

Einzelplan 08: Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum

Kapitel 0831, 0832, 0833 und 0834 Allgemeine Bewilligungen der Landesforstverwaltung; Forstdirektionen; Forstämter; forstliche Bildungszentren

Datenverarbeitung in der Landesforstverwaltung

15

Die Landesforstverwaltung kann mithilfe des neu entwickelten Software-Systems FOKUS 2000 und darauf aufbauenden Verfahrensabläufen ihre Verwaltungsarbeit so verbessern, dass ein Personalabbau von mehr als 200 Stellen möglich ist.

1 Ausgangslage

Das MLR hat im Jahr 1999 damit begonnen, IuK-Verfahren der Landesforstverwaltung (LFV) zu einem integrierten Forstmanagement- und Forstinformationssystem zu erweitern, um damit die wesentlichen Verwaltungsvorgänge zu unterstützen bzw. zu automatisieren (Forstliches Operations-, Kommunikations- und Unternehmensführungs-System - FOKUS 2000 -). Hierfür hat das MLR folgende Ziele definiert:

- a) IuK-technische Umsetzung des Organisationsgutachtens der LFV von 1994. Gemäß diesem Organisationsgutachten sollen sich durch Einführung neuer IuK-Verfahren Rationalisierungspotenziale von rd. 60 - 70 Personalstellen realisieren lassen.
- b) Technische Unterstützung des überwiegenden Teils der in den Forstämtern vorkommenden Geschäftsprozesse.
- c) Integration aller Verfahrensabläufe in den Forstämtern und Optimierung der Ergonomie sowie der Anwenderfreundlichkeit.
- d) Einsatz der Software in allen forstlichen Dienststellen (zunächst mit Ausnahme der Reviere).
- e) Medienbruchfreie Datenweitergabe über Organisationsebenen hinweg, sowohl für die Erledigung der operativen Aufgaben in den Forstämtern als auch für die Betriebsüberwachung und -steuerung auf der Ebene der Forstämter, der Forstdirektionen und des Ministeriums. Zentralisierung der Datenhaltung und Ablösung von Altverfahren auf Großrechnern.
- f) Bereitstellung der Daten für andere DV-Verfahren über maschinelle Schnittstellen zu externen DV-Systemen von Behörden und Kunden.
- g) Integration der Bürokommunikations-Software Word und Excel.

Der RH hat die Entwicklung und Realisierung dieses IuK-Verfahrens im Hinblick auf wirtschaftliche Vorgehensweise und angemessenen Personaleinsatz geprüft. Hierbei ist er auch der Frage nachgegangen, welches Rationalisierungspotenzial das neue IuK-Verfahren für die Organisation der LFV mit sich bringt. Zusätzlich sollte geklärt werden, ob FOKUS 2000 in der nach der Verwaltungsstruktur-Reform vorgesehenen neuen Organisationsstruktur einsatzfähig sein

wird und ob mit seiner Hilfe ein Teil der angestrebten Effizienzrendite erwirtschaftet werden kann.

2 Das neue Software-System: Projektinhalt und Projektablauf

FOKUS 2000 ist als modular aufgebautes sog. Enterprise-Ressource-Planning-System (ERP-System) konzipiert, also als umfassende Unternehmens-Software. Diese unterstützt die Bewirtschaftung des Staatsforstbetriebes, die forsttechnische Betriebsleitung, die vertragliche Übernahme und Abwicklung der Wirtschaftsverwaltung im Kommunalwald, die Beratung und Betreuung im Privatwald sowie hoheitliche Aufgaben. Bestandteile der Software sind auch eine Finanzbuchhaltung und eine speziell auf die LFV zugeschnittene Kosten- und Leistungsrechnung. Im umfangreichen Gefüge der forstlichen DV ist FOKUS 2000 inzwischen das zentrale Element für die Erfassung und Bearbeitung von Daten zur Unterstützung von Geschäftsprozessen der 163 Forstämter, der zwei Forstdirektionen und weiterer Dienststellen. Die 891 staatlichen Forstreviere sind hingegen bisher nur zu einem geringen Teil in das System integriert. Andere wichtige DV-Anwendungen der LFV sind ein geografisches Informationssystem zur Unterstützung der Forsteinrichtung (FOGIS) und ein Data-Ware-House als Führungsinformationssystem (FOFIS).

