


Auszug aus

Denkschrift 2014

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 7

Das Informatikzentrum Landesverwaltung
Baden-Württemberg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 03: Innenministerium

Das Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg (Kapitel 0308)

Das Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg (IZLBW) schnitt bei einem Benchmark einer Unternehmensberatung mit anderen öffentlich-rechtlichen IT-Dienstleistern vergleichsweise gut ab. Es sollte aber vor Überführung in den geplanten Landesbetrieb IT seine Aufbau- und Ablauf-Organisation optimieren, alle Leistungen kostendeckend abrechnen und weitgehend ohne Zuschuss wirtschaften. Das Service Center Schulverwaltung sollte mit seinen Stellen vollständig in das IZLBW integriert werden. Lehrkräfte und Polizeivollzugsbeamte sollten nicht dauerhaft beim IZLBW eingesetzt werden.

1 Ausgangslage

1.1 Ziel der Prüfung

Der Rechnungshof hat 2009 in seiner Beratenden Äußerung zur „Neuausrichtung der Organisation der Informations- und Kommunikationstechnik in der Landesverwaltung“ ein Gesamtkonzept zur Konsolidierung der Informations- und Kommunikationstechnik (IT) des Landes vorgeschlagen, das in seinem Endausbau in ein Landessystemhaus münden soll. „Dach“ des Systemhauses sollte ein IT-Gesamtverantwortlicher mit einer strategischen Einheit sein. Im Systemhaus sollten IT-Diensteanbieter des Landes zusammengeführt werden und ihre Dienstleistungen in drei Säulen „IT-Betrieb“, „Verfahrensentwicklung“ und „Beratung, Beschaffung, Lizenzmanagement“ anbieten. Vorgeschlagen wurde, den Weg zum Systemhaus in mehreren Schritten zu vollziehen. Im ersten Schritt müssten das Innenministerium und das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft ihre Rechenzentren konsolidieren und weitere Aufgaben aus ihren Geschäftsbereichen auf die Rechenzentren übertragen. In der nächsten Stufe oder parallel sollten Rechner- und Speichersysteme anderer IT-Einheiten überführt und IT-Basisdienste integriert werden.

Die Landesregierung hat am 18.06.2013 ein IT-Grobkonzept zur IT-Neuordnung in der Landesverwaltung Baden-Württemberg beschlossen, mit dem Vorschläge des Rechnungshofs aufgegriffen werden. Danach soll die IT der Landesverwaltung unter die Verantwortung eines „IT-Beauftragten der Landesregierung Baden-Württemberg“ (CIO) gestellt und gebündelt sowie ein Landesbetrieb IT aufgebaut werden.

Um die Neuordnung der IT des Landes weiter zu unterstützen, prüft der Rechnungshof nach einer Reihe von vertiefenden Querschnittsuntersuchun-

gen nunmehr die Rechen- und Fachzentren des Landes. Nach der Prüfung der Gemeinsamen DV-Stelle der Justiz (Denkschrift 2012, Beitrag Nr. 15) ist die Untersuchung des IZLBW eine sachlich notwendige Vertiefungsprüfung. Sie hat das Ziel, Organisation, Personaleinsatz und Haushalts- und Wirtschaftsführung so zu gestalten, dass die Aufgaben des IZLBW konsolidiert und optimiert in der neuen Organisationsstruktur wahrgenommen werden können.

1.2 Das Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg - nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts

Das IZLBW wurde zum 01.01.2005 als nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet und ist dem Innenministerium unmittelbar nachgeordnet. Wegen der beabsichtigten Ausrichtung auf eine marktwirtschaftliche Bedarfsdeckung sollte es in der Wirtschaftsform Landesbetrieb geführt werden. Es war Rechtsnachfolger des Zentrums für Kommunikationstechnik und Datenverarbeitung und nahm weitere IT-Einheiten der Kultus-, Sozial- und Landwirtschaftsverwaltung auf.

