

Auszug aus

Denkschrift 2024

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 9

Informationstechnik bei ForstBW



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

9 Informationstechnik bei ForstBW (Kapitel 0832)

Landtagsdrucksache 17/7109

ForstBW hat ihre IT als vollständig cloudbasierte Lösung aufgebaut, die hauptsächlich bei einem externen IT-Dienstleister betrieben wird. Als Konsequenz hat ForstBW nicht die uneingeschränkte Hoheit über ihre Daten. Dies ist nicht mit den Zielen der digitalen Souveränität vereinbar.

Der IT-Rat des Landes hat im Januar 2024 bekräftigt, die digitale Souveränität des Landes stärken und ausbauen zu wollen. Damit verbunden sollen die Herstellerabhängigkeiten im IT-Bereich reduziert werden.

9.1 Ausgangslage

Die Forstverwaltung des Landes wurde zum 1. Januar 2020 neu organisiert. Dabei wurden die Aufgaben des vormaligen Landesbetriebs ForstBW verteilt: Der Landesforstverwaltung (LFV) obliegen seither die forsthoheitlichen Aufgaben und die Betreuung von Privat- und Körperschaftswäldern. Die neu gegründete Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) ForstBW ist zuständig für die Bewirtschaftung, Pflege und Entwicklung des Staatswaldes.

Für die Neuorganisation setzte das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (MLR) 2017 ein umfassendes Projekt auf. Um die angestrebte Trennung von der LFV auch im Bereich Informationstechnik (IT) zu vollziehen, musste die IT der AöR ForstBW vollständig neu aufgebaut werden.

Beim Aufbau der IT von ForstBW ging das Land neue Wege. Das MLR entschied sich für eine vollständig cloudbasierte Lösung (Cloud-Only-Lösung). Alle IT-Infrastrukturdienste und Bürokommunikationsanwendungen einschließlich der Telefonie werden als Cloud-Dienstleistung bezogen.

9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Herausforderungen im IT-Projekt

Die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Projekts waren herausfordernd. Um die Arbeitsfähigkeit der AöR ForstBW zu gewährleisten, musste bis zum 1. Januar 2020 eine eigene IT-Infrastruktur (IT-Umgebung) samt Endgeräten für die Bediensteten bereitgestellt werden. Darüber hinaus mussten für den zukünftigen Betrieb die notwendigen Datenbestände aus dem bisherigen Landesbetrieb herausgelöst, aufbereitet und bereitgestellt werden. Hierzu wurde innerhalb des Gesamtprojekts Forstneuorganisation ein eigenes Teilprojekt IT eingerichtet.

Da die AöR ForstBW zu diesem Zeitpunkt noch nicht bestand, wurde zur Projektumsetzung Personal aus verschiedenen Einheiten im Ressortbereich des MLR eingesetzt. Für das Gesamtprojekt wurden beim MLR ein Lenkungsausschuss, eine Projektleitung sowie eine Geschäftsführung eingerichtet. Eine standardisierte Projektmanagementmethode kam im IT-Teilprojekt jedoch nicht zum Einsatz.

Das Projekt stand unter erheblichem Zeit- und Handlungsdruck. Wichtige Fragen der künftigen Aufbauorganisation, etwa zu Standorten oder zur Personalausstattung, waren beim Aufsetzen des IT-Teilprojekts noch offen. Die Beauftragung eines „traditionellen“ Rechenzentrumsbetreibers wie der BITBW wurde recht schnell ausgeschlossen, ebenso der Betrieb eines eigenen Rechenzentrums. Begründet wurde dies damit, dass solche Lösungen die zeitliche Umsetzbarkeit und die inhaltliche Flexibilität einschränkten. Sie seien wirtschaftlich ungünstiger und erforderten einen höheren eigenen Personaleinsatz. Auch alternative Betriebsformen - etwa Serverhousing - wurden verworfen.

Das Teilprojekt wurde auf ein konsequentes Outsourcing von IT-Basisleistungen ausgerichtet. Dadurch sollten moderne technische Lösungen mit hohem Qualitätsstandard zu wirtschaftlichen Bedingungen erreicht werden. Für die Konzeptionierung, Implementierung und die Herstellung der Betriebsbereitschaft war jedoch in hohem Maße externer Sachverstand erforderlich. Selbst wichtige Funktionen des Infrastrukturprojekts wie der Systemarchitekt mussten an Dienstleister ausgelagert werden.

