

Auszug aus

Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 14

IT des Landesamts für Geoinformation und
Landentwicklung



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 08: Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

IT des Landesamts für Geoinformation und Land- entwicklung (Kapitel 0806)

Das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung entwickelt und pflegt IT-Fachverfahren für das Landwirtschaftsressort. Eine Übertragung dieser Zuständigkeit auf die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg würde keine Synergien schaffen. Die Verpflichtung im BITBW-Gesetz, entsprechende Zuständigkeiten bis spätestens 2025 zu übertragen, sollte modifiziert werden.

Mit Blick auf die besonderen Anforderungen an das Geodatenzentrum als Mitglied des EU-Zahlstellenverbundes sollten das IT-Service-management zeitnah umgestellt und ein geeignetes Projektmanagement eingeführt werden.

1 Ausgangslage

Das Geodatenzentrum (GDZ) ist eine Abteilung des Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung (LGL). Als IT-Fachzentrum des Landwirtschaftsressorts entwickelt, pflegt und betreut das GDZ etwa 380 IT-Fachverfahren.

Dabei sind die Aufgaben des GDZ aufgrund der Vielfalt der betreuten Verwaltungen (Flurneuordnung, Landesvermessung, Landwirtschaft, Forst sowie Verbraucherschutz und Ernährung) sehr unterschiedlich. Die Fachverfahren werden ausschließlich von Bediensteten der ressortzugehörigen Verwaltungen bei staatlichen und kommunalen Behörden genutzt.

Im Zuge der IT-Neuordnung sollte das GDZ zum 1. Januar 2019 in die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) integriert werden. Innenministerium und Landwirtschaftsministerium setzten das Vorhaben jedoch im Juni 2018 aufgrund fehlender Personalressourcen aus.

Der Rechnungshof führte mit der Prüfung der IT des LGL die Prüfungsreihe der IT-Einheiten des Landes fort.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Geodatenzentrum im Kontext der IT-Neuordnung

Das Gesetz zur Errichtung der Landesoberbehörde BITBW vom 6. Mai 2015 sah für die Beauftragung des Betriebs von Fachverfahren bei der BITBW den 1. Juli 2018 vor; für die Beauftragung der Entwicklung und Pflege von Fachverfahren war eine Frist bis spätestens zum 1. Juli 2021 gesetzt.

Der Betrieb der Fachverfahren und die Betreuung der Bürokommunikationssysteme des GDZ werden inzwischen weitestgehend von der BITBW wahrgenommen. Das GDZ administriert derzeit noch Server und Speichersysteme für Entwicklung, Pflege und Test von Fachverfahren. Allerdings fehlen klare Regularien zum IT-Betrieb und zu IT-technischen Querschnittsaufgaben zwischen GDZ und BITBW (z. B. zum technischen Benutzerservice und zur Einführung eines einheitlichen IT-Servicemanagements).

Der Übergang der Entwicklung und Pflege von Fachverfahren auf die BITBW hat sich in vielen Bereichen der Landesverwaltung aus unterschiedlichen Gründen als schwierig bzw. problematisch erwiesen. Dazu gehören Kapazitätsfragen ebenso wie Vorbehalte der abgabepflichtigen Ressorts. Der Gesetzgeber hat daraufhin den Termin für die generelle Nutzungspflicht für die Entwicklung und Pflege von Fachverfahren vom 1. Juli 2021 um vier Jahre auf 2025 verschoben. Gleichzeitig hat sich - nicht zuletzt im Rahmen der laufenden Evaluierung der BITBW bzw. des BITBW-Gesetzes - die Diskussion um die Zweckmäßigkeit einer umfassenden Zuständigkeit der BITBW auch für Entwicklung und Pflege intensiviert.

Die vom GDZ betreuten Fachverfahren sind aufgrund der verschiedenen nutzenden Verwaltungen, der unterschiedlichen Aufgabenstellungen und historisch gewachsener Strukturen sehr heterogen. Einige wurden mit nur einem einzigen spezialisierten Softwarehersteller entwickelt. Nicht alle bestehenden Fachverfahren sind mit den aktuellen IT-Landesstandards konform; hier ist eine mittelfristige Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit fraglich. Bei Neuentwicklungen hält sich das GDZ jedoch eng an die IT-Standards des Landes. Es wird, sofern möglich, mit anderen Ländern kooperiert, um Entwicklungskosten zu minimieren.