Abbildung 1: Serverraum



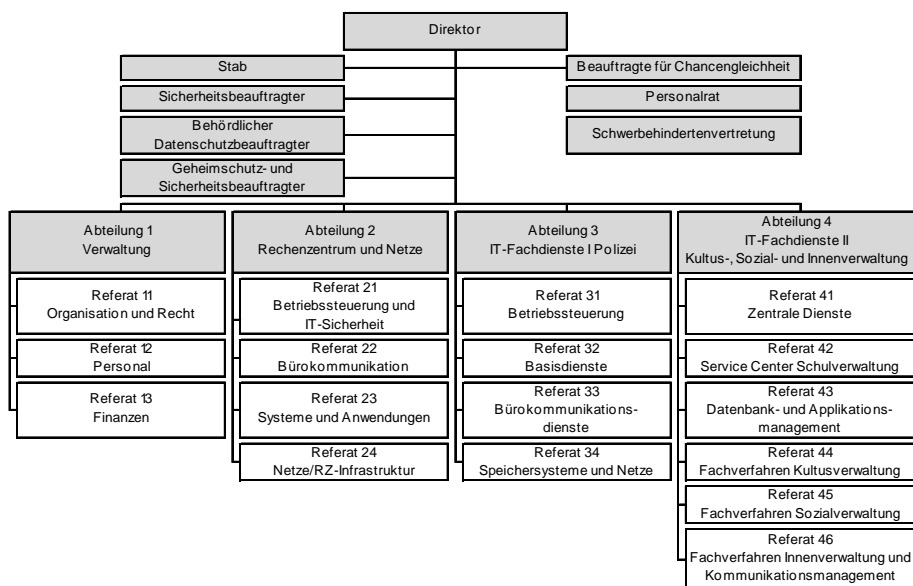
Bereits 2010 wurde die aus der Landwirtschaftsverwaltung aufgenommene Einheit im Wesentlichen wieder ausgegliedert und in das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung umgesetzt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die Organisation des Informatikzentrums Landesverwaltung Baden-Württemberg

Der Organisationsplan des IZLBW in der Fassung vom 01.05.2013 weist vier Abteilungen aus:

Abbildung 2: Organigramm des Informatikzentrums Landesverwaltung Baden-Württemberg



Abteilung 1 erbringt im Wesentlichen verwaltungsinterne Dienstleistungen.

Die Abteilungen 2 und 3 nehmen in nennenswertem Umfang gleiche Aufgaben wahr, allerdings für unterschiedliche Kunden.

Abteilung 2 versorgt insbesondere die allgemeine Innen- und Kultusverwaltung, das Sozialministerium, das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung sowie demnächst auch den Rechnungshof mit ähnlichen, aber uneinheitlichen IT-Diensten. Darüber hinaus betreibt und steuert sie das Landesverwaltungsnetz und zentrale Einrichtungen der IT-Infrastruktur des Landes.

Abteilung 3 ist die Einheit, welche die Polizei des Landes als größten Kunden des IZLBW mit einheitlichen IT-Diensten versorgt.

Es gibt erste fachliche Bündelungen von IT-Diensten in jeweils einer der beiden Abteilungen.

In Abteilung 4 sind unterschiedliche Organisationseinheiten angesiedelt. Das sind:

- Der „Zentrale Service“ im Referat 41 für die Kunden des IZLBW, welche ihre IT durch Abteilung 2 betreiben lassen.

- Ein weiterer zentraler Service im Referat 42 betreut als Service Center Schulverwaltung (SCS) Schulverwaltungen und Lehrer, soweit sie schulverwaltungsnahe Tätigkeiten ausführen.

Das Referat 42 ist im IZLBW faktisch nur untergebracht. Die fachliche und dienstrechtliche Weisung nimmt allein das Kultusministerium wahr. Das Personal dieses Referats besteht ausnahmslos aus abgeordneten Lehrkräften.

- Weitere Einheiten, welche IT-fachliche Aufgaben als IT-Fachzentrum für die Kultus-, Sozial- und allgemeine Innenverwaltung im IZLBW wahrnehmen.