Der Rechnungshof erkennt die großen Herausforderungen an, die mit dem Projekt sowohl in zeitlicher als auch inhaltlicher Hinsicht verbunden waren. In vergleichsweise kurzer Zeit musste der komplette IT-Betrieb einer Einheit aufgebaut werden, die es während der Projektlaufzeit noch nicht gab. Allerdings konnte deshalb die Suche nach möglichen Lösungen für den IT-Betrieb - im Sinne einer Markterkundung - nicht in der gebotenen Tiefe erfolgen. Das IT-Projekt orientierte sich zwar an Projekt-Prinzipien, die Vorgaben des Projektmanagement-Leitfadens des Landes wurden aber nicht umfassend angewandt. Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wie sie die Landeshaushaltsordnung für alle finanzwirksamen Maßnahmen vorsieht, wurde nicht durchgeführt.

9.2.2 Cloudbasierte Infrastruktur

Die gesamte IT-Infrastruktur von ForstBW basiert auf einer reinen Cloud-Umgebung, die von einem großen internationalen Anbieter bereitgestellt wird. ForstBW verfügt weder über ein eigenes Rechenzentrum noch über physikalische Server. Die Anwenderinnen und Anwender arbeiten mit verschiedenen Endgeräten, die nur über eine Internetverbindung verfügen müssen. Sie erhalten damit Zugriff auf die Anwendungen von ForstBW sowie auf ein umfangreiches Office-Anwendungspaket des Anbieters. Für den Bezug von Endgeräten oder Lizenzen greift ForstBW auf Rahmenverträge des Landes zurück.

Die Verantwortung für die bei ForstBW eingesetzten IT-Systeme und Fachverfahren obliegt dem dortigen Fachbereich IT. Die Bediensteten des Fachbereichs verfügen überwiegend über eine forstliche Qualifikation mit langjähriger Erfahrung im IT-Bereich der Forstverwaltung. ForstBW zieht darüber hinaus das Fachwissen externer Berater hinzu.

Angesichts der Rahmenbedingungen ist es nachvollziehbar, die technische Architektur konsequent auf einen Cloudbetrieb auszurichten. ForstBW verfügt damit über eine moderne technische Infrastruktur. Dieses Vorgehen ist grundsätzlich mit den Zielen der Cloud-Strategie des Landes Baden-Württemberg von 2020 vereinbar: Das Land will verstärkt Cloud-Lösungen entwickeln, anbieten und nutzen - ebenso wie andere Länder und der Bund. Dabei stehen allerdings eigene Lösungen, die den Anforderungen der digitalen Souveränität gerecht werden, im Vordergrund.

Die gesamte Infrastruktur für die IT von ForstBW befindet sich in Rechenzentren des Anbieters und damit in dessen Hoheit. Dies ist mit erheblichen technischen, aber auch finanziellen Risiken verbunden. Mit steigendem Grad der Abhängigkeit nimmt die Fähigkeit ab, sich technischen Änderungen, Änderungen des Lizenzmodells oder Preisanpassungen entziehen zu können.

Die Verlagerung des IT-Betriebs zu einem oder mehreren Cloud-Anbietern entlastet eine IT-Organisation von vielen betrieblichen bzw. administrativen Aufgaben, bringt aber auch neue Anforderungen an den Fachbereich IT mit sich. Dies erfordert eigenes und spezialisiertes Fachwissen, das einen hohen und stetigen Fortbildungsbedarf begründet.

9.2.3 IT-Neuordnung, Cloud-Strategie und digitale Souveränität

Ziel der IT-Neuordnung in der Landesverwaltung ist es, den IT-Einsatz möglichst zu standardisieren, einen wirtschaftlichen und sicheren Einsatz der IT zu gewährleisten sowie die Entwicklung der IT-Gesamtarchitektur zu steuern. Zur Umsetzung dienen insbesondere das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Baden-Württemberg (EGovG BW) und das Gesetz zur Errichtung der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBWG).

