

Auszug aus

# Denkschrift 2012

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 15

Gemeinsame Datenverarbeitungsstelle  
der Justiz



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Einzelplan 05: Justizministerium**

### **Gemeinsame Datenverarbeitungsstelle der Justiz (Kapitel 0502, 0503, 0511 und 0512)**

Die Gemeinsame DV-Stelle der Justiz sollte nur einem Oberlandesgericht zugeordnet und in das geplante IT-Systemhaus des Landes integriert werden. Das Justizministerium sollte eine qualifizierte und realitätsnähere IT-Rahmenplanung erstellen.

Nach der Neuorganisation der DV-Stelle und nach Abschluss der Einführung von forumSTAR bis 2015 können 60 Vollzeitäquivalente bei der DV-Stelle eingespart werden.

#### **1 Ausgangslage**

Aufgaben auf dem Gebiet der Informationstechnik (IT) in der Justiz nehmen das Justizministerium, die „Gemeinsame DV-Stelle der Justiz“ beim Oberlandesgericht Stuttgart (DV-Stelle) als IT-Fachzentrum sowie mehrere kleine IT-Einrichtungen, der interne Outsourcingpartner Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg, ein externer Outsourcingpartner sowie mehrere Softwarehäuser wahr.

#### **2 Prüfungsergebnisse**

##### **2.1 Zuständigkeiten**

Die von vielen Stellen in der Justiz wahrgenommenen IT-Aufgaben sind nicht eindeutig zugeordnet und stringent gegeneinander abgegrenzt, insbesondere zwischen DV-Stelle und Ministerium. Wer die Projektträgerfunktion im Sinne der E-Government-Richtlinien hat, wer Projektentwicklungsstelle ist und wer für die Ausgaben Verantwortung trägt, ist nicht klar geregelt.

##### **2.2 IT-Budget**

Der Justiz standen für IT-Aufgaben 2009 und 2010 insgesamt 86,6 Mio. Euro zur Verfügung. Ausgegeben wurden 65 Mio. Euro. Weil damals fremdvergebene Leistungen unzureichend erbracht worden waren, wurden Rechnungen nicht oder nur mit deutlichen Abschlägen bezahlt. Das Ministerium hat dargelegt, dass mit den nicht ausgegebenen Beträgen allgemeine Einsparauflagen auch außerhalb des IT-Sektors anteilig erbracht

wurden. Danach verbliebene Reste wurden ins Folgejahr übertragen. 2011 hatte sich die Zusammenarbeit stabilisiert und 41,9 Mio. Euro waren nahezu vollständig abgeflossen.

### **2.3 Organisation der Gemeinsamen Datenverarbeitungsstelle der Justiz**

Die DV-Stelle ist in Stuttgart, Karlsruhe und weiteren Städten räumlich sehr zersplittert untergebracht. Sie wird von einer „Doppelspitze“ und insgesamt drei Leitungsebenen geleitet und ist in elf Gruppen gegliedert. Die beiden Präsidenten der Oberlandesgerichte Stuttgart und Karlsruhe sind Beauftragte für den Haushalt und nehmen Personalverantwortung wahr. Sowohl für den Haushalt als auch für das Personal und für Beschaffungen gibt es in der DV-Stelle Doppelstrukturen. Ihre „Niederlassungen“ in Stuttgart und Karlsruhe sind durch jeweils eigene Netzdomänen technisch gegeneinander abgeschottet.

Die Aufbauorganisation ist nicht fachbezogen. Die „Gemeinsame DV-Stelle der Justiz“ besteht faktisch aus zwei DV-Stellen, eine beim Oberlandesgericht Stuttgart und eine beim Oberlandesgericht Karlsruhe. Diese Organisationsform erfordert ein hohes Maß an Abstimmung und Kommunikation.

Die Verantwortungsbereiche gegenüber dem Ministerium sind nicht ergebnisorientiert abgegrenzt. Die Leitung der DV-Stelle soll für Projektergebnisse verantwortlich sein, die Projektleiter für umfangreiche Fachverfahren sind aber dem Ministerium unterstellt.

Eine Neuorganisation mit klarer Kompetenzzuweisung ist erforderlich. Doppelstrukturen müssen abgebaut und die Gruppen nach den Kunden standortübergreifend organisiert werden. Zudem müsste die DV-Stelle eindeutig einem Oberlandesgericht zugeordnet werden. Sie hätte dann keine „Doppelspitze“ mehr, könnte aber Niederlassungen in mehreren Städten haben. Durch die Neuorganisation könnten acht Vollzeitäquivalente eingespart werden.

