasst werden. Mehrere Einföhrungstermine konnten nicht eingehalten werden.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die das Umweltministerium 2010 auf Basis von Annahmen insbesondere hinsichtlich der Kostenentwicklung auf kommunaler Seite erstellt hat, leitete die Wirtschaftlichkeit der zentralen Lösung vorrangig aus wegfallenden Betriebs- und Personalkosten im kommunalen Bereich ab. Die Einspareffekte sollten ab 2012 mit der Umstellung der ersten 3 Kreise eintreten. Bis 2015 sollten alle Kreise und kreisfreien Stadte auf die zentrale Infrastruktur umgestellt sein.

Das Umweltministerium hat gegenüber dem LRH wiederholt eine mangelnde Bereitschaft der Kommunen zur Mitarbeit bei der K3-Zentralisierung moniert.

De facto hat sich zwischen 2008 und 2013 kaum etwas am Einföhrungsstand der zentralen K3-Lösung geändert. Das Umweltministerium nutzt zwar die zentrale K3-Infrastruktur. Übergreifende Auswertungen werden aber nach wie vor auf einem gesonderten K3-System im nachgeordneten Bereich des Ministeriums erstellt. Lediglich der Kreis Dithmarschen hat nach einer Testphase 2013 ebenfalls auf die zentrale K3-Lösung bei Dataport umgestellt.

Die Verarbeitung der Daten der Pilotkreise Rendsburg-Eckernförde und Dithmarschen ist allerdings mangels vertraglicher Grundlagen und fehlender Freigaben nach wie vor nicht ordnungsgemäß. Obwohl der Kreis Rendsburg-Eckernförde und das Umweltministerium schon 2008 darauf hingewiesen wurden, haben beide Seiten in den vergangenen 5 Jahren keine Schritte unternommen, um für einen ordnungsgemäßen Einsatz von K3 zu sorgen.

Die übrigen Kreise lehnen einen Umstieg auf die zentrale Lösung insbesondere wegen ungeklärter Fragen hinsichtlich der GIS-Anbindung weiterhin ab. Die dezentralen Infrastrukturen für K3 werden in 9 von 11 Kreisen parallel zu der existierenden zentralen K3-Infrastruktur weiterbetrieben. Damit sind die erwarteten Einspareffekte nicht realisiert worden.

Da die Projektziele vom Umweltministerium deutlich verfehlt wurden, muss dieses kurzfristig eine Erfolgskontrolle durchführen. Es erscheint fraglich, ob der suggerierte Bedarf für eine zentrale Infrastruktur tatsächlich vorhanden ist. Die Lösung wird von den Kommunen nicht angenommen. Das Umweltministerium muss abwägen, ob das Land sich auf Dauer eine nur rudimentär genutzte Infrastruktur für die Kommunen leisten kann.

8.4.6 **Rahmenvertrag für K3 - auch nach 4 Jahren noch kein Ergebnis?**

Die Kooperationsvereinbarung VKoopFIS von 2009 sieht vor, dass die konkrete Zusammenarbeit der Kooperationspartner bei Entwicklung, Pflege, Betrieb, Support und Bereitstellung der jeweiligen Fachinformationssysteme in gesonderten Rahmenverträgen einvernehmlich geregelt werden. Für K3 dauern die Vertragsverhandlungen seit 2010 an und sollten auf den für das Fachinformationssystem im Veterinärwesen (siehe Tz. 8.5) getroffenen Vereinbarungen aufsetzen.

Es hat sich gezeigt, dass die Verlagerung von Entscheidungen in ein Gremium wie den Lenkungsausschuss, das i. d. R. nur ein- bis zweimal im Jahr tagt, nicht geeignet ist, um Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und stringent Ergebnisse zu erzielen.

Der Kreis Dithmarschen als Vertreter des Landkreistages im Lenkungsausschuss konnte im März 2014 lediglich einen Entwurf des Rahmenvertrags vorlegen. Der Entwurf des Rahmenvertrags (Stand: 21.10.2013) geht in der Präambel vom Einsatz zentraler Landesserver mit den integrierten K3-Modulen aus. Damit soll insbesondere die verwaltungsübergreifende Planung, Steuerung, Datenbereitstellung sowie die landesweite Berichterstattung nach den Vorgaben der Europäischen Union, des Bundes und des Landes sichergestellt werden.

Das Umweltministerium verpflichtet sich nach § 1 des Entwurfs nicht nur zum technischen Betrieb des zentralen Verfahrens, zur Anpassung und Pflege der K3-Module und zur Organisation der Kooperation sondern auch zur Erstellung der Generaldokumentation, zur Dokumentation des Testverfahrens und der Qualitätssicherungsmaßnahmen sowie zur Einberufung und Koordinierung eines zentralen, integrierten Datenschutz- und Sicherheitsmanagements.

Die Kommunen werden erst durch Beitritt zu Vertragspartnern und verpflichten sich dann u. a. zur Mitarbeit bei Test- und Freigabe und beim zentralen Sicherheits- und Datenschutzmanagement. Vereinbarungen zur Auftragsdatenverarbeitung, die das Umweltministerium mit Dataport getroffen hat, sollen den Vertrag laut Anlage 4 ergänzen.

§ 3 des Entwurfs stellt klar, dass die beigetretenen Behörden als datenverarbeitende Stellen für die Einhaltung des Datenschutzes verantwortlich bleiben. Gleichwohl soll die zentrale Freigabe des Umweltinformationssystems durch einstimmigen Beschluss des Lenkungsausschusses erteilt werden. Diese Festlegungen sind widersprüchlich und stehen nicht im Einklang mit dem Datenschutzrecht. Zudem ist die Delegation der Freigabe auf ein Gremium, das i. d. R. lediglich einmal jährlich tagen soll, nicht sachgerecht.

Die Kooperationspartner müssen mit dem ULD klären, unter welchen Voraussetzungen eine datenschutzkonforme Vertragsgestaltung und eine ordnungsgemäße Freigabe des Verfahrens möglich sind. In Betracht kommt die Einrichtung einer zentralen Stelle nach § 8 Abs. 2 LDSG für die gemeinsame K3-Infrastruktur.

Das Umweltministerium hat dem Kreis Dithmarschen Anfang 2014 den aktuellen Stand der Generaldokumentation übersandt. Die Bereitstellung einer BSI-konformen Dokumentation mit mehr als 1.300 Dateien an den Fachdienst einer Kreisverwaltung ohne weitere Erläuterungen mag zwar den Dokumentationspflichten des Rahmenvertrags formal entsprechen, ist aber nicht geeignet, um bei den Kommunen das nötige Datenschutzbewusstsein zu erreichen. Das Umweltministerium muss Informationsveranstaltungen zum Aufbau der Generaldokumentation durchführen und den Kommunen anhand praktischer Beispiele deutlich machen, wo Regelungsbedarf für die Kommunen verbleibt. Nur so kann eine datenschutzkonforme Lösung für Land und Kommunen erreicht werden. Die Informationsveranstaltungen sollten zudem genutzt werden, um u. a. die Prozesse zum Fehler- und Anforderungsmanagement zwischen den beteiligten Stellen zu klären.

Der Rahmenvertragsentwurf sieht eine Erbringung der Leistungen des Umweltministeriums „zum Selbstkostenpreis ohne Gewinnerzielungsabsicht“ vor. Einzelheiten zur Kostenbeteiligung der Kommunen sind in Anlage 3 des Rahmenvertrags geregelt. Das Umweltministerium übernimmt danach für einen Zeitraum von 5 Jahren ab dem 01.01.2014 die Kosten für den Betrieb des Qualitätssicherungs- und des Produktivsystems bei Dataport inkl. User-Helpdesk und Betriebssteuerung. Die Kommunen sollen sich in diesem Zeitraum jährlich mit 100 T€ an den Betriebs- und Pflegekosten beteiligen, die Kostenaufteilung erfolgt nach den Bevölkerungszahlen.

Das Umweltministerium gibt die jährlichen Kosten des Landes in Anlage 3, Nr. 4 mit mehr als 800 T€ an. Dem stehen 2014 aufgrund des geringen Nutzungsgrads lediglich prognostizierte Erlöse aus den Kreisen Dithmarschen und Rendsburg-Eckernförde von rund 14 T€ gegenüber.

Die Verhandlungen zum Rahmenvertrag konnten in der Sitzung des Lenkungsausschusses im April 2014 abgeschlossen werden. Der Rahmenvertrag soll in der Folge mit den kommunalen Landesverbänden abgestimmt werden.

Gleichwohl ist der Abschluss des Rahmenvertrags kein Selbstzweck, sondern setzt die Bereitschaft der Kommunen zum Beitritt und damit zur Umsetzung der beabsichtigten zentralen Lösung voraus. Die Kooperationspartner müssen die Zielsetzung ihrer Vereinbarung weiterhin kritisch hinterfragen und den Bedarf für eine zentrale Lösung einvernehmlich fest-

stellen. Die Fragestellungen zu einer datenschutzkonformen Lösung müssen bis zum endgültigen Abschluss des Rahmenvertrags geklärt werden.

8.4.7 **Prinzip der Freiwilligkeit gescheitert**

Die Zusammenarbeit von Kreisen und Land im Umweltbereich geht auf die „Kooperationsabsprache Umwelthanwendungen“ von 1996 zurück. Landkreistag und Städtetag verpflichteten sich danach lediglich dazu, ihre Mitglieder über die Ergebnisse der Lenkungsausschusssitzungen zu informieren.

Vereinbarungen mit den Kreisen bzw. kreisfreien Städten als tatsächlichen Nutzern von K3 wurden nicht geschlossen. Die Kommunen haben schon seit Beginn der Kooperation deutlich gemacht, dass sie die Beschlüsse der Kooperation lediglich dann anwenden, wenn diese aus ihrer Sicht vorteilhaft sind. Auch der Entwurf des Rahmenvertrags eröffnet den Kommunen lediglich die Möglichkeit, dem Vertrag zwischen Land und den kommunalen Landesverbänden beizutreten.

Das Umweltministerium ist daher seit fast 20 Jahren davon abhängig, dass die Kommunen den Beschlüssen des Lenkungsausschusses freiwillig folgen und diese umsetzen.

Dieser Ansatz ist mit dem realisierten Nutzungsgrad von K3 gescheitert. Den Aufwendungen des Landes für eine einheitliche Softwareunterstützung durch Entwicklung von K3-Modulen auf Kosten des Landes, die Übernahme von Pflegekosten durch das Land und die Bereitstellung der zentralen K3-Infrastruktur steht kein adäquater Nutzen gegenüber. Damit K3 noch zu einem erfolgreichen Beispiel für interkommunale Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen werden kann, muss die K3-Kooperation eine neue Schwerpunktsetzung erhalten. Mehr als in der Vergangenheit muss gelten: „Wer bezahlt, bestimmt wo es lang geht.“

Umweltministerium und Zentrales IT-Management sollten prüfen, ob und in welchem Umfang die Regelungen des E-Government-Gesetzes³⁷ die Kommunen zur Nutzung von K3 verpflichten können.

8.5 **Veterinär- und Lebensmittelbereich - Nagelprobe für ein zentrales Verfahren**

Die Kreise und kreisfreien Städte sind zuständig für den Vollzug der behördlichen Überwachungsaufgaben im Veterinär- und Lebensmittelbereich. Aufsichtsbehörde ist das Landwirtschaftsministerium. Die in diesen Bereichen eingesetzte Software war bereits 2004 weitgehend vereinheit-

³⁷ Gesetz zur Elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein (E-Government-Gesetz - EGovG) vom 08.07.2009, Gl. Nr. 20-13, GVOBl. Schl.-H. S 398.

licht. In allen Kreisen kam die „Bundeseinheitliche Anwendung für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen“ (BALVI) mit den Modulen „Datenerfassung allgemeine Veterinärverwaltung in Deutschland“ (DAVID) und „Hauptinformationssystem amtlicher Lebensmittelüberwacher und Tierärzte“ (HAMLET) zum Einsatz.

In den vergangenen 10 Jahren sind die Anforderungen an dieses Aufgabenspektrum durch Rechtsnormen der Europäischen Union und des Bundes gestiegen. Um dem zu begegnen, strebte das Landwirtschaftsministerium ein landesweit einheitliches Datenmanagement an. Hierfür bot die einheitliche Anwendungslandschaft in den Kreisen eine gute Ausgangsbasis.

Das Land hat mit dem Landkreistag und dem Städteverband 2009 auf Basis der Kooperationsvereinbarung VKoopFIS (siehe Tz. 8.4.1) einen *„Rahmenvertrag über den Aufbau, Nutzung und Weiterentwicklung des integrierten Informationssystems der Kreise und kreisfreien Städte, der Labore und des MLUR zur Unterstützung der Kontrollen im Bereich Verbraucherschutz und Veterinärwesen“* geschlossen. Alle Kreise sind dem Rahmenvertrag 2009 beigetreten.

In dem Vertrag wurde die Fachanwendung BALVI iP, im Weiteren BALVI, als einheitliche Landeslösung propagiert. Begründet wurde die Auswahl des Verfahrens mit dem hohen Verbreitungsgrad sowohl innerhalb des Landes als auch auf Bundesebene. Die Landeslösung sollte die bereits von den Kreisen in unterschiedlichen Versionen genutzten BALVI-Module ablösen und folgende Bereiche abdecken:

- Verbraucherschutz,
- Lebensmittelsicherheit,
- Tierseuchenbekämpfung,
- Tierarzneimittelkontrollen,
- Futtermittelkontrollen,
- Legehennenbetriebsregister,
- Tierschutz,
- Weinrecht,
- Fleischhygiene sowie
- Qualitätsmanagement.

Das Landwirtschaftsministerium hat sich verpflichtet, einen zentralen BALVI-Landesserver zu betreiben und diesen den Kreisen und kreisfreien Städten zur Verfügung zu stellen. Die technische Umsetzung obliegt Data-Port.

8.5.1 **Verfahrenskosten**

In Anlage 3 des Rahmenvertrags wurden Regelungen zur Kostenaufteilung getroffen. Die Verfahrenskosten wurden zwischen dem Land, den

Kreisen und den kreisfreien Städten aufgeteilt. Sie betragen 2013 nach Angaben des Landwirtschaftsministeriums rund 313 T€, zzgl. Personalkosten für den Landesadministrator.

Das Land trägt dauerhaft die Kosten für

- den Landesadministrator,
- Schulungen sowie
- Datenmigration.

Die Kosten für den Verfahrensbetrieb und die Verfahrenspflege trägt für die Dauer von 5 Jahren, beginnend am 01.01.2010, ebenfalls das Land. Kreise und kreisfreie Städte beteiligen sich innerhalb dieses Zeitraums mit jährlich 50 T€ an den Kosten. Nach Ablauf der 5 Jahre sollen Kreise und kreisfreie Städte, vorbehaltlich einer Bewertung der Gesamtkostenentwicklung, 50 % der Betriebs- und Pflegekosten tragen. Obwohl zum 01.01.2015 eine Folgevereinbarung erforderlich wird, haben sich das Land und die kommunalen Landesverbände bisher nicht auf eine Anschlussregelung einigen können.

8.5.2 **Organisation der Zusammenarbeit**

Zur Organisation der Zusammenarbeit zwischen den Kooperationspartnern wurden ein Lenkungsausschuss gegründet und folgende Facharbeitskreise eingerichtet:

- Lebensmittel,
- Tierseuchenbekämpfung,
- Futtermittel,
- Tierarzneimittel.

Der Lenkungsausschuss und die Facharbeitskreise tagen bisher unregelmäßig, ein Sitzungskalender soll nach Auskunft des Landwirtschaftsministeriums eingeführt werden.

Die Verfahrensadministration ist zweistufig geregelt. Für übergreifende Administrationsaufgaben ist der im Landwirtschaftsministerium angesiedelte Landesadministrator zuständig. Hierzu gehören

- Koordinierung und Überwachung der Produktions-, Test- und Schulungsumgebung,
- Kontenverwaltung, Rollen- und Rechtevergabe, Katalogpflege, Pflege von Dokumentvorlagen,
- Datenschutz und Datensicherheit,
- Koordinierung der Weiterentwicklung,
- Schnittstellenbetreuung,
- Planung und Durchführung von Test und Freigabe,
- Dokumentation,
- Koordinierung von Schulungen sowie
- Vertretung in länderübergreifenden Gremien.

Die Position des Landesadministrators ist seit Mitte November 2013 unbesetzt. Diese Tätigkeit wird seither kommissarisch von einem Mitarbeiter der BALVI GmbH wahrgenommen. Übergangsweise nimmt der ehemalige Landesadministrator einige Aufgaben wie z. B. die Freigabe neuer Programmversionen weiterhin wahr.

Die Verfahrensadministration auf Kreisebene erfolgt durch lokale Administratoren. Sie sind u. a. zuständig für

- die Einrichtung von Benutzerkonten,
- die Berechtigungsverwaltung,
- die Verwaltung der Dokumentvorlagen,
- den Verfahrenstest sowie
- die Einweisung neuer Mitarbeiter.

8.5.3 **Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung**

Die BALVI GmbH stellt regelmäßig Updates zur Verfügung. Vor der Übernahme in die Produktionsumgebung ist ein Verfahrenstest erforderlich. Nach wesentlichen Änderungen müssen Verfahren darüber hinaus gemäß § 5 Abs. 2 LDSG freigegeben werden. Zuständig hierfür sind die datenverarbeitenden Stellen (Kreise, kreisfreie Städte, Landwirtschaftsministerium). Gleichwohl sind Verfahrenstest und Freigabe für das Landesverfahren BALVI zentral organisiert. Der Landesadministrator veranlasst das Einspielen von Softwareupdates in eine Testumgebung und fordert die Administratoren der Kreise und kreisfreien Städte auf, das Verfahren innerhalb einer Frist von 3 bis 6 Wochen zu testen und für die jeweilige Stelle freizugeben. Dokumentiert werden soll dies auf einem speziellen Formblatt. Eine Testkonzeption wurde 2010 im „Handbuch Anwendertest für die Landeslösung BALVI iP“ Version 1.01 skizziert. Das Dokument existiert auch Anfang Juni 2014 lediglich als Entwurf.

Nur etwa die Hälfte aller Kreise kommt der Testaufforderung des Landwirtschaftsministeriums regelmäßig nach. Gleichwohl gibt der Landesadministrator Softwareupdates für die Produktion frei, sobald mindestens ein Drittel der Kreise und kreisfreien Städte Testergebnisse zurückmeldet und diese positiv ausfallen.

Freigaben nach § 5 Abs. 2 LDSG können nur die datenverarbeitenden Stellen bzw. bei einem gemeinsam genutzten Verfahren eine durch Verordnung bestimmte zentrale Stelle (vgl. § 8 Abs. 2 LDSG) vornehmen. Eine zentrale Stelle wurde für das Verfahren BALVI bisher nicht eingerichtet. Das Landwirtschaftsministerium darf die Produktionsfreigabe nur dann erteilen, wenn Freigaben aller datenverarbeitenden Stellen vorliegen. Dies ist nicht gegeben. Die Programmversion 1.22.0.196d wurde beispielsweise lediglich von den Kreisen Dithmarschen, Pinneberg und Schleswig-Flensburg freigegeben. Der Kreis Steinburg hat lediglich formlos die Mängelfreiheit bestätigt. Gleichwohl hat das Landwirtschaftsministerium am

10.10.2013 die Freigabe für die Produktion erteilt. Damit wird das Verfahren BALVI nicht ordnungsgemäß betrieben.

Dataport verarbeitet auf Grundlage eines Vertrags mit dem Landwirtschaftsministerium im Rahmen des Verfahrens BALVI personenbezogene Daten. Es gibt keine Vereinbarungen zur Auftragsdatenverarbeitung gemäß § 17 LDSG zwischen Dataport und den Kreisen (siehe Tz. 5.4).

Die Kombination aus einem zentralen Verfahren und dezentralen datenverarbeitenden Stellen führt nicht nur bei der Freigabe sondern auch bei der Auftragsdatenverarbeitung zu Problemen. Für einen ordnungsgemäßen Betrieb ist es notwendig, dass alle datenverarbeitenden Stellen eine Vereinbarung nach § 17 LDSG mit Dataport schließen. Eine wirtschaftliche Alternative besteht in der Einrichtung einer zentralen Stelle nach § 8 Abs. 2 LDSG, die die ordnungsgemäße Datenverarbeitung verantwortet. Sie wäre befugt, eine Vereinbarung zur Auftragsdatenverarbeitung zu schließen und Freigaben nach § 5 Abs. 2 LDSG zu erteilen.

Der LRH erwartet, dass die datenschutzrechtlichen Mängel umgehend abgestellt werden und empfiehlt die Einrichtung einer zentralen Stelle nach § 8 Abs. 2 LDSG. Bis dies der Fall ist, dürfen neue Programmversionen erst dann durch das Ministerium produktiv gesetzt werden, wenn Freigaben aller datenverarbeitenden Stellen vorliegen. Grundlage hierfür ist ein koordinierter Verfahrenstest auf Basis einer Testkonzeption. Der Lenkungsausschuss muss seiner Verpflichtung aus § 2 Abs. 3 der VKoopFIS nachkommen und Regelungen zum Verfahrenstest und zur Freigabe festlegen.

8.5.4 **Mobile Unterstützung des Außendienstes lässt auf sich warten**

Die Überwachungsaufgaben im Veterinär- und Lebensmittelbereich sind von Außendiensttätigkeiten geprägt. Zur Vermeidung von Doppelerfassungen und Medienbrüchen bietet es sich an, den Mitarbeitern den Zugriff auf BALVI auch im Außendienst zu ermöglichen. Der Hersteller bietet hierfür ergänzend das Produkt BALVI Mobil an. Es unterstützt die mobile Erfassung von Kontrollen und Probeentnahmen und ermöglicht den Zugriff auf Betriebsdaten.

Das Landwirtschaftsministerium hat im Dezember 2011 rund 62 T€ für die Beschaffung entsprechender Softwarelizenzen verausgabt. Ab 2012 sollte BALVI Mobil in den Kreisen erprobt werden. Bisher ist es jedoch nicht gelungen, den Kreisen und kreisfreien Städten BALVI Mobil in der Produktionsumgebung bereitzustellen. Das Landwirtschaftsministerium begründet dies mit ungeklärten Sicherheitsfragen.

Das Landwirtschaftsministerium hat es versäumt, vor der Beschaffung der mobilen Lösung die Rahmenbedingungen zu klären. Stattdessen wurden

Lizenzen „auf Vorrat“ beschafft, die seit mehr als zweieinhalb Jahren ungenutzt sind. Dies ist unwirtschaftlich.