2.2 Das Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg und seine Arbeitsprozesse

Die IT-fachlichen Arbeitsfelder des IZLBW sind zum Einen ein laufender und möglichst störungsfreier Betrieb von IT-Infrastrukturen und zum Anderen Projekte oder projektartige Vorhaben. Zu Letzteren zählen z. B. die Anpassung neuer Technologien auf Landesanforderungen, die Übernahme des Betriebs von IT-Diensten aus Kundenhand oder der Austausch von IT-Infrastrukturen. Prozesse in Projekten unterscheiden sich grundsätzlich von denen des laufenden Betriebs. Gemeinsam ist beiden, dass der Ausführende einen Überblick über den Arbeitsanfall, den Stand der Arbeiten und die eingesetzten Ressourcen haben muss. Andernfalls ist es nicht möglich, die gesteckten Ziele hinsichtlich der Qualität der IT-Dienste oder des Projektfortschritts zu erkennen. Das IZLBW hat in diesem Bereich noch Verbesserungsbedarf und sollte seine Prozesse vereinheitlichen und standardisieren. Dies betrifft sowohl interne Abläufe als auch solche mit anderen IT-Zentren beziehungsweise -Fachzentren und Kunden.

Für Prozesse des laufenden Betriebs hat das IZLBW in seinem IT-Servicekatalog Reaktions- und Eskalationszeiten festgelegt. Diese formulieren jedoch kein Service-Versprechen, weil nur der Beginn einer qualifizierten Bearbeitung in Aussicht gestellt wird. Für den Kunden zählt jedoch auch die Zeit, bis ein Fehler behoben oder ein Auftrag erledigt ist. Zeitkritische Prozesse sollten deshalb ausnahmslos automatisch und nicht wie heute teilweise nur manuell eskaliert werden.

Eine Ursache für unterschiedliche Prozesse ist, dass das IZLBW Standardisierungen, welche sich auf seine Kunden unmittelbar auswirken, nicht eigenständig durchsetzen kann. Dies belegen unterschiedliche Umgebungen für Bürokommunikation oder Fachanwendungen.

Erstere resultieren daraus, dass die E-Government-Standards keine stringenten Vorgaben dazu machen, welche Version des Betriebssystems sowie der Office-Software für welche Zeit auf den Arbeitsplatzrechnern im Land eingesetzt wird. Bisher konnte so nahezu jeder Kunde seine Vorlieben durchsetzen. Unterschiedliche Versionen von Betriebssystemen und Office-Software generieren beim Betreiber jedoch laufend höheren Aufwand und separate Prozesse, weil fällige, teilweise versionsabhängige Anpassungen bei Aktualisierungen der Betriebsumgebungen zusätzlich anfallen. Ein wirtschaftlicher und effektiver IT-Betrieb basiert auf der Vorgabe und Einhaltung stringenter Standards. Standardisierte, automatisierte Prozesse würden zu

einem geringeren Personaleinsatz und Kosteneinsparungen führen, die Durchlaufzeiten verkürzen und gleichzeitig die Qualität steigern.

2.3 IT-Fachkräfte im Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg

Das IZLBW verfügte im Dezember 2012 über 269,5 Stellen für Beamte und Tarifbeschäftigte. Davon waren zu diesem Zeitpunkt 40,75 Stellen und Stellenanteile unbesetzt. Auch Ende 2010 und 2011 hatte das IZLBW je 30 Stellen nicht besetzt. Über Jahre nicht besetzte Stellen lassen normalerweise den Schluss zu, dass diese entbehrlich sind.

Die vielen unbesetzten Stellen sowie die Bemühungen des Innenministeriums, eine eigene IT-Laufbahn zu schaffen, zeigen aber auch, dass die Gewinnung von IT-Fachkräften gerade an Technologiestandorten wie Stuttgart schwierig ist. Die Regelungen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder lassen keine großen Spielräume bei der Entgeltgestaltung zu, um mit Unternehmen der privaten Wirtschaft zu konkurrieren. Hier gibt es in den nächsten Jahren Handlungsbedarf, um zukünftig qualifiziertes IT-Personal gewinnen zu können.