Der Landtag hat am 17.12.2009 (Landtagsdrucksache 14/5503) die Landesregierung ersucht, die beiden Landesrechenzentren (Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg und Landeszentrum für Datenverarbeitung) innerbetrieblich zu konsolidieren sowie diese Rechenzentren und weitere Organisationseinheiten aus der gegliederten IT-Landschaft - soweit rechtlich zulässig - in einem einheitlichen Systemhaus mit mehreren Betriebsstätten stufenweise zusammenzuführen. Das Systemhaus soll einem IT-Gesamtverantwortlichen zugeordnet werden.

Sobald die Landesregierung dieses Systemhaus errichtet hat, müsste die DV-Stelle als Abteilung dorthin überführt werden.

### **2.4 Personaleinsatz**

2001 hatte die DV-Stelle 80 Vollzeitäquivalente. Zum Zeitpunkt der Erhebung hatte sie 187 Mitarbeiter mit einem Beschäftigungsumfang von 161 Vollzeitäquivalenten sowie zwei vollbeschäftigte externe Berater auf Dauer. Davon arbeiteten 110 Personen am Standort Stuttgart, 55 am Standort

Karlsruhe und 24 an anderen Standorten. Die Personalkosten betragen - ohne die externen Mitarbeiter - jährlich 13,1 Mio. Euro. Die meisten Mitarbeiter waren zur DV-Stelle abgeordnet. Die Leitung wechselte im Durchschnitt alle vier Jahre. Da sowohl die Leitung als auch die Mitarbeiter in der Regel keine Informatikausbildung hatten, war die Einarbeitungszeit entsprechend lang. Die Verweildauer für die fachlich notwendige Mitarbeit in der DV-Stelle war im Ergebnis dann zu kurz.

86 Prozent der erbrachten Arbeitszeit entfielen auf IT-Tätigkeiten und damit Fachaufgaben. Davon waren 135 Vollzeitäquivalente für die Fachanwendungen eingesetzt, davon mehr als die Hälfte für forumSTAR.

## **2.5 Planung, Steuerung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

Der IT-Leitstelle im Ministerium obliegt die Erstellung einer Rahmenplanung als mittel- bis langfristiges Managementkonzept, das Potenziale ausloten und Perspektiven aufzeigen soll. Sie sollte Aussagen zu Verantwortlichkeiten, Entscheidungsstrukturen, Funktionsrollen, zu Entwicklung, Betreuung und Betrieb der Fachverfahren, zu Methoden und Standards, zu zeitlichen Zielen und zur Priorisierung enthalten. Daraus sind dann am Haushalt orientierte konkrete operative, mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterlegte, Projektpläne abzuleiten. Das Land hat das Informationssystem für Informationstechnik luK-IS eingeführt. Die vom Ministerium dort eingestellten 35 Vorhabensanzeigen von 2009 bis 2011 wiesen einen eigenen Personaleinsatz von knapp 600 Personenjahren aus. Der DV-Stelle standen in diesem Zeitraum aber nur 480 Personenjahre zur Verfügung. Mithin erfüllten weder die Vorhabensanzeigen noch andere Planungsunterlagen des Ministeriums die Anforderungen an eine Rahmenplanung.

Ein wichtiges Planungs- und Steuerungsinstrument von Projekten sind nach § 7 Landeshaushaltsordnung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Projektbeginn sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gab es nur zu punktuellen Maßnahmen, Erfolgskontrollen in der Regel gar nicht. So wurde nicht geprüft, wie sich die Zusammenführung der Registergerichte und die Einführung von regisStar ausgewirkt haben. Seit vier Jahren wird forumSTAR eingeführt, ohne dass bislang die Auswirkungen auf den Personalbedarf und damit auf den Haushalt untersucht wurden.

Das Ministerium sollte deshalb eine über seine vorhandenen Einzelplanungen hinausgehende Rahmenplanung erarbeiten, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchführen. Über eine spezielle Organisationseinheit dazu verfügt das Ministerium. Aus der Finanzbuchhaltung und der Kosten- und Leistungsrechnung lässt das Ministerium bislang keine Kennzahlen zur Steuerung der IT bilden.