8.5.5 Landeslösung ohne Mehrwert?

Die zentrale Landeslösung sollte einen effizienten Informationsaustausch innerhalb des Landes und die zeitnahe Berichterstattung gegenüber der Europäischen Union und dem Bund ermöglichen. Darüber hinaus sollten einheitliche Kataloge und Programmversionen die Datenqualität verbessern.

Diese im Rahmenvertrag definierten Ziele wurden bisher nicht erreicht. Trotz einheitlicher Software und einer zentralen Datenhaltung liegen wirtschaftliche Optimierungspotenziale brach.

Für die in BALVI erfassten Daten sind die datenverarbeitenden Stellen verantwortlich. Das Landwirtschaftsministerium hat daher mit Schreiben vom 25.05.2010 den Landkreistag um Ermächtigung für den lesenden Zugriff auf die Daten des zentralen Landesverfahrens gebeten. Hierdurch sollte das Führen der jährlichen Statistiken und das Erfüllen von Berichtspflichten vereinfacht werden. Darüber hinaus sollte auch für das Landeslabor Schleswig-Holstein ein BALVI-Mandant eingerichtet werden, über den es Zugriff auf Adressdaten der Kreise erhalten würde und auch Daten erfassen könnte. Landkreistag und Städteverband haben das Ansinnen des Ministeriums mit Schreiben vom 28.06.2010 abgelehnt. Sie sprachen sich gegen datenverändernde Zugriffe des Landeslabors aus. Dem Landwirtschaftsministerium könne allenfalls Zugriff auf anonymisierte Daten eingeräumt werden. Die Problematik sollte im BALVI-Lenkungsausschuss vertieft werden.

Auch unter Einbeziehung des ULD zur Prüfung der datenschutzrechtlichen Fragestellungen konnte seit mehr als 4 Jahren keine Einigung darüber erzielt werden, ob und in welcher Form das Landwirtschaftsministerium zu Statistikzwecken auf die Daten der Kreise und kreisfreien Städte zugreifen darf. Damit bleibt ein wesentlicher Vorteil der zentralen Landeslösung ungenutzt. Obwohl eine Automatisierung möglich wäre, entsteht sowohl beim Land als auch bei den Kommunen unwirtschaftlicher Mehraufwand für die Erstellung der statistischen Auswertungen.

Neben rechtlichen Fragestellungen verhindert auch die Datenqualität, dass die Vorteile einer einheitlichen Landeslösung zum Tragen kommen. Die Datenerfassung in den Kreisen wird unterschiedlich gehandhabt. Es mangelt an einheitlichen Vorgaben. Darüber hinaus differiert auch die Nutzungstiefe der Fachanwendung zwischen den Kreisen. Trotz zahlreicher Arbeitskreise und einem gemeinsamen Lenkungsausschuss ist es bisher nicht gelungen, verpflichtende Nutzungsrichtlinien und Datenerfassungsvorgaben für das Landesverfahren zu entwickeln. Damit bleiben Umfang

und Aussagekraft der vorhandenen Daten hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück.

Im Lenkungsausschuss wurde im März 2013 die Evaluierung von BALVI diskutiert. Eine Arbeitsgruppe sollte zunächst ein Pflichten- und Lastenheft erarbeiten. Nach Auskunft des Landwirtschaftsministeriums wurde mit dem Landkreistag und Städteverband zwischenzeitlich vereinbart, die Evaluation zu verschieben. Damit fehlt den Vertragsparteien eine wichtige Grundlage für die anstehenden Verhandlungen zur Fortsetzung der Kooperation.

Mit einem landesweiten Verfahren und dem zentralen Betrieb bei Dataport haben das Land, die Kreise und die kreisfreien Städte die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche IT-Unterstützung im Veterinär- und Lebensmittelbereich geschaffen. Nach mehr als 4 Jahren Verfahrensbetrieb ist es jedoch nicht gelungen, Synergien aus dieser positiven Ausgangslage zu ziehen. Zwar wurden mit dem zentralen Betriebsdatenverzeichnis und den Schnittstellen zum Landeslabor erste Schritte in die richtige Richtung unternommen, gleichwohl wäre durch eine konsequente Nutzung der vorhandenen Technik ein höherer Automatisierungsgrad, z. B. im Bereich der Statistik, möglich.

Die Vertragsparteien müssen die anstehenden Verhandlungen über eine Folgevereinbarung ab 2015 zum Anlass nehmen, um die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Nutzung der Landeslösung zu schaffen. Das Land darf sich dabei nicht auf seine Betreiberrolle zurückziehen, sondern muss Impulse für die ganzheitliche Nutzung des Verfahrens setzen. Der LRH fordert das Landwirtschaftsministerium auf, in einer Evaluation den Nachweis über den wirtschaftlichen Nutzen der zentralen Lösung zu erbringen.

8.6 Verfahren im Schulbereich

Der LRH hat die IT-Verfahren im Umfeld der Schulverwaltung verschiedentlich geprüft:

- „IT-Einsatz im Bildungsministerium einschl. des Verfahrens PERLE und des Landesbildungsservers“ (Pr 1498/2006),
- „IT-Einsatz in der Schulverwaltung“ (Pr 1637/2010) und
- „IT-Verfahren Online-Bewerbung im Schulbereich (pbOn)“ (Pr 1696/2012).

Geprüfte Stelle war in allen 3 Prüfungen das Bildungsministerium. Im Rahmen der aktuellen Prüfung hat der LRH Teilaspekte des IT-Einsatzes im schulischen Umfeld auf Kreisebene näher betrachtet. Dies umfasst zum einen die Schulämter, die als untere Landesbehörde die Schulaufsicht über Grundschulen, Regionalschulen, Gemeinschaftsschulen ohne Oberstufe und Förderzentren wahrnehmen. Zum anderen sind die Kreise für die Schülerbeförderung und Schulentwicklungsplanung zuständig. Darüber

hinaus sind sie Schulträger und als solche verantwortlich für den Schulbau, die Schulausstattung und das Schulverwaltungspersonal. Diese Aufgaben werden regelmäßig von gesonderten Fachdiensten, losgelöst vom Schulamt, wahrgenommen.

8.6.1 Personalverwaltung in den Schulämtern

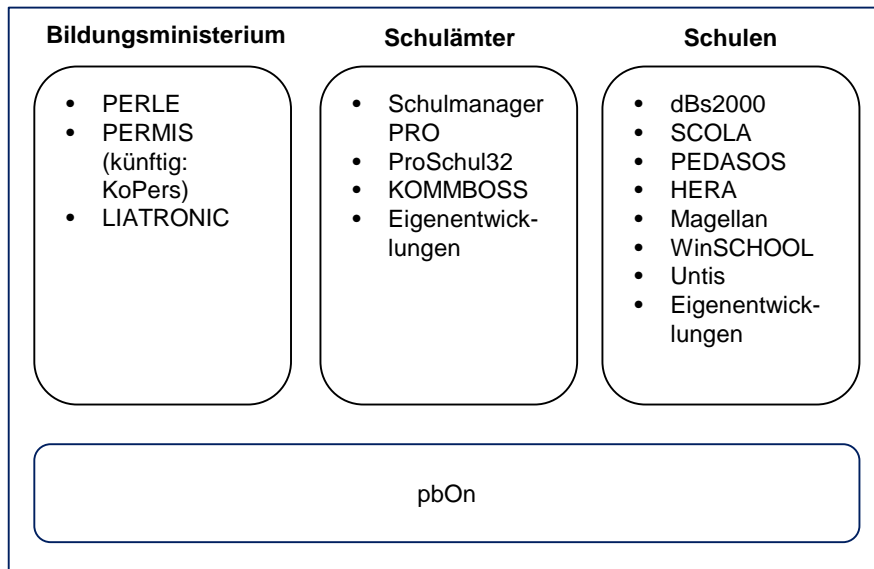
Zu den Aufgaben eines Schulamts gehört die Planstellen- und Personalbewirtschaftung im Rahmen der vom Bildungsministerium übertragenen Befugnisse. Während für die Lehrpersonalgewinnung seit 2011 die zentrale Landeslösung Personal-Bewerbungsverfahren-Online (pbOn) eingesetzt wird, gibt es zur Unterstützung der übrigen Personalverwaltungsaufgaben keine einheitliche Software.

Tabelle 3:
Personalverwaltungsverfahren Schulämter

Schulamt	Personalverwaltungsverfahren
Dithmarschen	Eigenentwicklung
Herzogtum Lauenburg	Eigenentwicklung
Nordfriesland	Schulmanager PRO
Ostholstein	Schulmanager PRO
Pinneberg	Eigenentwicklung
Plön	Keine IT-Unterstützung
Rendsburg-Eckernförde	ProSchul32
Schleswig-Flensburg	Schulmanager PRO
Steinburg	Eigenentwicklung des Kreises Pinneberg
Stormarn	KOMMBOSS

Betrachtet man darüber hinaus die im Bildungsministerium und in den Schulen im Einsatz befindlichen Verfahren, mit denen Lehrpersonaldaten verarbeitet werden, so ist der Flickenteppich an Personalverwaltungsprogrammen im Schulbereich deutlich erkennbar.

Abbildung 7:
Verwaltungsprogramme im Schulbereich



Diese heterogene Verfahrenslandschaft ist unwirtschaftlich und bringt eine Reihe von Problemen mit sich, z. B.

- Mehrarbeit durch fehlende Schnittstellen und Medienbrüche,
- hoher Aufwand für Dokumentation, Test und Freigabe,
- hoher Einarbeitungsaufwand bei Personalwechsel in der Schulaufsicht sowie
- hoher Aufwand für die Programmpflege und -anpassung.

Der LRH hat gefordert, die Verfahren Personalverwaltung für Lehrkräfte (PERLE) und pbOn mittelfristig durch KoPers abzulösen und eine landesweit einheitliche Schulverwaltungssoftware zu implementieren. Das Bildungsministerium hat den Handlungsbedarf erkannt. Die Ablösung von PERLE durch KoPers ist zurzeit in Planung. Der Finanzausschuss hat das Bildungsministerium darüber hinaus in seinen Voten aufgefordert, eine Migrationsstrategie für die Ablösung des Verfahrens pbOn durch das KoPers-Bewerbungsmanagement zu erstellen.³⁸ Hinsichtlich eines einheitlichen Schulverwaltungsverfahrens hat das Bildungsministerium die Anregungen des LRH aufgegriffen. Es hält eine einheitliche Schulverwaltungssoftware grundsätzlich für sinnvoll und hat erste Überlegungen in diese Richtung angestellt.³⁹

Die Kreise sollten in ihrer Rolle als Schulträger und untere Schulaufsichtsbehörden den Konsolidierungsprozess der IT-Verfahren im Schulverwaltungsbereich aktiv begleiten. Die Neuausrichtung der schulischen Personalverwaltung im Bildungsministerium bietet die Chance, auch den Schulämtern ein einheitliches Personalverwaltungsverfahren bereitzustellen.

³⁸ Landtagsdrucksache 18/1355.

³⁹ Vgl. Niederschrift der 54. Sitzung des Finanzausschusses am 28.11.2013 zum Tagesordnungspunkt „Schulverwaltungssoftware“.

len. Hierbei sollten auch Schnittstellen für ein künftiges landesweites Schulverwaltungsverfahren berücksichtigt werden. Ziel muss es sein, in einer serviceorientierten IT-Architektur Lehrpersonaldata zentral vorzuhalten und für die verschiedenen Anwendungsszenarien (Personalverwaltung, Schulverwaltung, Stundenplanung etc.) nutzbar zu machen.

8.6.2 Kooperation bei der Schulentwicklungsplanung

Die Kreise sind nach § 51 des Schleswig-Holsteinischen Schulgesetzes (SchulG)⁴⁰ verpflichtet, eine Schulentwicklungsplanung aufzustellen und fortzuschreiben. Die Schulentwicklungsplanung soll u. a. eine langfristige Schülerzahlprognose, eine bewertende Analyse der vorhandenen Schulstruktur sowie einen Abgleich des Raumangebots mit dem Raumbedarf enthalten.

Eine flächendeckende Softwareunterstützung der Schulentwicklungsplanung war 2004 noch nicht gegeben. Lediglich 6 Kreise nutzten eine durch Dataport entwickelte Fachanwendung. Seit 2009 setzt der Kreis Nordfriesland für die Schulentwicklungsplanung eine Software ein, die durch eine Hamburger Firma nach den Anforderungen des Kreises entwickelt wurde. Die hieraus resultierende Fachanwendung Schulmanager SEP wurde nach und nach auch von den anderen Kreisen adaptiert.

Das Bildungsministerium hat am 01.12.2011 mit den kommunalen Landesverbänden eine „Vereinbarung über die Zusammenarbeit beim IT-Einsatz zur Schulentwicklungsplanung“ geschlossen. Kernpunkte dieser Vereinbarung waren:

- Die bisher von den Kreisen und kreisfreien Städten eingesetzte Software zur Schulentwicklungsplanung sollte als Landeslösung zentral über das Landesnetz bei Dataport betrieben werden.
- Das Bildungsministerium trägt die Betriebs- und Migrationskosten.
- Die Kreise und kreisfreien Städte tragen die Lizenzkosten.
- Das Bildungsministerium erhält lesenden Zugriff auf die Daten der Kreise und kreisfreien Städte.
- Zur Abstimmung der Fortentwicklung soll eine Arbeitsgruppe eingerichtet werden.

Das Bildungsministerium hat sich gegen einen landesweiten Schulentwicklungsplan ausgesprochen. Stattdessen soll eine einheitliche Datenbasis geschaffen werden, auf deren Grundlage Hochrechnungen über zukünftige Schülerzahlen und eine bessere Planung der Personal- und Raumausstattung ermöglicht werden.⁴¹

⁴⁰ Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz vom 24.01.2007, zuletzt geändert durch Art. 5 Gesetz vom 01.06.2014 (GVOBl. Schl.-H. S. 92 ff.).

⁴¹ „Bildungsministerin Wende gegen detaillierten landesweiten Schulentwicklungsplan“, Pressemitteilung des Bildungsministeriums vom 12.12.2013.

Bis zur Einführung der zentralen Landeslösung verging über ein Jahr. Der Schulmanager SEP wurde unter dem Namen Primus fortentwickelt und ist seit Mitte 2013 bei den Kreisen im Einsatz. Die eingesetzten Programmstände unterscheiden sich durch Zusatzmodule, die individuell beauftragt werden können. So setzt z. B. der Kreis Nordfriesland neben dem Grundmodul ein Modul zur Berechnung von Schülerbeförderungskosten sowie zur geographischen Visualisierung ein.

Eine Arbeitsgruppe zur Fortentwicklung der Fachanwendung wurde bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht eingerichtet. Anforderungen werden durch die Arbeitsgruppe „Bildung und Kultur“ des Landkreistages koordiniert. Eine Unterarbeitsgruppe „Kitadatenbank“ befasst sich derzeit mit der Erweiterung von Primus um ein Modul zur Bedarfsplanung von Kindertagesstätten. Parallel hierzu gibt es Bestrebungen der kommunalen Landesverbände eine Kindertagesstätten-Datenbank zu realisieren. Auf Landesebene fallen die Zuständigkeiten für Schulentwicklungsplanung (Bildungsministerium) und Kindertagesstätten (Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung - Sozialministerium) auseinander. Die Kreise hingegen sind für beide Bereiche zuständig und haben ein Interesse daran, für gleichgelagerte Arbeiten auch die gleichen IT-Verfahren zu nutzen.

Schulentwicklungsplanung ist kein Tagesgeschäft. Das Bildungsministerium empfiehlt ein jährliches „Monitoring“ der Schullandschaft, überlässt es aber den Schulträgern und Kreisen über eine Fortschreibung der Schulentwicklungsplanung zu befinden.⁴² Dementsprechend gering sind die Erfahrungswerte, die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kreisverwaltungen mit dem neuen System vorweisen konnten. Viele hatten sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht mit dem neuen System vertraut gemacht, da keine Fortschreibung der Schulentwicklungsplanung anstand.

Neben der Sachbearbeitung sind die Schulentwicklungsplaner der Kreise regelmäßig auch mit administrativen Aufgaben in Primus betraut. Hierzu gehören

- Benutzeradministration,
- Berechtigungsadministration sowie
- Koordinierung der Datenaktualisierung.

Die Daten für die Schulentwicklungsplanung liefert das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein. Sie basieren auf den amtlichen Einwohner- und Schulstatistiken. Die Aktualität der Daten wird von einigen Kreisen kritisiert.

⁴² „Handreichung für Schulträger von öffentlichen allgemein bildenden Schulen und Förderzentren ‚Lernen‘ zu den Bestimmungen des neuen Schulgesetzes“ vom 27.03.2007, veröffentlicht auf dem Bildungsportal der Landesregierung unter Downloads → Broschüren zu Bildung und Schulen.

Es ist fraglich, ob das Zentralverfahren Primus als Erfolgsmodell bezeichnet werden kann. Der LRH befürwortet grundsätzlich eine Standardisierung von Fachverfahren in den Kommunen. Gleichwohl muss bezweifelt werden, ob die Zentralisierung eines lediglich sporadisch genutzten Verfahrens wirtschaftlich ist und sowohl beim Land als auch in den Kommunen einen Mehrwert generieren kann. Wie bereits in den Ausführungen zu den zentralen Verfahren K3 (siehe Tz. 8.4) und BALVI (siehe Tz. 8.5) erläutert, ist es nicht damit getan, eine gemeinsame Infrastruktur bereitzustellen. Die Vorteile einer zentralen Lösung kommen nur dann zum Tragen, wenn ein gemeinsames Verständnis über Nutzungstiefe und Datenqualität erreicht werden kann.

Auch der Bildungsausschuss hat sich in mehreren Sitzungen, z. B. am 27.03.2014, mit der Schulentwicklungsplanung befasst. Er hat dem Landtag empfohlen, die Landesregierung um eine Stellungnahme zu folgenden Themenbereichen zu bitten:⁴³

- Kooperationsvereinbarung zwischen Bildungsministerium, Kreisen und kreisfreien Städten hinsichtlich „Primus Geo“,
- Inbetriebnahme der Software „Primus Geo“,
- Aufsicht und Steuerung der Schulentwicklungsplanung,
- Einbindung von
 - Schulen in freier Trägerschaft,
 - Schulen des Dänischen Schulvereins und
 - Regionalen Berufsbildungszentren sowie
- länderübergreifende Kooperation.

Der LRH empfiehlt, den zentralen Betrieb von Primus zu evaluieren. Dabei muss kritisch hinterfragt werden, ob die Ziele der „Vereinbarung über die Zusammenarbeit beim IT-Einsatz zur Schulentwicklungsplanung“ erreicht wurden. Insbesondere muss der Nachweis erbracht werden, dass durch die Nutzung von Synergiepotenzialen messbare Einsparungen erzielt werden konnten.

Die modulare Ergänzung des Funktionsumfangs durch einige „Power-User“ gefährdet das Ziel der Standardisierung und erschwert die Planung der Betriebskosten. Der LRH empfiehlt, die in der Vereinbarung vorgesehene Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Fachanwendung zügig einzurichten. Sie wäre ein geeignetes Forum, um einen einheitlichen Funktionsumfang abzustimmen und einer weiteren Zerfaserung durch individuelle Zusatzmodule Einhalt zu gebieten. Kommunale Landesverbände, Bildungsministerium und Sozialministerium müssen gemeinsam eine wirtschaftliche Lösung zur Unterstützung der Kindertagesstätten-Bedarfsplanung zu erarbeiten. Doppelstrukturen können sich weder das Land noch die Kommunen leisten.

⁴³ Landtagsdrucksache 18/1765.

8.7 **Eigenentwicklungen - nur auf den ersten Blick wirtschaftlich**

Nicht für jede Aufgabe wird in den Kreisen ein Fachverfahren beschafft. Oft werden stattdessen von Sachbearbeitern eigene Lösungen mit Standardsoftware wie Excel, Access oder auch Lotus erarbeitet. Wird die IT-Stelle einbezogen, können auch mehr oder minder komplexe Webanwendungen mit Datenbankanbindung entstehen. Dies bietet auf den ersten Blick einige Vorteile. So wird keine Zeit und kein Geld in die Beschaffung eines entsprechenden Produkts verwendet und die Lösung ist passgenau auf den Bedarf des Fachdienstes bzw. des Kreises abgestimmt, sodass die internen Abläufe nicht auf ein fertiges Produkt angepasst werden müssen.

Dabei werden die Nachteile und Risiken i. d. R. ausgeblendet:

- Kosten des eigenen Personalbedarfs bei Entwicklung und Pflege,
- Abhängigkeit von einzelnen Sachbearbeitern durch fehlende Dokumentation und somit exklusive Kenntnis der Programmierung,
- wirtschaftliches Risiko bei Weggang der entwickelnden Mitarbeiter,
- mangelhafte Programmierkenntnisse durch fehlende Fortbildungen,
- fragliche Verantwortung für Programmierfehler insbesondere bei zahlungsrelevanten Anwendungen,
- Datenschutzverstöße durch fehlende Zugriffsbeschränkungen, Protokollierung, Dokumentation sowie Test und Freigabe.

Bereits in den Prüfungen 1999 und 2004 hat der LRH empfohlen, Eigenentwicklungen grundsätzlich zu unterlassen. Die meisten IT-Bereiche verzichten mittlerweile entsprechend auf Entwicklungstätigkeiten. Die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Stormarn bilden hier eine Ausnahme. In beiden Kreise ist je eine Kraft mit wesentlichen Zeitanteilen für Eigenentwicklungen befasst.

Der Verzicht auf Entwicklungsleistungen durch die eigene IT-Stelle ist ein wichtiger erster Schritt. Die Vielzahl der Eigenentwicklungen erfolgt jedoch durch Sachbearbeiter in den Fachdiensten. Die behördlichen Datenschutzbeauftragten und IT-Stellen haben von diesen Entwicklungen oftmals keine Kenntnis. Sie können daher nicht aktiv auf die Einhaltung von Datenschutz- und IT-Sicherheitsanforderungen hinwirken. Nur für wenige Eigenentwicklungen erfolgten Meldungen zum Verfahrensverzeichnis, Dokumentationen nach dem LDSG liegen i. d. R. nicht vor. Sicherheitsmaßnahmen wie Berechtigungskonzepte und verschlüsselte Datenübertragungen unterbleiben.

