

Unterrichtung

Hannover, den 25.02.2021

Niedersächsischer Landesrechnungshof

**Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO:
Verwaltungsdigitalisierung**

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

gemäß § 88 Abs. 2 LHO übersenden wir **anliegend** unsere Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“.

Die Landesregierung erhält die Beratende Äußerung mit gesondertem Schreiben und der Möglichkeit, hierzu Stellung zu nehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sandra von Klaeden



Beratende Äußerung
gemäß § 88 Abs. 2 LHO

Verwaltungsdigitalisierung

Übersandt an

- Niedersächsischer Landtag
- Niedersächsische Landesregierung

Hildesheim, 12.01.2021

Az.: 1.1-02921/3-5/20



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	2
2	Wesentliche Ergebnisse	4
3	Rahmenbedingungen der Verwaltungsdigitalisierung	6
3.1	Grundlagen.....	6
3.2	Technische Herausforderungen.....	10
3.2.1	Komplexes Zielbild.....	10
3.2.2	Heterogene Ausgangssituation	11
3.2.3	Fachverfahrenseinsatz.....	14
3.3	Grundlegende Organisation	16
3.4	Komplexe Finanzierungsfragen	18
4	OZG-Verwaltungsleistungen	22
4.1	Allgemeines	22
4.2	Nachnutzung	23
4.3	Themenfeld Gesundheit.....	27
4.4	Nachfolgende Verwaltungsdigitalisierung	30
5	Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“	31
5.1	Kritischer Programmstand	31
5.2	Organisation des Programms DVN	31
5.3	Zeitlicher Verzug des Programms und der Projekte	33
5.4	Kommunikation mit den Ressorts	35
5.5	Berücksichtigung kommunaler Anforderungen.....	36
5.6	DVN-Review	37
5.7	Erfordernisse	38
6	Organisation der Verwaltungsdigitalisierung	40
7	Personal für die Verwaltungsdigitalisierung.....	47
8	Finanzierung der Verwaltungsdigitalisierung	53

Abkürzungsverzeichnis/Begriffsdefinitionen

Abkürzung / Begriff	Vollständige Bezeichnung / Erklärung
Basisdienste	§ 1 Abs. 1 Nr. 2 NDIG: „Basisdienst: ein fachunabhängiges informationstechnisches Verfahren zur Unterstützung bei der Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung.“
DVN	Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“
EfA-Prinzip	Modell „Einer für Alle/Einer für Viele“ des IT-Planungsrats Bund/Länder zur Nachnutzung der Arbeitsergebnisse im Zuge der OZG-Umsetzung
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung
Fachportal	Im Gegensatz zum Verwaltungsportal enthält ein Fachportal spezielle, auf ein begrenztes Fachgebiet bezogene Angebote.
IT-Planungsrat Bund/Länder	Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern
kw-Vermerk	Haushaltsvermerk für künftig wegfallende Stellen.
NDIG	Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit
Once-Only-Prinzip	Verordnung (EU) 2018/1724 SDG-VO sieht in Artikel 14 ein technisches System für den grenzüberschreitenden automatisierten Austausch von Nachweisen und Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung vor. Ein solches System soll Anträge für Nutzerinnen und Nutzer vereinfachen, indem Nachweise unter den Behörden ausgetauscht und bereits gespeicherte Basisdaten auf Wunsch wiederverwendet werden. Die Nutzerinnen und Nutzer sollen die Zulässigkeit des Datenaustauschs über ein „Datencockpit“ steuern.
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen
Portalverbund	§ 2 Abs. 1 OZG: „Der ‚Portalverbund‘ ist eine technische Verknüpfung der Verwaltungsportale von Bund und Ländern, über den der Zugang zu Verwaltungsleistungen auf unterschiedlichen Portalen angeboten wird.“
SDG-VO	Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 01.10.2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012
SVG	Gesetz über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“
Verwaltungsportal	§ 2 Abs. 2 OZG: „Das ‚Verwaltungsportal‘ bezeichnet ein bereits gebündeltes elektronisches Verwaltungsangebot eines Landes oder des Bundes mit entsprechenden Angeboten einzelner Behörden.“
VZE	Vollzeiteinheiten

Die Digitalisierung der Gesellschaft hat in der Öffentlichkeit einen extrem hohen Stellenwert. Die Verwaltung wird an ihrer Zugänglichkeit, Verlässlichkeit und Reaktionsschnelle im internationalen Vergleich gemessen.

Dafür reicht die begonnene Verwaltungsdigitalisierung in Niedersachsen noch nicht aus. Sie ist um weitere Entwicklungen zu ergänzen.