Das Landeskriminalamt hat das IZLBW mit verschiedenen IT-Dienstleistungen beauftragt und entsprechendes IT-Personal zur Verfügung gestellt. Am 01.01.2013 gehörten bereits neun Polizeivollzugsbeamte zum Stammpersonal des IZLBW. Sie wurden unter Beibehaltung des beamtenrechtlichen Status des Polizeivollzugsbeamten versetzt. Ob polizeiliche IT-Fachaufgaben unter vollzugspolizeiliche Aufgaben subsumiert werden können, die u. a. die Zahlung der Polizeizulage rechtfertigen, ist fraglich. Wenn überhaupt dürften die Polizeivollzugsbeamten ausschließlich in der Abteilung 3 eingesetzt werden.

Im SCS sind ausnahmslos voll- oder teilabgeordnete Lehrer tätig. Die Abordnungen werden ohne Versetzungsabsicht ausgesprochen. Durch die dauerhaft nur befristete Besetzung des SCS entstanden seit 2005 320.000 Euro Trennungsgelder. Diese Zahlungen belasten den Landeshaushalt und wären vermeidbar gewesen, wenn das Kultusministerium für die dauerhaften IT-Aufgaben qualifiziertes Personal zum IZLBW versetzt oder Stellen zur Verfügung gestellt hätte.

2.4 Die Finanzierung des Informatikzentrums Landesverwaltung Baden-Württemberg

Das IZLBW deckte 2012 seine Kosten zu zwei Dritteln aus unmittelbaren Erlösen und zu einem Drittel über einen im Kapitel 0308 des Landeshaushalts etatisierten Zuschuss. Dieser bestand zu mehr als 75 Prozent aus Kundenanteilen.

Grundlage für die Abrechnung von Leistungen sind häufig Verwaltungsvereinbarungen aus der Zeit vor 2012. Seit 01.01.2012 basieren neue Auftragsverhältnisse auf den Allgemeinen Nutzungsbedingungen und dem IT-Servicekatalog, in welchem Standard-Leistungen und Preise beschrieben sind.

Die Abrechnung von Leistungen ist für das IZLBW aufwendig. Für jeden Kunden müssen die erbrachten Leistungsmengen ermittelt und teilweise mit ihm abgestimmt werden. Bei den meisten Beauftragungen sind Sach- und Personalmittel in unterschiedlichem Umfang in den Zuschuss des IZLBW eingeflossen, sodass 2012 16,1 von 20,8 Mio. Euro Kundenanteile waren. Diese müssen wie eine Vorauszahlung bei den Abrechnungen behandelt und vom tatsächlichen Leistungsentgelt abgezogen werden. Im Ergebnis bildet der Haushalt die Kosten der IT jedes einzelnen Kunden nicht verursachergerecht ab. Der Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit wird nicht eingehalten.

2.5 Ressourceneinsatz und Benchmarking für die Aufgabenerledigung

In einer web-basierten Selbsteinschätzung durch die Bediensteten hat der Rechnungshof den Ressourceneinsatz beim IZLBW auf Grundlage eines abgestimmten Aufgabenkatalogs erhoben.

Im IZLBW werden für die verwaltungsinternen Dienstleistungen (Organisation, Personal, Finanzen, Innerer Dienst, Zentrale Steuerung, IT-Eigenbetrieb, Beschaffung) 18 Prozent der vorhandenen Vollzeitäquivalente eingesetzt. Dieser Wert ist im Vergleich mit anderen Landesdienststellen grundsätzlich angemessen, in einzelnen Aufgabenfeldern kann er aber weiter optimiert werden. In den Bereichen Personal und Organisation besteht ein Optimierungspotenzial von 3,4 Vollzeitäquivalenten. Bei Wegfall dieser Stellen könnten die Personalkosten um 319.000 Euro gesenkt werden.

80 Prozent der vorhandenen Vollzeitäquivalente erledigen Fachaufgaben. 2 Prozent des Ressourceneinsatzes entfallen auf die Teilnahme an Fortbildungen.

Für einzelne IT-Aufgaben wurden die Ergebnisse der Selbsteinschätzung mit den Werten eines Public-Sector IT-Benchmarks einer namhaften Unternehmensberatungsgesellschaft verglichen. Im Vergleich ergaben sich für das IZLBW überwiegend gute Werte. Die Kosten je Serviceticket im Bereich des User Help Desk liegen über den durchschnittlichen Vergleichswerten. Wenn das IZLBW den Zielwert des IT-Benchmarks erreicht, ergibt sich ein Optimierungspotenzial von 300.000 Euro.