Aufgrund der unterschiedlichen fachlichen Aufgabenstellungen sind viele der Fachverfahren des GDZ singulär. Sie können ausschließlich in den jeweiligen Fachbereichen eingesetzt werden. Die Nutzung in anderen Fachbereichen, auch in Teilen, ist nicht möglich.

Die Tätigkeiten der Bediensteten des GDZ sind zu 80 Prozent fachbezogen; lediglich 20 Prozent entfallen auf das tatsächliche Erstellen und Pflegen von Programmcode. Dabei nehmen die Bediensteten gleichermaßen beide Aufgabenbereiche wahr. Für die hohe Fachlichkeit der Aufgabenwahrnehmung spricht auch, dass die Anfragen in den verschiedenen Benutzerserviceorganisationen zu mehr als 80 Prozent nicht technischer Natur sind, sondern einen fachlichen Hintergrund haben.

Eine Bündelung von Aufgaben ist wirtschaftlich und sinnvoll, wenn sie zu Synergien und damit zu Effizienzgewinnen führt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn bislang dezentral erbrachte, gleichartige Leistungen zentral

zusammengeführt werden. Die Herausforderungen und Aufgaben im Zusammenhang mit dem Betrieb von Fachverfahren sind in der Regel ähnlich. Die konsequente Übertragung des Betriebs von Fachverfahren auf die BITBW ist insoweit sachgerecht.

Grundsätzlich bietet auch die Bündelung von Entwicklung und Pflege Potenziale für eine effizientere Aufgabenerledigung. Allerdings kommt es hierbei entscheidend auf die Spezifika der jeweiligen Verfahren an. Je singulärer die Fachverfahren hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausprägung und der Möglichkeit der Nachnutzung sind, desto weniger sind aus einer Bündelung Synergien und Effizienzgewinne zu erwarten.

Eine Verlagerung der stark fachlich geprägten Entwicklungs- und Pflegeleistungen vom GDZ zur BITBW würde dazu führen, dass die BITBW in erheblichem Umfang IT-fremde, sehr fachspezifische Aufgaben bearbeiten müsste. Effizienzgewinne durch die Verlagerung von Fachpersonal und eine Bündelung der Entwicklung und Pflege bei der BITBW sind in dieser Konstellation nicht zu erwarten.

Die Bewertung, ob eine Übertragung der Entwicklung und Pflege von Fachverfahren auf die BITBW einen Mehrwert generiert, kann letztlich nur im Einzelfall, ressortbezogen bzw. auf Ebene des einzelnen Fachverfahrens vorgenommen werden. Die aktuelle, undifferenzierte Regelung des BITBW-Gesetzes bietet für entsprechende Fälle keine angemessene Lösung.

2.2 Management-Werkzeuge im Geodatenzentrum

Zur Unterstützung seiner Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Fachverfahren hat das GDZ verschiedene, teils selbst entwickelte IT-Verfahren im Einsatz.

2.2.1 IT-Service-Management

Das IT-Service-Management (ITSM) soll eine bestmögliche, systematische Unterstützung von Geschäftsprozessen durch die IT-Organisation sicherstellen. Derzeit ist beim GDZ ein ITSM-Tool im Einsatz, das seitens des Herstellers bereits seit Jahren nicht mehr unterstützt wird. Hinzu kommen funktionale Schwächen, die im Ergebnis ein anforderungsgerechtes ITSM unmöglich machen.

Die Ablösung durch ein anderes ITSM-Verfahren wird seit einiger Zeit gemeinsam mit der BITBW vorbereitet, konnte aber während des Prüfungszeitraums nicht abgeschlossen werden. Die Umsetzung ist nicht zuletzt wegen der besonderen Anforderungen an ein ITSM dringlich, die das GDZ als Mitglied des EU-Zahlstellenverbands gewährleisten muss. In diesem Rahmen übernimmt das GDZ für die landwirtschaftlichen Fachverwaltungen des Landes und der Kommunen die Entwicklung und Pflege der für EU-Förderungen genutzten IT-Fachverfahren.

