

Auszug aus

Denkschrift 2024

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 6

Informationstechnik bei Vermögen und Bau
Baden-Württemberg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 06: Ministerium für Finanzen

6 Informationstechnik bei Vermögen und Bau Baden-Württemberg (Kapitel 0614 und 0615)

Landtagsdrucksache 17/7106

Vermögen und Bau Baden-Württemberg (VB-BW) hält zur Aufgabenerledigung eigene IT-Systeme vor, für deren Betrieb grundsätzlich die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) verantwortlich wäre. Zudem setzt VB-BW eigenes IT-Personal für die Anwenderbetreuung ein, obwohl diese Leistung parallel bei der BITBW beauftragt ist. Bei verschiedenen Digitalisierungsprojekten zeigten sich Mängel bei der Planung und der Umsetzung.

6.1 Ausgangslage

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (VB-BW) ist das Kompetenzzentrum und die Serviceeinrichtung für alle Leistungen rund um die Immobilien des Landes. Die Staatlichen Schlösser und Gärten (SSG) sind organisatorischer Bestandteil von VB-BW.

Die Steuerung der IT bei VB-BW sowie bei SSG obliegt dem Referat „IT und Digitalisierung“ der Betriebsleitung, das insgesamt rund 30 Vollzeitäquivalente (VZÄ) umfasst. Das Referat übernimmt zusätzlich auch IT-Aufgaben beim Landesbetrieb Bundesbau Baden-Württemberg (BB-BW). Dazu zählt u. a. die Übernahme der Anwenderbetreuung bei gemeinsam genutzten IT-Fachverfahren und der damit verbundenen IT-Systeme.

Die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) ist die zentrale IT-Dienstleisterin des Landes. Sie nimmt eine Bündelungsfunktion in der Landes-IT wahr und ist unter anderem für die zentrale Bereitstellung und den Betrieb der Bürokommunikationssysteme in der Landesverwaltung verantwortlich. VB-BW ist als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung nach dem BITBW-Gesetz verpflichtet, die IT-Dienstleistungen der BITBW zu nutzen.

6.2 Prüfungsergebnisse

6.2.1 IT-Betrieb

Zu den Zielen der Neuordnung der Landes-IT zählt u. a. die Bündelung und die Standardisierung der IT-Systeme. Eines der zentralen Projekte der IT-Bündelung ist die „Integration der Bürokommunikationssysteme“ (BK-IN), mit dem nahezu flächendeckend ein standardisierter Bürokommunikationsarbeitsplatz eingeführt werden soll.

VB-BW arbeitet seit 2018 mit der BITBW an dem Projekt BK-IN. Seit März 2021 betreibt die BITBW für VB-BW die Bürokommunikationsarbeitsplätze einschließlich des zugehörigen First-Level-Supports. Dieser unterstützt und berät die Anwenderinnen und Anwender bei einfachen Fragestellungen und Sachverhalten.

Parallel dazu setzt VB-BW rund 7 VZÄ für einen ergänzenden First-Level-Support ein. Dieser erbringt zum Teil Leistungen, die gleichzeitig bei der BITBW gebucht sind. Die Leistung der BITBW wird zwar bezahlt, aber nicht oder nur selten genutzt. Der Einsatz eigenen Personals für den First-Level-Support, den auch die BITBW anbietet, entspricht nicht dem Grundgedanken der IT-Bündelung. Er ist für VB-BW zudem unwirtschaftlich.

Das Projekt BK-IN ist noch nicht abgeschlossen. Nach wie vor fehlen ein von VB-BW abgenommenes Betriebskonzept und eine Vereinbarung über die zugesicherten Leistungseigenschaften wie Leistungsumfang und Reaktionszeit (sog. „Service Level Agreement“).

Zu den gesetzlichen Aufgaben der BITBW gehört auch der zentrale technische Betrieb der Serverinfrastruktur (z. B. das Bereitstellen der Hardware inklusive Betriebssystem, die Unterbringung im Maschinensaal der BITBW und Wartung). Ziel ist es, die Anzahl an Serverstandorten und -räumen zu reduzieren.