## **2.6 IT-Fachverfahren in der Justiz**

Der Automationsgrad ist bei den Registergerichten und beim Mahngericht gut. Bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit war das Fachverfahren Sijus seit 1988 bei 40 größeren Amtsgerichten im Einsatz und unterstützte dort die Büroarbeit in Zivil-, Familien- und Vollstreckungssachen. Seit 1998 war das

Fachverfahren HADES bei den Oberlandesgerichten, den Landgerichten und 79 Amtsgerichten bei Zivil- und Strafverfahren im Einsatz. In Zivilverfahren setzte die Justiz für eine Aufgabe damit parallel zwei verschiedene Verfahren ein. Beide Fachverfahren deckten nicht das ganze Aufgabenspektrum der ordentlichen Gerichtsbarkeit ab und sind technisch veraltet. Deshalb hatte die Justiz das Fachverfahren JUSTUS bei einem externen Outsourcingpartner beauftragt. Dieser Versuch ist jedoch gescheitert und hat die Büroautomation um Jahre zurückgeworfen. Um alle Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit mit einer einheitlichen Software ausstatten zu können, hat sich die Justiz daraufhin entschieden, das in Kooperation unter bayrischer Federführung entwickelte Fachverfahren forumSTAR einzuführen.

Die Entscheidung für forumSTAR war im Ansatz richtig und ist sinnvoll nicht mehr umkehrbar. Allerdings versuchte die Justiz, zu viele Fallkonstellationen abzubilden. Das machte das Fachverfahren komplex. Bei HADES hingegen wurden 80 Prozent der häufigsten Verfahrensabläufe abgedeckt. Ob die Komplexität von forumSTAR für den Alltagsbetrieb in den Gerichten zielführend und wirtschaftlich ist, hat die Finanzkontrolle in dieser Prüfung nicht untersucht.

Die Einführung von forumSTAR begann 2007. Bis Ende 2011 war forumSTAR erst bei 35 Prozent der Amtsgerichts-Abteilungen eingeführt. Mit der Einführung bei den Landgerichten und den Oberlandesgerichten wurde noch nicht begonnen. Der Projektlenkungsausschuss ging noch im Juli 2011 davon aus, dass die Fachgruppe Vollstreckung voraussichtlich erst 2016 bei den Amtsgerichten fertig sein wird. Im Prüfungsverfahren hat das Ministerium jedoch zugesagt, die Einführung in der gesamten ordentlichen Gerichtsbarkeit bis 2015 abzuschließen.

Ursache für den zu langen Einführungszeitraum ist zum einen die Komplexität des Verfahrens, zum anderen aber auch die hohe Zahl der erstinstanzlichen Gerichte. Der Rechnungshof hatte bereits in der Denkschrift 1998 darauf hingewiesen, dass die kleinteilige Gerichtsstruktur in Baden-Württemberg zu einem höheren Personaleinsatz führt und eine Überprüfung der Gerichtsstruktur angeregt. Seither hat sich die Zahl der Amtsgerichte (108) nicht geändert. Bei weniger Standorten wäre die Einführung von Fachverfahren weniger aufwendig.

Bis Mitte 2011 waren in der Kosten- und Leistungsrechnung für forumSTAR 23 Mio. Euro aufgelaufen. Eine Vollkostenrechnung müsste aber um weitere Positionen ergänzt werden. Endet die Einführung 2015, werden bis dahin Ausgaben von 31 Mio. Euro aufgelaufen sein.

Durch die lange Einführungsdauer von forumSTAR besteht die Gefahr, dass das Verfahren veraltet ist, wenn es die zuletzt auszustattenden Gerichte erreicht. Die Einführung eines Fachverfahrens darf sich nicht über neun Jahre erstrecken, auch wenn es komplex ist. Nach der Einführung von forumSTAR können 52 Vollzeitäquivalente wegfallen, weil insbesondere Aufwände für die Übernahme von Daten und die Pflege von Altverfahren sowie die Vor-Ort-Betreuung im Rahmen der Verfahrenseinführung entfallen. Zusätzlich können Sachausgaben eingespart werden.

### **3 Empfehlungen**

Die IT der Justiz muss fortentwickelt werden. Dazu sollte die DV-Stelle in einer ersten Stufe neu aufgebaut werden, nur einem der beiden Oberlandesgerichte unterstellt sein und aus folgenden Gruppen bestehen:

- Haushalt und Organisation,
- Technik,
- Staatsanwaltschaften, Notariate und Grundbuchämter,
- Ordentliche Gerichtsbarkeit,
- Automatisiertes Mahnverfahren,
- Handelsregister und
- forumSTAR + Altverfahren.

Sobald die Landesregierung auf der Basis des Landtags-Ersuchens ein einheitliches Systemhaus errichtet hat, sollte die so neu organisierte DV-Stelle in eine Abteilung dieses Systemhauses überführt werden. Dasselbe gilt für die anderen IT-Organisationseinheiten der Justiz (z. B. im Vollzug und bei den Fachgerichten).

