

Auszug aus

Denkschrift 2024

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 8

Modernisierung des IT-Einsatzes bei Förde-
rungen in der Landwirtschaft



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 08: Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

8 Modernisierung des IT-Einsatzes bei Förderungen in der Landwirtschaft (Kapitel 0802)

Landtagsdrucksache 17/7108

Mit dem 2010 gestarteten „Projekt Infrastruktur und Architektur der Förder- und Ausgleichsleistungen“ (PIA) sollte der IT-Einsatz bei Förderungen modernisiert werden. Ursprünglich war das Projektende für 2014 vorgesehen. Obwohl das Projekt bereits seit April 2022 offiziell abgeschlossen ist, sind noch immer nicht alle Inhalte fertiggestellt. Das abzulösende IT-Verfahren wird zur Datensicherung noch bis mindestens 2032 betrieben werden müssen.

Statt der anfangs erwarteten 10,5 Mio. Euro sind bislang 27 Mio. Euro Sachkosten angefallen. Die Gesamtkosten - einschließlich Personal - liegen mittlerweile bei fast 50 Mio. Euro. In den kommenden Jahren werden weitere Mehrkosten entstehen.

8.1 Ausgangslage

Das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Ministerium) wickelt eine Vielzahl von Förderprogrammen ab. Dazu gehören auch die Förder- und Ausgleichsleistungen der Agrarförderung der Europäischen Union (EU) im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Seit Anfang der Neunzigerjahre werden die Förderprogramme IT-unterstützt bearbeitet.

Im Laufe der Zeit wurde deutlich, dass das bislang eingesetzte Großrechner-Verfahren veraltet und abgelöst werden musste. Hierzu startete das Ministerium 2010 das Projekt „PIA“. Bis zum Beginn der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 sollte ein neues, zeitgemäßes Verfahren zur Abwicklung der Förder- und Ausgleichsmaßnahmen bereitstehen. Das Ministerium entschied sich dafür, eine marktverfügbare Lösung zu beschaffen. Nach einer europaweiten Ausschreibung erhielt ein Anbieter den Zuschlag, dessen Anwendung („Programmsystem zur rechnergestützten Verwaltung von Fördermitteln in der Landwirtschaft“; kurz: „profil“) bereits in anderen Ländern eingesetzt wurde. Der Anbieter sollte auch die Anpassung des Verfahrens an die spezifischen Bedarfe des Landes übernehmen.

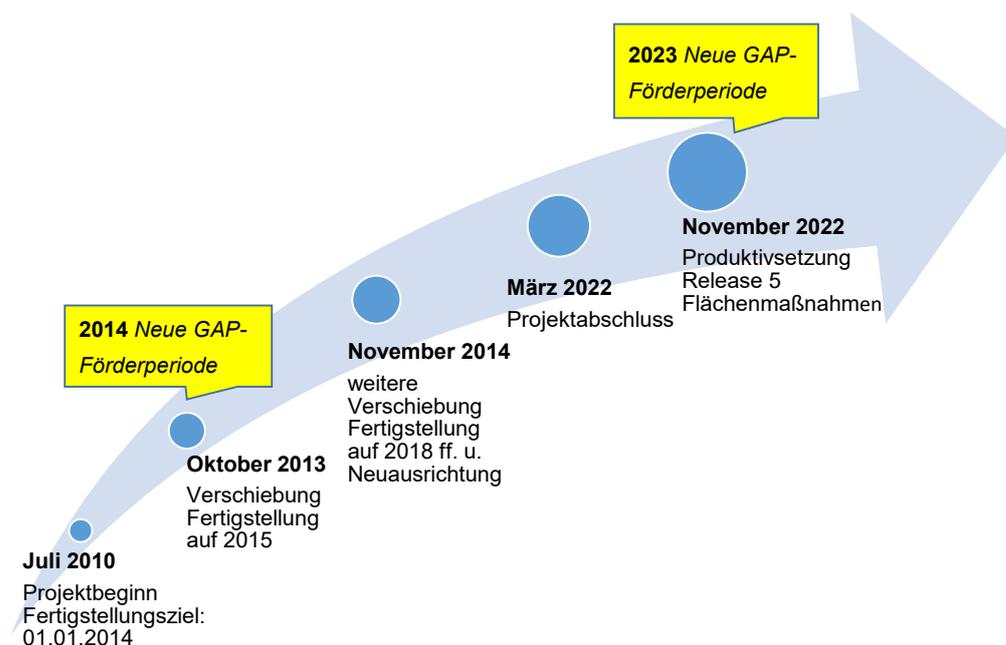
Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung schwerpunktmäßig organisatorische Aspekte, darunter das Projektmanagement und die Projektkosten, untersucht. Zudem wurde die Perspektive der Anwenderinnen und Anwender von profil durch eine Online-Umfrage berücksichtigt.

