



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2017

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015
und
Stellungnahme 2016
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017



Bemerkungen 2017

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015

und

Stellungnahme 2016 zur Planung der
Landesregierung vom 06.09.2016 zum
Abbau des strukturellen Finanzierungs-
defizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

12. Wie soll die Betreuung der IT-Arbeitsplätze organisiert werden?

Die Landesverwaltung kann die IT-Betreuung auf Dauer nicht mit eigenem Personal sicherstellen. Seit 2010 gibt es Überlegungen, die operative Betreuung der IT-Arbeitsplätze in Service-Centern zu bündeln bzw. auf Dienstleister zu verlagern. Nennenswerte Fortschritte konnten nicht erzielt werden.

Nach mehreren gescheiterten Projekten zur Verlagerung von IT-Betreuungsaufgaben auf Dataport muss die Landesregierung jetzt handeln. Die vorhandenen Ressourcen müssen in Service-Centern gebündelt werden. Die personellen und finanziellen Ressourcen für die konzeptionelle und strategische Begleitung durch das Zentrale IT-Management in der Staatskanzlei müssen kontinuierlich zur Verfügung gestellt werden. Die schrittweise Verlagerung des IT-Supports auf Dataport ist zeitnah zu prüfen und zu entscheiden.

12.1 IT-Personal - zwischen Haushaltskonsolidierung und demografischem Wandel

Schleswig-Holstein hat sich 2011 gegenüber dem Stabilitätsrat zum Abbau von 5.300 Stellen bis zum Jahr 2020 verpflichtet.¹ Mit zunehmendem IT-Einsatz im Verwaltungsbereich wird einerseits der Personalabbau unterstützt, andererseits steigt aber auch der Aufwand für die IT-Betreuung. Gleichzeitig kann qualifiziertes IT-Personal nur noch schwer für eine Tätigkeit in der Landesverwaltung gewonnen werden. Dies wirkt sich auch auf die Leistungsfähigkeit der IT-Stellen aus.

Der LRH hat in den Bemerkungen 2012 festgestellt, dass das Land keine Gesamtsicht auf die IT-Kosten hat.² Daran hat sich auch 2016 nichts geändert. Die Personalausgaben für das IT-Personal werden nach wie vor getrennt von den Sachausgaben in den Ressorthaushalten ausgewiesen. Einsparvorgaben und Probleme bei der Personalgewinnung führen weiterhin dazu, dass IT-Aufgaben auf Dienstleister verlagert werden. Dies führt häufig zwar zu geringeren Personalkosten in den Ressorts, das IT-Budget im Einzelplan 14 wird aber nicht entsprechend erhöht.

¹ Umdruck 17/3211, Konsolidierungsprogramm des Landes Schleswig-Holstein gemäß § 5 Stabilitätsratsgesetz.

² Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 23.

Das Zentrale IT-Management hat das Thema IT-Personal 2013 aufgegriffen.¹ Für 2014 wurde eine Personalumfrage im IT-Bereich angekündigt. Neben einer verbesserten Kostentransparenz sollten damit auch Grunddaten dazu erhoben werden, ob IT-Aufgaben zentralisiert bzw. auf Service-Center oder Dienstleister verlagert werden können.

Nach mehreren Verschiebungen hat das Zentrale IT-Management im April 2016 noch einmal die Bedeutung der Personalumfrage für die zukünftige Personalorganisation im IT-Bereich bestätigt.² Ziel der Umfrage sollte es danach sein zu qualifizieren,

- welches Personal mit Aufgaben zu Dataport geht (Outsourcing),
- welches Personal mit Aufgaben in das Zentrale IT-Management wechselt (Kompetenzzentrum bzw. Service-Center) und
- welches Personal in den Ressorts verbleibt (Vor-Ort-Service).

Gleichwohl hat das Zentrale IT-Management zeitgleich angekündigt, auf eine umfassende Personalumfrage zu verzichten. Aus Reorganisationsprojekten u. a. im Steuer- und Polizeibereich sowie in der Justiz lägen bereits Analyseergebnisse für rund 17.000 Arbeitsplätze vor. Für die verbleibenden rund 8.000 Arbeitsplätze solle zu einem späteren Zeitpunkt über eine Personalumfrage entschieden werden.