VB-BW betreibt eigenverantwortlich IT (Server, Speichersysteme, Domäne im Zentralen Verzeichnisdienst, Fachverfahren), für deren Betrieb grundsätzlich die BITBW zuständig wäre. 2018 hatte VB-BW von der BITBW die Freigabe erhalten, die Speicherlösung selbst zu beschaffen und zu betreiben. Hintergrund waren spezielle Anforderungen (z. B. große Datenmengen, leistungsfähiges Backup), für die zu diesem Zeitpunkt kein passender Service der BITBW verfügbar war.

Seit 2018 hat sich das Produktportfolio der BITBW jedoch auch bei den Server- und Anwendungsservices erweitert bzw. verändert. Eine Betriebsübergabe der bisher eigenbetrieblenen IT-Systeme von VB-BW an die BITBW ist auch unabhängig vom Standort möglich.

Insoweit hätte im Zuge des BK-IN-Projekts 2020 eine erneute Betrachtung der verbliebenen Serverinfrastruktur bei VB-BW erfolgen können. Dies ist aber nicht erfolgt, die Betriebsverantwortung für diese IT-Systeme liegt weiterhin bei VB-BW. Der Betrieb von IT-Systemen außerhalb der zentralen Landes-IT ist auch deshalb problematisch, weil beispielsweise zentrale Sicherheitsrichtlinien der BITBW sich nicht auf diese IT-Systeme auswirken.

Eine Überprüfung der Serverräume zeigte vor allem bei der SSG Mängel beim Brandschutz, unzureichenden Zutrittsschutz, fehlende Klimatisierung sowie weitere bauliche Mängel auf. Der Rechnungshof erkennt an, dass es aufgrund der baulichen Gegebenheiten in historischen Gebäuden schwierig ist, IT-Systeme sachgerecht unterzubringen. Das ändert jedoch nichts daran, dass die Serverräume nicht den Anforderungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik entsprechen.

6.2.2 Leistungsverrechnung und Bestandsverzeichnisse

Die von VB-BW für BB-BW erbrachten IT-Leistungen und die Kosten für gemeinsam genutzte IT-Systeme werden, sofern eine verursachergerechte Zuordnung nicht möglich ist, pauschal abgerechnet. Die Abrechnungspauschale wurde 2004 festgelegt, jedoch nicht schriftlich fixiert. Die Praxis der Leistungsverrechnung entspricht zwar grundsätzlich den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung. Allerdings wurde die Pauschale seit nunmehr 20 Jahren weder überprüft noch angepasst.

Die BITBW verantwortet das zentrale Bestandsverzeichnis der Landes-IT, in dem alle IT-Komponenten, z. B. Hardware und IT-Fachverfahren, verwaltet werden. Die IT-Komponenten von VB-BW und BB-BW werden dabei in einem gemeinsamen „Mandanten“ geführt. Wenn die BITBW ihre Leistungen in Rechnung stellt, muss VB-BW die Systeme teilweise nachträglich manuell den beiden Landesbetrieben zuordnen. Dies bedeutet nicht nur einen Mehraufwand, sondern kann auch zu Fehlern bei der Verrechnung führen.

6.2.3 Digitalisierungsprojekte

Der Haushaltsgesetzgeber hat in den vergangenen Jahren mit den Programmen „digital@bw“ und „digital@bw II“ Mittel für Digitalisierungsmaßnahmen in der Landesverwaltung bereitgestellt. Für das Maßnahmenpaket „Kulturliegenschaften 4.0“ standen VB-BW hieraus rund 2,2 Mio. Euro, für das Projekt „Flächendigitalisierung“ rund 3,2 Mio. Euro zur Verfügung. Der Rechnungshof hat einzelne Projekte bzw. Teilprojekte geprüft.