Das EGovG BW regelt unter anderem die Organisation und die Strukturen der Zusammenarbeit in der Informationstechnik. Wesentliche Elemente sind die E-Government-Strategie und die IT-Strategie des Landes. Die IT-Strategie umfasst die gesamte in der Landesverwaltung eingesetzte Hardware und Software, die komplette Infrastruktur der Netze und Rechenzentren sowie die Standardisierung von Technik und den Aufbau einer einheitlichen, modernen IT-Architektur. Sie wird vom Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik (CIO) verantwortet, der beim Innenministerium angesiedelt ist. Dort liegt die Zuständigkeit für die IT-Gesamtarchitektur, die IT-Transformation, die Cloudstrategie und die Verwaltungsmodernisierung. Nach dem EGovG BW erfolgt die Planung der informationstechnischen Umsetzung von Vorhaben der Landesverwaltung im Einvernehmen mit dem CIO. Das federführende Ressort muss für dessen Beteiligung sorgen und ihn fortlaufend über den Stand des Vorhabens informieren.

Das BITBWG sieht vor, dass Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung die Dienstleistungen der BITBW nutzen müssen. ForstBW kann diese Leistungen in Anspruch nehmen, unterliegt aber nicht der Nutzungspflicht. Hierfür hätte das BITBWG geändert werden müssen. Die Frage der Nutzungspflicht war bereits 2017 Gegenstand eines Austauschs zwischen Innenministerium und MLR, der bis zur Ministerebene geführt wurde. Das Innenministerium entschied schließlich, dass die neue Anstalt nicht zur obligatorischen Nutzung der BITBW verpflichtet wird. Die Entscheidung des MLR, die Dienste der BITBW nicht in Anspruch zu nehmen, ist insoweit vom BITBWG gedeckt.

Aus der Freiheit, die Dienstleistungen der BITBW nicht nutzen zu müssen, folgt jedoch nicht die Freiheit, sich völlig von den Standards der Landes-IT zu lösen. Die Bestimmungen des EGovG BW hinsichtlich der Standardisierung der IT-Strukturen sowie der Abstimmungsprozesse bei IT-Projekten gelten auch für die öffentlich-rechtliche Tätigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Der Rechnungshof kann aus den Bestimmungen des EGovG BW nicht ableiten, dass die AöR ForstBW - jedenfalls für ihre behördlichen Aufgaben - vom Geltungsbereich ausgenommen ist. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, bliebe fraglich, ob eine solche Ausnahme angesichts der Zielsetzung, möglichst einheitliche IT-Systeme zu schaffen, sachgerecht wäre.

Die Umsetzungsplanung der IT hätte deshalb im Einvernehmen mit dem CIO erfolgen müssen. Der IT-Koordination im Innenministerium war das Projekt zwar bekannt, in die Planungs- und Entscheidungsprozesse war sie jedoch nicht eingebunden.

Den von ForstBW eingeschlagenen Weg, sich mit der IT weitestgehend von den Strukturen der Landes-IT zu lösen, hält der Rechnungshof für kritisch. Er läuft den Bemühungen der Landesverwaltung, den IT-Einsatz zu standardisieren und die Entwicklung der IT-Gesamtarchitektur zu steuern, zuwider. Er trägt eher zu einer Zersplitterung der IT-Landschaft der Landesverwaltung bei.

Die für ForstBW gewählte IT-Lösung entspricht auch nicht dem Zielbild, das die Landesverwaltung hinsichtlich der digitalen Souveränität verfolgt. Der IT-Rat des Landes, dem das MLR angehört, hat im Januar 2024 erklärt, die digitale Souveränität stärken und weiter auszubauen zu wollen. Der Aufbau moderner und zukunftsfähiger Cloud-Strukturen zählt dabei zu den Handlungsfeldern für die Landes-IT. Insbesondere geht es aber darum, die Abhängigkeit von einzelnen Herstellern bzw. Anbietern bei IT-Systemen und IT-Fachverfahren zu reduzieren.

9.2.4 Informationssicherheit und Datenschutz

Die Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Informationssicherheit (VwV Informationssicherheit) gilt für die gesamte Landesverwaltung. Sie enthält Vorgaben für die Informationssicherheit sowie die Notfallvorsorge gemäß dem IT-Grundschutz nach den Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Standards). Für die Umsetzung der Maßnahmen ist die Leitung einer Dienststelle verantwortlich. Sie bestellt einen Informationssicherheitsbeauftragten. Dieser erarbeitet für die Dienststelle ein Informationssicherheitskonzept und sorgt für eine Sensibilisierung der Bediensteten für das Thema Informationssicherheit. Die Umsetzung und Wirksamkeit der notwendigen Maßnahmen werden mindestens jährlich überprüft, dokumentiert und gegebenenfalls angepasst. Für das Thema Informationssicherheit gibt es bei ForstBW bisher keine zuständige Person. ForstBW ist bisher auch nicht in die einschlägigen landesweiten Arbeitsgruppen eingebunden.