Der Landesrechnungshof stellt für den Landtag und die Landesregierung den aktuellen Stand dar, weist auf Schwachstellen hin, regt eine konsequent ressortübergreifende Umsetzung durch die Landesregierung an und macht Vorschläge für die Beschleunigung der Digitalisierung der Verwaltung in Niedersachsen.

1 Vorwort

Digitale Angebote sind in vielen Bereichen von Staat und Gesellschaft eine Selbstverständlichkeit. Es entspricht den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen, auch behördliche Angelegenheiten online und jederzeit erledigen zu können. Auch deshalb genießt die Weiterentwicklung der digitalen Kommunikation, Antragstellung, Abwicklung und Erledigung in der Landesregierung einen hohen Stellenwert. Trotz Milliardeninvestitionen des Bundes und einem Finanzvolumen in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro in Niedersachsen, bleibt die Digitalisierung der Verwaltung hinter ihren Möglichkeiten zurück, obwohl die Umsetzung die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung erheblich steigern würde.

Nicht zuletzt die COVID-19-Pandemie zeigt, dass durch die Digitalisierung neue Formen der Zusammenarbeit und Aufgabenerledigung in der öffentlichen Verwaltung notwendig sind. Gleichzeitig zeigen die Einschränkungen der Pandemie auf, dass elektronische Zugangskanäle zur öffentlichen Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen weitgehend fehlen.

Nach einem europäischen Index¹ belegt Deutschland bei digitalen öffentlichen Diensten Rang 21 im Vergleich der 28 europäischen Staaten. Auch Niedersachsen steht erst am Anfang der digitalen Transformation. Der LRH ist davon überzeugt, dass nur medienbruchfreie Verwaltungsprozesse zu einer wirtschaftlichen Verwaltung insgesamt führen können.²

Der Digitalisierungsprozess betrifft generell jede Verwaltungsaufgabe und wird die Verwaltungsabläufe in allen Behörden nachhaltig prägen.

¹ Digital Economy and Society Index 2020 der EU-Kommission, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-public-services-scoreboard>, S. 74, abgerufen am 17.11.2020.

² Beratende Äußerung des LRH „eGovernment in Niedersachsen: Mit Innovationsschub Chancen nutzen!“ vom 22.04.2008, übersandt an die Niedersächsische Landesregierung – 1.2-02823/3-07 –, https://www.lrh.niedersachsen.de/download/123807/2008-04-22_Beratende_Aeusselung_eGovernment_in_Niedersachsen.pdf, abgerufen am 17.11.2020.

Deshalb ist die begonnene Verwaltungsdigitalisierung eine wesentliche Aufgabe des Landes und der Verwaltung. Ihr muss daher eine noch höhere Priorität eingeräumt werden.

Der LRH erkennt ausdrücklich nicht die vorhandenen Fortschritte in vielen Bereichen sowie das besondere Engagement vieler Akteure im Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ (DVN) und in den Fachressorts. Er beabsichtigt mit dieser Beratenden Äußerung, einen Beitrag für eine breite Diskussion über das weitere Vorgehen zur Verwaltungsdigitalisierung zu leisten, sowohl in den Ressorts als auch in den parlamentarischen Gremien. Der LRH lenkt dafür die Aufmerksamkeit auf erkannte Schwachstellen, den Investitionsstau und entscheidende Aspekte, bei denen er ein gemeinsames, ressortübergreifendes Handeln der Landesregierung als unerlässlich für ein Gelingen der Verwaltungsdigitalisierung ansieht.

Er geht hier nicht auf die grundlegenden Anforderungen an einen wirtschaftlichen, ordnungsgemäßen und sicheren Einsatz der Informationstechnik ein. Er verweist insofern auf die IT-Mindestanforderungen 2020 der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder sowie auf das Grundsatzpapier zum Informationssicherheitsmanagement.³

Diese Beratende Äußerung gründet sich nicht vorrangig auf Ergebnissen einzelner Prüfungen, sondern beruht im Wesentlichen auf allgemeinen Prüfungserfahrungen des LRH. Er nimmt vorliegend die Gesamtaufstellung des Landes bezüglich der Verwaltungsdigitalisierung, deren aktuellen Sachstand und mögliche Auswirkungen in der Zukunft in den Blick. Der LRH sieht den Erfolg der Verwaltungsdigitalisierung in Niedersachsen als gefährdet an, sofern nicht umgesteuert wird. Wegen der zu befürchtenden erheblichen Auswirkungen auch auf den Landeshaushalt sieht der LRH eine dringende Handlungsnotwendig-