6.2.3.1 Kulturliegenschaften 4.0: Virtuelle Besichtigung ohne Barrieren

Ziel des Maßnahmenpakets ist es, bedeutende Kulturliegenschaften virtuell zu rekonstruieren und dadurch „begehrbar“ zu machen. Auf diese Weise soll Menschen mit Mobilitätseinschränkungen ermöglicht werden, am kulturellen Erbe und an kulturellen Veranstaltungen teilzuhaben.

Mit dem Projekt „Virtuelle Besichtigung ohne Barrieren“ bietet SSG virtuelle Rundgänge mittels App oder Virtual-Reality-Brille durch nicht begehbare Räume des Residenzschlosses Ludwigsburg an. Das IT-System wird seit 2022 betrieben. Die Gesamtkosten lagen bei rund 325.000 Euro.

Das Virtual-Reality-System (VR-System) wird im Besucherzentrum des Schlosses vorgehalten. Von März 2022 bis April 2023 wurde es allerdings nur von 45 Personen genutzt. Dies liegt daran, dass die Einrichtung der Brille und die Steuerung des VR-Systems ohne fachkundige Anleitung kaum möglich ist. Die Bedienung muss durch die Schlossführer oder externes Personal unterstützt werden. Außerdem war für die Nutzung eine telefonische Voranmeldung erforderlich.

Die personellen Bedarfe für die Bedienung bzw. Betreuung waren im Projekt nicht eingeplant. Weil entsprechendes Personal fehlte, wurde das VR-System über einen längeren Zeitraum nicht beworben bzw. konnte nicht genutzt werden. Seit April 2024 wird die Nutzung jeden zweiten Samstag im Monat angeboten.

Abbildung 6-1: VR-System im Schloss Ludwigsburg



Quelle: RSVR-Anleitung-Betreuung-VR; Seite 2; Bild: Pixelcloud, LB.

Erschwerend kommt hinzu, dass es bei der Nutzung des VR-Systems zu „Cyber Sickness“ kommen kann. Dies kann auftreten, wenn das Auge zwar eine Bewegung in der virtuellen Welt wahrnimmt, diese jedoch nicht durch den Gleichgewichtssinn im Körper bestätigt wird. Dadurch können bei den Nutzern Symptome wie Erschöpfung, Schwindel oder Übelkeit entstehen. Die Nutzerfreundlichkeit des VR-Systems wird dadurch beeinträchtigt.

Das Vorhalten eines Systems, das nicht genutzt werden kann, verursacht vermeidbare Kosten und ist unwirtschaftlich. Dies gilt umso mehr, als mit der parallel entwickelten App „Monumente interaktiv - Geheime Wege“ die Räume ebenfalls barrierefrei begehbar sind.

6.2.3.2 Computer Aided Facility Management: Digitale Immobilienverwaltung

Computer Aided Facility Management Systeme (CAFM) dienen der softwaregestützten Bewirtschaftung von Immobilien und deren Ausstattungen über den gesamten Lebenszyklus

hinweg. VB-BW initiierte 2018 ein CAFM-Projekt, mit dem bis 2023 ein bestehendes, aber im Funktionsumfang beschränktes Verfahren abgelöst werden sollte. Den Zuschlag erhielt ein Produkt, das auch in anderen Landesverwaltungen eingesetzt wird. Das Projekt sollte in vier Ausbaustufen umgesetzt werden.

Aktuell befindet sich die Ausbaustufe 2 in der Endphase. Das neue Verfahren wird voraussichtlich erst 2025 mit dem geplanten Funktionsumfang zur Verfügung stehen. Die Einführung verzögert sich unter anderem, weil für Softwaretests mehr Zeit erforderlich war als geplant. Nicht zuletzt fehlte es im Projekt an Personal. VB-BW führte erstmalig ein IT-Projekt in dieser Größenordnung durch. Auf vorhandene Erfahrungen, Standards, Dokumentationen oder internes Personal mit der erforderlichen Qualifikation zur Unterstützung konnte nicht zurückgegriffen werden. Fehlende personelle Ressourcen werden, soweit möglich, durch den verstärkten Einsatz eines externen Dienstleisters ausgeglichen. Dadurch werden die ursprünglich mit einer halben Mio. Euro geplanten Beratungskosten bis zum Projektende 2025 voraussichtlich bei 2 Mio. Euro liegen.