Die Software basiert auf einer erweiterten Firmen-Software sowie auf vom Land eingebrachten und angepassten Programmen der Holzwirtschaft. Aus beiden Teilen entwickelte das beauftragte Unternehmen gegen Entgelt ein neues Programmpaket. Dieses Unternehmen ist auch Rechteinhaber und hat der LFV die übertragbaren Nutzungsrechte, begrenzt auf Baden-Württemberg, eingeräumt.

Projektträger und finanzierende Stelle ist das MLR. Projektentwicklungsstelle ist das Entwicklungs- und Betreuungszentrum des MLR in Kornwestheim (EBZI), unterstützt von weiteren Beteiligten aus allen Bereichen der LFV. Die LFV setzte bereits 1998/2000 eine Organisationsreform um. Dadurch konnte Personal aus der Linienorganisation für gezielte Projektarbeit gewonnen werden. In einer von der Alltagsarbeit freigestellten Projektorganisation arbeiteten - gelenkt von einem Projektsteuerkreis - ein Projektleiter und neun Teilprojektleiter. Zusammen mit weiterem Personal umfasste das FOKUS-Team zeitweise insgesamt bis zu 90 staatliche Projektmitarbeiter. Die Software-Entwickler stellte der Auftragnehmer. Ein anderes Unternehmen wurde mit der Qualitätssicherung betraut. Zusätzlich hat die LFV ein Pilotforstamt für Testarbeiten eingerichtet und mit Geräten und Personal ausgestattet.

Die Betreuungsaufgaben sind auf zwei verschiedene Organisationseinheiten verteilt: Die zentrale DV-Sachbearbeitung der Forstdirektion Tübingen mit Sitz in Stuttgart (ZS-LFV) ist überwiegend für Verfahrensbetreuung und Linienaufgaben, das EBZI ist schwerpunktmäßig für die Anwenderbetreuung zuständig.

3 Projektstand

Die Zeitplanung sah eine Einführung zum 01.01.2002 vor. Diese Planung konnte nicht eingehalten werden. Zunächst weigerte sich die LFV, die vom Auftragnehmer „... in einem äußerst mangelhaften Zustand“ abgelieferten Programmspezifikationen abzunehmen; andererseits musste die LFV bei der Beschreibung ihrer Verfahrensabläufe und Geschäftsprozesse nachbessern. Auch hatten beide Vertragspartner die Komplexität der Aufgabe zunächst wohl unterschätzt. Schließlich war kurz nach dem Sturmereignis Lothar in der ersten Phase der Schadensbeseitigung nicht an eine Umsetzung zu denken.

FOKUS 2000 umfasst 25 Fachmodule, die in drei Blöcken zwischen Februar 2002 und April 2003 eingeführt wurden. Die letzten Funktionen der Version 1 sind seit Ende April 2003 - also 16 Monate später als geplant - im Einsatz. Zum Abschluss der Erhebungen arbeitete das Projektteam an der Fertigstellung der Version 2. Diese umfasst u. a. eine automatisierte Schnittstelle zur Landesoberkasse sowie ein verbessertes Auswertungs- und Berichtswesen. Ein wesentlicher Teil fehlt noch, da das Projekt noch nicht auf die Forstreviere, also auf den Ort der Datenentstehung, ausgedehnt ist.

4 Feststellungen

4.1 Auswahlverfahren und Vergabe

Das MLR hat die Varianten (Kauf einer fertigen Software; Zukauf einzelner - fertiger - Module; Eigenentwicklung) prüfen lassen. Ein fertiges, auf die LFV passendes, System habe es nicht gegeben, ein Zukauf sei wegen befürchteter technischer und fachlicher Unverträglichkeit mit den eigenen Programmen ausgeschlossen. Auch eine Neuentwicklung mit eigenem Personal sei nicht in Frage gekommen, weil befürchtet wurde, dass qualifizierte DV-Spezialisten zu BAT-Konditionen nicht eingestellt und gehalten werden könnten.

In einer Markterkundung hat die LFV dann fünf Firmenprodukte untersucht und eines davon für geeignet befunden, auch wenn in nahezu allen Modulen Anpassungen erforderlich seien. Abgestimmt mit dem WM hat das MLR daraufhin eine Ausschreibung für eine deutschsprachige Forst-Software durchgeführt. Bereits im Teilnahmewettbewerb schieden vier von fünf der interessierten Unternehmen aus. Übrig blieb das bereits vor der Ausschreibung in Betracht gezogene Produkt.

