

Auszug aus

Denkschrift 2023

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 7

IT der Regierungspräsidien



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 03: Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen

7 IT der Regierungspräsidien (Kapitel 0304 bis 0307)

Die Regierungspräsidien nehmen als Mittelbehörden zahlreiche Aufgaben für verschiedene Fachbereiche aus der gesamten Landesverwaltung wahr. Schon wegen der Vielfalt der bei den Regierungspräsidien eingesetzten IT-Fachverfahren, aber auch mit Blick auf anstehende Herausforderungen wie der Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes kommt der Steuerung der Ressourcen eine besondere Bedeutung zu. Angesichts wachsender Gefährdungen müssen die Maßnahmen für die Informationssicherheit verstärkt werden.

7.1 Ausgangslage

Die Regierungspräsidien sind als staatliche Mittelbehörden mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben aus verschiedenen Fachbereichen betraut. Sie unterliegen der Dienstaufsicht des Innenministeriums; die Fachaufsicht liegt bei den fachlich zuständigen Ministerien jeweils für ihren Geschäftsbereich.

In den vier Regierungspräsidien Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen werden insgesamt rund 7.800 Mitarbeiter an etwa 200 Standorten mit IT-Ausstattung versorgt. Mit IT-Tätigkeiten sind Beschäftigte im Umfang von 67 Vollzeitäquivalenten befasst.

Die IT der Regierungspräsidien ist eng mit den Fachressorts und der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) verknüpft. Zur operativen Unterstützung der ressortbezogenen Aufgabenerfüllung sind zahlreiche IT-Fachverfahren sowie fachspezifische IT-Ausstattung im Einsatz. Die BITBW stellt als IT-Dienstleisterin des Landes unter anderem die zentralen IT-Infrastrukturen sicher und verantwortet die Beschaffung sogenannter „nicht fachspezifischer“ IT-Ausstattung.

Die in den Einzelplänen der Regierungspräsidien für Informationstechnik veranschlagten jährlichen Haushaltsmittel sind im Zeitraum 2018 bis 2022 von rund 14 Mio. Euro auf rund 19 Mio. Euro angewachsen. Von 2018 bis 2021 überstiegen die kumulierten Ist-Ausgaben die Summe der Haushaltsansätze um fast 11 Mio. Euro. Hierzu trug unter anderem bei, dass verschiedene IT-Maßnahmen der Regierungspräsidien durch Entnahmen aus den Rücklagen für Haushaltsrisiken sowie digital@bw II finanziert wurden. Zudem wurden Mittel im Rahmen des Sachausgabenbudgets zur IT umgeschichtet.

7.2 Prüfungsergebnisse

7.2.1 Hardware und Betriebssysteme

Die BITBW betreibt für die Regierungspräsidien rund 9.000 Standardarbeitsplätze¹. Davon entfallen rund 2.000 auf Desktop-PC und 7.000 auf Notebooks. Daneben betreiben die Regierungspräsidien in Eigenregie diverse Sonderarbeitsplätze mit Laborgeräten.

Sowohl auf diesen Sonderarbeitsplätzen als auch auf den Servern sind vereinzelt veraltete Betriebssysteme im Einsatz. Für diese werden seit mehreren Jahren keine Sicherheitsupdates mehr zur Verfügung gestellt. Auch ein Support wird nicht mehr angeboten. Dies betrifft neben den von den Regierungspräsidien in Eigenregie betriebenen Geräten auch solche, die bei der BITBW beauftragt sind.

Geräte, die keine Sicherheitsupdates mehr vom Hersteller erhalten, sind ein Sicherheitsrisiko. Dies gilt umso mehr, wenn die betreffenden Geräte innerhalb des Landesverwaltungsnetzes (LVN) betrieben werden. Dann kann auch ein Risiko für die Sicherheit des LVN bestehen.

Alle Dienststellen sind gehalten, veraltete Hardware und Betriebssysteme zu ersetzen oder zu aktualisieren. Allerdings gibt es Geräte, bei denen ein Austausch nicht möglich ist - etwa, weil ein altes Betriebssystem in einer Anlagensteuerung fest verbaut ist. In solchen Fällen sind Vorkehrungen insbesondere zum Schutz des LVN erforderlich.