Das Zentrale IT-Management erhebt seit 2007 Daten zum Personaleinsatz im IT-Bereich und stellt diese im IT-Gesamtplan dar. Der IT-Gesamtplan 2016/2017 weist zwischen 2011 und 2015 einen Personaleinsatz von durchschnittlich 537 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in der Landesverwaltung aus.³ Damit konnten bis Ende 2015 keine Personaleinsparungen nachgewiesen werden. Ein „Mehr“ an IT-Aufgaben hat aber zumindest nicht zu einem Personalszuwachs geführt.

12.2 Schrittweise Standardisierung des IT-Einsatzes in Schleswig-Holstein

Die Landesregierung hat schon Ende der 1990er-Jahre erste Schritte zur Standardisierung des IT-Einsatzes in der Landesverwaltung in die Wege geleitet. Sie verfolgt mit dem „Landessystemkonzept Schleswig-Holstein“ seit 1999 u. a. folgende Ziele:

- der Modernisierungsprozess soll durch IT-Maßnahmen gefördert,
- die Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung gesteigert,
- die Flexibilität bei organisatorischen Veränderungen erhöht und

¹ Umdruck 18/2081, Maßnahmen des Zentralen IT-Managements zu den Bemerkungen 2012 des LRH, Nrn. 22 und 23.

² Umdruck 18/5961, Fortschreibung des Sachstands zu den Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 23.

³ Umdruck 18/7032, IT-Gesamtplan.

- die IT-Betreuung bei gleichzeitiger Verbesserung der Betreuungsqualität konsolidiert werden.

Der aktuelle Landessystemstandard „+1“ gliedert sich in 2 Module:

- Über das Modul „+1.system“, das in der Verantwortung des Zentralen IT-Managements liegt, werden zentrale Infrastrukturservices bei Dataport wie z. B. Verzeichnisdienst, Virenschutz und E-Mail bereitgestellt.
- Dagegen liegt das Modul „+1.büro“ in der Verantwortung der Ressorts und umfasst z. B. die Betreuung der IT-Arbeitsplätze und die Administration dezentraler Server.

Die Dienststellen lassen sich dabei in unterschiedlichem Umfang durch Dataport unterstützen. Während einige Dataport nur mit dem Anschluss an den Landesstandard „+1“ beauftragen, haben Personalveränderungen in anderen Dienststellen bereits dazu geführt, dass Dataport Vor-Ort-Unterstützungsleistungen erbringt oder im Vertretungsfall die IT-Betreuung mit eigenem Personal leistet. Die Supportverträge der Ressorts unterscheiden sich nicht nur im Umfang, sondern auch in der individuellen Preisgestaltung.

Vor diesem Hintergrund gab es schon seit 2010 verschiedene Ansätze, durch eine Standardisierung der IT-Betreuung und die Verlagerung von operativen IT-Aufgaben Synergien zu erzielen.

12.3 Verlagerung von IT-Aufgaben - schon seit 2010 ein Thema

Die Landesregierung hat Dataport als zentralen IT-Dienstleister im Juli 2010 damit beauftragt, einen Bericht zur IT-Effizienz in der Landesverwaltung vorzulegen.¹ Dieser enthält auch Aussagen zur Optimierung des operativen IT-Betriebs:

- Verlagerung von IT-Aufgaben auf Dataport und
- Aufbau einer regionalen, verwaltungsübergreifenden IT-Betreuungsstruktur in der Fläche.

Dataport ging im Bericht davon aus, dass durch die Verlagerung von IT-Aufgaben Effizienzgewinne „im Umfang von bis zu 30 %“ erzielt werden können. Das Zentrale IT-Management sah das von Dataport aufgezeigte Einsparvolumen kritisch. Während Mehrausgaben durch die Verlagerung von Aufgaben das IT-Budget sofort belasten, können Einsparungen im Personalhaushalt erst zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden.²

¹ Umdruck 17/1470, Dataport-Bericht zur IT-Effizienz.

² Umdruck 17/3314, IT-Organisation: Stand der Umsetzung der Vorschläge von Dataport.

Die Vorschläge des IT-Effizienzberichts sollten in 2 Schritten umgesetzt werden. Zunächst sollten die Bereiche untersucht werden, in denen der Großteil der operativen Aufgaben mit eigenem Personal wahrgenommen wird. Entsprechende Projekte wurden seitdem z. B. im Steuer-, Justiz- und Polizeibereich eingerichtet. Im Übrigen sollte die Thematik unter dem Stichwort „Regionale IT-Betreuung“ weiterverfolgt werden. 2012 sollte ein ressortübergreifendes Umsetzungskonzept im Dialog mit den IT-Verantwortlichen und den Ressorts entwickelt werden.¹ Dies hat die Landesregierung bislang nicht vorgelegt.