Das Ergebnis des Vergabeverfahrens kann unter Wettbewerbsbedingungen nicht vollständig befriedigen. Denn bei Aufnahme der Preisverhandlungen war nur noch ein Unternehmen im Wettbewerb. Alle anderen waren schon vorher ausgeschlossen. Die Markterkundung war eine sinnvolle und notwendige Maßnahme; was danach kam, war kein wirklicher Wettbewerb mehr. Das habe nach Mitteilung des MLR aber nicht an der LFV, sondern am fehlenden Interesse der Anbieterseite und am fehlenden Marktangebot gelegen.

Für Änderungen, Ergänzungen und Erweiterungen an dem neu entstandenen Software-Paket kommt aufgrund der engen vertraglichen Beziehungen in der Entwicklungsphase auch in naher Zukunft nur der Auftragnehmer in Betracht; seine monopolartige Stellung sollte in der Phase der Software-Pflege abgebaut werden. Hierzu ist es erforderlich, dass die LFV organisatorische und personelle Vorkehrungen trifft, um bei den Preisverhandlungen für Änderungen und Erweiterungen die wirtschaftlichen Interessen des Landes jeweils ausreichend wahrnehmen zu können.

4.2 Technik und Bedienungsfreundlichkeit

FOKUS 2000 ist eine zukunftsfähige und anpassungsfähige IuK-Anwendung. Das Datenhaltungs- und Datensicherungskonzept ist zweckmäßig und bei Beachtung der Regeln auch sicher. Technisch gesehen ist FOKUS 2000 eine Client-Server-Anwendung. Jedes Forstamt verfügt über einen eigenen Server zur Datenhaltung für seinen Geschäftsbereich. Die örtlichen Daten werden automatisch über das Landesverwaltungsnetz gesammelt, auf einem Server der ZS-LFV zusammengeführt und zu Haushalts- und Steuerungsinformationen verarbeitet.

Das System wäre entsprechend dem technischen Fortschritt auch auf Internet-Technik umstellbar. Nach einer solchen Umstellung würden Programme und Daten zentral gehalten und den Dienststellen jeweils über ein gesichertes Datennetz zur Verfügung gestellt.

Die Analyse ausgewählter Prozesse und Arbeitsabläufe ergab eine logische und zweckmäßige Abbildung im System. Die Software ist bedienungsfreundlich und wird von den Anwendern schon nach kurzer Zeit gut akzeptiert. Die Darstellung der Masken und der hiermit verbundene Wiedererkennungswert in anderen Modulen sowie die logische Abbildung der Prozesse tragen erheblich zu der Bedienerfreundlichkeit des sehr komplexen Software-Systems bei. Der Mehrwert durch die Zusammenführung und Auswertung der Daten mehrerer Forstämter in einer zentralen Datenbank und die hierdurch mögliche Gewinnung von Steuerungs- und Übersichtsdaten in nahezu Echtzeit ist gegenüber dem früher üblichen Verfahren erheblich.

4.3 Projektarbeit

Für die Projektarbeit wurden intern 4,1 Mio. € aufgewendet. Die Projektorganisation erscheint zwar aufwendig, war angesichts der Aufgabenfülle aber noch vertretbar. Hervorzuheben ist, dass das MLR Aufgaben, wie die Leitung des gesamten Projekts und von Teilprojekten, bestimmten Personen verantwortlich zugewiesen, stringente Zeitpläne aufgestellt, deren Einhaltung überprüft und nach Notwendigkeit die Planung im Projektverlauf angepasst hat.

Die Dokumentation des Projektes ist in fachlicher Hinsicht nachvollziehbar. Hinsichtlich der finanziellen Steuerung sollte sie weiter verbessert werden. Im Nachhinein ist kaum mehr feststellbar, welche finanziellen Auswirkungen einzelne Verträge, Vertragsergänzungen, Konzeptanpassungen und Umsetzungen durch äußere Einflüsse oder Änderungswünsche der Fachseite hatten. Offenbar war das Projekt finanziell immer so ausgestattet, dass ein vollständiges Budgetcontrolling den Beteiligten nicht erforderlich schien.