Gerade bei einer hoch komplexen und über viele Standorte verteilten Cloud-Infrastruktur - wie sie bei ForstBW vorhanden ist - sollte das Thema Informationssicherheit einen hohen Stellenwert haben. Diese Aufgabe wird bei ForstBW bisher nicht im vorgeschriebenen und notwendigen Maße wahrgenommen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Auch der Datenschutz spielt bei ForstBW bisher eine eher untergeordnete Rolle. Die Datenschutz-Grundverordnung und das Landesdatenschutzgesetz verpflichten dazu, einen Datenschutzbeauftragten zu bestellen. Eigene Ressourcen für entsprechende Fragen stehen bei ForstBW aber nicht zur Verfügung; die Funktion ist an einen externen Dienstleister ausgelagert. Dies ist grundsätzlich zulässig. Allerdings entbindet es ForstBW nicht von der Verantwortung für den Datenschutz im eigenen Bereich.

9.3 Empfehlungen

9.3.1 Landes-IT konsequenter standardisieren

Die Landesregierung sollte sicherstellen, dass die Ressorts bei der Planung informationstechnischer Vorhaben ihrer Informations- bzw. Beteiligungspflicht nach dem EGovG BW umfassend nachkommen.

Mit Blick auf die Ziele der IT-Neuordnung sollten die betroffenen Ressorts und das Innenministerium bei der Schaffung neuer IT-Strukturen stets darauf achten, dass die Standards der Landes-IT eingehalten werden. Dies gilt auch für Einrichtungen und Dienststellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung, die vom EGovG BW erfasst sind.

Maßnahmen, die mit dem Ziel der IT-Bündelung und der Standardisierung der IT der Landesverwaltung nicht vereinbar sind, sollten nur in zwingenden Ausnahmefällen umgesetzt

werden. Der CIO sollte in solchen Fällen das erforderliche Einvernehmen nur sehr restriktiv erteilen.

Das Innenministerium sollte bei einer Novellierung des BITBW-Gesetzes und gegebenenfalls des EGovG BW prüfen, ob die derzeitigen Bestimmungen wirksam genug sind, um den Prozess der Standardisierung der Landes-IT sicherzustellen.

9.3.2 Projektmanagement verbessern

IT-Projekte sollten stets nach gängigen Standards und entlang des Projektmanagement-Leitfadens des Landes umgesetzt werden. Dabei sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

9.3.3 Abhängigkeit von externen Dienstleistern reduzieren

ForstBW sollte - in Abstimmung mit dem CIO und der IT-Koordinierung im Innenministerium - mittelfristig versuchen, den Grad der Abhängigkeit von externen Dienstleistern zu reduzieren und ihre IT näher an die Standards der Landesverwaltung heranzuführen.

Sobald auf Landes- oder Bundesebene geeignete Lösungen zur Verfügung stehen, sollte ForstBW einen Übergang ihrer IT auf eine verwaltungsinterne oder verwaltungsnahe Cloud-Struktur prüfen.

ForstBW sollte seine Bediensteten im Fachbereich IT im Umgang mit der cloudbasierten IT-Infrastruktur bedarfsgerecht schulen und laufend fortbilden.

9.3.4 Informationssicherheit und Datenschutz gewährleisten

ForstBW sollte das Thema Informationssicherheit verstärkt in den Blick nehmen und sich dabei an den Vorgaben der VwV Informationssicherheit orientieren. Dieser Bereich sollte - wie auch das Thema Datenschutz - bei ForstBW mit den erforderlichen personellen Ressourcen unterlegt werden.

9.4 Stellungnahmen der Ministerien

9.4.1 Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

Das MLR teilt die Einschätzung des Rechnungshofs, wonach die AöR ForstBW über eine „moderne technische Infrastruktur“ verfüge.