8.2 Prüfungsergebnisse

8.2.1 Projektverlauf und -umsetzung

Die folgende Abbildung 8-1 zeigt wesentliche Meilensteine des Projekts vom Beginn in 2010 bis zum Abschluss in 2022.

Abbildung 8-1: Projektverlauf PIA



Der Projektverlauf lässt sich rückblickend in zwei Phasen unterteilen. Nach dem Projektbeginn 2010 wurde zunächst darauf hingearbeitet, das neue IT-Fachverfahren zu einem Stichtag, dem Beginn der neuen EU-Förderperiode 2014, einzuführen. 2013 zeigte sich aber, dass ein Abschluss des Projekts bis 2014 nicht zu erreichen war. Die Einführung wurde auf 2015 verschoben. Nachdem auch dieser Termin sich als nicht realistisch erwies, kam die Projektumsetzung Ende 2014 vorläufig zum Stillstand.

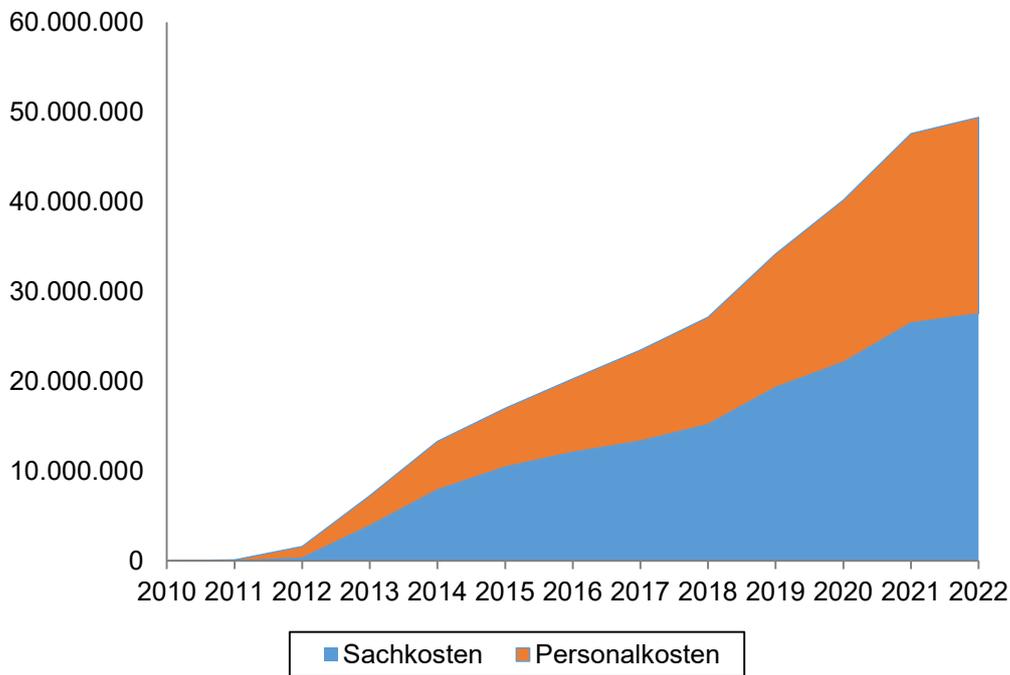
Nach einer Unterbrechung von einigen Monaten und einer Neuausrichtung von PIA begann Anfang 2015 die zweite Phase. Das neue IT-Fachverfahren sollte nun nicht mehr in vollem Umfang zu einem fixen Zeitpunkt eingeführt werden. Stattdessen wurden die Bestandteile des Verfahrens jeweils in einzelnen, abgegrenzten Schritten (Releases) erstellt und produktiv gesetzt. Die Maßnahmen der laufenden Förderperiode wurden zunächst weiterhin über das Altverfahren bearbeitet.