7.2.2 Bestandsverzeichnisse

Alle IT-Komponenten, also neben Hardware und Betriebssystemen auch IT-Verfahren und Lizenzen, sollten einheitlich in Bestandsverzeichnissen verwaltet werden. Nur wenn diese Verzeichnisse mit den notwendigen Daten geführt und diese aktuell gehalten werden, können weitere Dienste (wie beispielsweise die Kompatibilitätsprüfungen beim Einspielen neuer Software-Versionen) sinnvoll eingesetzt und ein stabiler und sicherer IT-Betrieb gewährleistet werden.

Für die nicht fachspezifischen IT-Komponenten der Landes-IT setzt die BITBW zentral ein spezielles IT-Werkzeug ein. Dies ermöglicht ihr, alle Bestandsverzeichnisse zu verwalten und wichtige Dienste darauf aufzubauen. Für die Verwaltung fachspezifischer IT-Komponenten wird das Verfahren hingegen nicht bzw. nicht landeseinheitlich eingesetzt. In der Praxis werden hierfür andere, ähnliche Lösungen genutzt, die allerdings teilweise auch parallel betrieben werden.

So nutzen die Regierungspräsidien zur Verwaltung ihrer IT-Verfahren das selbst entwickelte Werkzeug „Softwareinformationssystem“ (SIS). Das System bietet eine große Detailtiefe sowie eine flexible Auswertung der Daten, muss aber aufwendig von Hand gepflegt werden. Parallel zum SIS werden

¹ Die Differenz zur Zahl der Mitarbeiter erklärt sich unter anderem daraus, dass Bedienstete infolge der Corona-Pandemie teilweise über eine Doppelausstattung - am Dienstort und im Homeoffice - verfügen. Ferner halten die Regierungspräsidien zusätzliche Standardarbeitsplätze in Schulungs-, Besprechungs- und Stabsräumen sowie als Ersatzgeräte vor.

Fachverfahrensinformationen auch im zentralen Werkzeug der BITBW vorgehalten; dies jedoch in einem geringeren Detaillierungsgrad.

Dadurch besteht ein Nebeneinander zweier Verfahren mit grundsätzlich gleicher Zielrichtung, das Mehraufwände und Redundanzen verursacht. Ein konsistenter Datenbestand kann nur mit Mühe vorgehalten werden. Der parallele Betrieb verschiedener Bestandsverzeichnisse ist unwirtschaftlich.

7.2.3 IT-Governance

Die IT-Leitstelle im Innenministerium nimmt die Aufsicht über die IT der Regierungspräsidien wahr und ist zugleich mit der IT-Steuerung betraut. Angesichts großer Projekte wie der Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes und der Registermodernisierung sowie des anhaltenden Bedarfs bei der Fachverfahrensmodernisierung steht die IT der Regierungspräsidien auch weiterhin vor großen Herausforderungen. Der Planung und Koordinierung des Ressourceneinsatzes kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Das Land verfügt zwar über ein auf IT-Maßnahmen bezogenes Vorhabeninformationssystem, doch lassen sich damit die Ressourcen in den Regierungspräsidien nicht sachgerecht steuern - unter anderem, weil die Bedarfe des „laufenden IT-Geschäfts“ nicht berücksichtigt werden. Mit einem geeigneten Projektmanagement-Werkzeug könnte die Effizienz des Ressourceneinsatzes verbessert werden. Gleichzeitig würde auch die Steuerungsfunktion der IT-Leitstelle gestärkt.

Bei den Regierungspräsidien sind, der Vielfalt der Aufgaben entsprechend, zahlreiche Fachverfahren für die gesamte Landesverwaltung einschließlich der erforderlichen Ausstattung im Einsatz. Der besondere Status der Regierungspräsidien mit abweichender organisatorischer und fachlicher Verantwortung hat in der Vergangenheit regelmäßig zu Unstimmigkeiten bei der Frage der Finanzierungszuständigkeit geführt: Unter organisatorischen Gesichtspunkten läge die Verantwortung im Ressortbereich des Innenministeriums, unter fachlichen Aspekten wäre die IT aus den jeweils verantwortlichen Ressorteinzelplänen zu finanzieren. Eindeutige Kriterien für eine Zuordnung gab es lange nicht.