Mit der Umstellung auf Office 2010 sahen sich die Kreise mit einer Vielzahl von Eigenentwicklungen der Fachdienste konfrontiert, da insbesondere ältere Access-Anwendungen häufig nicht mehr kompatibel waren. Nicht alle Kreise nahmen die Gelegenheit zum Anlass, in den Fachdiensten auf eine Ablösung von Eigenentwicklungen hinzuwirken. Zum Teil wurden externe

Firmen oder IT-Mitarbeiter mit der Anpassung beauftragt, wodurch neue Kosten entstanden.

Der LRH erwartet, dass die Kreise sich einen Überblick über alle Eigenentwicklungen in ihren Fachbereichen verschaffen. Dazu sollten zum einen direkte Gespräche geführt und zum anderen die Gruppenablagen auf Eigenentwicklungen wie z. B. Access-Datenbanken geprüft werden.

Die Dienstanweisungen zum Umgang mit der IT sollten um den Hinweis ergänzt werden, dass Eigenentwicklungen zu vermeiden sind. Gemeinsam mit den Fachbereichen ist die Erfordernis der Eigenentwicklungen zu klären und die Migration in bestehende Fachverfahren zu prüfen. Für die verbliebenen Eigenentwicklungen muss geprüft werden, ob eine Ablösung durch ein neu zu beschaffendes Fachverfahren oder eine Weiterbetreuung durch die IT-Stelle die wirtschaftliche Lösung ist. Hierzu muss in den IT-Stellen entsprechendes Know-how bereitgestellt werden. Die für die Verfahrensbetreuung zuständigen Mitarbeiter der Fachdienste sind über ihre Aufgaben sowie über die zu erfüllenden Datenschutz- und IT-Sicherheitsanforderungen zu informieren.

9. Interkommunale Zusammenarbeit im IT-Bereich

Interkommunale Zusammenarbeit ist bei den Kreisen nicht erst seit der politischen Diskussion 2007 zu einer möglichen Kreisgebietsreform ein Dauerthema. Zudem führen der demografische Wandel, der steigende Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte und die wachsende Komplexität der wahrzunehmenden Aufgaben dazu, dass die Kommunen in allen Verwaltungsbereichen nach Optimierungspotenzial suchen müssen. Der Konsolidierungsdruck lässt die Kommunen dabei auch nach ebenenübergreifenden Lösungen suchen.

Der LRH hat sich in den überörtlichen Prüfungen 2009 bis 2011 mit grundsätzlichen Fragestellungen zur interkommunalen Zusammenarbeit beschäftigt. Die Ergebnisse wurden im Kommunalbericht 2013 des LRH zusammengefasst. Auf eine Darstellung der allgemeinen Rahmenbedingungen für interkommunale Zusammenarbeit wird hier daher verzichtet. Fragen der Rechtsform und zum Vergaberecht werden nur insoweit aufgegriffen, wie sie von Bedeutung für die vorgefundenen Kooperationsmodelle im IT-Bereich sind.

Nahezu alle Kreise haben sich in den vergangenen Jahren in unterschiedlichem Umfang und aus verschiedenen Gründen mit dem Thema interkommunale Zusammenarbeit im IT-Bereich beschäftigt. Neben Initiativen auf politischer Ebene spielten personelle Gründe und wirtschaftliche Gesichtspunkte eine Rolle bei den an die Verwaltung erteilten Prüfaufträgen.

In einigen Kreisen hat das Thema einen so breiten Raum eingenommen, dass sich gravierende Auswirkungen auf die IT-Ausstattung und die IT-Konzeption ergeben haben. Investitionen wurden während der Verhandlungsphasen zurückgestellt, sodass die IT-Infrastruktur in einem Maße veraltet ist, dass sich daraus Risiken für die IT-Sicherheit ergeben haben. Die Fortschreibung von Konzepten wurde bis zum Zeitpunkt einer möglichen Kooperation zurückgestellt.

Die Kooperationsüberlegungen haben sich zum Teil über einen Zeitraum von mehreren Jahren erstreckt und wurden mit wechselnden Partnern fortgesetzt. Die Verhandlungen wurden nicht immer mit der nötigen Stringenz geführt und haben den laufenden Verwaltungsbetrieb erheblich gehemmt.

Die Prüfaufträge haben außerdem zu einer zusätzlichen Belastung der IT-Bereiche geführt und diese bei der Wahrnehmung ihrer regulären Aufgaben gehindert.

Der LRH erkennt an, dass es wirtschaftlich sein kann, Investitionen und die Fortschreibung von Konzepten angesichts geplanter Veränderungen über einen gewissen Zeitraum zurückzustellen. Damit können Fehlinvesti-

tionen und Doppelarbeiten vermieden werden. Allerdings darf dadurch die Betriebsfähigkeit der IT nicht beeinträchtigt und die Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung nicht grundsätzlich infrage gestellt werden.

Kooperationsüberlegungen dürfen nicht zum Stillstand führen. Zumindest die Investitionen, die einen ordnungsgemäßen IT-Betrieb sicherstellen, müssen unabhängig von laufenden Kooperationsüberlegungen umgesetzt werden.

9.1 **Kooperation zwischen Land und Kreisen**

Kooperationen zwischen Land und Kommunen erstrecken sich i. d. R. auf die Einbindung der Kommunen in die Basisinfrastruktur des Landes, z. B. die Anbindung der Kommunen an das Landesnetz, oder auf die Bereitstellung einer zentralen Infrastruktur für den gemeinsamen Verfahrensbetrieb von Fachanwendungen.

Weitere Beispiele für eine Zusammenarbeit von Land und Kommunen im IT-Bereich sind aufeinander aufbauende Arbeiten an Infrastrukturkonzepten. Dataport wurde Mitte der 2000er-Jahre sowohl mit der Entwicklung eines kommunalen IT-Standards (KITS) als auch mit der Fortschreibung des damaligen Landesstandards IKOTECH III beauftragt. Beide Seiten konnten über Dataport von Erfahrungen und Erkenntnissen der jeweils anderen Seite profitieren.

Das Land hat in den vergangenen Jahren zudem mehrere IT-Projekte des kommunalen Bereichs aus Fördermitteln (siehe Tz. 9.5) unterstützt. Beispiele sind die Projekte

- Bauleitplanung Online-Beteiligung (BOB-SH),
- eGewerbe und
- D115 (einheitliche Behördenrufnummer).

Der LRH hat sich im Wesentlichen mit den zentralen Landeslösungen im Umwelt- (siehe Tz. 8.4), Veterinär- (siehe Tz. 8.5) und Schulbereich (siehe Tz. 8.6) beschäftigt.

9.1.1 **Zentrale Infrastrukturen - kein Selbstzweck**

Das Land hat in verschiedenen Verwaltungsbereichen zentrale Infrastrukturen für den gemeinsamen Fachverfahrensbetrieb von Land und Kommunen aufgebaut. In den 3 geprüften Bereichen wurde Dataport mit dem Aufbau und dem Betrieb einer zentralen Infrastruktur im Dataport-Rechenzentrum beauftragt. Das Land trägt die Kosten für den Rechenzentrumsbetrieb und übernimmt im Umweltbereich zum Teil auch die Pflegekosten für die Fachanwendung. Die Kommunen werden im Veterinärbereich an den Kosten der zentralen Lösung beteiligt. Für den Umwelt-

bereich trägt das Land die Kosten bislang alleine. Über eine Kostenbeteiligung der Kommunen ab 2014 wird seit mehreren Jahren verhandelt.

Die unterschiedliche Akzeptanz der geprüften Lösungen zeigt aber auch, dass nicht alle Fachverfahren für einen gemeinsamen Verfahrensbetrieb geeignet sind. Dabei spielen technische Fragen (z. B. die GIS-Anbindung bei K3) ebenso eine Rolle wie die Wirtschaftlichkeit der gemeinsamen Lösung für die Kooperationspartner.

9.1.2 **Anspruch „Wirtschaftlichkeit“ - auch für Kooperationslösungen**

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten auch für Kooperationslösungen. Eine gemeinsame Lösung muss zumindest bei einer übergreifenden Betrachtung der Kooperationspartner wirtschaftlich sein.

Land und Kommunen müssen daher zunächst ermitteln, in welchen Bereichen ein konkreter Bedarf für eine gemeinsame Lösung, z. B. einen zentralen Verfahrensbetrieb besteht. Dabei muss es sich um Aufgaben handeln, die von Land und Kommunen mit einer einheitlichen Software bearbeitet werden. Das Fachverfahren muss bei den Anwendern kontinuierlich für die Erledigung von Fachaufgaben genutzt werden. Es darf sich i. d. R. nicht um eine Aufgabe handeln, die nur sporadisch alle paar Jahre anfällt.

Die Erfahrungen der Vergangenheit haben zudem gezeigt, dass die Kommunen von Beginn an ihre Bereitschaft erklären müssen, eine zentrale Lösung auch einzusetzen. Das Prinzip der Freiwilligkeit ist als Einführungsstrategie gescheitert (siehe Tz. 8.4.7).

Vor der Entscheidung für eine Kooperation muss eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt werden, die Kosten und Nutzen sowohl aufseiten der Kommunen als auch des Landes erfasst. Die Kommunen müssen das Land durch valide Angaben zu ihren bisherigen Kosten und zum erwarteten Nutzen (z. B. Personaleinsparungen) unterstützen.

Das Land darf sich Anschubfinanzierungen oder eine dauerhafte Kostenübernahme für Kooperationslösungen nur dann leisten, wenn die gemeinsame Lösung einen Mehrwert für das Land bringt. Dieser Mehrwert kann z. B. in besseren Auswertemöglichkeiten oder einer Steigerung der Datenqualität liegen. Diese Positionen müssen in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfließen. Die Kommunen müssen sich auf Basis der ermittelten Gesamtkosten und der Verteilung des Nutzens an den Kosten einer zentralen Lösung beteiligen.

Land und Kommunen müssen nach der Entscheidung für ein gemeinsames Vorgehen in regelmäßigen Abständen überprüfen, ob beide Koopera-

tionspartner an der vereinbarten Zielsetzung festhalten und ob die ergriffenen Maßnahmen auch dazu geeignet sind, diese Ziele zu erreichen. Bei kontinuierlichen Evaluationen muss die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fortgeschrieben werden. Kosten und Nutzen müssen auf beiden Seiten erneut erhoben, bewertet und gegenübergestellt werden.

Insbesondere das Verfahren K3 im Umweltbereich erfüllt nicht diese Anforderungen. Obwohl Land und Kommunen in diesem Bereich bereits seit Mitte der 1990er-Jahre kooperieren, wird die seit ca. 5 Jahren angebotene zentrale Infrastruktur nur von 2 Kreisen genutzt. Trotz mehrjähriger Verhandlungen ist es bisher nicht gelungen, die Zusammenarbeit auf eine einvernehmliche vertragliche Grundlage zu stellen. Das Umweltministerium muss daher kurzfristig eine Erfolgskontrolle durchführen. Es darf auch kein Tabu sein, von einer Kooperationslösung wieder Abstand zu nehmen, wenn sich gezeigt hat, dass die Lösung am Bedarf vorbei geht bzw. keine Akzeptanz bei den Kommunen findet (siehe Tz. 8.4). Für die Kooperation im Veterinärbereich muss im Rahmen der anstehenden Vertragsverlängerung ebenfalls eine Erfolgskontrolle durchgeführt und insbesondere geprüft werden, ob die beabsichtigten Mehrwerte erreicht wurden (siehe Tz. 8.5).

9.1.3 **Zusammenarbeit braucht Regeln**

Kooperationslösungen können nur dann zu einem Erfolgsmodell werden, wenn die Kooperationspartner Regeln für den Umgang miteinander und darüber hinaus für die Nutzung des gemeinsamen Fachverfahrens vereinbaren. Insbesondere muss zu Beginn der Kooperation vereinbart werden, inwieweit dem Land der Zugriff auf die Daten der Kommunen ermöglicht werden soll.

Für das Verfahren BALVI ist es gelungen, zeitnah nach Beginn der Kooperation einen Rahmenvertrag zu schließen, der Aussagen zur Aufgabenabgrenzung und Kostenverteilung trifft. Mit der Funktion eines Landesadministrators für BALVI wurden grundsätzlich gute Voraussetzungen für einen ordnungsgemäßen Verfahrenseinsatz und eine wirtschaftliche Wahrnehmung der Administrationsaufgaben geschaffen. Land und Kommunen haben diese gute Ausgangslage bisher aber nicht hinreichend genutzt. Der Zugriff von Landesbehörden auf BALVI-Daten der Kommunen ist strittig. Beabsichtigte Mehrwerte können damit nicht gehoben werden (siehe Tz. 8.5).

Die 2 kommunalen Nutzer der zentralen Infrastruktur für K3 haben eine hohe Erwartungshaltung an das Land und setzen ein „Rundum-sorglos-Paket“ aus Betrieb, Betreuung und Dokumentation voraus. Diesen Anforderungen kann das Land nicht gerecht werden. Eine verbindliche Aufgabenabgrenzung zwischen Umweltministerium, Dataport und den Kreisen ist bisher nicht fixiert. Die Kommunen kritisieren insbesondere, dass es im Fehler- und Anforderungsmanagement keine definierten Kommunika-

tionswege gibt. Obwohl die zentrale Infrastruktur seit mehr als 5 Jahren produktiv eingesetzt wird, fehlt es nach wie vor an einer vertraglichen Grundlage für die zentrale K3-Lösung zwischen Land und Kommunen (siehe Tz. 8.4.6).

Auch für die Schulentwicklungsplanung gibt es Defizite in der Zusammenarbeit. Eine in der Kooperationsvereinbarung vorgesehene Arbeitsgruppe, über die die Weiterentwicklung des Verfahrens abgestimmt werden sollte, ist bisher nicht eingerichtet (siehe Tz. 8.6.2).

Mit der Kooperation angestrebte Mehrwerte wie bessere Auswertemöglichkeiten, eine effizientere Erfüllung von Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Union oder dem Bund sowie eine Steigerung der Datenqualität können nur erreicht werden, wenn die zentral betriebenen Fachverfahren auch nach einheitlichen Regeln genutzt werden. Die Kooperationspartner müssen verbindliche Regelungen dazu treffen, wie und in welchem Umfang bestimmte Sachverhalte in der Fachanwendung erfasst werden sollen. Gleiche Sachverhalte müssen nach einheitlichen Kriterien im Fachverfahren abgebildet werden, z. B. durch einheitliche Kataloge. Nur so kann die angestrebte Steigerung der Datenqualität erreicht werden, die Voraussetzung für die anderen Mehrwerte ist.

9.1.4 **Datenschutz bei gemeinsamen Lösungen - eine Herausforderung?**

Land und Kommunen halten die datenschutzrechtlichen Anforderungen insbesondere zu Test und Freigabeverfahren (siehe Tz. 5.6) bei Fachanwendungen nicht ein.

Grundsätzlich müsste jede einzelne datenverarbeitende Stelle, d. h. neben der verantwortlichen Landesbehörde auch jeder kommunale Kooperationspartner, neue Programmversionen eigenständig testen und nach § 5 Abs. 2 LDSG für den Produktiveinsatz freigeben. Die Kreise kommen dieser Verpflichtung bislang nur in Ausnahmefällen nach. Insbesondere für das Verfahren K3 liegen i. V. m. der zentralen Infrastruktur keine Freigaben vor, der Einsatz ist damit nicht ordnungsgemäß. Entsprechendes gilt für die Vereinbarungen zur Auftragsdatenverarbeitung nach § 17 LDSG.

Mit der Einrichtung einer zentralen Stelle nach § 8 Abs. 2 LDSG besteht für gemeinsame Verfahren, die von mehreren datenverarbeitenden Stellen genutzt werden, die Möglichkeit, die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Anforderungen zu vereinfachen. Die Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung kann auf eine durch Verordnung zu benennende zentrale Stelle verlagert werden, während die Verantwortung für die gespeicherten Daten bei der jeweiligen datenverarbeitenden Stelle verbleibt. Der Aufwand für den ordnungsgemäßen Einsatz des Verfahrens wird nach dem „Einer für alle“-Prinzip verringert. Die Aufgabenabgrenzung zwischen zentraler Stelle und Kommune muss in einer Verordnung ein-

deutig geregelt werden. Dabei gibt es Teilaufgaben, die nicht ohne Weiteres zentralisiert werden können (z. B. organisatorische Regelungen in Dienstanweisungen, Entscheidung über Zugriffsrechte), sondern in der kommunalen Verantwortung bleiben müssen.

Eine zentrale Stelle ist aber auch kein „Freibrief“ für die Kommunen. Sie bleiben unabhängig davon für die gespeicherten Daten verantwortlich und müssen auch zukünftig bei neuen Programmversionen in einem geringeren Umfang als bisher Testaufwand betreiben. Jede datenverarbeitende Stelle wird unabhängig von einer zentralen Freigabe des Verfahrens mindestens prüfen müssen, ob ihre organisatorischen Maßnahmen den Ansprüchen des § 5 Abs. 1 LDSG entsprechen und ihre Berechtigungsvergabe Vertraulichkeit gewährleistet.

Für die geprüften Verfahren wurden bisher keine zentralen Stellen eingerichtet. Der LRH empfiehlt, zentrale Stellen für die gemeinsamen Fachverfahren als wirtschaftliche Alternative auf dem Weg zu einem ordnungsgemäßen Verfahrenseinsatz einzurichten.

9.1.5 **Andere Formen der Kooperation prüfen**

Aufgrund der negativen Erfahrungen mit der Einführungsstrategie „Freiwilligkeit“ muss das Land prüfen, ob auch andere Formen der Kooperation zwischen Land und Kommunen infrage kommen.

Der Abschluss von Kooperationsvereinbarungen zwischen kommunalen Landesverbänden und dem Land hat sich nicht immer als zielführend erwiesen. Die kommunalen Landesverbände sind nicht selbst Nutzer der Fachanwendungen. Damit die Vereinbarungen tatsächlich Wirkung entfalten, müssen die Kommunen den Vereinbarungen in einem weiteren Schritt beitreten. In der „Kooperationsabsprache Umwelthanwendungen“ haben die Kommunen schon seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich gemacht, dass sie die Beschlüsse der Kooperation nur dann anwenden wollen, wenn diese aus ihrer Sicht vorteilhaft sind.

Kooperationslösungen dürfen nicht zu Mitnahmeeffekten und „Rosinenpickerei“ führen, sondern müssen bei einer übergreifenden Betrachtung der beteiligten Verwaltungsebenen wirtschaftlich sein. Dies kann im Einzelfall auch eine finanzielle Mehrbelastung eines Kooperationspartners bedeuten. Für diesen Kooperationspartner sollten dann zumindest qualitative Aspekte zu einem Mehrwert führen.

Damit zentrale Angebote zu einem Erfolgsmodell werden können, sollte das Zentrale IT-Management prüfen, ob und in welchem Umfang die Regelungen des E-Government-Gesetzes Kommunen zu einheitlichen IT-Lösungen verpflichten können.

9.1.6 **Sonderfall KoPers**

Das Verfahren KoPers (siehe Tz. 8.2) stellt einen Sonderfall dar. Mit dem Auswahlverfahren für ein integriertes Personalverfahren sollten nicht nur die Anforderungen des Landes Schleswig-Holstein und der schleswig-holsteinischen Kommunen als Nutzer des bisherigen PERMIS-Verfahrens erfüllt werden. Daneben kooperierten auch die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein im Bereich Personalverfahren. Gleichwohl ist das Verfahren KoPers zumindest für die kommunale Seite kein Beispiel für eine klassische interkommunale Zusammenarbeit. Die Kommunen selbst sind nicht Projektpartner. Die Interessen der Kommunen wurden in der Auswahlphase durch Dataport und die VAK vertreten. Die Einführung des ausgewählten Verfahrens erfolgte in getrennten Projekten für die Länder und die Kommunen. Die KoPers-Lösungen für Land und Kommunen haben sich im Laufe der Einführungsphase auseinanderentwickelt. Für die kommunale Seite tritt Dataport als Anbieter einer Paketlösung an, für die sich die überwiegende Zahl der bisherigen PERMIS-Nutzer entschieden hat. Synergieeffekte durch den Einsatz einer gemeinsamen Basislösung der Firma P&I im Land und den Kommunen können sich allenfalls für Dataport ergeben. Die Kommunen können daran nach Abschluss der Einführungsphase bestenfalls mittelbar partizipieren. Allerdings treten für das Verfahren KoPers im Bereich Datenschutz vergleichbare Problemstellungen auf wie bei anderen gemeinsam von Land und Kommunen genutzten Fachanwendungen. Auch hier empfiehlt es sich, die Möglichkeiten einer zentralen Stelle zu prüfen, um das Test- und Freigabeverfahren ordnungsgemäß und wirtschaftlich zu gestalten.

9.2 **Kooperation zwischen den Kreisen**

Der LRH beschäftigt sich seit seinem Bericht 2003 zu „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Raum“⁴⁴ in seinen Kommunalberichten fortlaufend auch mit den Themen Gebietsreform und interkommunale Zusammenarbeit. In den Prüfungen zum IT-Einsatz 1999 und 2004 hat der LRH den Kreisen empfohlen, „*die kommunale Zusammenarbeit auszuweiten und auf eine Vereinheitlichung der Softwareausstattung bei den Fachverfahren hinzuwirken*“. Darüber hinaus sollte ein gemeinsamer Betrieb der Fachverfahren geprüft werden.

9.2.1 **Kosten der IT - Interne Leistungsverrechnung**

Kooperationen im IT-Bereich verfolgen meist den Zweck, die IT-Leistungen kostengünstiger als bisher anzubieten. Qualitätsverbesserungen spielen eine eher nachrangige Rolle.

⁴⁴ Bericht „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Raum - Eine Bestandsaufnahme und Bewertung“ vom 28.11.2003, veröffentlicht unter <http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/bestandsaufnahme.pdf>.

Schon 2006 hat sich eine Projektgruppe des KomFIT mit dem Themenkomplex Leistungsverrechnung beschäftigt und u. a. folgende Bereiche behandelt:

- Kostentransparenz,
- verursachungsgerechte Kostenzuordnung,
- Erstellung eines Leistungskatalogs und
- Unterstützung bei der Preiskalkulation.