Das Projekt wurde zum 31. März 2022 offiziell beendet. Die Arbeiten waren aber auch Anfang 2024 noch nicht abgeschlossen. Künftig sollen insgesamt 38 Förderprogramme vollständig oder teilweise mit profil bearbeitet werden können. Davon sind derzeit 27 in profil implementiert. Vier Förderprogramme werden aktuell umgesetzt, sieben weitere sind in Planung. Die Umsetzung wird noch einige Jahre in Anspruch nehmen.

8.2.2 Projektkosten

Die nachfolgende Abbildung 8-2 zeigt die Entwicklung der Projektkosten.

Abbildung 8-2: Projektkosten PIA



Bei der Entscheidung, das neue IT-Fachverfahren nicht selbst zu entwickeln, sondern ein marktverfügbares Produkt zu beschaffen, ging das Ministerium von Sachkosten von 10,5 Mio. Euro aus. Das Projekt hat diesen Rahmen inzwischen weit überschritten: Sie liegen derzeit bei mehr als 27 Mio. Euro. Knapp 60 Prozent davon entfallen auf landesspezifische Anpassungsbedarfe im Verfahren. Zur Finanzierung der Sachkosten wurden unter anderem 10,8 Mio. Euro aus dem luK-Strukturpool (einem Teil des Allgemeinen Grundstocks) eingesetzt, die sukzessive an diesen zurückgeführt wurden.

Zusammen mit den Personalkosten von knapp 22 Mio. Euro ergeben sich bis Ende 2022 Gesamtkosten des Projekts von fast 50 Mio. Euro. Bis zur vollständigen Implementierung werden weitere Kosten anfallen. Außerdem muss das Altverfahren aufgrund von Aufbewahrungsfristen noch eine Zeit lang weiterbetrieben werden. Hierfür werden mindestens bis 2032 noch Mehrkosten entstehen.

Die Kostensteigerung lässt sich nicht zuletzt auf Versäumnisse im Projektmanagement zurückführen.

8.2.3 Projektmanagement

Primäres Ziel von PIA war, das bestehende Großrechnerverfahren bis 2014 durch ein zukunftsfähiges IT-Fachverfahren mit gleichbleibendem Funktionsumfang abzulösen. Außerdem sollten die Anwenderfreundlichkeit durch den Einsatz moderner Technologien erhöht und weitere Fachverfahren an das neu einzuführende angeschlossen werden.

Für das Projekt wurde ein expliziter Projektauftrag erteilt, in dem die inhaltlichen Ziele umfassend abgebildet waren. Der Projektauftrag war allerdings insoweit unvollständig, als wichtige Bestandteile fehlten. So war weder ein Kostenziel bzw. eine Aufwandsschätzung noch eine Machbarkeits- bzw. Risikobewertung enthalten. Der Projektauftrag wurde während der Laufzeit auch nicht fortgeschrieben.

Die Organisationsstruktur des Projekts mit einer Einteilung in Gremien, Projektleitung und operativen Betrieb war sachgerecht und nachvollziehbar. Eine strukturierte Personalbedarfsermittlung und Kapazitätenplanung erfolgte allerdings nicht.