Ende 2021 hat der IT-Rat des Landes eine Regelung zur Finanzierung der fachlichen Hard- und Softwareausstattung bei den Regierungspräsidien getroffen. Danach sind für Neuentwicklungen von Fachverfahren die Ressorts finanziell verantwortlich. Für die Weiterentwicklung bestehender Fachverfahren sollen hingegen die Regierungspräsidien aufkommen.

Für eine abschließende Beurteilung der grundsätzlich positiv zu wertenden neuen Regelung ist der Anwendungszeitraum noch zu kurz. Erste Erfahrungen zeigen aber, dass sie nicht durchgängig zu einer klaren Abgrenzung der Aufgaben und deren Finanzierung führt. So zeichnen sich Konflikte bei der Bewertung ab, ob im Einzelfall eine „Weiterentwicklung“ oder eine „Neuentwicklung“ angezeigt ist. Solche Konflikte um die Finanzierung können zu verzögerten Entscheidungen führen und den Prozess der Fachverfahrensmodernisierung gefährden.

7.2.4 Informationssicherheit

Angesichts wachsender Gefährdungen und immer neuer Anforderungen müssen die Maßnahmen der Informationssicherheit kontinuierlich überprüft und angepasst werden. In den vergangenen Jahren wurden auch in den Regierungspräsidien die Grundlagen zum Aufbau eines Informationssicherheitsmanagementsystems (ISMS) gelegt. So wurden die Sicherheitsziele der Organisation sowie die Zuständigkeiten und Befugnisse der Informationssicherheitsbeauftragten (CISO) definiert. Das Innenministerium steuert den Prozess mittels eines Umsetzungsplans.

Zwischen 2019 und 2021 wurden in jedem Regierungspräsidium zwei Stellen für die Informationssicherheit besetzt und jeweils ein CISO bestellt. Für Maßnahmen der Informationssicherheit waren 2020 und 2021 jährliche Haushaltsmittel zwischen 40.000 und 65.000 Euro vorgesehen. Diese wurden jedoch - im Rahmen bestehender Deckungsfähigkeiten - für den Ausbau des Mobilens Arbeitens (Homeoffice) eingesetzt.

Diese Priorisierung ist angesichts der Herausforderungen der Corona-Pandemie nachvollziehbar. Sie hat aber dazu geführt, dass bei anderen Maßnahmen wie der Fachverfahrensdokumentation, der Planung und Durchführung von regelmäßigen internen Audits und der Abbildung der Informationsverbünde im zentralen ISMS-Tool aktuell Nachholbedarf besteht.

7.3 Empfehlungen

7.3.1 Hardware und Betriebssysteme aktuell halten

Die Regierungspräsidien sollten - gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der BITBW - Betriebssysteme rechtzeitig aktualisieren und dabei zeitliche Puffer für mögliche Verzögerungen berücksichtigen.

Hardware und Betriebssysteme, für die der Hersteller keinen Support mehr anbietet und deren Austausch wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, sollten aus Sicherheitsgründen in einem getrennten Netz betrieben werden.

7.3.2 Einheitliches Bestandsverzeichnis nutzen

Für die Erfassung und Verwaltung von IT-Komponenten der Regierungspräsidien sollte ein zentrales und einheitliches Bestandsverzeichnis eingesetzt werden. Grundlage sollte das im Land bereits für die nicht fachspezifischen IT-Komponenten genutzte Werkzeug sein.

Gleichzeitig sollte der Einsatz alternativer Werkzeuge zurückgefahren werden. Die Regierungspräsidien und die IT-Leitstelle sollten ermitteln, ob hierdurch Daten bzw. Funktionen verloren gehen, die für eine sachgerechte Information unverzichtbar sind. Gemeinsam mit der BITBW sollte geprüft werden, ob diese Daten migriert bzw. die betreffenden Funktionen auch im zentralen Werkzeug angeboten werden können.