3 Empfehlungen

3.1 Empfehlungen an das Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg

Das IZLBW sollte

- seine Kundenorientierung verbessern.
- Doppelstrukturen in seinen Abteilungen 2 und 3 auflösen und den eingeschlagenen Weg der internen fachlichen Bündelung fortsetzen.

- seine Prozesse für den laufenden Betrieb und für Projekte jeweils identifizieren, analysieren, standardisieren und vereinheitlichen. Dazu braucht es weitergehende Werkzeuge, welche zu jeder Zeit eine hinreichende Aussage über Bearbeitungsstatus und Abweichungen von Planwerten erlauben. Dabei sollten Planwerte zwar angepasst, nicht aber überschrieben werden können. Vereinheitlichte und standardisierte Prozesse insbesondere für den laufenden Betrieb sollten mittels vorgegebener Workflows danach automatisiert werden.
- ein Service-Versprechen mit Bearbeitungs- und Lösungszeiten für den laufenden Betrieb in den IT-Servicekatalog aufnehmen.
- durch marktgerechte Preise und Abrechnung aller Leistungen, welche nicht originäre Aufgaben sind, kostendeckend und insofern ohne Zuschuss wirtschaften.
- seinen IT-Servicekatalog zusammen mit der Dienst- und Fachaufsicht weiterentwickeln. In diesem Prozess sollten alle Beteiligten festlegen, welche Leistungen für das Land notwendig sind. Nicht alles, was die Landesverwaltung wünscht, ist auch notwendig.

Jede Leistung sollte regelmäßig dahin gehend geprüft werden, ob sie vom IZLBW selbst oder von Dritten wirtschaftlicher erbracht werden kann.

- seinen Ressourceneinsatz für verwaltungsinterne Dienstleistungen bei unverändertem Aufgabenbestand um 3,4 Vollzeitäquivalente zurückführen.
- die Kosten je Serviceticket überprüfen und das sich daraus ergebende Optimierungspotenzial generieren.

3.2 Empfehlungen an das Innenministerium und das Kultusministerium

Die beiden Ressorts sollten die Doppelstrukturen in den Referaten 41 und 42 für Anlaufstellen von Kunden auflösen. Dazu sollten die für das heutige SCS eingesetzten Stellen und Planstellen an das IZLBW übertragen und dauerhaft besetzt werden. In der Folge verbliebe nur die Fachaufsicht beim Kultusministerium. Dies entspräche Punkt 2.2.4 der E-Government-Richtlinien.

3.3 Empfehlungen an das Innenministerium und das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft

Das Innenministerium und das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft sollten dafür sorgen, dass

- vorhandene Kundenanteile des Zuschusses in die Ursprungshaushalte (der Kunden) rückübertragen werden, sofern diese nicht originäre Aufgaben des IZLBW betreffen,
- ein hinreichendes Budget für die Einführung neuer Technologien, beispielsweise aus Preisaufschlägen, gebildet werden kann,

- beim IZLBW Mittel aus Kundenentgelten und Eigenmitteln, für die zyklisch anfallende Erneuerung der eingesetzten Technik „angespart“ werden können, z. B. als zweckgebundene Rücklagen und
- die Dienststellen des Landes ihre IT-Dienste beim IZLBW beziehen. Damit hätte das IZLBW unter Beachtung vorstehender Empfehlungen Planungssicherheit bei der Preiskalkulation und das Land könnte seine IT-Bedarfe zentral steuern und vergabekonform bündeln.

3.4 Empfehlung an das Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg und das Innenministerium

Das IZLBW sollte zusammen mit dem Innenministerium dafür sorgen, dass Polizeivollzugsbeamte nicht dauerhaft und nur insofern eingesetzt werden, als dies Folge einer Aufgabenübertragung ist. Die betreffenden Planstellen dürfen nicht mehr mit Polizeivollzugsbeamten nachbesetzt werden.