Die Gesamtkosten für den IT-Einsatz sollten optimiert werden. Für die Fachdienste sollte transparent werden, welche Kosten sie bei welcher Leistungsabnahme verursachen. Für Dienstleistungen an Externe, wie z. B. die kreisangehörigen Kommunen, sollten kostendeckende Entgelte erhoben werden. Die Leistungen der IT-Stellen sollten vergleichbar werden.

Die Projektgruppe hat sich zum Einsatz eines Excel-basierten Tools der Firma Göing IT Management Consulting GmbH (im Weiteren Göing) entschieden. Die Firma verbindet danach IT-Know-how mit betriebswirtschaftlichem Sachverstand.⁴⁵ Die Startinvestition des Tools sollte aus Mitteln des Kommunalen Investitionsfonds finanziert werden. Erste Nutzer des Tools waren die Kreise Nordfriesland, Plön und Schleswig-Flensburg.

Das Tool „Serve&Charge“ findet bei Nordbits nach wie vor für die Kalkulation von Leistungsentgelten Anwendung. Der Kreis Pinneberg hat angekündigt, das Tool im Rahmen einer stärkeren strategischen IT-Steuerung einsetzen zu wollen, um die IT-Gesamtkosten je Arbeitsplatztyp und Fachdienst transparent zu machen.

Die Firma Göing hat in der Folge nicht nur die Gründung von Nordbits sondern auch weitere Kooperationsverhandlungen beratend begleitet.

9.2.2 **Debatte um eine Kreisgebietsreform**

Das Thema Kreisgebietsreform trat im Oktober 2006 in den Fokus der politischen Diskussion. Die Landesregierung hat im April 2007 mehrere Gutachter damit beauftragt, Fragen der rechtlichen Zulässigkeit und des prognostizierten Einsparvolumens einer Kreisgebietsreform zu untersuchen. Eine inhaltliche Diskussion über die Ergebnisse der Gutachten fand aufgrund des erheblichen Widerstandes der Kreise gegen die Überlegungen nicht mehr statt. Stattdessen wurde vereinbart, dass die Kreise als Ersatz für eine mögliche Fusionsrendite 15 Mio. € durch sonstige Kooperationen einsparen sollten. Eine Evaluierung, ob dieses Einsparziel erreicht werden konnte, hat in den Folgejahren nicht stattgefunden.

⁴⁵ Artikel „Klare Sicht“ zur IT-Leistungsverrechnung, veröffentlicht in der Zeitschrift Kommune21, Heft 9/2007.

Der LRH hat sich im Kommunalbericht 2011⁴⁶ ausführlich zum Thema Kreisgebietsreform geäußert. An dem Grundsatz, dass sich durch größere Einheiten langfristig erhebliche Einsparungen erzielen lassen, wurde festgehalten.

9.2.3 Hoher Aufwand für Kooperationsverhandlungen

In den Folgejahren waren alle Kreise mehr oder minder mit Kooperationsverhandlungen beschäftigt. Dabei standen zunächst häufig regionale Aspekte wie die Zusammenarbeit von Nachbarkreisen im Vordergrund. Dazu kamen inhaltliche Gesichtspunkte wie die Zusammenarbeit von Kreisen bei der Einführung der Doppik.

Der Kreis Dithmarschen hat seit 2008 verschiedene Kooperationen geprüft. Zunächst wurde eine Zusammenarbeit mit den Kreisen Pinneberg und Steinburg geprüft. Im IT-Bereich wurde eine Verlagerung auf Kommunit in Betracht gezogen. Nach dem Scheitern dieses Modells wurde eine Zusammenlegung der Rechenzentren der Kreise Dithmarschen, Nordfriesland, Rendsburg-Eckernförde, Schleswig-Flensburg und Steinburg geprüft. Obwohl der externe Berater eine Zentralisierung empfohlen hat, wurde auch diese Kooperation nicht weiter verfolgt. In anderen Verwaltungsbereichen konnte eine kreisübergreifende Zusammenarbeit erfolgreich vereinbart werden (z. B. im Zulassungsbereich und mit dem gemeinsamen Rechnungsprüfungsamt der Kreise Dithmarschen und Steinburg).

Der Kreis Plön hat die politischen Gremien 2011 über das Scheitern von Kooperationsüberlegungen mit den Kreisen Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde informiert.

Die geplante Kooperation der Kreise Herzogtum Lauenburg, Segeberg und Stormarn scheiterte 2010, nachdem seit 2008 eine mögliche Zusammenarbeit im IT-Bereich mit externer Unterstützung geprüft wurde. Lediglich in Teilbereichen wie z. B. beim GIS arbeiten mit Segeberg und Stormarn 2 der ursprünglich 3 potenziellen Kooperationspartner zusammen.

9.2.4 Scheitern an „Kreisegoismen“?

Die Kreisverwaltungen geben unterschiedliche Gründe für das Scheitern der Kooperationsverhandlungen an. Im Vordergrund stehen dabei neben subjektiven „Befindlichkeiten“ Aspekte wie z. B.

- Verlust der direkten Einflussmöglichkeit auf die IT-Stellen,
- fehlende Bereitschaft der Kooperationspartner, Detailinformationen über den bisherigen IT-Einsatz offenzulegen,

⁴⁶ Kommunalbericht 2011 des LRH, Nr. 14 - „Ausblick: Kreisgebietsreform erforderlich“, veröffentlicht unter <http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/kb11-tz14.pdf>.

- finanzieller Nutzen ist für die Kooperationspartner nicht nachvollziehbar,
- mangelnde Bereitschaft zu einer Vereinheitlichung der eingesetzten Fachverfahren sowie
- unterschiedliche technische Ausgangspositionen, die ggf. zunächst zu einer einseitigen Belastung einzelner Kooperationspartner führen.

Als weiterer Grund wurde die mangelnde Leistungsfähigkeit der geprüften Kooperationspartner angeführt.

Im Wesentlichen fehlt es an der Bereitschaft der Politik und der Verwaltungsspitzen, auf direkte Einflussmöglichkeiten im IT-Bereich zu verzichten. Bei einer Kooperation könnten Entscheidungen nur noch im Konsens mit den Kooperationspartnern umgesetzt werden. Der IT-Bereich könnte nicht mehr für die Durchsetzung von strategischen (IT-fremden) Zielen eingesetzt werden.

Kooperationen können zudem nur dann zu einem wirtschaftlichen Erfolg werden, wenn neben der IT-Basisinfrastruktur auch die Fachverfahren vereinheitlicht werden. Die Fachdienste zeigen allerdings ein hohes Beharrungsvermögen hinsichtlich der genutzten Fachverfahren und sind zu einer Vereinheitlichung meist nicht bereit.

Mehrere Kreise wollten nach dem Scheitern einer Kooperation im IT-Bereich zunächst ihre eigenen IT-Stellen konsolidieren. Kein Kreis äußerte in der aktuellen Prüfung die Absicht, eine Zusammenarbeit auf Kreisebene zu prüfen.

Bisher haben sich lediglich die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg über eine Zusammenarbeit im IT-Bereich geeinigt.

9.2.5 **Nordbits - auf dem Weg zu einem Erfolgsmodell?**

Der LRH hat sich in den überörtlichen Prüfungen 2009 und 2011 zu Nordbits als gemeinsamen IT-Dienstleister der Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg geäußert.

9.2.5.1 **Nordbits als ein Vorreiter für interkommunale Zusammenarbeit**

Die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg haben sich schon 2007 im Rahmen eines Projekts mit der Errichtung eines gemeinsamen IT-Betriebs beschäftigt. Die Lenkungsgruppe der Kreise wurde durch das ULD und die Firma Göing beraten.

In einer „Grundsatzklärung zur Errichtung eines gemeinsamen IT-Betriebs für die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit“ wurde im Juli 2007 der Rahmen

für eine Kooperation gesetzt. Durch eine Bündelung der IT-Kompetenz, eine Harmonisierung der IT-Landschaft inkl. der damit im Zusammenhang stehenden Prozesse sollte auf die steigenden Anforderungen im IT-Umfeld reagiert werden. Für die Kreise selbst und den jeweiligen kreisangehörigen Raum sollten u. a. folgende Ziele erreicht werden:

- Leistungsverbesserung und zugleich Kostensenkung,
- neue Dienstleistungen für die Kunden der Kommunalverwaltungen kostengünstig und flächendeckend aufbauen,
- neue Arbeits- und Kooperationsformen entwickeln und
- zusätzliche Steuerungsinformationen gewinnen.

Mit dem Ausscheiden des IT-Leiters in Schleswig-Flensburg sprachen auch personelle Gründe für eine Kooperation.

Nordbits wurde zum 01.07.2008 nach § 19 c GkZ als gemeinsames Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet und hat zum 01.01.2009 den Betrieb aufgenommen. Die Kreise begründeten die Wahl der Rechtsform in den überörtlichen Prüfungen damit, dass einerseits klare Strukturen geschaffen werden sollten und sich andererseits jeder Kooperationspartner weitgehende Einwirkungsmöglichkeiten sichern wollte.

Die möglichen Einsparungen wurden in einem Gutachten⁴⁷ untersucht. Es wurden Einsparungen bei den Sachkosten und im Personalbereich prognostiziert.

In den überörtlichen Prüfungen 2009 bzw. 2011 wurde für beide Kreise festgestellt, dass die erwarteten Effizienzrenditen noch nicht erreicht werden konnten. Die Konsolidierung der IT-Landschaften war 2011 noch nicht abgeschlossen. Damit fehlte eine wesentliche Voraussetzung, um die angestrebten Synergieeffekte zu generieren.

9.2.5.2 Nordbits - auch 2013 noch 2 Seiten einer Medaille

Mit der Gründung von Nordbits wurden 2 Niederlassungen in den Kreisverwaltungen eingerichtet. Der Vorsitz im Verwaltungsrat wechselt zwischen den Kreisen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (Ende 2013) lag der Vorsitz beim Kreis Schleswig-Flensburg. Dieser stellt über den Service-Betrieb des Kreises den kaufmännischen Vorstand. Der ehemalige IT-Leiter des Kreises Nordfriesland wurde technischer Vorstand von Nordbits. Ein Fachbeirat unterstützt den technischen Vorstand in fachlichen und strategischen Fragen.

⁴⁷ „Eine IT für 2 Kreise?“, Gutachten der Firma Göing, Abschlussbericht für die Lenkungsgruppe vom 02.07.2007.

Die beiden IT-Stellen der Kreise sind 2009 in Nordbits-Niederlassungen übergeleitet worden. Die Nordbits-Mitarbeiter sind nach wie vor Mitarbeiter des Kreises Nordfriesland bzw. des Service-Betriebs des Kreises Schleswig-Flensburg und über Personalgestellungsverträge bei Nordbits tätig.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kreise nehmen Nordbits nicht als externen Dienstleister sondern vielfach noch als interne IT-Stelle wahr. Gewachsene persönliche Kontakte und gewohnte Kommunikationswege werden weiterhin genutzt. Unterschiedliche Arbeitsweisen der beiden Kreis-IT-Stellen stehen nach wie vor zwischen den Niederlassungen.

Die Kreise müssen auf eine einheitliche Einbeziehung von Nordbits in die Verwaltungsabläufe hinwirken. Meldewege im Fehlerfall wie Hotline und Ticketsystem müssen konsolidiert und verbindlich festgelegt werden. Für die Mitarbeiter der Kreisverwaltungen muss es egal sein, mit welcher Nordbits-Niederlassung sie Kontakt aufnehmen bzw. welcher Mitarbeiter ihr Problem bearbeitet.

9.2.5.3 Technische Konsolidierung (immer) noch nicht abgeschlossen

Schon im Gutachten „Eine IT für 2 Kreise?“ wurden unterschiedliche Ausgangslagen zwischen den beiden Kreisen festgestellt. Dem Kreis Schleswig-Flensburg wurde ein technischer Rückstand attestiert, der nur mit erheblichen Investitionen aufgeholt werden kann. Der Gutachter hat darauf hingewiesen, dass der Kreis Schleswig-Flensburg voraussichtlich in einem stärkeren Maße von der Zusammenarbeit profitieren würde als der Kreis Nordfriesland.

Die Kreise haben sich mit dem gemeinsamen IT-Konzept⁴⁸ auf eine konsequente Umsetzung der Terminal-Server-Konzeption, zusätzliche Servervirtualisierung und zentrale Datenspeicherung geeinigt. Das Rechenzentrum sollte sukzessive in Husum aufgebaut werden. Die Arbeitsplätze sollten im Rahmen der üblichen Reinvestitionszyklen standardisiert werden.

Nordbits ist es seit 2009 nicht gelungen, die technische Infrastruktur zwischen den Kreisen zu vereinheitlichen. Die Arbeitsplätze im Kreis Schleswig-Flensburg waren auch 2013 noch nicht auf einem vergleichbaren Niveau. Auch die Zusammenführung der Anwendungen beider Kreise in einem Rechenzentrum in Husum war 2013 noch nicht abgeschlossen. Zentrale Fachverfahren wie das Finanzwesen wurden weiterhin auch auf Servern in Schleswig betrieben. Eine Zeitplanung für die Verlagerung nach Husum war nicht vorhanden.

⁴⁸ Gemeinsames IT-Konzept der Kreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland, Anlage 2 zum öffentlich-rechtlichen Vertrag über die Errichtung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens vom 10.07.2008.

Nordbits muss die seit 5 Jahren geplante Standardisierung der technischen Infrastruktur endlich zum Abschluss bringen. Erst danach können prognostizierte Synergieeffekte ggf. realisiert werden.

9.2.5.4 **Ungenutzte Potenziale bei der Vereinheitlichung von Fachverfahren**

Die Kreise haben vor der Errichtung des gemeinsamen Kommunalunternehmens erkannt, dass ein wesentliches Potenzial für den Erfolg der Zusammenarbeit in der Vereinheitlichung der eingesetzten Fachverfahren und deren gemeinsamen Betrieb liegt.

Für die weiteren Planungen wurden im gemeinsamen IT-Konzept folgende Empfehlungen festgehalten:

- *„Gleiche Fachbereiche in den Kreisen sollten sich auf ein Fachprogramm einigen (mit Hilfe der neuen IT-Koordinatoren beider Standorte und des Fachbeirates als Steuerungsgremium). Bei heute unterschiedlichen Softwarepaketen sollte die leistungsfähigere, zukunftssicherere Lösung auf den jeweils anderen Kreis übertragen werden.*
- *In den Fachbereichen sollten, soweit noch nicht geschehen, vorhandene Mitarbeiter die Funktion eines IT-Koordinators übernehmen. Diese dienen als primäre Ansprechpartner der Mitarbeiter der Fachbereiche in IT-Fragen, z.B. bei Handling-Problemen (Rolle als Key-User), Basis-Verwaltungsaufgaben der IT usw.“*

Der LRH unterstützt diese Empfehlungen. Eine Kooperation hat ihren wesentlichen Mehrwert in der Vereinheitlichung der Fachverfahren. Neben Lizenz- und Wartungskosten sind nennenswerte Einspareffekte im Personalbereich zu erwarten, da der Aufwand für die Betreuung und den Betrieb deutlich verringert werden kann und nur noch das Know-how für jeweils ein Fachverfahren vorgehalten werden muss.

Die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg haben in den vergangenen 5 Jahren keine nennenswerten Fortschritte in diesen Bereichen gemacht. Die Kreise setzen lediglich bei den 3 vom Land unterstützten Fachverfahren im Umwelt-, Veterinär- und Schulbereich mehr oder minder einheitliche Fachverfahren ein. Im Umweltbereich wird das Fachverfahren aber noch getrennt betrieben und in unterschiedlicher Ausprägung genutzt. In Kernbereichen der Verwaltung wie dem Finanzwesen oder dem Personalmanagement sowie im Sozialbereich wird an unterschiedlichen Lösungen festgehalten.

Um die mit der Gründung von Nordbits angestrebten Effizienzrenditen zu erreichen, dürfen die Kreise nicht länger auf unterschiedlichen Fachverfahren beharren. Personaleinsparungen können nur über eine Verminderung des Betreuungsaufwands realisiert werden.

Eine Angleichung der Prozesse für die Betreuung der Fachverfahren durch Nordbits hat ebenfalls nicht stattgefunden. Die Rolle eines IT-Koordinators ist noch nicht in allen Fachbereichen der Kreise verankert worden. Es gibt keine einheitliche und für beide Kreise verbindliche Aufgabenzuordnung zwischen Fachdiensten und Nordbits.

Die Kreise müssen gemeinsam mit Nordbits ihre Hausaufgaben machen und die Aufgabenzuschnitte verbindlich definieren. Die jetzigen Verfahrensbetreuer bzw. IT-Koordinatoren sollten in diesen Prozess eingebunden werden. Die Aufgabenabgrenzung zwischen Nordbits und den Kreisen muss den Mitarbeitern der Kreisverwaltungen anschließend z. B. über Dienstanweisungen bekannt gemacht werden. Um die IT-Koordinatoren der Fachbereiche auch zukünftig auf dem Weg zu einer gemeinsamen IT „mitzunehmen“, sollte Nordbits regelmäßig zu einem kreisübergreifenden IT-Erfahrungsaustausch einladen. Über ein solches Gremium können Best Practices ausgetauscht und Kontakte geknüpft werden.

9.2.5.5 **Kreise nehmen ihre Steuerungsfunktion nicht wahr**

Das Outsourcing von IT-Stellen auf einen externen IT-Dienstleister oder ein gemeinsames Kommunalunternehmen ist kein „Rundum-sorglos-Paket“ für die Kreise. Diese bleiben auch nach der Verlagerung u. a. für die Themenbereiche Strategie, Planung, Steuerung und Controlling verantwortlich.⁴⁹

Obwohl sich die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg schon in der Grundsatzklärung zur Errichtung des gemeinsamen IT-Betriebs 2007 mit der Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktion beschäftigt haben, werden die Auftraggeberrollen auch 2013 nicht hinreichend wahrgenommen. Bestandteile der Auftraggeberrolle sind neben konzeptionellen Vorgaben und der Erteilung von konkreten Arbeitsaufträgen an Nordbits auch die Kontrolle der in Rechnung gestellten Leistungen.

Die Kreise haben bislang lediglich über den Fachbeirat und die Verabschiedung des Wirtschaftsplans Einfluss auf die Tätigkeit und Ausrichtung von Nordbits genommen. Das gemeinsame IT-Konzept aus der Gründungsphase wurde ebenso wenig fortgeschrieben wie die Kreise Überlegungen dazu getroffen haben, in welcher Form Nordbits ihre grundsätzlichen strategischen Zielsetzungen mit IT unterstützen soll.

Es gibt keine verbindlichen Vorgaben, wer gegenüber Nordbits auftragsberechtigt ist und in welcher Form Aufträge erteilt werden. Nordbits wird vielfach noch auf Zuruf aus den Fachdiensten tätig.

⁴⁹ Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik - Leitlinien und gemeinsame Maßstäbe für IuK-Prüfungen (IuK-Mindestanforderungen 2011), veröffentlicht unter <http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/iuk-mindestanforderungen-2011.pdf>.

Bei der Gründung von Nordbits wurde versäumt, Leistungskriterien zu definieren, anhand derer die Leistungserbringung durch Nordbits messbar wäre. Über Quartalsberichte zum Wirtschaftsplan hinaus wurde kein Berichtswesen etabliert.

Defizite werden insbesondere auch bei der Kontrolle der in Rechnung gestellten Leistungen deutlich. Unstimmigkeiten zwischen dem Kreis Nordfriesland und Nordbits haben hier in der Vergangenheit zu Liquiditätsengpässen bei Nordbits geführt. Die Abschlagszahlungen an Nordbits werden nach wie vor auf Basis der bei Gründung 2008 festgelegten Beträge geleistet. Das Tool „Serve&Charge“ wird bislang lediglich für eine nachträgliche Zuordnung der erbrachten Leistungen zu den Leistungsempfängern eingesetzt.

Der Kreis Nordfriesland und Nordbits haben 2013 erste Schritte zum Aufbau eines Controllings eingeleitet. Zukünftig sollen u. a. im Vorwege Leistungsentgelte kalkuliert werden, die für die Verwaltungen als Grundlage für die Planung ihrer IT-Budgets herangezogen werden sollen.

Die Kreise müssen ihre Steuerungsverantwortung aktiv wahrnehmen. Ein Berichtswesen und Steuerungsprozesse sind zu entwickeln. Die Leistungsbeschreibung und die Aufgabenabgrenzung (zwischen Nordbits als Dienstleister und den Fachdiensten) müssen so klar definiert werden, dass diese unabhängig vom Dienstleister anwendbar sind.

Die Träger müssen die Finanzierung von Nordbits neu strukturieren und ein Abrechnungsmodell abstimmen. Dabei müssen auch Leistungen, die Nordbits für kreisangehörige Kommunen bzw. Dritte erbringt, evaluiert werden. Abrechnungsfragen müssen zukünftig zeitnah geklärt und ggf. eskaliert werden.

9.2.5.6 Evaluation dringend erforderlich

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind nicht nur in der Planungsphase sondern auch im weiteren Projektverlauf zwingend zu erstellen, um die Zielerreichung und die Wirtschaftlichkeit der von der Verwaltung gewählten Vorgehensweise zu überprüfen. Nur so kann eine Verwaltung qualifiziert entscheiden, ob ein Projekt (hier das Outsourcing an einen Dienstleister) zu den gewünschten bzw. erwarteten Effekten führt oder nicht.

Über das Gutachten „Eine IT für 2 Kreise?“ hinaus haben die Kreise vor der Gründung von Nordbits keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Die Kreise haben es zudem versäumt, belastbare Basisdaten für eine spätere Evaluation der Wirtschaftlichkeit des Outsourcings zu erheben.

Obwohl Nordbits bereits 2008 gegründet wurde und 2009 den Betrieb aufgenommen hat, wurde bisher keine Evaluation durchgeführt. Nordbits und die Kreise begründen dieses u. a. damit, dass die technische Konsolidierung bislang noch nicht abgeschlossen ist.

Der LRH räumt ein, dass die Konsolidierung der technischen Infrastruktur ein wesentlicher Meilenstein für den Erfolg von Nordbits ist. Verzögerungen bei der Erreichung dieses Teilziels dürfen aber nicht dazu führen, dass eine Bewertung des Gesamtprojekts unterbleibt.

Die Kreise müssen bis Ende 2014 im Rahmen einer Evaluation prüfen,

- ob die mit der Gründung von Nordbits verfolgten Zielsetzungen noch aktuell sind,
- ob bzw. inwieweit die prognostizierten Einspareffekte erreicht werden konnten bzw.
- welche Maßnahmen ggf. erforderlich sind, um eine Zielerreichung noch zu ermöglichen.