6.2.4 Informationssicherheit

6.2.4.1 Informationssicherheitsbeauftragte

VB-BW hat auf Basis der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Informationssicherheit (VwV Informationssicherheit) ein Informationssicherheitsmanagementsystem (ISMS) eingeführt. Bei der Betriebsleitung stehen für den Aufbau und die Weiterentwicklung des ISMS knapp 3 VZÄ zur Verfügung. Bei den 13 regionalen VB-BW-Ämtern wurden Informationssicherheitsbeauftragte (ISB) benannt, allerdings im Rahmen ihres bisherigen Beschäftigungsumfangs. Die dort eingesetzten ISB sind teilweise fachfremd und wurden noch nicht ausreichend bedarfsgerecht geschult. Ein weiterer Ausbau des ISMS bei den VB-BW Ämtern dürfte mit den bisher durchgeführten Maßnahmen kaum möglich sein.

6.2.4.2 Sicherheitsvorfälle in der Landesverwaltung

Bei einem regionalen Amt von VB-BW führte ein technischer Defekt in einem selbst betriebenen Serversystem Anfang 2022 zu einem großflächigen IT-Ausfall mit Datenverlust. Die Arbeitsfähigkeit von rund 150 Mitarbeitenden war über 5 Werktage hinweg eingeschränkt.

Ein Sicherheitsvorfall im Sinne der VwV Informationssicherheit liegt vor, wenn mindestens eines der dort genannten Ziele (u. a. Schutz der Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit von Informationen) verletzt wurde. Im Zuge der Prüfung des Rechnungshofs wurde deutlich, dass es unklar oder zumindest interpretationsfähig ist, wann ein Vorfall als potenzieller Sicherheitsvorfall einzustufen ist.

Der Rechnungshof hält eine verbindliche Meldepflicht aller Dienststellen der Landesverwaltung bei Sicherheitsvorfällen nach der Definition der VwV Informationssicherheit für sinnvoll. Diese würde der Cybersicherheitsagentur Baden-Württemberg als zuständiger Stelle ermöglichen, ein umfassendes und aktuelles IT-Lagebild zu erstellen. Voraussetzung ist allerdings, dass ein gemeinsames Verständnis für die Einstufung von Sicherheitsvorfällen besteht. Die noch ausstehende, für Herbst 2024 angekündigte Rechtsverordnung zum Cybersicherheitsgesetz bietet sich an, um einen angemessenen Rechtsrahmen für den Meldeprozess zu schaffen.

6.3 Empfehlungen

6.3.1 IT bündeln und parallele Strukturen auflösen

VB-BW sollte Leistungen des First-Level-Supports, die bei der BITBW beauftragt sind, nicht mehr parallel mit eigenem Personal erbringen. Der First-Level-Support sollte einschließlich der hierfür erforderlichen Stellen an die BITBW übertragen werden. Gegebenenfalls verbleibende Stellen aus dem derzeitigen First-Level-Support bei VB-BW sollten, soweit sie nicht für nachgewiesene Bedarfe im Bereich Informationssicherheit benötigt werden, abgebaut werden.

Spätestens bei einer Erneuerung der von VB-BW noch eigenverantwortlich betriebenen IT sollten insbesondere die Serverinfrastruktur, die Speichersysteme und der technische Betrieb der Fachanwendungen an die BITBW übergeben werden.

Sofern auch künftig ein begrenzter Betrieb von Servern bei VB-BW notwendig sein sollte, müssen die Serverräume so ertüchtigt werden, dass sie den Anforderungen der Informationssicherheit entsprechen.