Bedauerlich ist, dass sich Forstverwaltungen anderer Bundesländer mit vergleichbaren Aufgaben bei der Entwicklung nicht zusammengeschlossen haben. Wirtschaftlich nachteilig ist, dass das Land an der auf seine Kosten entwickelten Software keine allgemeinen Vermarktungsrechte hat, sondern nur Nutzungsrechte an Lizenznehmer in Baden-Württemberg übertragen kann.

4.4 Controlling

Die LFV hat zwar eine sehr detaillierte Betriebsbuchführung mit vielen Steuerungsinformationen, nicht jedoch bezüglich der IuK. Mit vertretbarem Aufwand ist es nicht möglich, vom Budget im Haushalt ausgehend, die verbrauchten IuK-Personal- und Sachkosten einzelnen Vorhaben und Verwaltungsebenen zuzuordnen. Gerade eine betrieblich aufgestellte Verwaltung wie die LFV sollte das Thema IuK-Kennzahlen zügig angehen. Durch die künftige Teilung der Zuständigkeiten auf Kreise und Land werde dies nach Einschätzung des MLR nur beschränkt möglich sein.

Die LFV nennt als Vergleichskennzahl zu anderen Ländern IuK-Kosten von 1,50 € je Festmeter verkauftem Holz (rd. 3 % der Gesamtkosten der Holzproduktion). Diese Zahl wurde zuletzt 1999 ermittelt. Andere Länder bilden ähnliche Kennzahlen, die aber teilweise nicht zeitgleich und auch methodisch unterschiedlich ermittelt werden.

4.5 Steuerungssystem

Mit FOKUS 2000 werden den Anwendern auch mächtige Auswertemodule zur Verfügung gestellt, mit welchen schnell und einfach Abfragen und Listen generiert werden können. Viele dieser Auswertungsmöglichkeiten sind im System voreingestellt und werden regelmäßig automatisch erzeugt.

Der Umgang mit diesem neuen Reporting-System bereitet den Forstamtspraktikern noch Schwierigkeiten. Teilweise halten sie das Material für unnötige Datenfriedhöfe, teilweise möchten sie weitere oder andere Auswertungen haben, teilweise hängen sie aber noch an ihren alten, ehemals selbst erstellten Tabellen. Sie betrachten diese als eine Art Alleinstellungsmerkmal ihres Amtes und führen sie weiter, indem sie Daten in FOKUS 2000 abfragen, in ihre Tabellen überführen und daraus wieder ihre bisherigen Listen erzeugen.

Gegenüber den früheren Insellösungen überwiegen die Vorteile eines einheitlichen Auswertungssystems mit einem darauf aufbauenden Berichtswesen. Allerdings sollte die LFV Vorkehrungen treffen, dass Wünsche Einzelner nicht ungefiltert zu Vorgaben für die Software-Entwickler werden. Änderungs- und Erweiterungswünsche sollten jeweils auf Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft und das Ergebnis dokumentiert werden, bevor ein Auftrag zur Umsetzung erteilt wird.

4.6 FOKUS-Betrieb

Der laufende Betrieb von FOKUS 2000 verteilt sich auf die ZS-LFV in Stuttgart und das EBZI in Kornwestheim. Der RH schätzt die jährlichen Kosten auf bis zu 3 Mio. €. Der Betrieb von FOKUS 2000 über nur eine DV-Stelle wäre vorteilhaft, weil durch Bündelung der Fachkompetenzen und infolge reduziertem Koordinierungsaufwand Kostenersparnisse zu erwarten sind.

Einhergehend mit einer solchen Zusammenlegung ließe sich die personell bereits reduzierte Betreuung weiter optimieren. Mit der zunehmenden Routine bei der Anwendung eines software-ergonomisch gut gestalteten Programmsystems, wie FOKUS 2000, kann ein Betreuer erfahrungsgemäß mehr Anwender bedienen. Die positiven Ansätze würden bei einer Zusammenlegung von ZS-LFV und EBZI noch verstärkt.