Bereits kurz nach dem Projektbeginn kam es sowohl im Projektteam des Ministeriums als auch beim Anbieter von profil zu Kapazitätsengpässen. Mit Blick auf den Umfang und die Komplexität der mit PIA verbundenen Aufgaben zeigte sich, dass die Projektorganisation personell zu schwach aufgestellt war. Dies lag auch daran, dass das eingesetzte Stammpersonal des Ministeriums weiterhin mit Linienaufgaben betraut war. Zudem kam es zu häufigen Wechseln bei befristet eingestelltem Personal. Nicht zuletzt wegen der angestrebten Stichtagsumstellung stand das Projekt von Beginn an unter Zeitdruck. Nachdem deutlich wurde, dass die Zeitplanung trotz einer Verlängerung nicht zu halten war, entschied sich das Ministerium, das Projekt neu auszurichten.

In der zweiten Phase nach 2015 wurde das Projektmanagement hinsichtlich der Projektorganisation und -umsetzung verbessert. Beispielsweise wurden (Teil-) Projektleitungen im Projektmanagement geschult und die Projektarbeit verstärkt durch geeignete IT-Tools unterstützt. Das Vorgehen in Releases sorgte dafür, dass der Projektablauf strukturierter und planbarer war. Obwohl es auch im weiteren Verlauf immer wieder zu zeitlichen Verschiebungen kam, konnte das neue IT-Fachverfahren nach und nach eingeführt werden.

Zum Scheitern der ersten Phase hat beigetragen, dass im Projektverlauf auf die sich abzeichnenden Probleme nicht angemessen reagiert wurde. Dies gilt insbesondere für die mangelnden personellen Ressourcen. Zudem wurden die Aufgaben zeitlich und thematisch nicht priorisiert.

Die wichtigste Ursache liegt aber in der unzureichenden Vorbereitung des Projekts. Das Ministerium hat es im Vorfeld versäumt, alle relevanten Rahmenbedingungen ausreichend zu beleuchten. Trotz einer Vorprojektphase wurde die Dimension des Projekts unterschätzt.

Dies gilt zum einen mit Blick auf den Anpassungsbedarf von profil an die landesspezifischen Gegebenheiten. Aufgrund der Agrarstruktur Baden-Württembergs gibt es - anders als in den Ländern, in denen profil zuvor bereits eingesetzt wurde - vergleichsweise viele Antragstellende. Um die Komplexität des Projekts zutreffend einzuschätzen, hätte der spezifische Bedarf für Änderungen am Verfahren vorab gründlicher ermittelt bzw. aufgearbeitet werden müssen.

Zum anderen hat sich die Vorgabe, das neue Verfahren mit dem gleichen Funktionsumfang auszustatten wie das bisherige, im gesamten Projektverlauf als erschwerend erwiesen. Weder im Vorprojekt noch im Projektauftrag war vorgesehen, die Förderlandschaft des Ressorts im Sinne einer Aufgabenkritik zu untersuchen. Auch die zugrundeliegenden Geschäftsprozesse wurden nicht hinterfragt.

Der Projektumfang hätte sich verringern und die Umsetzung erleichtern lassen, wenn das Ministerium die Förderlandschaft überprüft und konsolidiert hätte (Zweckkritik). Gleiches gilt, wenn die Prozesse der Fördermittelbearbeitung vorab analysiert und optimiert worden wären (Vollzugskritik).

Das schrittweise Vorgehen in der zweiten Phase sorgte zwar für einen besseren Projektablauf. Da nur die Vorgehensweise angepasst, nicht aber das Projektziel verändert wurde, blieben die grundsätzlichen, im Vorfeld des Projekts angelegten Probleme, erhalten.