2.2.2 Zentrale Benutzerverwaltung

Zu den Aufgaben des GDZ zählen die Benutzerverwaltung und die Rechtevergabe für Zugriffe auf die IT-Verfahren. Um diese Aufgaben auch für Bedienstete von Dienststellen außerhalb der Landesverwaltung effizient zu lösen, hat das GDZ eigens das IT-Verfahren Zentrale Benutzerverwaltung (ZBV) entwickelt. Damit werden für 10.000 Benutzerkonten die Antrags- und Genehmigungsprozesse medienbruchfrei verwaltet.

Die ZBV ermöglicht dem GDZ, ausgewählte Fachverfahren und benötigte Nutzerrechte effizient zu verwalten. Mit der Administration von kommunalen Nutzern wird die ZBV auch außerhalb der Landesverwaltung angewendet. Vergleichbare Lösungen eines Identity- und Access-Managements gibt es im Land bislang nicht. Es war allerdings vorgesehen, in einem landesweiten Vorprojekt den Bedarf für ein Identity- und Access-Management zu erheben.

2.2.3 AZ-Buch und Projektmanagement-Werkzeuge

Das GDZ hat mit dem sogenannten AZ-Buch (Arbeitszeiterfassung und -verbuchung) ein für die eigenen Zwecke zugeschnittenes Planungs- sowie Kosten- und Leistungsrechnungs-Instrument entwickelt. Das AZ-Buch hat im Vergleich mit anderen im Land eingesetzten Verfahren eine Vorausplanungskomponente und weist eine hohe Granularität im Bereich der Verbuchung von Projekten auf.

Die Projektplanungen werden über Jahresprogramme vorgenommen. Hierzu werden innerhalb der Geschäftsfelder alle Projekte, Aufgaben und die entsprechenden Personalressourcen für das nächste Planungsjahr aufgeführt. Eine Projektpriorisierung und Anpassung des tatsächlichen Ressourcenbedarfs ist mit dem AZ-Buch allerdings nicht möglich.

Gleichzeitig fehlt ein geeignetes, einheitliches Projektsteuerungswerkzeug für die internen Prozesse des GDZ und die externen Prozesse zwischen GDZ, Landwirtschaftsministerium und BITBW. Das Landwirtschaftsministerium hat zum 1. Oktober 2020 entsprechende Projektmanagementwerkzeuge in Einsatz gebracht. Diese bilden jedoch nur die Aufträge des Landwirtschaftsministeriums an das GDZ ab. Die internen und externen Prozesse des GDZ bleiben außen vor.

2.3 Personalressourcen

Zu Jahresbeginn 2020 hatte das GDZ 208 Personen mit 182,8 Vollzeitäquivalenten beschäftigt. 59 Bedienstete - fast 30 Prozent - sind älter als 58 Jahre. In den kommenden Jahren droht dem GDZ ein erheblicher Verlust an Fachwissen.

Gleichzeitig hat das GDZ wie andere IT-Einheiten des Landes Probleme, IT-Personal zu gewinnen. Das Land als Arbeitgeber steht in einem schwierigen Wettbewerb um Fachkräfte, gerade im Großraum Stuttgart. Ausschreibungen des GDZ mit befristeten Stellenangeboten sind in der Regel nicht erfolgreich.

Aufgrund der Marktsituation kann das GDZ seinen Bedarf an (IT-)Fachkräften nicht vollständig decken. Daher sind, zusätzlich zum internen Personal, Externe im Einsatz. Diese durch Ausschreibungen gewonnenen Fachkräfte unterstützen auf Grundlage eines Dienstvertrags. Die Kosten für die insgesamt 83 eingesetzten Externen belaufen sich im Zeitraum 2016 bis 2019 auf 28,9 Mio. Euro. Gründe für den Einsatz von teilweise sehr kostenintensiven Externen sind die besonderen Anforderungen durch die Zertifizierung als EU-Zahlstelle, durch den Betrieb eines Großrechners und ein für dessen Ablösung begonnenes Projekt.

Unabhängig davon kann es sinnvoll und wirtschaftlich sein, Know-how von außen mit einfließen zu lassen. Zum einen kann externes Wissen die Innovationskraft im Bereich der IT stärken. Zum anderen kann bei temporären Bedarfen der Einsatz Externer günstiger sein als das Vorhalten eigener Kapazitäten.