4.7 Schulung

Die LFV hat mit insgesamt 48.970 Schulungstagen einen hohen Aufwand betrieben. Amtsleiter wurden beispielsweise 16,5 Tage, andere Bedienstete bis zu 28 Tage geschult. Der durchschnittliche Schulungsaufwand je Mitarbeiter betrug 14,4 Tage. Ein vergleichbar hoher Wert aus anderen IuK-Verfahren ist allenfalls aus dem Projekt „Einführung neuer Steuerungsinstrumente (NSI)“ bekannt. Selbst dort beträgt der Schulungsaufwand für Führungspersonal nur zehn, für Anwender allerdings auch 20 bis 27 Tage. Ob dieser hohe Aufwand in jedem Fall notwendig war, lässt sich nur schwer beurteilen. Das MLR sieht ihn gerechtfertigt, da FOKUS 2000 ein wesentlich größeres Aufgabenspektrum als NSI abdecke.

4.8 Verbindung zu Landesprojekten

In die Projektlaufzeit fiel auch die landesweite Einführung der SAP R3-Software im Rahmen der NSI-Einführung. Verfahren, die heute unter dem Schlagwort NSI verstanden werden, hatte die LFV bereits vor dem NSI-Projekt des FM eingeführt oder in Planung. Der Beschluss, SAP bei allen Verwaltungen einzuführen, brachte der LFV - soweit ersichtlich - keine Vorteile. Die dadurch notwendigen Anpassungsarbeiten haben FOKUS 2000 verzögert und letztlich verteuert.

Überschlägig lassen sich fast 0,5 Mio. € interne und externe Aufwendungen für die Anpassung an NSI aus den Projektunterlagen entnehmen. FOKUS 2000 steht als ERP-Software mit einem Teil seiner Module in Konkurrenz zu den Modulen von SAP R3.

Die LFV hat die Konkurrenzsituation erkannt und verwendet vor allem für den Haushaltsvollzug und für die Führung ihrer Kosten- und Leistungsrechnung Programmmodule von FOKUS 2000. Dadurch habe sie Ausgaben für NSI-Lizenzen und Aufwand für die Schulung in NSI-spezifischer Software vermieden. In den Forstämtern und den Forstdirektionen stehen keine NSI-PC. Vor allem das SAP-KLR-Modul würde nach Angaben der LFV hinter den Anforderungen an eine Kosten- und Leistungsrechnung für die Forstwirtschaft zurückbleiben.

Ob der Mehraufwand durch Vorteile an anderer Stelle, z. B. bei Gewinnung von verwaltungsübergreifenden Informationen, gerechtfertigt ist, muss derzeit noch offen bleiben, weil ein Landescontrolling aussteht.

4.9 Fehlende Programmteile

Zum Abschluss der Erhebungen bestanden noch Medienbrüche, welche der Ausschöpfung des vollen Rationalisierungspotenzials entgegenstehen:

- FOKUS 2000 und die Kassenverfahren der Landesoberkasse werden erst mit Version 2 des Programmes verknüpft. Beispielsweise können Rechnungen bisher nicht automatisiert weitergeleitet, sondern müssen ausgedruckt und auf dem Postweg an die Landesoberkasse versandt werden. Von der Landesoberkasse wird dann bei Eingang oder Abbuchung der Beträge eine Ist-Rückmeldung generiert und an das Forstamt gefaxt. Die Daten müssen dann wieder manuell von den Mitarbeitern im Forstamt in das System eingegeben werden.
- Weiterhin werden auf den Forstamtsbüros Übersichten und Listen weitgehend manuell mit Hilfe von eigenen Tabellen erstellt.
- Zwischen Forstamt und Revier werden die Daten - abgesehen von einem Verfahren zur Holzdatenaufnahme (PSION) - in Papierform ausgetauscht, was zwangsläufig zu einer Mehrfacherfassung führt. Die Forstreviere sind noch nicht in das Landesverwaltungsnetz eingebunden.
- Weitere maschinelle Schnittstellen, z. B. zu DV-Systemen der Holzkäufer oder zu kommunalen Abrechnungssystemen, sind teilweise noch nicht vollständig fertig gestellt.

Die LFV hat die Beseitigung dieser Medienbrüche als wichtige Aufgabe erkannt; so ist z. B. inzwischen die Schnittstelle zur Landesoberkasse hergestellt.

4.10 Verwaltungsstruktur-Reform

Die Software ist so konzipiert und das Berechtigungssystem ist so ausgelegt, dass damit ohne grundlegende Änderungen auch unterschiedliche Aufgabenträger bedient werden können. FOKUS 2000 könnte und sollte auch nach der Aufgabenteilung auf das Land bzw. auf die Land- und Stadtkreise weiter im Einsatz bleiben.