Der LRH hat der Landesregierung in den Bemerkungen 2012 empfohlen, sich beim IT-Einsatz auf Kernaufgaben wie die IT-Strategie und die IT-Steuerung zu konzentrieren.² Das Zentrale IT-Management hat diesen Vorschlag 2013 aufgegriffen und damit begonnen, ressortübergreifende Verfahren und Infrastrukturen dahin gehend zu untersuchen.³

12.4 **Entwicklung eines „Standardisierten Servicemodells“ für das Innenministerium**

Die Planung eines umfangreichen IT-Outsourcings fällt in die originäre Zuständigkeit des Zentralen IT-Managements. Dennoch hat das Innenministerium auf Basis des IT-Effizienzberichts im Frühjahr 2011 ein Projekt eingesetzt. Darin sollte untersucht werden, wie operative IT-Aufgaben auf Dataport verlagert werden können.

Dataport hat für seinen Lösungsvorschlag das für die Dataport-Trägerländer Hamburg und Bremen entwickelte „BASIS“-Servicemodell als Referenz herangezogen. Dadurch sollten Synergieeffekte durch eine gemeinsame Nutzung der bestehenden Betriebsorganisationen bei Dataport ermöglicht werden. Als Gesamtpaket umfasst das „BASIS“-Servicemodell sowohl zentrale IT-Dienste (z. B. Netzwerk, Verzeichnisdienst, Virenschutz) als auch dezentrale Services (z. B. Vor-Ort-Unterstützung, User-Helpdesk, Software-Bereitstellung, Störungsbeseitigung). Die Länder Hamburg und Bremen nutzen das „BASIS“-Servicemodell in unterschiedlichen Ausprägungen, benötigen aber weiterhin eigenes Personal für die IT-Betreuung.

In dem Zielbild für ein „Standardisiertes Servicemodell“ hat Dataport 2012 beschrieben, wie sich die Verlagerung von operativen IT-Aufgaben ausgehend vom Landessystemkonzept gestalten könnte. Ein wesentlicher

¹ Protokoll 67. Sitzung des Finanzausschusses, 17. Wahlperiode am 02.02.2012.

² Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 22.

³ Umdruck 18/2081, Maßnahmen des Zentralen IT-Managements zu den Bemerkungen 2012 des LRH, Nrn. 22 und 23.

Bestandteil des Zielbilds ist eine veränderte Rollenverteilung. Während die Landesverwaltung als strategisch handelnder Auftraggeber positioniert wird, soll Dataport sämtliche Funktionen des operativen Betriebs übernehmen.

Die Landesregierung ging 2012 gegenüber dem Stabilitätsrat davon aus, dass Personal im Umfang von 200 VZÄ im IT-Support eingesetzt wird. Der Kostenvorteil bei einer Leistung durch Dataport wurde gegenüber dem Stabilitätsrat mit 2,5 Mio. € pro Jahr beziffert.¹

Innenministerium und Zentrales IT-Management wollten das Servicemodell an bis zu 8.000 Arbeitsplätzen pilotieren. Dies scheiterte Anfang 2013, da keine Mittel außerhalb des IT-Haushalts eingeworben werden konnten. Das Innenministerium hat die Arbeiten daraufhin beendet.

Ob und in welchem Umfang das Servicemodell das Personalbudget entlastet hätte, sollte erst im Rahmen der Pilotierung ermittelt werden.

12.5 **Aufbau und Betrieb einer zentralen IT-Support Service Infrastruktur**

Mitte 2013 hat sich das Zentrale IT-Management entschlossen, die Verlagerung von IT-Aufgaben an Dataport als „*strategisches Projekt*“ weiterzuverfolgen. Der Landessystemstandard sollte um ein Modul „+1.service“ erweitert werden. Für die Pilotierung an 2.000 Arbeitsplätzen im Campus Düsternbrook wurden ab 2013 jährlich 2 Mio. € im IT-Haushalt veranschlagt. Der weitere Ausbau sollte über Stelleneinsparungen finanziert werden.