9.2.5.7 Nordbits - noch viel zu tun bis zum Erfolgsmodell

Weder Nordbits noch die Kreise sind 5 Jahre nach der Gründung so aufgestellt, dass von einem Erfolgsmodell gesprochen werden könnte.

Damit Nordbits noch zu einem Erfolgsmodell werden kann, müssen die Kreise und Nordbits in den nächsten 2 bis 3 Jahren ihre Hausaufgaben machen.

Die Kreise müssen

- effiziente Steuerungs- und Controllingmechanismen schaffen und mit den erforderlichen Personalressourcen hinterlegen,
- verbindliche Regeln für die Nutzung von Nordbits durch die Kreisverwaltungen treffen und die Aufgaben zwischen Verwaltung und Nordbits eindeutig abgrenzen sowie
- aktiv auf eine Vereinheitlichung der Fachverfahren hinwirken.

Nordbits muss

- geschlossen als Dienstleister gegenüber den Kreisen auftreten,
- gemeinsam mit den Kreisen verbindliche Prozesse zur Beauftragung, zur Abrechnung und zum Controlling definieren,
- die technische Konsolidierung der IT-Infrastrukturen abschließen und
- damit die Voraussetzungen für den Betrieb von gemeinsamen Fachverfahren und andere IT-Projekte schaffen.

Der LRH erwartet, dass die Kreise und Nordbits kurzfristig Schritte zur Konsolidierung einleiten. Der Erfolg dieser Maßnahmen muss kontinuierlich beobachtet werden. Bei einer erneuten Evaluation nach Abschluss der Konsolidierungsphase, d. h. spätestens in 3 Jahren, muss Nordbits erneut

auf den Prüfstand gestellt werden. Sollten die erwarteten Vorteile eines gemeinsamen IT-Betriebs auch dann nicht erreicht bzw. absehbar erreichbar sein, dürfen andere Lösungen wie z. B. die Beauftragung eines anderen IT-Dienstleisters kein Tabu sein, sondern müssen in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dem Weiterführen von Nordbits gegenübergestellt werden.

9.3 Kooperation zwischen Kreis und Kommunen

Stärker noch als die Kreise spüren Ämter und kleine Kommunen den Druck, der aus immer komplexeren IT-Strukturen, knappen Haushaltsmitteln und Schwierigkeiten bei der Gewinnung von IT-Personal entsteht.

Mit dem Ausbau der IT-Netze seit Anfang der 2000er-Jahre wurden die technischen Voraussetzungen geschaffen, um IT-Kooperationen zwischen Kreisen und kreisangehörigen Kommunen voranzutreiben. Die Kreise Dithmarschen, Nordfriesland, Plön, Segeberg und Stormarn hatten bereits 2004 kreisangehörige Städte und Gemeinden in unterschiedlichem Umfang in ihre Netze eingebunden. Mittlerweile stellen alle Kreise ihren Kommunen IT-Leistungen in unterschiedlicher Ausprägung bereit.

Einen anderen Ansatz der interkommunalen Zusammenarbeit verfolgen die Kreise Pinneberg und Stormarn. Sie haben gemeinsam mit anderen Kommunen Institutionen gegründet, die den IT-Betrieb für ihre Mitglieder bzw. Träger übernehmen (IT-Outsourcing).

9.3.1 ITV Stormarn

Nachdem die Kooperationsverhandlungen zwischen den Kreisen Herzogtum Lauenburg, Segeberg und Stormarn gescheitert waren, hat der Kreis Stormarn 2010 mit den kreisangehörigen Kommunen erste Gespräche zur kreisinternen IT-Kooperation geführt. Interesse hatten zunächst die Städte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bargteheide und Reinbek sowie die Ämter Bad Oldesloe-Land und Bargteheide-Land bekundet.

Die Firma Göing hat eine „Kooperationsuntersuchung der IT im Kreis Stormarn“ durchgeführt und das Ergebnis im Februar 2012 präsentiert. Danach sollte die Wirtschaftlichkeit einer Kooperation spätestens ab dem achten Jahr gegeben sein.

Zum 01.01.2013 haben der Kreis Stormarn, die Städte Bad Oldesloe, Bargteheide, Reinbek und Reinfeld sowie die Ämter Bad Oldesloe-Land und Bargteheide-Land den ITV Stormarn nach § 19 c GkZ als gemeinsames Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet. Die Stadt Ahrensburg hat sich gegen einen Beitritt ausgesprochen.

Ziele des Kommunalunternehmens sind laut Gründungsvertrag u. a.

- eine wirtschaftliche und qualitativ bessere Aufgabenerfüllung,
- die gemeinsame Bewältigung aktueller und künftiger Herausforderungen in der IT,
- eine Leistungssteigerung im IT-Bereich,
- die Straffung von Abläufen und Entscheidungsprozessen,
- eine Verbesserung der IT-Sicherheit und des Datenschutzes,
- die Förderung und Verbesserung der regionalen und überregionalen Zusammenarbeit.
- die Bereitstellung weiterer elektronischer Dienste,
- eine Steigerung der Attraktivität bei der Personalgewinnung sowie
- die Unterstützung der Träger beim demografischen Wandel.

Der Vertrag wurde auf unbestimmte Zeit geschlossen. Er sieht frühestens nach 5 Jahren ein Kündigungsrecht vor. Der Teilbetriebsübergang und die Betriebsaufnahme durch den ITV Stormarn erfolgten zum 01.07.2013.

Die Leitung des ITV Stormarn obliegt dem Vorstand. Der Verwaltungsrat überwacht die Geschäftsführung und vertritt die Interessen der Träger. Darüber hinaus wurde zur Unterstützung des Vorstands ein Fachbeirat gebildet. Er befasst sich u. a. mit der strategischen Planung, der Priorisierung von Projekten und der Ermittlung möglicher Synergieeffekte.

9.3.1.1 **Von der IT-Stelle zum Dienstleister**

Der ITV Stormarn befand sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (März 2014) in der Gründungs- und Konsolidierungsphase. Das Personal rekrutiert sich im Wesentlichen aus den ehemaligen IT-Stellen der Träger und ist noch in deren Räumlichkeiten untergebracht. Eine Zentralisierung am Standort Bad Oldesloe ist geplant. Den Mitarbeitern des ITV ist es gestattet, die Hälfte ihrer Arbeitszeit via Home-Office zu erbringen.

Der LRH verkennt nicht, dass die Möglichkeit der Heimarbeit geeignet ist, die Attraktivität als Arbeitgeber zu fördern und soziale Härten zu mildern. Dennoch gibt er zu bedenken, dass insbesondere in der Gründungsphase einer neuen Organisationseinheit das Zusammenwachsen der Mitarbeiterschaft von hoher Bedeutung für einen reibungslosen Betrieb ist. Dies setzt eine möglichst umfangreiche Vor-Ort-Präsenz voraus.

Aufseiten der Trägerverwaltungen geht mit dem Outsourcing der IT ein Paradigmenwechsel einher. Die Mitarbeiter müssen sich darauf einstellen, dass Prozesse und die Kommunikation formalisierter ablaufen, als es bei hausinternen IT-Stellen oftmals der Fall ist. Beispielsweise können IT-Störungen nicht länger auf Zuruf kommuniziert werden, sondern sind über zentrale Verfahren wie Hotlines oder Ticketsysteme zu erfassen. Diese geänderte Unternehmenskultur muss mit der Zeit wachsen. Flankiert werden sollte dies durch eine offene Kommunikation und transparente Verfah-

ren. Die Mitarbeiter in den Verwaltungen müssen über Aufgaben und Verantwortlichkeiten im IT-Umfeld informiert werden. Diese sind zwischen dem Kommunalunternehmen und seinen Trägern bisher unzureichend abgegrenzt.

9.3.1.2 **Aufgaben und Verantwortlichkeiten noch ungeregelt**

Zentrale Komponente eines IT-Outsourcings muss eine Leistungsbeschreibung sein, die qualitative und quantitative Leistungskriterien enthält sowie Aufgaben und Verantwortlichkeiten definiert. Darüber hinaus müssen sich für die Vertragsparteien hieraus messbare Kennzahlen für ein Controlling ergeben.

Ziele, Aufgaben und Zuständigkeiten des ITV wurden nicht hinreichend vor Beginn der Betriebsaufnahme präzisiert. Entsprechende Dokumente, wie z. B. Leistungsbeschreibungen und Service-Level-Agreements, befanden sich auch ein Jahr nach Gründung des ITV noch im Entwurfsstadium. Der ITV hat im Hau-Ruck-Verfahren den IT-Betrieb für die Trägerverwaltungen übernommen, ohne dass die konzeptionellen Grundlagen vorhanden waren. Diese Versäumnisse sind im Nachhinein nur schwer zu beheben. Das Tagesgeschäft bindet in der Konsolidierungsphase erhebliche personelle Ressourcen und lässt wenig Raum für konzeptionelle Arbeiten.

9.3.1.3 **Steuerung und Controlling**

Die Aufgaben IT-Strategie, Planung, Steuerung und Controlling verbleiben auch bei einem IT-Outsourcing beim Auftraggeber. Die Träger des ITV müssen hierfür sowohl Konzepte vorsehen als auch die notwendigen personellen Ressourcen bereitstellen. Der Kreis Stormarn hat den Handlungsbedarf erkannt. In einem ersten Schritt wurden Aufgaben in Zusammenhang mit der Steuerung des Dienstleisters identifiziert und diese einzelnen Stellen zugeordnet. Bis zu einem geordneten Steuerungs- und Controllingverfahren ist es jedoch noch ein weiter Weg. Grundlagen hierfür wie z. B. Service-Level-Agreements und eine leistungsbezogene Abrechnung sind bisher nicht vorhanden. Ein Berichtswesen ist in der Organisationssatzung des Kommunalunternehmens zwar vorgesehen, wurde bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen jedoch nicht umgesetzt.

9.3.1.4 **Mehraufwand durch fehlende Basiszahlen**

Grundvoraussetzung für die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in einem IT-Verbund ist die Standardisierung der Technik. Zu Beginn einer Kooperation gilt es daher, die heterogenen IT-Landschaften der Kooperationspartner auf ein einheitliches Niveau anzuheben. Zur Vermeidung von finanziellen Risiken ist es hierfür unabdingbar, eine valide Ist-Aufnahme im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Dies wurde im Rahmen der Gründung des ITV versäumt. Erst im Zuge der Betriebs-

aufnahme wurden Investitionsstaus bei einigen Trägern offenbar. Dies führte zu ungeplanten Mehraufwänden.

Die fehlende Ist-Aufnahme verhindert nicht nur eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Auch eine Evaluation gestaltet sich in Ermangelung von Vergleichswerten schwierig. Im Rahmen einer Erfolgskontrolle sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch während und nach Abschluss einer Maßnahme durchzuführen. Es muss evaluiert werden, ob und in welchem Umfang das angestrebte Ziel erreicht wurde und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

9.3.2 **IT-Zweckverband Kommunit**

Der Kreis Pinneberg und die Stadt Quickborn haben 2007 konkrete Planungen zur Kooperation im IT-Bereich aufgenommen. Hierdurch sollte den steigenden Anforderungen an die Informationstechnik begegnet sowie ein wirtschaftlicher und qualitativ hochwertiger IT-Betrieb für die Zukunft sichergestellt werden.

In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung⁵⁰ wurde der IT-Betrieb durch den Zweckverband der fortgesetzten Aufgabenwahrnehmung durch die Kooperationspartner gegenübergestellt. Hiernach konnte kein monetärer Vorteil zugunsten des Zweckverbands prognostiziert werden. Die Erwartungshaltung an den gemeinsamen IT-Betrieb fokussierte sich stattdessen auf eine höhere Wertschöpfung, die durch Synergien und Qualitätsverbesserungen erreicht werden sollte.

Mit Wirkung zum 01.01.2008 haben der Kreis Pinneberg und die Stadt Quickborn gemäß § 2 GkZ den IT-Zweckverband Kommunit gebildet und ihm die Aufgaben in Zusammenhang mit der Informations- und Kommunikationstechnik übertragen. Als Ziele des Zweckverbands nennt der öffentlich-rechtliche Vertrag⁵¹

- Reduzierung der Kosten,
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsstellen,
- Erleichterung der Kontakte zwischen Verwaltung und Bürgern/Wirtschaft,
- Straffung der verwaltungsinternen Prozesse,
- Verbesserung der Dienstleistungsqualität sowie
- Erhöhung der Transparenz des Verwaltungshandelns.

⁵⁰ „Ergebnis des Vergleiches der Aufwendungen der Kooperationspartner bei getrennter Aufgabenwahrnehmung und im Zweckverband (Auszug aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung), Stand: 25.10.2007“, Anlage 4 der Vorlage Nr. VO/RII04.07.001 für den Hauptausschuss des Kreises Pinneberg vom 24.10.2007.

⁵¹ Öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen der Stadt Quickborn und dem Kreis Pinneberg, veröffentlicht unter <http://www.kommunit.de> → Rubrik „Der Zweckverband“, Menüauswahl „Satzung“.

Die Verbandsmitglieder haben ihre Hard- und Software auf Kommunit übertragen und ihr IT-Personal zur Verfügung gestellt. Die Betriebsübernahme ist zum 01.01.2009 erfolgt. Die Kosten des gemeinsamen IT-Betriebs werden im Wege einer Verbandsumlage auf die Mitglieder verteilt.

Der IT-Zweckverband ist auf Wachstum ausgelegt, dabei beschränkt er sich nicht auf die Kreisgrenzen. Zum 01.03.2012 ist das Amt Rantzau beigetreten, seit 01.01.2014 ist die Gemeinde Kronshagen Verbandsmitglied.

9.3.2.1 Gremien

Die Verbandsversammlung ist die Interessenvertretung der Verbandsmitglieder. Sie beschließt über wesentliche Angelegenheiten wie z. B. Satzungsänderungen, die Festsetzung der Verbandsumlage, die Feststellung der Jahresrechnung und die Aufstellung der Wirtschaftspläne.

Ein Verwaltungsausschuss soll die Verbandsverwaltung kontrollieren und hat darüber hinaus weitere Aufgaben, die vor allem die vertragsgebundene Zusammenarbeit mit Dritten betreffen (z. B. Entscheidungen über Rahmenverträge, Mitarbeit in Entwicklungs- und Programmierverbänden, Festlegung von Gemeinschaftsverfahren und Anmietung von Räumlichkeiten). Er ist entsprechend der Zusammensetzung der Verbandsversammlung paritätisch besetzt.

Darüber hinaus haben die Verbandspartner mit der IT-Kommission ein internes Gremium gebildet, um sich über Kooperations- und Harmonisierungsfelder auszutauschen.

9.3.2.2 Finanzierung

Die Verbandsmitglieder haben ihre Hard- und Software unentgeltlich auf den Zweckverband übertragen und bei Gründung ein Stammkapital in Höhe von 25 T€ entrichtet. Dies hat sich in den Folgejahren durch weitere Beitritte erhöht. Eine Inventur ist beim Kreis Pinneberg vor der Vermögensübertragung unterblieben. Kommunit hat diese erst ein Jahr nach Betriebsaufnahme zum Jahreswechsel 2009/2010 durchgeführt.

Der IT-Betrieb und neue IT-Projekte werden über eine Verbandsumlage finanziert. Die Höhe der Umlage richtet sich nach der verursachergerechten Verteilung der IT-Betriebskosten sowie der in Auftrag gegebenen IT-Projekte. Sie ist in vierteljährlichen Abschlägen zu entrichten. Eine Spitzabrechnung am Jahresende findet hinsichtlich der IT-Betriebskosten nicht statt. Nicht verbrauchte IT-Projektmittel werden in das Folgejahr übertragen. Überschüsse werden regelmäßig einer Investitionsrücklage zugeführt. Außerplanmäßige Aufwände, die nicht in der Umlage berück-

sichtigt wurden, rechnet Kommunit mit den Verbandsmitgliedern über Leistungsscheine gesondert ab.

9.3.2.3 Steuerung und Controlling

Neben der IT-Strategie gehören die IT-Steuerung und das Controlling zu den Aufgaben, die nicht auf einen Dienstleister verlagert werden können (siehe Tz. 4.3). Der Kreis Pinneberg hat hierfür eine IT-Koordinierungsstelle eingerichtet. Sie bildet die Verbindung zwischen Kreisverwaltung und IT-Zweckverband.

Grundvoraussetzung für eine wirksame Steuerung und ein Controlling ist die Definition des Soll-Zustands. Die Verbandsmitglieder haben die von Kommunit im Rahmen des IT-Outsourcings erwarteten Leistungen nicht im Detail beschrieben. Die Verbandssatzung umreißt nur grob das Gesamtspektrum der Aufgaben. Danach soll Kommunit *„die in Zusammenhang mit der Informations- und Kommunikationstechnik erforderlichen Dienstleistungen als Beratungs-, Organisations-, Hard- und Softwareverbund“* erbringen. Insbesondere ist der Zweckverband zuständig für

- *„Information und Beratung in allen Angelegenheiten der Informationstechnik,*
- *Erstellung, Fortführung und Umsetzung von Konzepten zum Einsatz und der weiteren Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik entsprechend den Anforderungen der Verbandsmitglieder.“*

Bei Gründung des Zweckverbands fehlten eine Reihe von verbindlichen Vereinbarungen, z. B.

- welche Hardware auf den IT-Zweckverband übertragen werden sollte,
- welche Verfahren der Zweckverband konkret zu betreiben hat,
- wie sich Aufgaben und Zuständigkeiten verteilen,
- wie ein Standard-IT-Arbeitsplatz ausgestaltet werden soll,
- welche Reinvestitionszyklen die Verbandsmitglieder erwarten,
- welcher Service-Level zu erbringen ist,
- welche Berichtspflichten es gibt,
- wie Projekte priorisiert werden und
- anhand welcher Kennzahlen die Leistung des Zweckverbands gemessen werden soll.

Einige dieser Mängel wurden zwischenzeitlich behoben. Zum Jahreswechsel 2009/2010 wurde im Rahmen einer Inventur der Hardwarebestand ermittelt. Der Leistungsumfang eines Standard-IT-Arbeitsplatzes wurde 2010 definiert. Im Frühjahr 2012 hat Kommunit den Verbandsmitgliedern den Entwurf einer Service-Level-Vereinbarung vorgelegt. Dieser wurde jedoch bislang noch nicht durch die Verbandsgremien verabschiedet. Regelungen bzgl. Aufgaben und Zuständigkeiten im IT-Umfeld wurden 2013 lediglich kreisverwaltungsintern in einer IT-Dienstanweisung festgeschrieben.

Mit dem IT-Outsourcing hat der Kreis Pinneberg die bisher dezentral in den Fachbereichen veranschlagten IT-Budgets zentralisiert. Dadurch wurde eine wesentliche Voraussetzung für ein Controlling der IT-Mittel geschaffen. IT-Projekte werden von den Fachbereichen initiiert und die Mittel hierfür nach kreis- und verbandsinterner Abstimmung als Bestandteil der Verbandsumlage Kommunit bereitgestellt. Das anschließende Projektcontrolling ist verbesserungsbedürftig. Der maßnahmenbezogene Mittelabfluss ist nicht transparent. Projektgebundene Mittel werden nach Bedarf innerhalb des Kundenbudgets umgeschichtet. Erst nach Projektabschluss werden die Gesamtkosten kommuniziert.

Der Kreis Pinneberg hat erste Ansätze entwickelt, um seiner Steuerungs- und Controllingverantwortung gegenüber dem IT-Zweckverband gerecht zu werden. Quartalsberichte und regelmäßige Monatsgespräche sind geeignet, um einen regelmäßigen Informationsfluss zwischen Kreisverwaltung und Dienstleister sicherzustellen. Gleichwohl bleibt einiges zu tun, um den Erfolg des IT-Outsourcings objektiv messbar zu machen. Aufgaben und Verantwortlichkeiten müssen schriftlich fixiert werden. Die Kreisverwaltung muss ihre Verantwortung für IT-Projekte intensiver wahrnehmen und darf sich nicht auf die Steuerung durch Kommunit verlassen. Darüber hinaus empfiehlt der LRH, Kennzahlen zu definieren und ein regelmäßiges Benchmarking zur Ermittlung der Leistungsqualität zu etablieren.

9.3.2.4 **Aufgabenübertragung noch nicht abschließend geregelt**

Die Mitglieder des IT-Zweckverbands haben die Aufgabe des operativen IT-Betriebs auf Kommunit übertragen. Damit hat Kommunit die Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung übernommen, während die Verantwortung für die gespeicherten Daten bei den Verbandsmitgliedern verbleibt. Zu einer ordnungsgemäßen Datenverarbeitung zählt auch die Verfahrensdokumentation, insbesondere das Führen von Verfahrensakten.

Kommunit ist als technischer IT-Dienstleister aufgestellt. Die fachliche Betreuung der IT-Verfahren (z. B. Anwenderunterstützung, Benutzer- und Berechtigungsverwaltung, Verfahrenstest) wird von den Verbandsmitgliedern wahrgenommen. Damit fehlt Kommunit das notwendige verfahrensspezifische Know-how, um Verfahrensakte in Eigenregie zu führen. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist dies nur in Kooperation mit den Verfahrensbetreuern der Verbandsmitglieder möglich.

Der Kreis Pinneberg hat in seiner IT-Dienstanweisung⁵² geregelt, dass die Verfahrensakte übergangsweise von den Fachbereichen zu pflegen sind. Zielvorstellung sind elektronische Verfahrensakte, die gemeinsam von Kommunit und den Verfahrensbetreuern geführt werden. Die hierfür erfor-

⁵² IT-Dienstanweisung des Kreises Pinneberg, Version 1.2, Stand: 09.07.2013.

derlichen technischen und organisatorischen Regelungen befanden sich im Februar 2014 noch in Entwicklung.

9.3.2.5 Harmonisierung der Fachanwendungen

Im Vergleich zu einer IT-Kooperation auf Kreisebene ist das Potenzial für eine Harmonisierung der IT-Fachverfahren zwischen Kreis und Kommunen deutlich geringer. Ämter, Städte und Gemeinden verwenden aufgrund des unterschiedlichen Aufgabenspektrums andere IT-Verfahren als ein Kreis.