5 Kosten

Der Gesamtaufwand für die Entwicklung von FOKUS 2000 beläuft sich (Stand Ende 2003) auf rd. 30 Mio. €. Er verteilt sich zu 74 % auf interne und zu 26 % auf externe Kosten. Die Kosten für die Fertigstellung der Version 2 werden überschlägig auf weitere 5 Mio. € (davon rd. 3 Mio. € für Aufwendungen an Externe) und die Kosten für den laufenden Betrieb auf rd. 3 Mio. € jährlich geschätzt.

Die Zusammensetzung der externen Kosten ergibt sich aus Übersicht 1.

Übersicht 1

Vergütungen an externe Berater für FOKUS 2000
(Stand Ende 2003)

Empfänger	Vergütungen in €
Hauptauftragnehmer Unternehmen A	6.992.000
Qualitätssicherung Unternehmen B	89.000
Anpassung Programme zur Holzdatenaufnahme Unternehmen C	196.000
Test-Software Unternehmen D	18.000
Ausstattung Schulungsräume	158.000
Gesamt	7.453.000

Ursprünglich war von einem Festpreis von 3,06 Mio. € ausgegangen worden; die internen Kosten hatte die LFV auf 6,3 Mio. € taxiert; tatsächlich ist, wie in Übersicht 2 dargestellt, mehr als das Dreifache angefallen.

Übersicht 2

Kostenvergleich FOKUS 2000 (Soll-Ist)

Kostenart	Kosten lt. Vorhabensanzeige (Soll)	Ist-Kosten	Verhältnis Ist-Kosten zu Vorhabensanzeige
Interne Aufwendungen	6,3 Mio. €	21,3 Mio. €	338 %
Vergütungen an externe Berater	3,1 Mio. €	7,5 Mio. €	242 %
Summe	9,4 Mio. €	28,8 Mio. €	306 %

Da die tatsächlichen Aufwendungen die vom MLR über die Vorhabensanzeige im Landessystemkonzept veranschlagten Beträge um mehr als 300 % übersteigen, muss das MLR schnell und nachdrücklich für einen „Return of Investment“ sorgen. Dieser ist hauptsächlich über Personalabbau möglich.

6 Bewertung

FOKUS 2000 unterstützt bereits in seiner Version 1 etwa 80 % aller Geschäftsvorfälle in den Forstämtern. Es ist ein IuK-Verfahren, das die Erwartungen erfüllt bzw. erfüllen wird, auch wenn es später als geplant fertig und auch viel teurer wird. Die LFV hat damit ein IuK-Werkzeug in der Hand, um ihre Verwaltungsabläufe deutlich zu verschlanken.

Sowohl programmtechnisch, fachinhaltlich als auch von der Bedienungsfreundlichkeit her betrachtet, versetzt das Programm die LFV in die Lage, ihre Verwaltungsarbeit in den nächsten Jahren wirtschaftlich zu gestalten.

Die vom MLR vorgegebenen Ziele hat das Projektteam weitgehend erreicht bzw. wird sie mit Fertigstellung der Version 2 erreichen.

FOKUS 2000 ist grundsätzlich auch zum Einsatz in einer nach der Verwaltungsstruktur-Reform neu organisierten Forstverwaltung geeignet.

7 Auswirkungen

Wird FOKUS 2000 in vollem Umfange realisiert, entstehen erhebliche Rationalisierungspotenziale für die Forstverwaltung. Das ERP-System kann in einem ersten Schritt zu einer Verschlinkung der Verfahrensabläufe und der Organisation selbst beitragen, auch wenn man von der Beibehaltung des bisherigen Aufgabenumfanges ausgeht. Weitere Optimierungen könnten sich abzeichnen, wenn man den derzeitigen Aufgabenbestand kritisch analysiert und weiter optimiert. Eine solche Aufgabenkritik war nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Nach Einschätzung des RH lassen sich mit Hilfe von FOKUS 2000 mehr als 200 Personalstellen abbauen, was umgerechnet zu jährlichen Einsparungen von rd. 22 Mio. € führen kann. Bezogen auf den Stellenbestand sind das 25 %. Diese Einsparungen ergeben sich, wenn FOKUS 2000 schrittweise in der LFV vollständig realisiert ist. Im Einzelnen ergeben sich solche Rationalisierungseffekte durch

- Reduzierung der Durchlaufzeiten,
- Beseitigung der Medienbrüche zwischen Forstamt und Forstrevier sowie
- Beseitigung weiterer Medienbrüche, z. B. zur LOK, und weitere Optimierung des Auswertungs- und Berichtssystems.