Mit Blick auf die Ausführungen des Rechnungshofs zu Informationssicherheit und Datenschutz schließt sich das Ministerium der Empfehlung des Rechnungshofs an. In einer zunehmend von Cyberangriffen geprägten Zeit müsse die Informationssicherheit und der Datenschutz eine hohe Priorität haben. Das Ministerium unterstütze die Einrichtung eines Informationssicherheitsbeauftragten (CISO) bei ForstBW und biete an, den CISO ForstBW in

die unter Federführung des MLR-Ressort-CISO eingerichtete KG InfoSic (Koordinierungsgruppe Informationssicherheit) MLR mit aufzunehmen. Auf diesem Weg sei gewährleistet, dass die einschlägigen Informationen zur Informationssicherheit auch der AöR ForstBW zugänglich seien und ein allgemeiner Austausch über alle Einheiten im Ressortbereich MLR erfolgen könne. Die Schaffung einer entsprechenden Stelle sei bei der AöR ForstBW im Rahmen der aktuellen Haushaltsplanungen bereits vorgemerkt.

Das Projekt zur Forstneuorganisation und damit auch das IT-Teilprojekt habe sich in weiten Teilen an dem Projektmanagementleitfaden mit Stand 1. August 2017 orientiert. So sei zum Beispiel eine mehrstufige Projektorganisation mit den entsprechenden Entscheidungsgremien, eine Projektsteuerung, eine dynamische Projektplanung und eine definierte Projektdokumentation eingerichtet worden. Lediglich die vom Rechnungshof angemerkten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien vor dem Hintergrund der engen zeitlichen Rahmenbedingungen, einer späten Festlegung der Organisationsstrukturen sowie einer unklaren Personalausstattung nicht in der Form, wie im Projektmanagement-Leitfaden definiert, ausgeführt worden. In diesem Zusammenhang nehme das Ministerium anerkennend zur Kenntnis, dass der Rechnungshof die Rahmenbedingungen bei der Umsetzung des IT-Projekts als „herausfordernd“ bezeichne. Das Ministerium unterstütze grundsätzlich die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Das Ministerium weist auf die Haltung des Innenministeriums bezüglich des Geltungsbereichs des EGovG hin. Demnach sei eine enge Anbindung der mittelbaren Landeseinrichtungen für die Einhaltung der IT-Standards der Landes-IT kontraproduktiv, da berechnete Ausnahmen oder externe Vorgaben in größerer Zahl als bisher berücksichtigt werden müssten.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs könnten als Hilfestellungen für zukünftige Projekte dienen.

9.4.2 Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen

Das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen begrüßt die Positionen des Rechnungshofs weitgehend und verweist auf eine vorangegangene Stellungnahme.

Darin führte das Ministerium an, dass eine Beteiligungs- und Zustimmungspflicht des CIO und der IT-Koordination über den Geltungsbereich der VwV IT-Organisation hinaus zwar vom Wortlaut des § 19 Absatz 2 Satz 2 EGovG BW grundsätzlich gedeckt sei. Eine Ausweitung dieser Pflichten auf die mittelbare Landesverwaltung, insbesondere Kammern und Hochschulen, sei aus Sicht des Ministeriums jedoch nicht zweckdienlich. Gleichwohl habe das Ministerium ein großes Interesse daran, den Informationsfluss weiter zu verbessern und auch die Transparenz im Sinne eines Gesamtüberblicks zu optimieren. Dabei gelte es, die Ressortverantwortung jedes Ministeriums für seinen Ressortbereich und das berechnete Interesse des CIO an Transparenz bei IT-Vorhaben in Einklang zu bringen. Eine Ausweitung des Geltungsbereichs der VwV IT-Standards wird ebenfalls als nicht zweckdienlich erachtet.

Ferner hält das Ministerium das BITBWG nicht für den geeigneten Regelungsstandort, um Festlegungen zur Sicherstellung der Standardisierung der Landes-IT zu treffen.

Die Landesregierung habe ein großes Interesse daran, den Grad der Abhängigkeit von externen Dienstleistern zu reduzieren. Dies setze hinreichende IT-Kompetenzen in der Verwaltung voraus, um Abhängigkeiten von Dritten möglichst zu vermeiden bzw. so gering wie möglich zu halten. Mit Open Source Software könne die auf allen Ebenen bestehende Abhängigkeit der Verwaltungen von proprietären Software-Anbietern reduziert werden.

Das Ministerium schließt sich der Empfehlung an, einen Übergang der IT von ForstBW auf eine verwaltungsinterne oder verwaltungsnaher Cloud-Struktur zu prüfen, sobald auf Landes- oder Bundesebene geeignete Lösungen zur Verfügung stehen.