Für die Einführung einheitlicher Fachverfahren im IT-Zweckverband Kommunit bieten sich vor allem Querschnittsbereiche, wie Finanzen und Personalwirtschaft, sowie der Sozialbereich an. Diese Kernverfahren sind üblicherweise über Schnittstellen mit anderen Fachanwendungen verknüpft. Entsprechend komplex kann sich eine Umstellung auf ein einheitliches Verfahren gestalten. Diesen Aufwand vor Augen wird die Harmonisierung zentraler Verfahren von den Kommunen nur mit geringer Priorität verfolgt.

Die IT-Kommission befasst sich regelmäßig mit der Analyse von Synergiepotenzialen. Bisher nutzen die Verbandsmitglieder nur vereinzelt gemeinsame Fachverfahren (Finanzverfahren, Ratsinformationssystem). Nennenswerte Einspareffekte konnten nicht erzielt werden.

Zumindest ein Teil der von Kommunit für die Verbandsmitglieder betriebenen IT-Verfahren muss harmonisiert werden. Die Zentralisierung des IT-Betriebs und die Standardisierung der Hardware können nur erste Schritte auf dem Weg zu einem wirtschaftlichen IT-Betrieb unter dem Dach des IT-Zweckverbands sein.

9.3.3 Kreise als IT-Dienstleister für kreisangehörige Kommunen

Alle Kreise kooperieren im IT-Bereich mit kreisangehörigen Kommunen. Das von den Kreisen angebotene Leistungsspektrum ist breit gefächert, es umfasst z. B.

- Vernetzung von kommunalen Standorten über Kreisnetze,
- Server-Hosting und -Housing,
- IT-Betreuung,
- E-Mail und Internetzugang,
- Hosting von Internet-Auftritten,
- gemeinsamer GIS-Betrieb sowie
- gemeinsamer Betrieb von Fachverfahren.

Das Engagement der Kreise ist dabei unterschiedlich stark ausgeprägt. Eine Vorreiterrolle hat, wie bereits bei der IT-Prüfung 2004, der Kreis Plön inne. Er stellt den kreisangehörigen Kommunen 27 unterschiedliche IT-Dienstleistungen zur Verfügung (Stand: 21.01.2014). Andere Kreise sind

deutlich zurückhaltender. So beschränkte sich z. B. der Kreis Herzogtum Lauenburg bisher auf den Betrieb einer GIS-Kopfstelle für die Kommunen. Eine Kooperation mit der Stadt Ratzeburg war Anfang 2014 in Planung.

Die von den Kreisen genannten Gründe für das unterschiedliche Engagement sind vielschichtig. Die IT hat in den vergangenen Jahren alle Verwaltungsbereiche durchdrungen. Sie ist essenziell für einen funktionierenden und wirtschaftlichen Verwaltungsbetrieb. Wie bei den Kreisen, so gibt es auch bei den Ämtern, Städten und Gemeinden Widerstände, diese zentrale Funktion aus der Hand zu geben (siehe Tz. 9.2.4). Zudem werden Synergieeffekte aufgrund der geringen Schnittmenge auf Ebene der Fachverfahren oftmals infrage gestellt. Vonseiten einiger Kreise wurde angegeben, dass aufgrund knapper personeller Ressourcen die Kapazitäten für eine Unterstützung der Kommunen begrenzt sind.

Der LRH hat stichprobenartig die Verträge zur interkommunalen Zusammenarbeit zwischen Kreisen und Kommunen geprüft. Dabei sind Mängel bei der Vertragsgestaltung und beim Controlling offenbar geworden.

Viele der vorgelegten Verträge wurden zu Beginn der 2000er-Jahre geschlossen und seither nicht evaluiert. Insbesondere wird nicht verifiziert, ob die zugrunde liegenden Rahmenbedingungen weiterhin gelten und festgesetzte Entgelte auskömmlich sind. In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen bei der Entgeltermittlung alle Kostenfaktoren berücksichtigt werden. Dies schließt beim gemeinsamen Betrieb von Fachverfahren auch den Betreuungsaufwand durch die Fachdienste ein.

Erbringt ein Kreis für die Kommunen IT-Dienstleistungen, so muss geprüft werden, ob eine Auftragsdatenverarbeitung nach § 17 LDSG vorliegt. Gegebenenfalls sind hierfür spezielle vertragliche Regelungen erforderlich. Diese fehlen häufig (siehe Tz. 5.4).

Ergänzt werden muss das Vertragswerk um Prozessdefinitionen, die geeignet sind, einen ordnungsgemäßen IT-Betrieb zu gewährleisten, z. B. für

- Installation von Updates,
- Datensicherung,
- Fernwartung,
- Benutzer- und Berechtigungsverwaltung sowie
- Verfahrenstest und Freigabe.

Dies wird von den Kreisen und Kommunen kaum beachtet. Vieles geschieht auf Zuruf. Im Ergebnis ist die Datenverarbeitung häufig nicht ordnungsgemäß. Dies betrifft insbesondere die Benutzer- und Berechtigungsverwaltung in gemeinsam betriebenen Fachverfahren. Die in diesen Fällen regelmäßig beim Kreis angesiedelte Verfahrensbetreuung wird nur selten über Personalabgänge bei den Kommunen informiert. Eine Berechtigungsanpassung kann daher nicht oder nur verspätet erfolgen.

Der gemeinsame Verfahrensbetrieb ist technisch unterschiedlich umgesetzt. Im einfachen Fall verwenden Kreis und Kommunen zwar das gleiche Fachverfahren, jedoch in eigenständigen Instanzen. Verfahrensupdates können so für jede Instanz getrennt voneinander durchgeführt werden. In der komplexeren Variante verwenden Kreis und Kommunen dieselbe Verfahrensinstanz (z. B. beim Sozialverfahren LÄMMkom). Verfahrensupdates betreffen damit alle datenverarbeitenden Stellen gleichermaßen und können nicht selektiv durchgeführt werden. In der Konsequenz dürfen Updates nur dann im Produktionsbetrieb verwendet werden, wenn alle datenverarbeitenden Stellen die Freigabe erteilt haben. Dies wird von den Kreisen meist außer Acht gelassen. Die Kommunen sind i. d. R. nicht in das Test- und Freigabeverfahren des Kreises eingebunden. Die Produktivsetzung erfolgt ohne formelle Freigabe der Kommunen. Ihnen wird damit suggeriert, dass die Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung allein in der Verantwortung des Kreises liegt. Dies ist ein Trugschluss (siehe Tz. 5).

Kreise und Kommunen müssen Prozesse entwickeln, die einen ordnungsgemäßen Verfahrensbetrieb sicherstellen. Dies lässt sich über kooperative Tests und Freigabeempfehlungen seitens der Kreise wirtschaftlich gestalten.

9.4 **Kommunen erst ab 2012 Miteigentümer von Dataport**

Zum 01.01.2004 ist Dataport als gemeinsamer IT-Dienstleister der Freien und Hansestadt Hamburg und des Landes Schleswig-Holstein gegründet worden. Anders als bei der Vorgängerinstitution Datenzentrale Schleswig-Holstein hielten die Kommunen zunächst keinen „eigenen“ Miteigentumsanteil an Dataport. Der „kommunale Anteil“ von 50 % am schleswig-holsteinischen Teil des Stammkapitals von Dataport wurde vom Land Schleswig-Holstein verwaltet. Die Zusammenarbeit wurde im Innenverhältnis durch eine Vereinbarung zwischen den kommunalen Landesverbänden und dem Land Schleswig-Holstein geregelt. Die schleswig-holsteinischen Kommunen konnten Dataport nur auf Basis eines Ausschreibungsverfahrens vergaberechtskonform beauftragen.

2006 sind die Länder Freie Hansestadt Bremen und Mecklenburg-Vorpommern weitere Träger von Dataport geworden. Mit dem Beitritt des Landes Niedersachsen zu Dataport zum 01.01.2010 wurde im Staatsvertrag⁵³ auch eine Öffnungsklausel für die Beteiligung u. a. kommunaler Träger an Dataport vereinbart. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 4 und 5 Staatsvertrag können Trägerländer mit Zustimmung des Verwaltungsrats ihre Trägerschaft an Dataport einschließlich ihrer Beteiligung am Stammkapital teilweise durch öffentlich-rechtlichen Vertrag an Körperschaften, Anstalten

⁵³ Staatsvertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein, der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Niedersachsen über den Beitritt des Landes Niedersachsen zur rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Dataport“.

und Stiftungen des öffentlichen Rechts in ihrem Hoheitsgebiet übertragen. Begründet wurde diese Öffnung mit der Möglichkeit, Aufträge als vergaberechtsfreie Inhouse-Geschäfte an Dataport vergeben zu können.

Die Verhandlungen zwischen Kommunen, kommunalen Landesverbänden und dem Land Schleswig-Holstein über die Ausgestaltung der Zusammenarbeit und Haftungsfragen haben sich bis ins 3. Quartal 2011 hingezogen. Der IT-Verbund Schleswig-Holstein Anstalt öffentlichen Rechts, im Weiteren ITVSH, wurde am 28.10.2011 von zunächst 42 Kommunen gegründet. Mit der Übertragung von 50 % am schleswig-holsteinischen Anteil des Dataport-Stammkapitals sind die dem ITVSH beigetretenen Kommunen zum 01.01.2012 Träger von Dataport geworden.

Mit dem Beitritt des Landes Sachsen-Anhalt zu Dataport rückwirkend zum 01.01.2013 ist der ITVSH jetzt einer von 7 Trägern Dataports.

Erst seit dem 01.01.2012 steht den Kommunen grundsätzlich die Möglichkeit offen, Dataport vergaberechtsfrei im Rahmen einer Inhouse-Vergabe mit Beschaffungen und Dienstleistungen zu beauftragen. Inhouse-Vergaben an Dataport sind allerdings nur dann vergaberechtskonform, wenn die Beschaffungsvorgänge erst nach dem Beitritt der Kommune zum ITVSH initiiert wurden (siehe Tz. 10.3). Die Kommunen können im Einzelfall über eine Beauftragung von Dataport entscheiden und sind nicht zur Abnahme von Leistungen verpflichtet.

Das Stammkapital des ITVSH wächst mit der Zahl der Mitglieder. Die Höhe der Stammeinlage ist an die Einwohnerzahl der beitretenden Kommunen gekoppelt.

Zum 01.01.2014 waren dem ITVSH ca. 70 Kommunen beigetreten⁵⁴, darunter die Kreise

- Dithmarschen,
- Herzogtum Lauenburg,
- Plön,
- Rendsburg-Eckernförde,
- Segeberg,
- Stormarn sowie
- der ITV Stormarn und
- Nordbits.

Dem Beitritt neuer Mitglieder müssen gemäß § 19 d Abs. 4 GkZ alle übrigen Träger zustimmen. Neue Mitglieder werden im Rahmen der zweimal jährlich stattfindenden Verwaltungsratssitzungen aufgenommen, Beitritts-

⁵⁴ Quelle: Organisationssatzung ITVSH vom 01.01.2014, veröffentlicht unter <http://www.itvsh.de/ueberuns/ZahlenDatenFakten/Seiten/Satzung.aspx>.

gesuche müssen 4 Wochen vor den Sitzungen mit der Beschlussfassung der kommunalen Gremien vorgelegt werden.

Dataport unterstützt den ehrenamtlichen ITVSH-Vorstand bei der Geschäftsführung. Seitens Dataport wird eingeräumt, dass in mehreren Fällen über Beitrittsgesuche von zukünftigen Mitgliedern entschieden wurde, obwohl die formalen Voraussetzungen fristgerecht nicht vorlagen. Der Verwaltungsrat hat in diesen Fällen auf der Basis von Absichtserklärungen einen „Vorratsbeschluss“ zur Zustimmung getroffen, der nach Eintreten der formalen Voraussetzungen (z. B. Beschluss der kommunalen Gremien) bzw. zum beantragten Zeitpunkt wirksam wurde.

Der LRH hat Dataport auf die vergaberechtlichen Konsequenzen des Beitrittszeitpunkts zum ITVSH hingewiesen und empfohlen, die Bearbeitung von Beitrittsgesuchen revisionssicher zu dokumentieren.

Mit dem ITVSH wurde eine wesentliche Voraussetzung für die vergaberechtsfreie Ablösung des in den Kommunen verbreiteten Personalabrechnungsverfahrens PERMIS-A durch die Nachfolgelösung KoPers geschaffen (siehe Tz. 8.2).

9.5 Einsatz von Fördermitteln für Lizenzen?

9.5.1 Verschiedene „Fördertöpfe“ für IT im kommunalen Bereich

Der Bund hat mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz⁵⁵ vom 02.03.2009 insgesamt 10 Mrd. € als Finanzhilfe für Kommunen und Länder zur Verfügung gestellt, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Art. 104 b Abs. 1 Ziff. 1 Grundgesetz abzuwehren (sog. Konjunkturpaket II-Mittel). Förderfähig sind neben Investitionen in u. a. die Bildungsinfrastruktur, Krankenhäuser und kommunale Straßen nach § 3 Abs. 1 Ziff. 2 e ZulnVG auch Investitionen der Länder und Kommunen in Informationstechnologie. Die Einzelheiten des Verfahrens werden in einer Verwaltungsvereinbarung geregelt. Das Land Schleswig-Holstein hat die Bedingungen für die Vergabe von Konjunkturpaket II-Mitteln in einer Rahmenrichtlinie⁵⁶ konkretisiert.

Gemäß Anlage 6 Ziff. 1 der RRili ZulnVG besteht derwendungszweck im Bereich Informationstechnologie darin, Maßnahmen zu fördern, die die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Institutionen oder mit dem Bürger bzw. Unternehmen bei der Umsetzung von Bundesrecht durch IT verbes-

⁵⁵ Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz - ZulnVG) vom 02.03.2009, BGBl. I S. 416, 428, zuletzt geändert durch Art. 3 b des Gesetzes vom 27.05.2010, BGBl. I S. 671.

⁵⁶ Rahmenrichtlinie zur Umsetzung der im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes gewährten Finanzhilfen für Maßnahmen der Kommunen und von Dritten in Schleswig-Holstein (RRiliZulnVG), Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 16.03.2009 - VI 203, Gl. Nr. 6609-3, Amtsbl. Schl.-H S. 368 ff.

sern. Gegenstand der Förderung sind nach Anlage 6 Ziff. 2 der RRili Zu-InvG investive Maßnahmen der Kommunen und Dritter zur Entwicklung und Umsetzung von eGovernment-Lösungen. Nicht investive Aufwendungen wie Beratungsleistungen oder Konzeptstellungen sind ebenfalls förderfähig, wenn sie der Vorbereitung oder Umsetzung von investiven Maßnahmen dienen. Für Maßnahmen im Förderbereich „Sonstige Informationstechnologie“ standen in Schleswig-Holstein insgesamt rund 4 Mio. € zur Verfügung. In 2011 zu fördernde Maßnahmen mussten vor dem 31.12.2010 begonnen werden und bis zum 31.12.2011 abgeschlossen sein.

Daneben weist das Land seit mehreren Jahren Mittel für kommunale IT im Landshaushalt aus. Aus dem Kommunalen Investitionsfonds werden jährlich 1 Mio. € zweckgebunden zur Finanzierung von Maßnahmen des KomFIT zur gemeinde- und kreisübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich der IT bereitgestellt.

Das Land hat sich in einer Vereinbarung⁵⁷ mit den kommunalen Landesverbänden vom 28.11.2008 zu einer Infrastrukturverantwortung des Landes auch für die kommunale IT bekannt. Das Land leistet seit 2009 einen Beitrag zur IT-Harmonisierung der kommunalen IT-Infrastrukturen auf Grundlage des E-Government-Gesetzes des Landes. Seit 2009 wurden im Landshaushalt insgesamt 13 Mio. € für diese Zwecke zur Verfügung gestellt. Nicht verbrauchte Mittel konnten einer Rücklage „IT-Harmonisierung“ zugeführt werden. In einer „Zielvereinbarung zur Harmonisierung der IT-Infrastruktur“ haben Land und kommunale Landesverbände die prioritär zu fördernden Projekte und die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit konkretisiert. Die Zielvereinbarung wurde 2009, 2011 und 2012 fortgeschrieben. Neben Projekten im Zusammenhang mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie wurden z. B. Maßnahmen wie die Entwicklung eines Konzepts für einen „Kommunalen Standard IT-Arbeitsplatz“ aus IT-Harmonisierungsmitteln finanziert.

Anträge auf Mittel aus dem Konjunkturpaket II und auf IT-Harmonisierungsmittel werden vom Zentralen IT-Management bearbeitet.

9.5.2 **Von der Zukunftsbörse bis zu „Schleswig-Holstein on Sharepoint“**

Land und kommunale Landesverbände haben sich ab April 2010 in einer sog. Konzeptbörse „Zukunftsfähige Städte“, im Weiteren Zukunftsbörse, mit verschiedenen Aspekten der Zusammenarbeit von Land und Kommunen beschäftigt. Eine von 4 Arbeitsgruppen hat sich mit dem Themenbereich „Optimierung der kommunalen Verwaltung durch IT-Nutzung“ befasst. Neben den Auswirkungen der Verankerung von IT in Art. 91 c des Grundgesetzes zum 01.04.2010 wurden u. a. die Fortschreibung der IT-

⁵⁷ Erläuterung im Haushaltsplan 2014 zu Ausgaben im Kapitel 1403.

Harmonisierungsvereinbarung nach Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie und die Verwendung von Konjunkturpaket II-Mitteln für IT-Projekte behandelt. Der LRH war beratend in der Zukunftsbörse vertreten.

Aus der Zukunftsbörse ist das Gemeinschaftsprojekt „Schleswig-Holstein on Sharepoint“ (SHonSh) hervorgegangen, mit dem eine Kooperationsplattform zur Steuerung von verwaltungsinternen und -übergreifenden Vorgängen und Prozessen auf Basis von Microsoft Sharepoint eingerichtet werden sollte. Der Projektauftrag wurde am 01.11.2010 vom Land und den kommunalen Landesverbänden unterzeichnet. Im Zusammenhang mit diesem Projekt sollten auch Lizenzen beschafft werden. Das Projekt „SHonSh“ wurde 2011 nach Abschluss der Vorprojektphase nicht mehr weiterverfolgt.

9.5.3 **Beantragung von Fördermitteln für Lizenzen**

Das KomFIT hat am 09.12.2010 einen Antrag auf Gewährung einer Zuwendung nach dem Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder im Förderbereich Informationstechnologie für das Projekt „IT-Kollaborationslösung der Kommunen in Schleswig-Holstein“ gestellt. Im *„Rahmen des aus KP II-Mitteln zur Verfügung stehenden Finanzvolumens“* sollten *„Software-Lizenzen für eine maximale Anzahl von Arbeitsplätzen“* erworben werden, um die *„Verbesserung der landesweiten elektronischen Zusammenarbeitsfähigkeit der Kommunalverwaltungen in Schleswig-Holstein auf Basis einer Standardsoftware“* zu erreichen. Welche Arten von Lizenzen, in welchem Umfang und zu welchen Konditionen benötigt werden, stand noch nicht fest. Diese Kerninformationen sollten erst im Rahmen der Machbarkeitsuntersuchung zu „SHonSh“ bis Mitte 2011 ermittelt werden. Um den laut Förderrichtlinie notwendigen Maßnahmenbeginn in 2010 sicherzustellen, kündigte das KomFIT an, bis zum Jahresende eine Online-Umfrage zu vorhandenen Office-Lizenzen extern zu vergeben und Dataport mit der Durchführung eines Beschaffungsverfahrens für Lizenzen zu beauftragen. Das KomFIT hat in dem Antrag ein Gesamtvolumen von 1.851.000 € und eine Förderquote von 75 % beantragt. Die restlichen 25 % sollten aus Eigenmitteln finanziert werden.

Nachdem das Zentrale IT-Management bereits am 10.12.2010 dem vorzeitigen Maßnahmenbeginn zugestimmt hat, erging am 20.12.2010 ein Förderbescheid über die beantragte maximale Fördersumme von 1.388.250 €. Das Zentrale IT-Management sieht danach die Voraussetzungen des ZulnVG und der RRili ZulnVG als erfüllt an. Der Eigenanteil soll laut Vermerk vom 20.12.2010 aus Mitteln der Kommunen aus dem Kommunalen Investitionsfonds finanziert werden. IT-Harmonisierungsmittel sollen für die Lizenzbeschaffung nicht bereitgestellt werden.

Das KomFIT hat am 21./22.12.2010 die erforderlichen Aufträge u. a. an Dataport erteilt, um den Maßnahmenbeginn in 2010 zu initiieren.

9.5.4 **Schleppende Abwicklung der Lizenzbeschaffung 2011 und „Verschiebung“ von Mitteln zwischen Förderprojekten**

Die Online-Umfrage bei den Kommunen wurde zwischen März und Mai 2011 durchgeführt. Das Zentrale IT-Management hat das KomFIT im September 2011 auf das bevorstehende Ende des Förderzeitraums hingewiesen.

Die Verhandlungen über die zu beschaffenden Lizenzen und die Konditionen mit Dataport und den Lieferanten dauerten im Oktober 2011 noch an. Die ausgehandelten Konditionen hätten die vom KomFIT beabsichtigte „Ausstattung einer maximalen Anzahl von Arbeitsplätzen“ nicht ermöglicht.

Das Zentrale IT-Management hat eine zusätzliche Verwendung von IT-Harmonisierungsmitteln für die Lizenzbeschaffung im Oktober 2011 abgelehnt. Daraufhin hat das KomFIT im November 2011 wiederholt eine „Verschiebung“ von Mitteln aus anderen mit Konjunkturpaket II-Mitteln geförderten Projekten zugunsten des Projekts zur Lizenzbeschaffung beantragt. Insgesamt wurden 680.952,07 € auf das Projekt „Lizenzbeschaffung für IT-Kollaboration“ übertragen. Die Fördersumme erhöhte sich auf 2.069.202,07 €, der Eigenanteil entsprechend auf 689.734,02 €. Damit standen insgesamt 2.758.936,09 € für den Lizenzerwerb zur Verfügung.

Das KomFIT hat am 08.11.2011 eine Umfrage in den Kommunen gestartet, in denen die vorhandenen Office-Lizenzen (getrennt nach Versionen), die Anzahl der IT-Arbeitsplätze und der Bedarf an Microsoft Office 2010 Standard-Lizenzen abgefragt wurden. Die Kommunen haben einen Bedarf von fast 14.000 Lizenzen gemeldet. Mit Unterzeichnung des Antragsformulars verpflichteten sich die Kommunen dazu, die kostenfrei zur Verfügung gestellten Lizenzen bis zum 30.06.2012 zum Einsatz zu bringen. Nur wenige Kommunen haben diese Klausel nicht akzeptiert bzw. von weiteren Bedingungen abhängig gemacht.