6.3.2 Leistungsverrechnung zwischen VB-BW und BB-BW anpassen

VB-BW und BB-BW sollten die Abrechnungsmodalitäten für erbrachte IT-Leistungen und bei gemeinsam genutzten IT-Systemen überprüfen und gegebenenfalls neu regeln.

6.3.3 Digitalisierungsprojekte sicher und wirtschaftlich gestalten

Die SSG sollte den weiteren Einsatz des VR-Systems zeitnah evaluieren und die Wirtschaftlichkeit prüfen. Sofern die Nutzerzahlen wegen fehlender Ressourcen weiterhin gering bleiben und die Problematik der Cyber Sickness nicht behoben werden kann, sollte das VR-System nicht länger vorgehalten werden.

6.3.4 Sicherheitsvorfälle definieren und geeignete Meldewege etablieren

Die Landesregierung sollte verbindliche Regelungen zu Meldewegen schaffen, die auf einem gemeinsamen Verständnis bei der Einstufung von Sicherheitsvorfällen beruhen. Eine Meldung sollte auch dann erfolgen, wenn eines der Schutzziele der Informationssicherheit durch technische Defekte oder Fehlkonfigurationen beeinträchtigt ist.

Für ein umfassendes IT-Lagebild sollten der Cybersicherheitsagentur als zentraler Stelle auch Sicherheitsvorfälle gemeldet werden, die IT-Systeme betreffen, welche durch die Ressorts selbst und nicht von der BITBW verwaltet werden.

6.4 Stellungnahme des Ministeriums

Hinsichtlich des First-Level-Supports stimmt das Finanzministerium zu, dass eine parallele Aufgabenwahrnehmung zu vermeiden sei. Es weist jedoch darauf hin, dass das dargestellte Überlappungsvolumen bei VB-BW nicht den aktuellen Gegebenheiten entspreche. Der Aufgabenblock umfasse nicht nur Tätigkeiten, welche die BITBW erbringe, sondern schwerpunktmäßig auch VB-BW-spezifische Tätigkeiten. Nach Überprüfung komme VB-BW zum Ergebnis, dass rund 5 VZÄ VB-BW-spezifische Tätigkeiten wahrnehmen, welche die BITBW nicht erbringe oder nicht erbringen könne. Die restlichen rund 2 VZÄ sollten den Bereich der Informationssicherheit verstärken.

Gegen die empfohlenen weiteren Konsolidierungen bei BITBW im Rahmen der IT-Neuordnung bestehen seitens des Ministeriums keine Einwände. Soweit VB-BW auch zukünftig eigene Serverräume benötige, seien diese so zu gestalten, dass sie den Anforderungen der Informationssicherheit entsprechen.

Das Ministerium stimmt zu, dass die Bezugsgröße für die pauschalierte Kostenverrechnung zwischen VB-BW und BB-BW überprüft und gegebenenfalls fortgeschrieben werden solle.

Für die SSG sei das virtuelle Besichtigungsprogramm ein Meilenstein für einen barrierefreien Zugang zu den Monumenten und für die Erschließung eines jüngeren technikaffinen Publikums. Sie strebe eine Steigerung der Nutzerzahlen und eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit beim Einsatz des VR-Systems an. Das virtuelle Besichtigungsprogramm solle künftig einem größeren Publikum, unabhängig von dem stationären VR-System im Schloss Ludwigsburg, über eine Plattform gegen Entgelt zugänglich gemacht werden. Das Problem der Cyber Sickness will die SSG durch Hilfestellung des betreuenden Personals in den Griff bekommen.

Aus Sicht des Ministeriums seien landeseinheitliche Kriterien und Meldewege für sicherheitsrelevante Ereignisse und Sicherheitsvorfälle zu begrüßen. Dies beinhalte die ressortübergreifende Meldung an eine zentrale Stelle, je nach Schweregrad und Relevanz, die nach einheitlichen Kategorien zu definieren seien. Anlass und Umfang der abzugebenden Meldungen ergebe sich dann aus der landeseinheitlich abgestimmten Vorgehensweise.