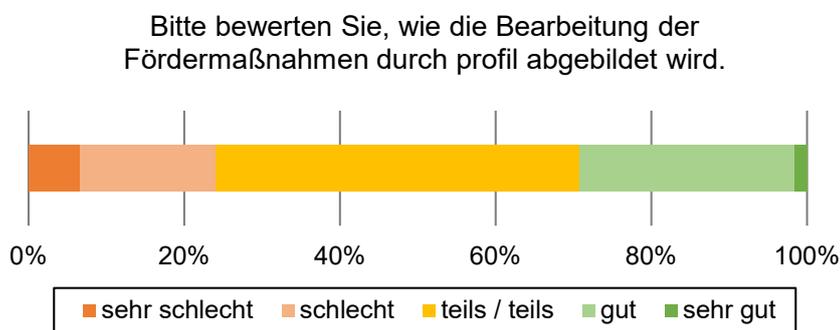
Der Rechnungshof erkennt an, dass das Ministerium bei der Verfahrensentwicklung auch von externen Einflüssen, insbesondere der GAP, getrieben ist. Es müssen regelmäßig neue und umfangreiche Anforderungen, teilweise auch kurzfristig, berücksichtigt und umgesetzt werden. Dennoch ist der Implementierungsstand nach der langen Projektdauer erüchternd.

8.2.4 Anwenderperspektive

Der Rechnungshof hat bei allen Anwenderinnen und Anwendern von profil eine Online-Umfrage durchgeführt. Insgesamt wurden 665 Personen zur Umfrage eingeladen. Teilgenommen haben 493 Personen, was einer Rücklaufquote von rund 74 Prozent entspricht. Gefragt waren unter anderem Einschätzungen zur funktionalen Tauglichkeit einzelner Module bzw. Verfahrensschritte, zu technischen Aspekten, zu Schulungen und zum Support sowie zum Prozess der Einführung insgesamt. Vor dem Hintergrund, dass profil bei einem Großteil der Anwenderinnen und Anwender in 2023 erstmals zum Einsatz kam, erlaubt das Ergebnis der Umfrage noch kein abschließendes Urteil.

In der Umfrage hat der Rechnungshof um eine Gesamtbewertung der Module von profil gebeten:

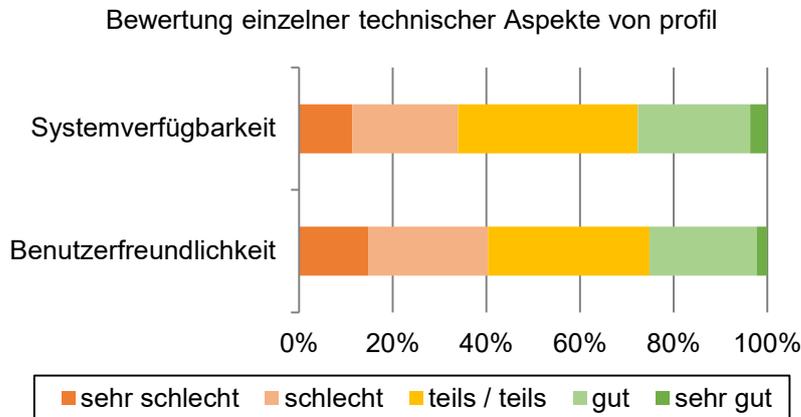
Abbildung 8-3: Gesamtbewertung der Module von profil



Unter funktionalen Gesichtspunkten ist profil aus Sicht der Anwenderinnen und Anwender grundsätzlich geeignet, Förderprogramme korrekt und sicher abzuwickeln. Allerdings lief das Förderjahr 2023 nicht optimal. Vereinzelt funktionierten Programmteile nicht oder erst sehr spät. Auffallend ist vor allem die zum Teil kritische Bewertung des Kernbausteins der Software - der Antragsbearbeitung und -prüfung. Dieses Modul wird von über 70 Prozent der Anwenderinnen und Anwender eingesetzt und von nicht einmal 30 Prozent positiv bewertet.