Der RH hat zwar keine systematische Personalbedarfsbemessung nach analytischen oder empirischen Methoden durchgeführt, um das nach Einsatz des neuen Werkzeugs FOKUS 2000 mögliche Personal-Einsparpotenzial zu ermitteln. Dies u. a. deshalb, weil zum Zeitpunkt der Erhebungen die Einführungsphase noch nicht abgeschlossen war. Die detaillierte Beschäftigung mit allen Modulen und den zu unterstützenden Geschäftsprozessen, Gespräche mit Projektverantwortlichen und -mitarbeitern sowie Informationsbesuche vor Ort lassen jedoch eine überschlägige Schätzung dieses Einsparpotenzials zu.

Dieses Rationalisierungspotenzial kann allerdings bei der derzeitigen Struktur und Organisation der 163 Forstämter nur zu einem sehr geringen Teil unmittelbar realisiert werden. Die Forstämter sind Minibehörden mit meist weniger als sieben Stellen (ohne Revierförster). Ein Personalabbau würde die jetzt schon vorhandene Vertretungsproblematik weiter verschärfen. Eine Zusammenlegung von Forstämtern - etwa wie in der Verwaltungsstruktur-Reform vorgesehen - ist unumgänglich, wenn die Wirtschaftlichkeit erhöht werden soll. Dabei sind selbst-

verständlich nicht nur verwaltungstechnische, sondern vor allem auch forstwirtschaftliche, topografische und betriebliche Aspekte zu berücksichtigen.

Geht man davon aus, dass ein neu organisiertes Forstamt dreimal so viele Forstreviere betreuen und steuern kann, und ermittelt man den dann noch benötigten Personalbestand und vergleicht diesen mit den vorhandenen Personalstellen, so ergibt sich das vorgenannte Einsparpotenzial. Es handelt sich also nicht nur um theoretische Rechengrößen, sondern um vorhandene Möglichkeiten, die zügig verwirklicht werden sollten.

Ziel von FOKUS 2000 war auch ein Abbau von ursprünglich 60 - 70 Personalstellen. Diese wurden aber bereits vor Fertigstellung des Programms im Zuge allgemeiner Stellenabbauprogramme der Landesregierung gestrichen, ohne dass die Arbeit der Forstämter beeinträchtigt wurde. Ihr Wert wurde vom MLR auch bereits als Gegenwert zur Finanzierung der Vorgänger-Software von FOKUS 2000 im Landessystemkonzept angegeben; sie sind daher „aufgebraucht“ und können dem neu ermittelten Einsparpotenzial nicht erneut gegen gerechnet werden.

8 Vom Rechnungshof vorgeschlagene Maßnahmen

Zur bestmöglichen Nutzung der aufgezeigten Rationalisierungspotenziale schlägt der der RH folgende Maßnahmen vor:

- Im Mittelpunkt der weiteren Überlegungen muss eine Straffung der Organisation der Forstämter stehen. Aus Sicht des RH gehen die Überlegungen hierzu im Zuge der Verwaltungsstruktur-Reform in die richtige Richtung.
- Parallel dazu sollte Version 2 mit Nachdruck fertig gestellt und eingeführt werden.
- Unabhängig von der organisatorischen Zuordnung der Forstämter ist die Ausstattung der Forstreviere mit DV-Geräten und deren Anbindung über das Landesverwaltungsnetz vordringlich. Aus Sicht des Steuerzahlers ist dabei die Finanzierungsquelle der notwendigen Investitionen (staatlich oder kommunal) zweitrangig. Es kommt bei der Suche nach wirtschaftlichen Abläufen auf eine ganzheitliche Betrachtung an. Das MLR muss Sorge dafür tragen, dass durch die Verwaltungsstruktur-Reform die technische Einbeziehung der Reviere in FOKUS 2000 nicht verzögert wird.
- Die Verwaltungsstruktur-Reform sieht auch eine organisatorische Straffung der beim Land verbleibenden IuK-Organisationseinheiten vor. Es ist vorgesehen, das EBZI in den Landesbetrieb „Zentrum für Kommunikationstechnik und Datenverarbeitung“ zu überführen. Vorab sollte die ZS-LFV (32 Personalstellen) mit dem EBZI vereinigt werden.
- Das forstliche Auswertungssystem sollte zu einem Berichtswesen so weiterentwickelt werden, dass keine manuellen Auswertungen und Nebenlisten mehr erforderlich sind. Dabei sind Änderungs- und Erweiterungswünsche vor ihrer Beauftragung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu bewerten.
- Zur besseren Steuerung der IuK sollten Kennzahlen definiert und eingeführt werden. In einem zweiten Schritt ist ein abgestimmtes Vorgehen der Bundesländer mit regelmäßigem Austausch der Werte anzustreben.