Das Zentrale IT-Management und Dataport haben es 2013 versäumt, verbindliche Zielvorgaben für die Umsetzung von „+1.service“ festzulegen. Das Zentrale IT-Management wollte lediglich einzelne IT-Prozesse aus dem „BASIS“-Modell herauslösen und zusammen mit weiteren Funktionalitäten als „+1.service“ in das bestehende Landessystemkonzept integrieren. Dataport ging davon aus, dass das „BASIS“-Servicemodell auch in Schleswig-Holstein eingeführt wird. Differenzen zwischen den Projektpartnern zur Leistungsabrechnung haben ebenso wie Defizite bei der Projektsteuerung zu Projektunterbrechungen geführt und letztendlich zum Scheitern beigetragen.

Die Projektarbeiten kamen schon Mitte 2014 nahezu vollständig zum Erliegen. Gleichwohl hat das Zentrale IT-Management noch im August

¹ Umdruck 18/253, Bericht über die Umsetzung des Konsolidierungsprogramms gemäß § 5 Stabilitätsratsgesetz.

2014 positiv zum Projektstand „+1.service“ berichtet. Das neue Betriebsmodell sollte zudem auf die Staatskanzlei ausgerollt werden.¹

Die Wirtschaftlichkeit von „+1.service“ wurde vom Zentralen IT-Management erst im Juni 2015 grundsätzlich infrage gestellt. Neben einmaligen Projekt- und Migrationskosten von 24,4 Mio. € prognostizierte das Zentrale IT-Management jährliche Mehrkosten für den Betrieb von „+1.service“ im Umfang von 11,9 Mio. €. Darin waren landesspezifische Anpassungen der „BASIS“-Betriebsorganisation noch nicht enthalten.

Das Zentrale IT-Management hat die Pilotierung von „+1.service“ daraufhin beendet. Neben wirtschaftlichen Gründen erfüllte die Lösung auch nicht die Anforderung des Landes an die IT-Sicherheit und es bestanden Funktionseinschränkungen gegenüber dem bisherigen Landesstandard.

12.6 **Schrittweise Verlagerung von Betreuungsaufgaben - gleiches Ziel, aber anderes Vorgehen**

Nach dem Scheitern von „+1.service“ hat das Zentrale IT-Management im November 2015 die Wirtschaftlichkeit des Dataport-Produktangebots „Full Support“ untersucht. Dabei handelt es sich um eine Lösung, die bereits in einzelnen Ressorts wie z. B. im Landwirtschaftsministerium genutzt wird. Auch dieser Lösungsansatz wurde aus Kostengründen verworfen. Obwohl der Leistungsumfang deutlich unter dem von „+1.service“ liegt, wurden die jährlichen Mehrkosten bei dieser Variante auf über 6 Mio. € beziffert.

Das Zentrale IT-Management hält gleichwohl an dem Ziel fest, operative Aufgaben auf Dataport zu verlagern.² Der Leistungsumfang soll dabei an die Bedürfnisse der Landesverwaltung angepasst werden.

Das Zentrale IT-Management hat dem LRH hierzu 2015 einen „modularen Ansatz“ vorgestellt, mit dem die Ressorts schrittweise von Supportaufgaben entlastet werden sollen:

- Modul 1: Softwareverteilung und Remote-Support,
- Modul 2: User-Helpdesk,
- Modul 3: Hardwarebetreuung vor Ort,
- Modul 4: Tool-Unterstützung für Inventarisierung, Netzpläne, Dokumentation etc.

¹ Umdruck 18/3240, Bericht zu den Maßnahmen des Zentralen IT-Managements zu den Bemerkungen 2012 des LRH, Nrn. 22 und 23.

² Umdruck 18/5331, Sachstandsbericht des Zentralen IT-Managements zu den Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 22.

Das Zentrale IT-Management hat zuletzt im April 2016 über die Arbeiten an einem Konzept für einen vollständig von Dataport verwalteten Standardarbeitsplatz („fully managed desktop“ in „+1“ bzw. „+1.FMD“) und einer Ziel-Prozesslandkarte berichtet.¹ Ergebnisse konnten im Juni 2016 noch nicht vorgelegt werden.²

12.7 **Fazit - die Landesregierung muss handeln**

Die Personalsituation in den Ressorts hat sich in den letzten 5 Jahren u. a. durch altersbedingte Abgänge nicht verbessert. Das Spannungsfeld zwischen Stelleneinsparungen und Nachwuchsmangel fordert weiterhin neue Wege bei der Betreuung der IT-Arbeitsplätze. Die Landesverwaltung kann die IT-Betreuung auf Dauer nicht mit eigenem Personal sicherstellen.

Obwohl die Betreuung der IT-Arbeitsplätze seit dem IT-Effizienzbericht 2010 ein Thema in der Diskussion um Einsparpotenziale im IT-Bereich ist, konnten nur wenige greifbare Fortschritte erzielt werden.