Nach Abstimmung der Verteilungsschlüssel auf die Kommunen hat das KomFIT Dataport am 06.12.2011 beauftragt, 11.732 Office 2010 Standard-Lizenzen zu beschaffen. Das Zentrale IT-Management hat dem KomFIT am 13.12.2011 Bundesmittel im Volumen von 2.066.385,92 € angewiesen.

Dem KomFIT ist es damit gelungen, wenige Tage vor Ablauf des Förderzeitraums nahezu die gesamte Fördersumme abzurufen. Neben den Lizenzkosten wurden die Kosten der Online-Umfrage und eine von Dataport in Rechnung gestellte Bearbeitungspauschale über Konjunkturpaket II-Mittel abgerechnet. Mit gut 5.000 € waren diese Nebenkosten angesichts des Gesamtvolumens angemessen und damit auch förderfähig. Das Projekt wurde zum 30.12.2011 für abgeschlossen erklärt. Der Verwendungsnachweis wurde fristgerecht Ende März 2012 vorgelegt. Das Zentrale IT-Management hat den Verwendungsnachweis im April 2012 geprüft und

keine Beanstandungen festgestellt. Im Juni 2013 hat das Zentrale IT-Management u. a. die Projektunterlagen zur Lizenzbeschaffung an das KomFIT zurückgegeben und mitgeteilt, dass das Projekt per Plausibilitätsprüfung des Bundes akzeptiert wurde.

Nur wenige Tage nach der Beschaffung von 11.732 Lizenzen hat das KomFIT weitere 394 Office-Lizenzen zum Gesamtpreis von 89.413,28 € von Dataport erworben. Die 12.126 Lizenzen wurden summarisch in der Anlagekartei des KomFIT inventarisiert.

9.5.5 **Laxer Umgang der Kommunen mit den Lizenzen**

Mit diesen beiden Beschaffungen konnten rund 87,5 % der gemeldeten Bedarfe gedeckt werden. Die Kommunen wurden mit Schreiben vom 22.12.2011 über die nach Verteilungsschlüssel zugewiesene Lizenzzahl und die Lizenzkonditionen informiert.

Anfang 2012 hat das KomFIT noch einmal 1.734 Lizenzen erworben und mit Schreiben vom 11.01.2012 auf die Kommunen verteilt. Damit konnten die gemeldeten Bedarfe weitgehend gedeckt werden.

Der LRH erkennt an, dass das KomFIT mit der Verpflichtung zum Einsatz der Lizenzen bis zum 30.06.2012 versucht hat, eine kurzfristige Nutzung der Lizenzen zu erreichen. Dieser Ansatz ist jedoch gescheitert.

Zum einen hat das KomFIT die Kommunen, die diese Klausel nicht bestätigt haben, nicht von der Verteilung ausgeschlossen. Zum anderen hat keine Evaluation dazu stattgefunden, ob die Lizenzen tatsächlich eingesetzt werden.

Von den jetzt vom LRH geprüften 11 Kreisen haben 2 angegeben, dass die Office-Lizenzen erst im Laufe des Jahres 2013 vollständig eingesetzt wurden. In 5 Kreisen war die Office-Umstellung auch zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch den LRH 2013/2014 noch nicht abgeschlossen. Mindestens 10 % der den Kreisen kostenfrei zur Verfügung gestellten Lizenzen wurden noch nicht genutzt.

9.5.6 **Mitnahmeeffekte durch die Kommunen**

Der LRH hat bereits in der Zukunftsbörse Bedenken gegen die Verwendung von Fördermitteln für eine Lizenzbeschaffung nach dem „Gießkannenprinzip“ geäußert. Er bezweifelt weiterhin, dass eine Standardisierung der eingesetzten Bürokommunikationssoftware automatisch und ohne weitere Voraussetzungen zu einer Verbesserung der Abläufe zwischen Behörden oder mit dem Bürger bzw. Unternehmen führt.

Die Kommunen haben sich bei ihren Bedarfsmeldungen nur an der Zahl der vorhandenen IT-Arbeitsplätze orientiert und eine Volllizenzierung mit Office 2010 angestrebt. Den Meldungen lag insbesondere keine konkrete Projektplanung für die Office-Umstellung zugrunde.

Die für die Kommunen kostenfreie Bereitstellung der Lizenzen hat zu einem Mitnahmeeffekt geführt. Die Kommunen hätten die Office-Lizenzen Ende 2011 aus eigenen Mitteln nicht in diesem Umfang beschafft. Die öffentlichen Haushalte sind auf allen Ebenen kreditfinanziert, sodass dem Steuerzahler hier Kosten für die Bereitstellung der Bundesmittel entstanden sind, obwohl der entsprechende Gegenwert zum Teil bis heute als „totes Kapitel“ in den Schränken liegt. Damit wurden Steuergelder verschwendet.

Das KomFIT schreibt die Lizenzen über einen Zeitraum von 5 Jahren linear ab, sodass der jährliche Wertverlust für die Lizenzen bei über 550 T€ liegt. Durch schnelle Innovationszyklen in der IT besteht zudem das Risiko, dass die Lizenzen zum Zeitpunkt ihres verspäteten Einsatzes technisch nicht mehr aktuell oder bereits durch neuere Versionen überholt sind.

Auch bei der Finanzierung aus „fremden Töpfen“ müssen die Grundregeln für IT-Projekte eingehalten werden. Beschaffungen müssen konkrete Bedarfsanalysen zugrunde liegen. Lizenzen müssen zeitnah nach der Beschaffung ihrer Nutzung zugeführt werden. Für die damit verbundenen Umstellungsprojekte müssen die erforderlichen Personalressourcen eingeplant und bereitgestellt werden.

Die Kreise, die die Office 2010-Lizenzen auch aktuell immer noch nicht einsetzen, müssen kurzfristig Konzepte für den Einsatz der Lizenzen erarbeiten und mit einem Zeit- und Ressourcenplan hinterlegen. Die Lizenzen müssen schnellstmöglich zum Einsatz kommen.

9.5.7 **„Fördertöpfe“ für kommunale IT gehören auf den Prüfstand**

IT-Harmonisierungsmittel wurden für das Projekt „Lizenzbeschaffung für IT-Kollaboration“ nicht eingesetzt. Gleichwohl müssen Land und kommunale Landesverbände auch den Umgang mit diesen Fördermitteln für kommunale IT-Infrastruktur auf den Prüfstand stellen.

Von den zwischen 2009 und 2013 vom Land für diese Zwecke im Haushalt veranschlagten 11,5 Mio. € wurden lediglich 3,2 Mio. €⁵⁸ verausgabt. Mehr als 6 Mio. € befinden sich in der Rücklage zur IT-Harmonisierung. Damit wurden lediglich 28 % der Fördermittel in den vergangenen 5 Jahren tatsächlich für die Stärkung der kommunalen IT-Infrastruktur eingesetzt.

⁵⁸ Auswertung der Jahresrechnungen 2009 bis 2013 im SAP-Verfahren des Landes.

Auch der Verlauf der aus Konjunkturpaket II-Mitteln finanzierten Projekte macht deutlich, dass die Rahmenbedingungen für die Fördermaßnahmen zur kommunalen IT-Infrastruktur nicht stimmen. Das Projekt „Lizenzbeschaffung für IT-Kollaboration“ wurde zwar Ende 2010 initiiert, wesentliche Projektaktivitäten begannen aber erst im letzten Quartal des Jahres 2011. Die anderen aus Konjunkturpaket II-Mitteln geförderten Projekte konnten 2011 nicht entsprechend ihrer Projektplanung umgesetzt werden.

Land und kommunale Landesverbände müssen die „Zielvereinbarung zur IT-Harmonisierung“ grundsätzlich evaluieren. Die Projektliste muss kontinuierlich fortgeschrieben und an aktuelle Entwicklungen angepasst werden. Es müssen die organisatorischen und personellen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Förderprojekte valide geplant und über den gesamten Förderzeitraum kontinuierlich abgewickelt werden. Interessenskollisionen in der „kommunalen Familie“ dürfen nicht zu einer Verschleppung der Projekte führen.

Das Land muss prüfen, ob und in welcher Höhe eine weitere Bereitstellung von IT-Harmonisierungsmitteln durch das Land angesichts des augenscheinlich geringen Bedarfs der Kommunen notwendig ist. In diesem Zusammenhang muss auch über die Zukunft der Rücklage für IT-Harmonisierung entschieden werden.

Der LRH hat sich in den Bemerkungen der letzten Jahre⁵⁹ wiederholt kritisch zur Rücklagenbewirtschaftung und zum Rücklagenabbau geäußert. Zuletzt wurde vorgeschlagen, die Rücklagen grundsätzlich aufzulösen. Solange die Rücklage zur IT-Harmonisierung noch zur Verfügung steht, müssen folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Das Zentrale IT-Management muss transparent dokumentieren, für welche Fördermaßnahmen und in welchem Umfang Rücklagen gebildet werden und wofür diese verwendet werden sollen.
- Es darf keinesfalls der Eindruck entstehen, dass dem Zentralen IT-Management - und damit auch den geförderten Kommunen - in der Rücklage frei verfügbare und kurzfristig liquide Mittel zur Verfügung stehen.
- Die IT-Harmonisierungsmittel werden durch die Rücklage nur in Ausnahmefällen erhöht. Vielmehr müssen die Dienststellen die Inanspruchnahme einer Rücklage durch Einsparungen oder Mehreinnahmen grundsätzlich selbst finanzieren.

9.6

Kreisübergreifende Gremien - von anderen lernen

Die Herausforderungen, denen sich die IT in den Kommunen stellen muss, sind landesweit vergleichbar. Alle Kreise stehen vor der Aufgabe, mit

⁵⁹ Bemerkungen 2010, Nr. 6.13, Bemerkungen 2011, Nr. 7.4.2 und Bemerkungen 2013, Nr. 6.10.

knapper werdenden Ressourcen die steigenden Anforderungen des Gesetzgebers, der Selbstverwaltungsgremien, der Bürger sowie der Mitarbeiterschaft an eine moderne Verwaltung respektive einen modernen Arbeitgeber zu erfüllen. Beispielhaft seien hier im Zeitraum der örtlichen Erhebungen in mehreren Kreisen diskutierte Themen genannt:

- Einführung von Dokumenten-Management-Systemen,
- Einbindung von Tablets und Smartphones,
- elektronische Rechnungsbearbeitung,
- Einführung von Ratsinformationssystemen,
- Datenauswertungen mit Business-Intelligence-Systemen sowie
- Open Data.

Aus wirtschaftlichen Erwägungen ist es naheliegend, die konzeptionellen Grundlagen der kreisübergreifenden Themen gemeinsam zu erarbeiten, statt das Rad in jeder Kreisverwaltung neu zu erfinden. Dies wird zu selten genutzt.

Bereits seit 1999 existiert mit dem KomFIT eine gemeinsame Koordinierungs- und Beratungsstelle der kommunalen Landesverbände für den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik. Zu seinen Aufgaben zählen u. a.

- Entwicklung und Empfehlung von Standards,
- Prüfung und Zertifizierung von Software,
- Sichtung und Förderung von Innovationen im Umfeld kommunaler IT,
- Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit,
- Koordinierung von verwaltungsübergreifenden Projekten und
- Grundsatzfragen des kommunalen IT-Einsatzes.

Die Aufgabenwahrnehmung des KomFIT umfasst zu einem großen Teil koordinierende Tätigkeiten. Insbesondere die Erstellung von Standardkonzepten und die Auswahl von empfehlenswerten Fachverfahren erfordert eine Mitarbeit der kommunalen IT-Stellen. Diese ist, wie bereits in der IT-Prüfung 2004 festgestellt, ausbaufähig. Nach wie vor beteiligen sich nur einige Kreise kontinuierlich an den Arbeitsgruppen und Projekten des KomFIT.

Seit 2001 existiert ein Arbeitskreis der IT-Leiter der Kreise. Er tagt seither in unregelmäßigen Abständen. Im Zeitraum 2011 bis 2013 haben lediglich 3 Sitzungen stattgefunden. Damit dient der Arbeitskreis eher dem Erfahrungsaustausch als der Entwicklung von gemeinsamen Konzepten.

Auf fachlicher Ebene setzen sich eine Reihe kreisübergreifender Arbeitskreise mit verfahrensspezifischen IT-Themen auseinander, z. B.

- Bildung und Kultur,
- Finanzen,
- Lebensmittel,
- Bodenschutz sowie
- LÄMMkom.

Angesichts der Fülle gemeinsamer IT-Themen empfiehlt der LRH die Intensivierung der kreisübergreifenden Gremienarbeit. Dies ist nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen geboten, sondern fördert auch die Vereinheitlichung der kommunalen IT-Landschaft. Die erste Frage vor Umsetzung eines neuen IT-Vorhabens darf nicht lauten „Wie löse ich das Problem?“ sondern muss lauten „Wie machen es die anderen?“.

Die Kreise müssen sich dahingehend positionieren, ob eine strategische Neuausrichtung von KomFIT die kreisübergreifende Zusammenarbeit besser fördern kann.

Die Kreise ohne eigene IT-Stelle (Dithmarschen, Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Stormarn, Pinneberg) stehen vor der Frage, wer ihre Interessen in kreisübergreifenden IT-Gremien vertreten soll. IT-Strategie und IT-Konzeption sind originäre Aufgaben der Kreisverwaltungen (siehe Tz. 4.1). Der LRH empfiehlt daher, die mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeiter in die IT-Gremien zu entsenden. Gegebenenfalls kann zu technischen Einzelthemen Personal des jeweiligen Dienstleisters hinzugezogen werden.

9.7 **Interkommunale Zusammenarbeit - noch in den Kinderschuhen**

Die interkommunale Zusammenarbeit im IT-Bereich hat viele Facetten. Die unterschiedlichen Varianten beruhen jedoch alle auf der gemeinsamen Vorstellung, durch eine Kooperation Kosten zu sparen.

In der Gesamtbetrachtung hat bisher kein Kooperationsmodell zu einer spürbaren Haushaltsentlastung geführt. Ein Wirtschaftlichkeitsnachweis scheitert meist bereits an der fehlenden Bestandsaufnahme vor Beginn der Kooperation. Zudem werden in den ersten Jahren einer Kooperation Synergieeffekte regelmäßig durch hohe Anfangsinvestitionen aufgezehrt. Kooperation benötigt Vertrauen und die Bereitschaft, sich von Aufgaben zu trennen. Beides ist auf allen Verwaltungsebenen nicht in hinreichendem Maße vorhanden und häufig Ursache für gescheiterte Kooperationsverhandlungen. Die IT ist Dreh- und Angelpunkt einer modernen Verwaltung. Viele Verwaltungsleitungen befürchten einen Kontrollverlust und unberechtigte Datenzugriffe, wenn sie auf eine IT in Eigenleistung ganz oder teilweise verzichten. Wegfallende Aufgaben führen darüber hinaus bei den Betroffenen häufig zu Existenzängsten. Bereits im Vorwege einer Kooperation sind daher Maßnahmen erforderlich, um das Kooperationsvorhaben in die richtigen Bahnen zu lenken. Hierzu zählen z. B.

- valide Ist-Aufnahme,
- präzise Ziel- und Leistungsbeschreibung,
- angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,
- Vereinbarung von Meilensteinen,
- Einbindung aller betroffenen Bereiche,
- Vorabklärung aller rechtlichen Fragestellungen (Datenzugriffe),
- Implementierung von Steuerungs- und Controllingmechanismen,

- projektbegleitendes Changemanagement sowie
- regelmäßige Erfolgskontrollen.

Im Fokus der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen Kreisen und Kommunen steht bisher in erster Linie der gemeinsame IT-Betrieb in einem zentralen Rechenzentrum. Hierdurch wurden bisher keine nennenswerten Einsparungen bei den Kreisen erzielt. Allenfalls haben sich die Leistungsqualität und der Nutzwert erhöht. Gleichwohl ist die im Zuge des gemeinsamen IT-Betriebs vorangetriebene Standardisierung der Basisinfrastruktur (IT-Arbeitsplätze, Server, Datenbanken, Speichersysteme, Betriebssysteme und Netzwerkkomponenten) Grundvoraussetzung für weitere Konsolidierungsschritte in der kommunalen IT.

Hier ist in erster Linie die Harmonisierung der Fachverfahren zu nennen. Der LRH hat zuletzt im Kommunalbericht 2008 seiner Forderung nach einer Vereinheitlichung der Fachverfahren Nachdruck verliehen.⁶⁰ Seither hat sich in diesem Bereich nur wenig getan (siehe Tz. 8). Der Parallelbetrieb unterschiedlicher IT-Anwendungen für gleichgelagerte Aufgaben ist unwirtschaftlich und in einem IT-Verbund allenfalls für eine Übergangszeit tolerierbar. Darüber hinaus erschwert ein heterogenes Softwareumfeld die Umsetzung aktueller und künftiger Anforderungen an die kommunale IT. Zentrale Systeme wie z. B. Dokumenten-Management-Software oder Business-Intelligence-Anwendungen lassen sich in konsolidierten Softwareumgebungen mit geringerem Aufwand implementieren. Neue Anforderungen an die öffentliche IT, wie z. B. die Bereitstellung maschinenlesbarer Datenbestände (Open Data), bedingen für eine wirtschaftliche Umsetzung ebenfalls eine homogene Daten- und Verfahrensstruktur.

Die interkommunale Zusammenarbeit im IT-Bereich steckt vielerorts noch in den Kinderschuhen. Es ist jedoch absehbar, dass sich der Trend zur Zentralisierung fortsetzen wird. Insbesondere kleinere Städte und Gemeinden stehen nicht vor der Frage, wie der IT-Betrieb kostengünstiger organisiert werden kann, sondern müssen sich damit auseinandersetzen, wie in Zukunft überhaupt ein ordnungsgemäßer Betrieb gewährleistet werden soll. Die steigende IT-Komplexität macht nicht vor kleinen Verwaltungseinheiten halt. Gleichzeitig wird es immer schwieriger, mit dem begrenzten Personalbudget der öffentlichen Hand qualifiziertes IT-Personal zu rekrutieren.

Die Empfehlung des LRH, die kommunale Zusammenarbeit auszuweiten und auf eine Vereinheitlichung der Fachverfahren hinzuwirken, hat daher nach wie vor Bestand.

⁶⁰ Kommunalbericht 2008 des LRH, veröffentlicht unter <http://www.landesrechnungshof-sh.de/de/29/kommunalbericht-2008.html>.

10. Vergabeverfahren - Regeln werden nicht beachtet

Die große Konkurrenz auf dem IT-Markt und die Bestrebungen der Europäischen Union, eine Gleichbehandlung im innereuropäischen Wettbewerb zu erreichen, haben zur Folge, dass die Vorschriften des Beschaffungsrechts stetig enger gefasst werden und die Einhaltung einer beständigen Überprüfung durch Vergabekammern und Gerichte unterliegt. Erschwerend kommt hinzu, dass sich das Vergaberecht stetig weiter entwickelt und verändert.

Die EU-Kommission hat schon seit 2011 über ein EU-Richtlinienpaket zum Vergaberecht beraten, das am 15.01.2014 vom EU-Parlament und am 11.02.2014 vom Rat der Europäischen Union beschlossen wurde (Richtlinie 2014/24/EU). Spätestens im Frühjahr 2016 muss die Richtlinie in das deutsche Vergaberecht umgesetzt werden. Neben der Berücksichtigung der Rechtsprechung der Vergabekammern, z. B. zu Inhouse-Vergaben, werden zunehmend strategische Ziele aus dem Sozialbereich, dem Umweltschutz und des Arbeitsrechts das Vergaberecht beeinflussen. Die EU-Vergaberichtlinie erfasst alle Vergaben oberhalb des EU-Schwellenwerts (derzeit 207 T€ für Lieferverträge), wirkt sich durch die Übernahme in nationales Recht und die Rechtsprechung aber auch auf die unterschwelligen Vergabeverfahren aus.

10.1 Vergaberechts-Know-how unterentwickelt

Bereits in den vorangegangenen IT-Prüfungen der Kreise 1999 und 2004 wurden Mängel bei der Anwendung des Vergaberechts festgestellt. Der LRH hat erneut festgestellt, dass keine ausreichenden, aktuellen Kenntnisse der komplexen Vergaberechtsregelungen bei den IT-Beschaffern der Kreise vorhanden sind. Die Mitarbeiter waren hierfür unzureichend qualifiziert und regelmäßige Nachschulungen wurden nicht in Anspruch genommen.

Bei der Beschaffung von IT-Hard- und Software für die Kreisverwaltungen sind insbesondere folgende Vorschriften und Regelwerke einzuhalten:

- Landesverordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Schleswig-Holsteinische Vergabeverordnung - SHVgVO)⁶¹,
- Gesetz über die Sicherung von Tariftreue und Sozialstandards sowie fairen Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Tariftreue- und Vergabegesetz Schleswig-Holstein - TTG)⁶²,
- Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A), Ausgabe 2009 vom 20.11.2009⁶³,

⁶¹ Landesverordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Schleswig-Holsteinische Vergabeordnung - SHVgVO) vom 13.11.2013, Gl. Nr. 707-5-11 GVOBl. Schl.-H. S. 439.

⁶² Gesetz über die Sicherung von Tariftreue und Sozialstandards sowie fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Tariftreue- und Vergabegesetz Schleswig-Holsteinische - TTG) vom 31.05.2013, Gl. Nr. 7220-2 GVOBl. Schl.-H. S. 239.

- Ausschreibungs- und Vergabeordnung der jeweiligen Kreisverwaltung.

Der LRH empfiehlt, Vergaberechtsausbildung und regelmäßige Fortbildungen zu intensivieren und auf wenige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu konzentrieren.

10.2 Zentralisierung der IT-Beschaffung

Der LRH hat bei seinen Beschaffungsprüfungen im Kommunal- und Landesbereich wiederholt empfohlen, die IT-Beschaffungen zu zentralisieren, weil

- Verwaltungsprozesse im Beschaffungsablauf optimiert werden können,
- ausreichend geschultes und aktuell fortgebildetes Personal die Einhaltung des Vergaberechts vermehrt sicherstellt,
- wirtschaftliche Beschaffungen z. B. durch die Zusammenfassung von Einzelaufträgen zu größeren Nachfragestückzahlen realisiert werden können,
- eine Reduzierung des Personaleinsatzes ermöglicht wird (Verzicht auf die Marktbeobachtung in jeder IT-Bedarfsstelle, Reduzierung des Fortbildungsbedarfs),
- dies eine Standardisierung der IT-Ausstattung fördert und
- die Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes und der IT-Betreuung in den Verwaltungen forciert wird.