³ Beide Dokumente abrufbar unter: https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_der_rechnungshofe/veroeffentlichungen-der-rechnungshoe-fe-des-bundes-und-der-laender-149831.html, Stand 2020, abgerufen am 09.12.2020.

keit. Es bedarf nach seiner Einschätzung insbesondere einer durchgreifenden und zeitnahen inhaltlichen, finanziellen sowie personalwirtschaftlichen Gesamtsteuerung. Andernfalls droht ein unwirtschaftlicher und nicht zu beherrschender digitaler Flickenteppich. Das Land Niedersachsen muss dringend handeln, ein Abwarten ist keine Option.

2 Wesentliche Ergebnisse

- 1) Nach derzeitigem Stand ist zu befürchten, dass es Niedersachsen nicht gelingt, die Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) zeitgerecht umzusetzen, vgl. Abschnitt 4.
- 2) Die Landesregierung sollte sämtliche Themen der Verwaltungsdigitalisierung künftig landesweit bündeln und koordinieren. Sie sollte zeitnah eine konsistente Gesamtstrategie zur Verwaltungsdigitalisierung und einen Gesamtüberblick über sämtliche Projekte erstellen, vgl. Abschnitt 6.
- 3) Ein neu zu bestimmendes hochrangiges Gremium sollte über sämtliche wesentliche Fragen der Verwaltungsdigitalisierung entscheiden, um eine höhere Verbindlichkeit zu erzielen, vgl. Abschnitt 6.
- 4) Die Landesregierung sollte die kommunale Ebene verstärkt in das Programm DVN einbinden und somit die Entwicklung einer standardisierten kommunalen IT-Infrastruktur fördern. Klare Regelungen zur Nachnutzung erhöhen die Planungssicherheit für alle Beteiligten. Soweit fachlich geboten und wirtschaftlich vertretbar, sollte die Übernahme von Verfahren des Bundes und anderer Länder systematisch unterstützt werden, vgl. Abschnitt 5.5.
- 5) Eine weitergehende Analyse der Organisationsstruktur des Programms DVN ist dringend erforderlich. Dabei sind die Rollen des Ministeriums für Inneres und Sport und von IT.Niedersachsen zu überprüfen. Die Aufgaben der Programm- sowie Projektleitungen

sind zu konkretisieren und klare Entscheidungsprozesse festzulegen, vgl. Abschnitt 5.6.

- 6) Für die Bearbeitung des OZG-Themenfelds Gesundheit müssen unverzüglich zusätzliche personelle Ressourcen bereitgestellt werden. Zudem ist eine angemessene Projektorganisation aufzubauen, vgl. Abschnitt 4.3.
- 7) Eine zeitgerechte Bereitstellung der OZG-Leistungen durch die anderen Länder und Nachnutzung in niedersächsischen Behörden ist nach derzeitigem Stand nahezu unmöglich, vgl. Abschnitt 4.2.
- 8) Fachverfahren müssen ertüchtigt oder ersetzt werden. Die Planungen hierfür sind unzureichend, vgl. Abschnitt 3.2.3.
- 9) Die Verwaltungsdigitalisierung kann nur gelingen, wenn die Landesregierung aus ihrem Bestand kurzfristig, aber nur vorübergehend, Personal im Umfang von mindestens 100 Vollzeiteinheiten bereitstellt. Dies ist notwendig, um die wesentlichen Erfordernisse des Programms DVN umzusetzen und die erforderlichen Aufgaben in den Ressorts wahrzunehmen, vgl. Abschnitt 7.
- 10) Für eine solide Finanzplanung sollte die Landesregierung einen Gesamtüberblick über sämtliche Bedarfe für die Verwaltungsdigitalisierung darstellen und die Finanzierung sicherstellen, vgl. Abschnitt 8.
- 11) Der Haushaltsgesetzgeber sollte vor dem Hintergrund der bestehenden Probleme bei der Verwaltungsdigitalisierung der Landesregierung aufgeben, eine zentrale Veranschlagung aller IT-Ausgaben vorzunehmen, vgl. Abschnitt 8.