3.5 Empfehlungen an die Landesregierung

Die Landesregierung sollte in den E-Government-Standards stringente Vorgaben für die Infrastruktur der Bürokommunikation machen. Dabei sollten für einen zu definierenden Zeitraum mindestens das Betriebssystem und die Office-Software hinsichtlich der eingesetzten Version eindeutig vorgegeben werden.

3.6 Empfehlungen für den geplanten Landesbetrieb IT

Die vorstehenden Empfehlungen gelten gleichermaßen für den geplanten Landesbetrieb IT, welcher auf Basis des Beschlusses der Landesregierung vom 18.06.2013 zum IT-Grobkonzept etabliert werden soll.

4 Stellungnahmen der Ministerien

Das Innenministerium führt aus, dass es grundsätzlich die Empfehlungen des Rechnungshofs begrüße, welche wertvolle Hinweise auch für den künftigen Landesbetrieb IT gäben.

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft weist darauf hin, dass originäre Aufgaben des IZLBW nach den Haushaltsgrundsätzen zuschussfinanziert werden müssten. Daraus leite sich auch ab, dass vorhandene Kundenanteile am Zuschuss nur insoweit in die jeweiligen Ressorthaushalte rückübertragen werden könnten, als sie sich auf nicht-originäre Aufgaben des IZLBW bezögen.

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft trägt weiter vor, dass es der Bildung eines Budgets zur Einführung neuer Technologien aus Preisauflagen zurückhaltend gegenüberstehe, eine Bildung zweckgebundener

Rücklagen zur Finanzierung von Bedarfsspitzen jedoch als ein geeignetes Instrument ansehe.

Das Sozialministerium befürchtet, dass eine Rückübertragung von Kundenanteilen am Zuschuss zu insgesamt höheren Preisen des IZLBW führen würde. Diese könnte es im Rahmen des bei Titelgruppe 69 für IT-Ausgaben vorhandenen Budgets nicht decken und müsste deshalb Mehrbedarf anmelden. Wegen der begrenzten verfügbaren Haushaltsmittel und im Sinne der Wirtschaftlichkeit müsse es sich deshalb im Ergebnis auf dem Markt um einen anderen, günstigeren Dienstleister bemühen dürfen.

Das Kultusministerium sieht in seiner Stellungnahme für das SCS keine Aufgaben, welche durch angelernte IT-Kräfte effizient wahrgenommen werden könnten. Es fehle dann am schul- und schulverwaltungsfachlichen Wissen. Für das SCS ergäben sich bei einer Zusammenlegung mit dem Zentralen Service des IZLBW keine Synergien, weil hauptsächlich vielfältige Fachverfahren der Kultusverwaltung unterstützt würden. Darüber hinaus werde das SCS politisch bedeutsame, hochaktuelle Veränderungsprozesse der Kultusverwaltung begleiten. Die Abordnung von Lehrkräften an das SCS stelle dabei eine flexible Lösung für die Kultusverwaltung dar. Voll- oder teilabgeordnete Lehrkräfte würden aktuelles Praxiswissen aus dem Schul- und Schulverwaltungsbetrieb einbringen. Die Kultusverwaltung überlege deshalb, das SCS an eine andere Organisationseinheit, z. B. das Landesmedienzentrum, anzugliedern.

5 Schlussbemerkung

Das für die IT-Steuerung des Landes zuständige Innenministerium und das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft haben keine wesentlichen Änderungsvorschläge zu den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs vorgetragen.

Der Rechnungshof bleibt hinsichtlich des SCS bei seiner Einschätzung. Die vom Kultusministerium vorgetragene vielfältigen anderen Aufgaben lassen sich durch keine der vorhandenen Dokumentationen zum SCS belegen. Die Überlegungen, das SCS einer anderen Organisationseinheit zuzuordnen, widersprechen zudem sowohl der bestehenden Verwaltungsvereinbarung zur Eingliederung des informationstechnischen Fachzentrums der Kultusverwaltung in das heutige IZLBW vom 30.12.2004 als auch dem Beschluss des Ministerrats vom 18.06.2013 zur IT-Neuordnung.