Zu den technischen Aspekten, zu denen der Rechnungshof um eine Einschätzung gebeten hat, gehörten auch die Systemverfügbarkeit und die Benutzerfreundlichkeit von profil:

Abbildung 8-4: Systemverfügbarkeit und Benutzerfreundlichkeit



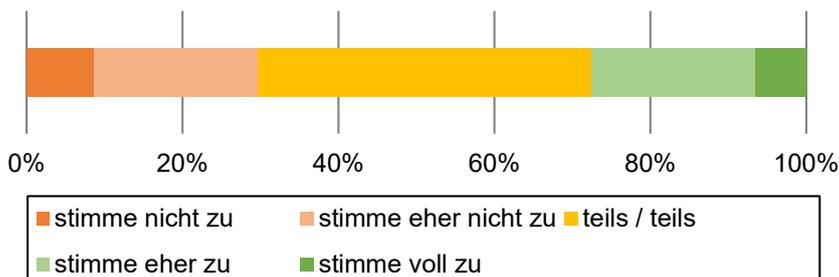
Ziel des Projekts war es, nicht nur ein funktional taugliches, sondern auch ein anwenderfreundliches IT-Fachverfahren bereitzustellen. Allerdings beurteilen 40 Prozent der Befragten die Benutzerfreundlichkeit als „schlecht“ oder „sehr schlecht“. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die in profil verwendete Benutzeroberfläche nach der langen Projektlaufzeit aus Anwendersicht heute nicht mehr zeitgemäß ist. Das Ministerium hat dies bereits erkannt und einen Umbau auf eine moderne Web-Anwendung eingeleitet.

Die Systemverfügbarkeit von profil wird ähnlich kritisch gesehen. Die Kritik bezieht sich hauptsächlich darauf, dass Wartungsarbeiten meist während der Kernarbeitszeit erfolgen. Anwenderinnen und Anwendern gingen dadurch teilweise ganze Arbeitstage verloren. Bei mehreren hundert Betroffenen summieren sich die Ausfallzeiten, so dass von einer erheblichen Beeinträchtigung für den Dienstbetrieb auszugehen ist.

Zusätzlich sollten die Teilnehmenden angeben, ob sie die Funktionen von profil kennen und diese sicher anwenden können:

Abbildung 8-5: Know-how der Anwenderinnen und Anwender

Bitte geben Sie uns eine Einschätzung zur folgenden Aussage: "Ich kenne die Funktionen von profil und kann diese sicher anwenden."



Bislang ist es nicht gelungen, bei den Anwenderinnen und Anwendern von profil flächendeckend Know-how aufzubauen. Zwar haben rund 80 Prozent der Anwenderinnen und Anwender bereits eine Schulung zu profil erhalten. Diese sind aus Sicht der Teilnehmenden jedoch nicht immer praxistauglich.

Abschließend wurde um eine Einschätzung gebeten, ob profil die Fördermittelbearbeitung im Vergleich zum Großrechnerverfahren erleichtert hat. Fast die Hälfte der Befragten verneint dies, nur gut ein Viertel stimmt der Aussage zu.

8.3 Empfehlungen

8.3.1 Aufgabenkritik vor Projektstart durchführen

Die Landesregierung sollte Projekten stets eine Aufgabenkritik voranstellen. In einer Zweckkritik sollte zunächst ergebnisoffen geprüft werden, ob sämtliche bisherigen Leistungen im gleichen Umfang beibehalten werden sollen oder ob die Leistungsbreite reduziert werden kann. In der anschließenden Vollzugskritik sollten die Abläufe optimiert werden.

8.3.2 Personalbedarf des Projekts ermitteln

Bei künftigen Projekten sollte die Landesregierung darauf achten, dass die benötigte Personalkapazität während der gesamten Projektlaufzeit bedarfsgerecht zur Verfügung steht. Dies kann u. a. dadurch erreicht werden, dass die Projektbeteiligten, insbesondere (Teil-) Projektleitungen, für ihre Arbeit im Projekt angemessen - gegebenenfalls auch vollständig - von ihren Linienaufgaben entlastet werden.