Der LRH erkennt an, dass Reorganisationsprojekte in großen Verwaltungsbereichen wie der Steuerverwaltung oder der Polizei eingesetzt wurden. Gegenüber dem Stabilitätsrat meldete die Landesregierung Einsparungen im Personalbudget der Steuerverwaltung von jährlich 1 Mio. €³ ab 2015. Ein Grund hierfür ist, dass Dataport operative Tätigkeiten von der Steuerverwaltung übernommen hat. Diese haben sich bisher aber nicht auf den im IT-Gesamtplan dargestellten Personalbestand im IT-Bereich ausgewirkt. Die Verlagerung von Aufgaben auf Dataport entlastet das Personalbudget der Ressorts. Gleichzeitig wird aber das IT-Budget belastet. Es ist ungeklärt, in welchem Umfang Mittel aus Personaleinsparungen in das zentrale IT-Budget übertragen werden, um die externen Leistungen zu finanzieren. Das ist weder transparent noch konsequent.⁴

Die Handlungsspielräume im IT-Budget sind weiter gesunken.

Der Aufbau einer zentralen IT-Support Service Infrastruktur ist bisher nicht erfolgreich. Hieran muss sich etwas ändern. Das Zentrale IT-Management muss den Ressorts Lösungen für die Sicherstellung des IT-Supports anbieten.

¹ Umdruck 18/5961, Fortschreibung des Sachstands zu den Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 23.

² Umdruck 18/6431, Fortschreibung des Sachstands zu den Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 23.

³ Umdruck 18/4380, Bericht über die Umsetzung des Sanierungsprogramms gemäß § 5 Stabilitätsratsgesetz.

⁴ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 23.

Dabei sind nach wie vor mehrere Alternativen möglich, die unter den Aspekten Wirtschaftlichkeit, Finanzierung und Realisierbarkeit gegen einander abgewogen werden müssen:

- Alternative 1: Das Zentrale IT-Management schafft die konzeptionellen, organisatorischen, finanziellen und vertraglichen Voraussetzungen für eine schrittweise Verlagerung des IT-Supports auf Dataport. Um den Verwaltungsaufwand bei der Vertragsumstellung gering zu halten, muss das Zentrale IT-Management die einzelnen Supportmodule zentral beauftragen und finanzieren.
- Alternative 2: Der IT-Support soll auch in Zukunft mit eigenem Personal wahrgenommen werden. Um auch im Vertretungsfall handlungsfähig zu bleiben, werden die Personalressourcen mehrerer Dienststellen in einem Service-Center oder in regionalen IT-Stellen gebündelt. Für die Pilotierung dieser Variante bietet sich der Campus Düsternbrook an.
- Alternative 3: Auch bei einem Festhalten an der dezentralen IT-Betreuung in den Ressorts müssen Optimierungspotenziale genutzt werden. Neben einer Konsolidierung der Supportverträge gehören hierzu insbesondere Qualifizierungsangebote (Aus- und Fortbildung) für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IT-Stellen.

Die Funktionsfähigkeit der rund 25.000 IT-Arbeitsplätze in der Landesverwaltung und der Justiz kann auf Dauer nur sichergestellt werden, wenn das Zentrale IT-Management das Thema Supportinfrastruktur konsequent weiterverfolgt. Dafür müssen die Rahmenbedingungen stimmen.¹ Die Landesregierung muss in den nächsten Jahren kontinuierlich die erforderlichen Ressourcen bereitstellen.

12.8 **Stellungnahme der Staatskanzlei**

Die **Staatskanzlei** stimmt den Feststellungen zu. Die zurzeit bestehende dezentrale Verantwortung für „+1.büro“ soll sukzessive zu einem zentralen Ansatz mit Support durch Dataport weiterentwickelt werden. Ziel sei es, die einzelnen Servicemodule an möglichst vielen Arbeitsplätzen auszurollen. Die dezentralen IT-Stellen sollen durch die Verlagerung von operativen Aufgaben in Richtung Dataport nachhaltig entlastet werden. Ein erstes Modul befindet sich bereits flächendeckend in der Umsetzung, ein weiteres Modul in der Pilotierung. Neben der Verlagerung von Aufgaben seien ergänzend auch organisatorische Veränderungen aufseiten des Landes wie z. B. eine Poolbildung von IT-Personal in der konzeptionellen Vorbereitung.

¹ Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 18.