9 Stellungnahme des Ministeriums

Zwischen MLR und RH bestehen keine wesentlichen Meinungsunterschiede in der Beurteilung des Projektablaufes und der Qualität der Software. Die Konsequenzen und die notwendigen Maßnahmen werden allerdings teilweise unterschiedlich gesehen.

Andere Bundesländer waren und seien nicht an FOKUS 2000 interessiert. Selbst ein (nachträglicher) Einstieg auf die vermutlich umfassendste Lösung für eine landesweit eingesetzte Forst-Software sei unwahrscheinlich. Ein Vertrag zur Übernahme der umfassenden Nutzungsrechte hätte das Projekt weiter verteuert, da sich der Vertragspartner selbst Marktchancen ausgerechnet habe, die die LFV finanziell hätte ablösen müssen. Die LFV sei aber nach wie vor bereit, mit anderen Ländern eine Entwicklungskooperation zu bilden.

Den Vorschlag, EBZI und ZS-LFV zusammen zu legen, will das MLR nicht aufgreifen. Eine massive Organisationsänderung in der aktuellen Phase der IuK-Migration würde eine erfolgreiche Umsetzung der Verwaltungsstruktur-Reform gefährden. Wegen der aus seiner Sicht vorhandenen klaren Aufgabenteilung seien keine weiteren Einsparungen zu erwarten. Durch die Ausweitung der Anwendung auf die Forstreviere sei zusätzlich Betreuungspersonal erforderlich, was zweifellos richtig ist.

Die Kostensteigerung begründet das MLR mit veränderten Anforderungen im Projektverlauf, u. a. durch NSI, Umsatzbesteuerung des Staatsforstbetriebes und geänderte Waldarbeiterentlohnung. Außerdem sei das MLR jetzt im Besitz der in Baden-Württemberg übertragbaren Lizenzrechte und des Programmcodes. Die jährlichen FOKUS-Betriebskosten setzt das MLR lediglich mit 2 Mio. € statt 3 Mio. € an, d. h. insbesondere ohne die Kosten der für den Betrieb nötigen Hardware.

Das MLR ist der Meinung, dass die bereits „erwirtschafteten“ 60 - 70 Personalstellen auf das ermittelte Einsparpotenzial angerechnet werden müssten. Bis zur Einführung von FOKUS 2000 hätten nämlich über das normale Maß hinausgehende Belastungen für das Personal der Forstamtsbüros bestanden, die von den Beschäftigten (nur) mit Hinweisen auf die zu erwartende Entlastung durch FOKUS 2000 getragen wurden.

Im Übrigen sei die von der LFV auf anderem Wege ermittelte Größenordnung möglicher Stelleneinsparungen mit den Werten des RH durchaus vergleichbar. Das MLR weist ergänzend darauf hin, dass nach der Verwaltungsstruktur-Reform mehr als 90 % der Personalstellen nicht mehr der unmittelbaren Organisationshoheit der LFV unterliegen. Maßnahmen zur Sicherung des „Return of Investment“ von FOKUS 2000 ließen sich daher vom MLR kaum noch beeinflussen.

10 Schlussbemerkung

Selbst wenn man akzeptieren würde, dass die schon erbrachten 60 - 70 Personalstellen als Vorleistung auf das vorgenannte Einsparpotenzial anzurechnen seien, bliebe ein Stellenabbau von mindestens 140 Stellen möglich. Alle Beteiligten sollten dafür sorgen, dass FOKUS 2000 auch unter den Rahmenbedingungen der anstehenden Verwaltungsstruktur-Reform zügig bei den Forstrevieren eingeführt wird und das dadurch frei werdende Rationalisierungspotenzial kurzfristig ausgeschöpft werden kann.