8.3.3 Projekt besser planen und Vorgehen erarbeiten

Die Landesregierung sollte bei umfangreichen Projekten alle Informationen, die für eine detaillierte Projektplanung erforderlich sind, in einem Vorprojekt ermitteln. Außerdem sollte in Projekten ein strukturiertes, dem Projektinhalt und -umfang angemessenes Vorgehensmodell erarbeitet und umgesetzt werden.

8.3.4 Profil möglichst rasch vollständig umsetzen

Das Ministerium sollte die noch fehlenden Förderprogramme zügig in profil implementieren, um das Altverfahren so früh wie möglich ablösen zu können.

8.3.5 Profil kontinuierlich verbessern und Anwenderseite einbinden

Die Anwenderinnen und Anwender sollten beim weiteren Veränderungsprozess stärker eingebunden werden. Das Ministerium sollte regelmäßig deren Feedback einholen und deren Erfahrungen nutzen.

Die Systemverfügbarkeit von profil sollte verbessert werden, um Effizienzverluste zu reduzieren. Des Weiteren sollte das Ministerium sicherstellen, dass alle Anwenderinnen und Anwender über ausreichendes Know-how für eine sichere Anwendung von profil verfügen und hierfür zielgruppenspezifische Schulungen anbieten.

8.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz teilt im Wesentlichen die Einschätzungen des Rechnungshofs.

Es weist allerdings darauf hin, dass sich die Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) an den Zielen und Vorgaben der EU zu orientieren habe. Für deren Ausgestaltung sei zudem ein intensiver Beteiligungsprozess mit relevanten Stakeholdern, betroffenen Ressorts und den Regierungsfractionen erforderlich, um Bedarfe, Vorgaben der EU und landespolitische Zielsetzungen aufeinander abzustimmen. Auch wenn dies einen engen Rahmen für eine Aufgabenkritik setze, sehe das Ministerium die Notwendigkeit, Förderprogramme im Rahmen der Digitalisierung stärker zu konzentrieren und zu vereinheitlichen. Ein zentraler Ansatzpunkt sei dabei, dass der aktuell auf verschiedenen Ebenen laufende Prozess der Entbürokratisierungs- und Entlastungsbemühungen erfolgreich umgesetzt werde. Dies gelte in besonderem Maße für die EU-kofinanzierten Förderprogramme.

Im Bereich der Projektsteuerung werde das Ministerium die im Rahmen der Projektneuausrichtung 2015 etablierten Vorgehensweisen bei zukünftigen Projekten übernehmen. Dies umfasse insbesondere die Etablierung eines an Größe und Umfang besser angepassten Vorgehensmodells von Beginn an sowie die Freistellung ausreichender Personalressourcen. Darüber hinaus seien die im Projektverlauf eingeführten Projektmanagementtools zeitlich als Standardwerkzeuge eingeführt.

Das Ministerium habe das Ziel, profil möglichst rasch vollständig umzusetzen. Mit der Produktivsetzung des Gemeinsamen Antrags für die umfangreichen Flächenförderungen im Jahr 2023 sei ein großer Schritt getan. Die Implementierung der noch offenen investiven Fördermaßnahmen sei eingeplant und Medienbrüche würden durch sukzessive Erweiterungen bei der Online-Antragstellung abgebaut. Ebenso würden Verbesserungen im Bereich der Programmhandhabung und der Prozessabläufe in die kontinuierliche Weiterentwicklung des Verfahrens eingebracht, soweit dies vor dem Hintergrund der bestehenden Ressourcenkonkurrenz umsetzbar sei. Weiterhin würden Möglichkeiten einer stärkeren Einbindung der Endanwender evaluiert.