3 Rahmenbedingungen der Verwaltungsdigitalisierung

3.1 Grundlagen

Bereits seit 2013 findet sich das Ziel einer durchgängigen digitalen Verwaltung im Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG)⁴ des Bundes. Bei dem Bundesgesetz steht die Beseitigung von rechtlichen Hindernissen für die digitale Verwaltung im Vordergrund.⁵ Es gilt für alle Behörden, die Bundesrecht ausführen.⁶

Das Erfordernis der flächendeckenden Bereitstellung von digitalen Verwaltungsleistungen ist im Onlinezugangsgesetz (OZG)⁷ verankert. Es verpflichtet Bund und Länder, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.⁸ Sie sind zudem gemäß § 1 Abs. 2 OZG verpflichtet, ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen.

Das OZG definiert nicht, unter welchen Bedingungen eine Verwaltungsleistung als „elektronisch angeboten“ gilt. Für die Klassifizierung beschloss der Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern (IT-Planungsrat Bund/Länder) ein Reifegradmodell.⁹ Können Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen eine Leistung elektronisch beantragen, die Nachweise elektronisch einreichen und die Leistung in elektronischer Form erhalten, ist das Verfahren OZG-konform.

⁴ E-Government-Gesetz vom 25.07.2013 (BGBl. I S. 2749), das zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 20.11.2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist.

⁵ Denkhäus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, 1. Aufl. 2019, EGovG vor § 1 Rn. 5.

⁶ § 1 EGovG.

⁷ Onlinezugangsgesetz vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), das durch Artikel 77 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

⁸ § 1 Abs. 1 OZG; Denkhäus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, 1. Aufl. 2019, EGovG vor § 1 Rn. 39 f.

⁹ Entscheidung 2020/20 vom 24.06.2020, https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2020/Sitzung_32.html?pos=1, abgerufen am 09.12.2020.

Durch die Umsetzung des OZG wird auch ein Großteil der Anforderungen gemäß der europäischen Single-Digital-Gateway-Verordnung¹⁰ (SDG-VO) erfüllt.¹¹ Diese sieht vor, dass ein einheitliches digitales Zugangstor zu den Verwaltungsleistungen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten eingerichtet wird. Durch dieses Zugangstor sollen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen online einen Zugang z. B. zu Informationen und Verfahren in allen EU-Mitgliedstaaten erhalten. Ferner sollen bestimmte Verwaltungsverfahren grenzüberschreitend online abgewickelt werden können.

Das OZG konzentriert sich auf den Zugang zu der Verwaltung und nicht auf die internen Geschäftsprozesse. Diese liegen generell in der Zuständigkeit der Länder und Kommunen. Die Landesregierung definiert in der IT-Strategie „Digitale Verwaltung 2025“¹² sowie im Masterplan Digitalisierung¹³ das Ziel der Einführung weitestgehend medienbruchfreier Verwaltungsprozesse. Er verweist für die Zielerreichung auf einen Handlungsplan.¹⁴

Der Handlungsplan „Digitale Verwaltung und Justiz“¹⁵ konkretisiert in Maßnahmenlisten die zur Umsetzung des OZG und zur Digitalisierung der internen Prozesse erforderlichen Maßnahmen. Aufgrund des Umfangs und der Realisierungsdauer erfolgt die Umsetzung in Form von

¹⁰ Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 02.10.2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012.

¹¹ https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/Portalverbund/04_SDG/SDG_node.html, abgerufen am 09.12.2020.

¹² Digitale Verwaltung 2025, IT-Strategie des Landes Niedersachsen, S. 14, vom 02.09.2016.

¹³ Die Strategie Niedersachsens zur digitalen Transformation – Masterplan Digitalisierung, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, Stand: August 2018, S. 105.

¹⁴ Ebenda, S. 106.

¹⁵ Handlungsplan Digitale Verwaltung und Justiz, Version 1.0, 11.10.2018, Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport.

Programmen. Sie bilden den übergreifenden Rahmen für eine Vielzahl von parallelen und aufeinander aufbauenden Projekten.¹⁶

Das Justizministerium bündelt mit einem eigenen rechtlichen Rahmen im Programm „eJuNi – elektronische Justiz Niedersachsen“ die Projekte für die Einführung einer digitalen Justiz.¹⁷ Diese Beratende Äußerung bezieht das Programm eJuNi nicht ein.

Das Ministerium für Inneres und Sport ist für das Programm DVN zuständig.¹⁸ Es fasst derzeit 16 Einzelprojekte¹⁹ zusammen.