Unabhängig von der Organisationsform muss die IT in der Justiz besser als bisher gesteuert werden, insbesondere durch Kennzahlen und eine umfassende IT-Rahmenplanung, die auch eine Priorisierung der angemeldeten Vorhaben enthält. Das Ministerium muss auf der Basis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Erfolgskontrollen durchführen.

Die Einführung von forumSTAR sollte beschleunigt werden. Dies ist ohne zusätzlichen Personaleinsatz zu erreichen, wenn der sehr hohe Schulungs- und der Vor-Ort-Betreuungsaufwand reduziert werden.

Werden die Empfehlungen umgesetzt, ergibt sich bei der DV-Stelle ein Einsparpotenzial von 60 Vollzeitäquivalenten.

Nachdem forumSTAR schon seit vier Jahren bei den Amtsgerichten eingeführt wird, muss das Ministerium eine Personalbemessung auf Basis der neuen Arbeitsabläufe durchführen.

### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Justizministerium teilte mit, es habe ohnehin eine Organisationsuntersuchung vorgesehen. Sie sei aber mit Blick auf die Rechnungshof-Untersuchung zurückgestellt worden. Die Justiz werde auch Kennzahlen für die IT-Steuerung entwickeln, bestehende Planungen zu einer Rahmenplanung zusammenfassen sowie Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Erfolgskontrollen vermehrt durchführen.

Die Verteilung des IT-Sachmittelhaushalts auf viele Stellen entspreche der Justizstruktur und sei wirtschaftlich. Eine Zusammenfassung bei einem Oberlandesgericht würde den Abstimmungsaufwand erhöhen.

Die Aufforderung des Rechnungshofs, die DV-Stelle der Justiz als eine Abteilung im künftigen Systemhaus des Landes zu führen, lehne das Ministerium ab. Zweifel seien angebracht, ob eine zentralistisch angelegte Großbehörde fachlich und organisatorisch so ausgerichtet werden könnte, dass sie die IT für unterschiedlichste Bereiche fachlich, technisch und wirtschaftlich sinnvoll betreiben könne.

Das Scheitern des Fachverfahrens JUSTUS sei nicht der Justiz anzulasten, sondern dem mit der Umsetzung beauftragten Unternehmen.

forumSTAR sei die führende Justizsoftware in Deutschland. Der hohe Schulungsaufwand hinge auch mit der Notwendigkeit, die Richterschaft zu überzeugen, und mit der Komplexität der Software zusammen. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen sei rückblickend eine signifikant schnellere Einführung kaum möglich gewesen.

Bei der Kritik wegen fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehle es an der Darlegung, dass forumSTAR eine notwendige Ersatzbeschaffung sei und regisStar aufgrund einer EU-Richtlinie zwingend geboten war.

Nach Abschluss der laufenden Projekte könne der Personalkörper der Gemeinsamen DV-Stelle reduziert werden. Der vom Rechnungshof prognostizierte Wegfall von 60 Vollzeitäquivalenten sei jedoch zu hoch, weil auch künftig Anpassungen und Weiterentwicklungen Personalaufwand erforderten.

## **5 Schlussbemerkung**

Die IT der Justiz ist komplex. Trotz eines ohne Zweifel hohen Engagements der operativen Ebene ist deshalb eine übergreifende Rahmenplanung und Steuerung von zentraler Bedeutung. Die Defizite können durch die vom Justizministerium zugesagten Maßnahmen künftig verringert werden, wenn zeitnah gehandelt wird.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können nicht damit entschuldigt werden, dass es sich bei forumSTAR um eine Ersatzbeschaffung handelt. forumSTAR ersetzt nicht nur vorhandene Fachverfahren wie HADES, sondern geht weit darüber hinaus. Außerdem verlangt § 7 Landeshaushaltsordnung, dass auch Ersatzbeschaffungen und auch durch EU-Richtlinien erforderliche elektronische Verfahren wirtschaftlich umgesetzt und die Auswirkungen in Erfolgskontrollen dokumentiert werden. Nach Abschluss der laufenden Projekte, insbesondere nach Abschluss der Einführung von forumSTAR 2015 muss das dann nicht mehr erforderliche Personal abgebaut werden.

Wenn neue Projekte, Weiterentwicklungen und Anpassungen Personal erfordern, müssen hierfür Personalbedarfsberechnungen durchgeführt werden.

Die Ablehnung, die DV-Stelle in das künftige Systemhaus zu überführen, widerspricht dem einstimmigen Landtagsbeschluss vom 17.12.2009.