Um keine dauerhaften Abhängigkeiten von Dienstleistern zu schaffen, muss beim Einsatz Externer darauf geachtet werden, dass ein Wissenstransfer erfolgt und die Dokumentation gewährleistet wird. Auch mit Blick auf die absehbaren Personalabgänge und der schwierigen Situation bei der Personalgewinnung kommt der Sicherung des vorhandenen Fachwissens in den kommenden Jahren besondere Bedeutung zu.

3 Empfehlungen

3.1 Zuständigkeit für die Entwicklung und Pflege von Fachverfahren neu regeln

Aufgaben des IT-Betriebs sind uneingeschränkt von der BITBW wahrzunehmen. Noch verbliebene IT-betriebliche Tätigkeiten des GDZ zur Unterstützung der Entwicklung und Pflege sollten bei der BITBW beauftragt werden.

Dagegen sollten die Entwicklung und Pflege der Fachverfahren beim GDZ verbleiben. Eine solche Möglichkeit sieht das BITBW-Gesetz allerdings derzeit nicht vor.

Im Rahmen der Evaluation des BITBW-Gesetzes sollte deshalb die Regelung, die Entwicklung und Pflege von Fachverfahren ausnahmslos bei der BITBW zu bündeln, modifiziert werden. Im fachlich begründeten Einzelfall sollte eine dezentrale Wahrnehmung ermöglicht werden. Maßstab hierfür sollten die Grundsätze der IT-Neuordnung sein, nach denen Mehrwerte zu erzeugen und Redundanzen zu vermeiden sind. Für Grundverfahren, das sind Fachverfahren, die innerhalb mehrerer Fachgebiete verwendet werden können, sollte die generelle Zuständigkeit bei der BITBW liegen.

3.2 Zentrale Benutzerverwaltung als Muster verwenden

Das GDZ hat mit der ZBV eine gute Lösung für die Umsetzung einer Benutzerverwaltung und Rechtevergabe entwickelt, mit der neben Landesbediensteten auch kommunale Nutzer administriert werden können.

Die bei der Entwicklung und Anwendung gewonnenen Erkenntnisse sollten in die aktuellen Überlegungen des Landes für ein Identity- und Access-Management mit einfließen.

3.3 Projektmanagementwerkzeuge einsetzen

Das GDZ sollte gemeinsam mit dem Landwirtschaftsministerium und der BITBW einheitliche Projektmanagementwerkzeuge in Einsatz bringen, um interne und externe Prozesse medienbruchfrei steuern zu können. Zur Wahrnehmung der Steuerungsfunktion sind auch entsprechende Werkzeuge für die Leitung des GDZ erforderlich.

3.4 Bedarfsgerechtes IT-Service-Management sicherstellen

Mit Blick auf die Eigenschaft des GDZ als Teil der EU-Zahlstelle bedarf es einer dauerhaften und sorgfältigen Wahrnehmung eines einheitlichen ITSM. Das GDZ und die BITBW sollten die Einführung eines einheitlichen ITSM-Werkzeugs mit hoher Priorität vorantreiben.

3.5 Personal

Neben der Sicherung des Know-hows Externer ist auch die interne Wissensweitergabe für das GDZ von zentraler Bedeutung für die weitere Aufgabewahrnehmung. Um dem Verlust von Fachwissen entgegenzuwirken, der durch das altersbedingte Ausscheiden von fast 30 Prozent der Bediensteten in den nächsten zehn Jahren droht, sollte das GDZ einen gezielten und strukturierten Wissenstransfer sicherstellen.

4 Stellungnahmen der Ministerien

Das Landwirtschaftsministerium teilt im Wesentlichen die Einschätzungen des Rechnungshofs und kündigt an, die Empfehlungen entsprechend umzusetzen.

Die Feststellungen im Bereich Personal und der Wissensweitergabe würden vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung zügig aufgegriffen.

Die noch beim GDZ vorhandenen IT-betrieblichen Aufgaben für Entwicklung und Test von Fachverfahren würden zeitnah in die Verantwortung der BITBW übertragen.

Bezüglich der Zuständigkeiten für die Entwicklung und Pflege von Fachverfahren blieben aus Sicht des Landwirtschaftsministeriums die Umsetzung der Ergebnisse aus der Evaluierung der BITBW und die Änderung des BITBW-Gesetzes abzuwarten.

Das Innenministerium teilt mit, es habe keine Einwände gegen die Ausführungen des Rechnungshofs.