7.3.3 Steuerungsfunktion der IT-Leitstelle stärken und Finanzierungsregelungen überprüfen

Das Innenministerium sollte eine stärker steuernde Rolle hinsichtlich der IT der Regierungspräsidien einnehmen. Durch die Einführung eines geeigneten Projektmanagement-Werkzeugs könnten die IT-Ressourcen der Regierungspräsidien effizienter gesteuert werden.

Sobald ausreichende Erfahrungswerte vorliegen, sollte die Regelung zur Finanzierung der fachlichen Hard- und Software der Regierungspräsidien evaluiert und auf ihre Praxistauglichkeit überprüft werden. Sollte sich die Regelung als entwicklungshemmend erweisen, sollte der IT-Rat sie anpassen bzw. konkretisieren.

7.3.4 Informationssicherheit verbessern

Die Regierungspräsidien sollten prüfen, ob die während der Pandemie aufgeschobenen Maßnahmen der Informationssicherheit im Rahmen der zwischenzeitlich erhöhten Haushaltsansätze nachgeholt werden können.

Für alle IT-Fachverfahren muss eine Softwaredokumentation erstellt und regelmäßig fortgeschrieben werden. Unter Federführung der Informationssicherheitsbeauftragten sollte der Aufbau der Informationsverbünde im zentralen ISMS-Tool der Landesverwaltung forciert werden.

7.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium begrüßt die Positionen des Rechnungshofs weitgehend.

Hardware und Betriebssysteme aktuell zu halten, sei eine wichtige Aufgabe, die stets eine sehr hohe Priorität habe. Systeme, die nicht aktualisiert werden können, würden in getrennte Netze verlagert und dort - bis es eine Alternative gibt - weiter betrieben.

Die Empfehlung, ein einheitliches Bestandsverzeichnis zu nutzen, werde vollumfänglich unterstützt. Das System müsse aber praktikabel sein und den Anforderungen der Regierungspräsidien genügen. Die Evaluierung des empfohlenen zentralen Systems der BITBW werde von den Regierungspräsidien und der BITBW unter Beteiligung der IT-Leitstelle gemeinsam durchgeführt.

Die IT-Leitstelle im Innenministerium koordiniere die IT der Regierungspräsidien und steuere über Vorgaben. Zur Steuerung der Finanzressourcen gebe es aber nur begrenzte Möglichkeiten, da die Regierungspräsidien eigene Haushalte hätten. Eine Steuerung erfolge durch regelmäßige Abstimmungen in verschiedenen Gremien.

Für Projekte der Regierungspräsidien, die von der IT-Leitstelle verantwortet werden, sei der Einsatz eines Projektmanagement-Tools denkbar. Im Rah-

men der Anpassung der VwV IT-Organisation und des Projektmanagementleitfadens solle die Einführung eines entsprechenden Werkzeugs ressortübergreifend geprüft werden.

Zur Frage der Finanzierung der fachlichen IT gebe es seit der Verwaltungsstrukturreform 2005 einen Dissens zwischen den Ressorts. Dieser rühre daher, dass keine klare Finanzierungsregelung getroffen worden sei, die den fachlichen Anforderungen in der Folgezeit bis heute gerecht wird. Die neue Finanzierungsregelung greife nur für neue Fachverfahren bzw. am Ende des Lebenszyklus bisheriger Fachverfahren, sodass die positiven Effekte erst dann Wirkung zeigen werden. Die IT-Leitstelle begleite die Regierungspräsidien im Veränderungsprozess und werde im Bedarfsfall auf den Arbeitskreis Informationstechnik und die Ressorts zugehen.

Das Informationssicherheitsmanagement werde sukzessive weiter ausgebaut. Zurückgestellte Maßnahmen würden schnellstmöglich nachgeholt. Das Innenministerium unterstütze die Regierungspräsidien bei der Umsetzung personell und finanziell.