Nachdem die Kreise IT-Beschaffungen in der Vergangenheit dezentral durchgeführt haben, sind sie überwiegend dazu übergegangen, IT-Beschaffungen zu rezentralisieren.

Der LRH empfiehlt, diesen Weg konsequent weiter zu gehen. Darüber hinaus sollten die Kreise prüfen, ob ein Beitritt zum ITVSH und die damit mögliche Nutzung der IT-Beschaffungsstelle bei Dataport im Rahmen von Inhouse-Vergaben wirtschaftliche und vergaberechtskonforme IT-Beschaffungen fördern können.

10.3 Wann beginnt ein Vergabeverfahren?

Insbesondere die Gründung des ITVSH, Überlegungen der Kreise zum Beitritt in den Verbund und die damit einhergehende Möglichkeit Inhouse-Vergaben zu tätigen, haben die Frage aufkommen lassen: „Wann beginnt ein Vergabeverfahren?“.

Das Vergabeverfahren ist von Anbeginn fortlaufend zu dokumentieren, so dass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründungen der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden

⁶³ Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A: Allgemeine Bestimmungen über die Vergabe von Leistungen (VOL/A 2009), i. d. F. vom 20.11.2009, BAnz. Nr. 196 a vom 29.12.2009.

(§ 20 VOL/A). Nach der Vergaberechtsprechung muss die Dokumentation mindestens die Entscheidung über die Vergabeart, den Verzicht auf Fach- bzw. Teillose und die Bewerber- bzw. Bieterauswahl enthalten. Die Vergabeunterlagen (§ 8 Abs. 1 VOL/A) umfassen alle Angaben, die erforderlich sind, um eine Entscheidung zur Teilnahme am Vergabeverfahren oder zur Angebotsabgabe zu ermöglichen.

Die erste zu dokumentierende Entscheidung im Vergabeverfahren vor einer Angebotseinholung umfasst somit die Wahl der Vergabeart, ggf. mit der Auswahl einer Inhouse-Vergabe. Damit ist das Vergabeverfahren gestartet. Erst im Anschluss hieran werden potenzielle Bieter zum Angebot aufgefordert und Leistungsbeschreibungen und Vergabeunterlagen übersandt.

Die von den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Dithmarschen in Erwägung gezogene Variante, nach der Angebotseinholung bzw. nach den Vertragsverhandlungen mit Dataport, direkt vor einer Zuschlagserteilung den Beitritt zum ITVSH zu beantragen, damit in der Folge eine Inhouse-Vergabe greifen kann, ist unzulässig. Die Auffassung, das Vergabeverfahren wäre erst nach der Beitrittsentscheidung gestartet, geht fehl.

Der LRH empfiehlt, eine Entscheidung über einen Beitritt zum ITVSH nicht an eine akut anstehende Vergabeentscheidung zu koppeln. Dies gilt umso mehr, als der Beitritt lediglich zu 2 Zeitpunkten im Jahr (März und November) möglich ist. Der Beitrittsantrag mit einem Beschluss des Kreistags ist bereits einen Monat vor dem Beitrittstermin beim Verwaltungsrat des ITVSH einzureichen. Der Beitritt zum ITVSH wird nach dem Beschluss des Verwaltungsrats und der Zahlung der Einlage wirksam. Erst danach kommt eine Inhouse-Vergabe in Betracht.

Der LRH erwartet, dass das Vergaberecht künftig beachtet wird.

10.4 **Einhaltung des Wettbewerbsrechts bei aktuellen Beschaffungsvorgängen**

10.4.1 **Ausschreibung von IT-Bedarf**

Die Kreisverwaltungen führen zur Deckung von IT-Bedarfen (z. B. PC-Hardware, Server, Drucker und Kopierer, Softwarelizenzen) gelegentlich Öffentliche und Beschränkte Ausschreibungen durch. In wenigen Ausnahmefällen wurde auch eine europaweite Ausschreibung veranlasst. Insbesondere bei Öffentlichen Ausschreibungen und EU-weiten Ausschreibungen lassen sich die IT-Beschaffer hierzu extern beraten.

Diese stark formalisierten Beschaffungsmaßnahmen wurden vom LRH geprüft. Nur in wenigen Fällen ergaben sich hierzu Beanstandungen.

Die Öffentliche Ausschreibung soll der Regelfall der Beschaffung sein (§ 3 Abs. 2 VOL/A). In der Praxis ist dies jedoch der absolute Ausnahmefall. Der LRH empfiehlt, nur in begründeten Einzelfällen von der Öffentlichen bzw. Beschränkten Ausschreibung abzuweichen. Die Zahl der Vergabeverfahren sollte durch die Bündelungen von IT-Beschaffungen und die Möglichkeit, Rahmenvereinbarungen zu nutzen, reduziert werden.

10.4.2 **Freihändige Vergaben**

Darüber hinaus erfolgt die Beschaffung von Hard- und Software überwiegend durch Freihändige Vergaben. Diese werden von den Kreisen teilweise als Beschränkte Ausschreibungen bezeichnet, erfüllen aber nicht die formalen Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 VOL/A. So wurden beispielsweise keine Teilnahmewettbewerbe zur Ermittlung des Anbieterkreises durchgeführt. Zudem wurden Angebots- und Zuschlagsfristen nicht beachtet.

Neben Beschaffungen unterhalb der definierten Wertgrenzen ist eine Freihändige Vergabe nur dann zulässig, wenn die Voraussetzungen des § 3 Abs. 5 VOL/A zutreffen. Dies sind insbesondere:

- aus besonderen Gründen kommt nur ein Unternehmen in Betracht,
- es handelt sich um Anschlussleistungen in geringem Umfang,
- es handelt sich um geringfügige Nachbestellungen,
- die Leistung ist besonders dringlich oder
- es handelt sich um eine vorteilhafte Gelegenheit.

In den Fällen, in denen von der Freihändigen Vergabe Gebrauch gemacht wird, sind die Gründe, die dazu geführt haben, aktenkundig zu machen.

Die geprüften Freihändigen Vergaben verstoßen häufig gegen die Vergabevorschriften. Beispiele sind:

- Es liegen keine Vergabevermerke vor.
- Die Begründung für die Ausnahme von der vorgeschriebenen Ausschreibung bei Überschreitung der Wertgrenze für eine Freihändige Vergabe ist nicht genannt.
- Es werden keine oder keine vergleichbaren Angebote eingeholt. So werden z. B. ausführliche schriftliche Angebote für die Kreisverwaltung mit Preisen aus dem Internet verglichen.
- Die Begründungen dafür, dass nur ein Unternehmen als Auftragnehmer in Betracht kommt, sind inhaltlich nicht nachvollziehbar. Insbesondere die häufig benannten „guten Erfahrungen mit der Firma“ oder die Vorkenntnisse eines Unternehmens aufgrund vorangegangener Aufträge sind keine Alleinstellungsmerkmale.
- Es werden Freihändige Vergaben mit „Nachbestellungen“, § 3 Abs. 5 Buchstabe d VOL/A begründet, die das Auftragsvolumen von 20 % der ursprünglichen Leistung überschreiten.

- Sonderangebote bestimmter Firmen werden ohne Preisvergleiche als vorteilhafte Gelegenheiten bezeichnet.
- IT-Beschaffungen werden als dringlich angesehen, wenn aufgrund nicht durchgeführter oder mangelhafter Planung ein Bedarf nicht frühzeitig erkannt wurde. Eine besondere Dringlichkeit setzt i. d. R. nicht vorhersehbare Ereignisse (z. B. Ausfall von Netzwerkkomponenten) voraus. Der LRH vermag jedoch keine besondere Dringlichkeit anzuerkennen, wenn durch eine ungenügende Planung von IT-Projekten Beschaffungsmaßnahmen zu spät initiiert werden.

Zudem erwartet der LRH die Einführung eines formalisierten Vergabeverfahrens, das auch bei Freihändigen Vergaben die erforderliche Dokumentation, die Angebotseinholung im Wettbewerb und die Fertigung des Vergabevermerks sicherstellt (vgl. § 2 Abs. 1, § 8 Abs. 1 sowie § 20 VOL/A).

10.4.3 **Direktkauf**

Leistungen bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 500 € können unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne Vergabeverfahren beschafft werden. (Direktkauf § 3 Abs. 6 VOL/A).

Die 2009 in der VOL aufgenommene Möglichkeit des Direktkaufs war den IT-Beschaffern der Kreise nicht bekannt.

Der LRH empfiehlt, den Direktkauf bei kleineren Beschaffungsmaßnahmen zu nutzen. Damit die Beachtung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit revisionssicher dokumentiert wird, sollte eine formalisierte Dokumentation z. B. „Formular Direktkauf“ genutzt werden.

10.5 **Beschaffung von Dienstleistungen**

Die Kreise nehmen in vermehrtem Umfang externe Dienstleistungen in Anspruch. Auch hier kommt es fast ausschließlich zu Freihändigen Vergaben, deren Begründungen nicht immer den Vorgaben des § 3 VOL/A entsprechen:

- Dienstleistungen sind - eine IT-Planung vorausgesetzt - nicht eilbedürftig.
- Dienstleistungen können im Regelfall von mehreren Anbietern erbracht werden, Alleinstellungsmerkmale bedürfen einer ausführlichen Dokumentation.
- Dienstleistungen müssen über den gesamten geplanten Zeitraum bzw. maximal über einen Zeitraum von 4 Jahren berechnet und auf Basis dieses Volumens ausgeschrieben werden.
- Kenntnisse über die verwaltungsinterne IT-Struktur oder regionale Nähe eines Dienstleisters sind Kriterien für einen Angebotsvergleich, aber

keine Begründungen für eine Freihändige Vergabe i. S. d. § 3 Abs. 5 Buchstabe I VOL/A.

Der LRH erwartet, dass die Kommunen bei der Beschaffung von Dienstleistungen die Vergaberechtsvorschriften einhalten. Der höhere Aufwand bei der Beschreibung einer Dienstleistung im Gegensatz zur Beschaffung von Hard- oder Software ist keine Begründung zum Abweichen von der vorgeschriebenen Vergabeart.

10.6 **Nutzung von Rahmenvereinbarungen**

Die Kreise beziehen sich bei IT-Beschaffungen häufig auf Rahmenverträge anderer Stellen (Bundesministerien, Land Schleswig-Holstein, KomFIT etc.). Als Begründung für die Vorgehensweise wird meist eine hohe Rabattstaffel, die die Rahmenvertragspartner vereinbart haben, angeführt. Die Rahmenvertragsvereinbarungen liegen den Kreisen nicht immer vor. Vergleichsangebote werden mit der Begründung „*es handelt sich um eine vorteilhafte Gelegenheit*“ nicht eingeholt.

Das Vergaberecht (§ 4 VOL/A) sieht für öffentliche Auftraggeber die Möglichkeit vor, Rahmenvereinbarungen auszuschreiben. Rahmenvereinbarungen sind öffentliche Aufträge, die die Auftraggeber an ein oder mehrere Unternehmen vergeben können, um die Bedingungen für Einzelaufträge, die während eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen, festzulegen. Das in Aussicht genommene Auftragsvolumen ist so genau wie möglich zu ermitteln und zu beschreiben. Die Vergabe von Einzelaufträgen aus dem Rahmenvertrag erfolgt ohne erneuten Wettbewerb. Einzelaufträge sind nur zwischen den von Anbeginn an der Rahmenvereinbarung beteiligten Auftraggebern und dem Unternehmen zulässig. Die Laufzeit einer Rahmenvereinbarung darf im Regelfall 4 Jahre nicht überschreiten. Die Auftraggeber dürfen Rahmenvereinbarungen nicht missbräuchlich oder in einer Weise anwenden, die den Wettbewerb behindert, einschränkt oder verfälscht.

Die Nutzung von Rahmenvereinbarungen enthält keine Abnahmeverpflichtung. Die beschaffende Stelle muss demnach prüfen, ob eine Nutzung der Rahmenvereinbarung zu wirtschaftlichen Beschaffungen führt. Die bloße Nennung eines gewährten Rabatts begründet in sich noch keine Wirtschaftlichkeit. Darüber hinaus dürfen Rahmenvereinbarungen nicht genutzt werden, um wettbewerbswidrig einzelne Anbieter bzw. Hersteller zu bevorzugen.

Der nachträgliche Beitritt zu einer Rahmenvereinbarung einer anderen Stelle ist nicht möglich und vergaberechtlich unzulässig.

Der LRH empfiehlt, die Nutzung von Rahmenvereinbarungen dahingehend zu prüfen, ob sie zu einer Reduzierung der Beschaffungsvorgänge führt,

die Standardisierung der IT-Ausstattung fördert oder die Wirtschaftlichkeit der IT-Beschaffung stärkt.

10.7 **Sogenannte Haus- und Hoflieferanten und fehlende Herstellerneutralität**

Insbesondere bei Beratungs- und Dienstleistungen (siehe Tz. 10.5) aber auch bei Hard- und Softwarebeschaffungen setzen IT-Beschaffungsstellen auf das vermeintliche Exklusiv-Know-how ihrer sog. Haus- und Hoflieferanten. Dies ist vergaberechtlich unzulässig.

Aufträge müssen im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen vergeben werden. Kein Unternehmen darf diskriminiert werden (§ 2 Abs. 1 VOL/A). Eine Beschränkung des Wettbewerbs auf Anbieter in einer räumlichen Nähe zur Verwaltung oder mit besonderer Kenntnis der Kreis-IT darf nicht erfolgen.

Die Bevorzugung insbesondere von IT-Geräten eines Anbieters ist ebenso unzulässig. Bezeichnungen für bestimmte Geräteeigenschaften oder Verfahren in der Leistungsbeschreibung dürfen nur ausnahmsweise und dann mit dem Zusatz „oder gleichwertiger Art“ verwendet werden, wenn eine hinreichende Beschreibung nicht möglich ist. Eine sachlicher Grund für eine gerechtfertigte Produktvorgabe läge vor, wenn z. B. Fachverfahrenserweiterungen oder Serverbestandteile beschafft werden sollen, bei deren Integration ein unverhältnismäßig hoher finanzieller Aufwand oder unverhältnismäßige Schwierigkeiten beim Betrieb oder der Wartung verbunden wären (§ 7 Abs. 4 VOL/A). Die Ausnahmetatbestände müssen bei jedem Beschaffungsvorgang revisions sicher dokumentiert werden.

11. **Ausblick - die Zukunft der kommunalen IT**

Die Rahmenbedingungen für die Verwaltung sind durch Mittelknappheit und demografischen Wandel geprägt. Dies gilt auch für den IT-Bereich.

Sparzwänge machen vor den IT-Stellen nicht Halt. Sie führen zu Mittelkürzungen, die sich z. B. durch die Verschiebung von Investitionen auch auf die IT auswirken. Veraltete Ausstattung führt dabei regelmäßig zu einem höheren Wartungsaufwand, der das IT-Personal zusätzlich belastet. IT-Projekte verzögern sich über Jahre, weil entweder die finanziellen Mittel und/oder das Personal nicht kontinuierlich zur Verfügung stehen. Damit können die durch ein Projekt erwarteten Effekte meist nicht oder erst verspätet erreicht werden.

Der LRH erkennt an, dass der Konsolidierungsdruck für die Kreise erheblich ist und der IT-Bereich dabei kein Tabu sein darf. Allerdings müssen die Kreise verstärkt dem Ansatz „Sparen mit IT“ folgen und nicht wie bisher „an IT sparen“. IT muss eingesetzt werden, um die Verwaltungsabläufe zu optimieren und dadurch den Personalabbau in den Fachdiensten auszugleichen.

Es wird für die Kommunen aufgrund des zunehmenden Fachkräftemangels zudem immer problematischer, qualifiziertes IT-Personal zu gewinnen und auf Dauer zu halten.

Den Kreisen ist es seit der letzten Prüfung 2004 gleichwohl gelungen, den Anteil des Personals mit einem IT-nahen Studium bzw. einer IT- oder technischen Ausbildung zu steigern (siehe Tz. 6). Die eigene Ausbildung von IT-Fachkräften, wie z. B. im Kreis Rendsburg-Eckernförde, kann dabei ein richtiger Schritt sein, um den Problemen bei der Personalgewinnung im öffentlichen Dienst zu begegnen. Darüber hinausgehendes IT-Spezial-Know-how kann aber nur dann wirtschaftlich sein, wenn dieses auch entsprechend nachgefragt wird. Dies ist bei einer einzelnen Kommune i. d. R. nicht gegeben.

Das Personalproblem tritt bei Ämtern und Gemeinden noch stärker zu Tage. Hier ist der Anteil von IT-Tätigkeiten deutlich geringer als bei den Kreisen und wird meist von IT-affinen Verwaltungskräften neben ihrer Hauptaufgabe wahrgenommen. Mit der steigenden Komplexität der IT steigt der Unterstützungsbedarf durch IT-Spezialisten. Viele Kreise erbringen bereits punktuell IT-Dienstleistungen für Ämter und Gemeinden. Andere Gemeinden und Ämter haben die IT-Aufgaben komplett auf Dienstleister wie Kommunit und den ITV Stormarn verlagert.

Auch wenn die bisherigen Kooperationen im IT-Bereich noch kein Erfolgsmodell sind und erheblicher Nachsteuerungsbedarf besteht, führt an einer engeren Zusammenarbeit im IT-Bereich kein Weg vorbei. Ohne

Kooperationen ist ein wirtschaftlicher IT-Einsatz in den Kommunen in der Zukunft nicht möglich.

Eine funktionsfähige IT ist nach und nach zum Dreh- und Angelpunkt einer modernen Verwaltung geworden. Die IT-Stellen sind nicht nur mit raschen technischen Innovationszyklen konfrontiert sondern müssen sich auch den wachsenden Anforderungen der Gesetzgeber auf EU-, Bundes- und Landesebene stellen. Die Ansprüche der Bürger an effektives und effizientes Verwaltungshandeln sind gestiegen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erwarten von ihrem Arbeitgeber eine zeitgemäße IT-Ausstattung und z. B. Angebote wie Home-Office oder die Einbindung mobiler Endgeräte. Die Möglichkeiten des eGovernment haben an Bedeutung gewonnen, entsprechende Angebote werden als selbstverständlich vorausgesetzt.

Der LRH hat sich in der Prüfung 2004 zum Thema eGovernment u. a. wie folgt geäußert:

- eGovernment ist kein Selbstzweck.
- Für eGovernment-Angebote muss ein konkreter Bedarf bestehen, sie müssen zu Effizienz- und Effektivitätssteigerungen beitragen.
- eGovernment verändert die Verwaltungsabläufe und ist damit mehr eine organisatorische als eine technische Herausforderung.
- Die Kommunen sollten bei der Entwicklung von eGovernment-Strategien und -Angeboten zusammenarbeiten und abgestimmte Lösungen entwickeln.

Diese Rahmenbedingungen sind auch 2014 noch aktuell.

eGovernment ist und bleibt eine Herausforderung für die Kommunen, insbesondere für die Organisations- und IT-Bereiche. EU, Bund und Land haben die Erwartungen an die Kommunen in den letzten Jahren durch Richtlinien, Gesetze, Strategien und Standards konkretisiert:

- Mit der EG-Dienstleistungsrichtlinie⁶⁴ wurden alle Verwaltungsebenen verpflichtet bis zum 28.12.2009 u. a. einen einheitlichen Ansprechpartner zu benennen und Voraussetzungen für eine elektronische Verfahrensabwicklung zu schaffen. Land, Kommunen und Kammern haben dazu in Schleswig-Holstein mit dem Einheitlichen Ansprechpartner Schleswig-Holstein (EA-SH) in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts eine gemeinsame Einrichtung geschaffen, die diese Funktion wahrnimmt.
- Der Bund verfolgt mit dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)⁶⁵ das Ziel, die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern sowie Bund, Ländern

⁶⁴ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

⁶⁵ Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25.07.2013, Art. 1 - Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz - E-GovG), BGBl. I, Nr. 43, S. 2749.

und Kommunen zu ermöglichen, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten. Die Kommunen sind an die Regelungen des E-Government-Gesetzes gebunden, soweit sie Bundesrecht ausführen. Für die Umsetzung der Mindeststandards bei der Ausführung von Bundesrecht sind unterschiedliche Umsetzungszeitpunkte festgelegt worden. Zum Teil finden die Regelungen erst nach einer entsprechenden Anpassung der Landesgesetzgebung Anwendung.

- Das Land Schleswig-Holstein hat schon 2009 im Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein (E-Government-Gesetz)⁶⁶ Regelungen für die trägerübergreifende elektronische Abwicklung von Verwaltungsprozessen getroffen. Eine Anpassung der landesrechtlichen Regelungen i. S. d. E-Government-Gesetzes des Bundes hat bis Juli 2014 nicht stattgefunden.
- Weitere Herausforderungen an die Kommunen können sich aus der Nationalen E-Government-Strategie sowie Beschlüssen des IT-Planungsrats z. B. zu Standards ergeben.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat im März 2014 die Auswirkungen des E-Government-Gesetzes des Bundes auf die Kommunen in einem Bericht zusammengefasst.⁶⁷

Angesichts der beschränkten Möglichkeiten der IT-Stellen, neben dem Tagesgeschäft auch komplexe konzeptionelle Arbeiten zu erledigen, wiederholt der LRH seine Empfehlung aus der Prüfung 2004, bei der Entwicklung von eGovernment-Strategien und -Lösungen stärker zu kooperieren. Das Land und die Kommunen sollten die Herausforderungen des eGovernments gemeinsam angehen und z. B. bei der Realisierung der De-Mail-Kommunikation zusammenarbeiten. Dataport als zentraler IT-Dienstleister des Landes und das KomFIT als gemeinsame Koordinierungs- und Beratungsstelle der kommunalen Landesverbände für den kommunalen IT-Einsatz müssen in diese Überlegungen eingebunden werden.

⁶⁶ Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein (E-Government-Gesetz - EgovG) vom 08.07.2009, Gl. Nr. 20-13, GVOBl. Schl.-H. S. 398.

⁶⁷ KGSt-Materialien Nr. 2/2014, „Was bedeutet das E-Government-Gesetz des Bundes für die kommunale Praxis?“.