Der Handlungsplan sieht die Schaffung eines Niedersächsischen Gesetzes über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG) vor. Ferner ist das eingangs erwähnte EGovG nur verpflichtend, wenn eine Behörde Bundesrecht ausführt. Es bedurfte einer entsprechenden gesetzlichen Regelung auf Landesebene.²⁰ Mit dem NDIG²¹ beschloss Niedersachsen dieses landesrechtliche Äquivalent.²² Damit wurden außerdem die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, um die Ziele des OZG in Niedersachsen umzusetzen.²³

Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 NDIG muss das für die zentrale IT-Steuerung zuständige Ministerium den Behörden für die Verwaltungsdigitalisie-

¹⁶ Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“, Version 1.0, 11.10.2018, Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, S. 3.

¹⁷ Handlungsplan Digitale Verwaltung und Justiz, Version 1.0, 11.10.2018, Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, S. 7.

¹⁸ <https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/itbevollmaechtigter/digitale-verwaltung/digitale+verwaltung-61219.html>, abgerufen am 09.12.2020.

¹⁹ Details zu den Projekten sind abrufbar unter https://www.it.niedersachsen.de/startseite/leistungen/projekte_und_themen/digitale-verwaltung-niedersachsen-dvn-177857.html, abgerufen am 09.12.2020.

²⁰ Denkhäus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, 1. Aufl. 2019, EGovG vor § 1 Rn. 23.

²¹ Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG) vom 24.10.2019; Verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung und zum Schutz der digitalen Verwaltung in Niedersachsen und zur Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes vom 24.10.2019, Nds. GVBl. S. 291.

²² Landtag, Drs. 18/1598, S. 18; Zickler: Die digitale Verwaltung in Niedersachsen, in: NordOer 2020, S. 441, hier S. 443.

²³ Landtag, Drs. 18/1598, S. 18; Zickler: Die digitale Verwaltung in Niedersachsen, in: NordOer 2020, S. 441, hier S. 441.

rung Basisdienste zur Verfügung stellen. Diese Regelung tritt mit Wirkung vom 01.07.2021 in Kraft. Die Behörden sind in der Regel verpflichtet, diese zu nutzen.

Die folgende Grafik veranschaulicht die wesentlichen Grundlagen:



Abbildung 1: Grundlagen der Verwaltungsdigitalisierung (eigene Darstellung).

Neben den hier dargestellten Rechtsgrundlagen gibt es selbstverständlich noch weitere, die auf verschiedenen Ebenen Einfluss auf die Verwaltungsdigitalisierung nehmen. Der LRH sieht in dieser Beratenden Äußerung davon ab, die Grundlagen in ihrer Gesamtheit darzustellen.²⁴

²⁴

Ergänzend siehe Grafik „Digitalisierung im föderalen Mehrebenensystem. Komplexe Strukturen bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“ des Normenkontrollrats, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/stellungnahmen/monitor-digitale-verwaltung-4-1783150>, abgerufen am 09.12.2020.

3.2 Technische Herausforderungen

3.2.1 Komplexes Zielbild

Die mit den rechtlichen Anforderungen einhergehenden technischen Notwendigkeiten sind komplex. Die für das reibungslose Zusammenspiel und den regelkonformen Einsatz der Basisdienste notwendigen Schnittstellen sind noch nicht vollständig definiert.

Die EU, der Bund, die Länder und Kommunen haben die Aufgabe, neben den bisherigen Verwaltungszugängen miteinander gekoppelte Verwaltungs- und Fachportale zur Verfügung zu stellen. Unabhängig vom Einstiegspunkt soll es Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen möglich sein, Verwaltungsleistungen online zu erledigen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, muss bundesweit und in Niedersachsen eine vollständig verflochtene IT-Landschaft entstehen. Für die technische Umsetzung bedeutet dies vereinfacht:

Als Grundlage ist es notwendig, dass über jedes Verwaltungsportal jede angebotene Verwaltungsleistung in jeder Behörde auffindbar und abrufbar wird. Für die Beantragung ist sodann die zweifelsfreie Authentifizierung für Bürgerinnen und Bürger selbst oder der Vertreter der beantragenden Organisationen notwendig. Dies soll mittels Nutzerkonten erfolgen, deren Daten ebenfalls unter sämtlichen Portalen austauschbar sein müssen. Die Bezahlung der Verwaltungsleistung soll über ein elektronisches Bezahlssystem, das sogenannte ePayment-System, erfolgen. Die Einzahlung soll sodann automatisch die entsprechende Buchung im Haushaltssystem der jeweiligen Behörde bewirken. Sofern Nachweise erforderlich sind, sollen die Nutzerinnen und Nutzer diese ebenfalls in digitaler Form einreichen. Dies soll über eine Postfachfunktion erfolgen, über die nach digitalem Workflow durch die zuständige Behörde auch der Bescheid zugestellt werden soll. Sofern die Nutzerin oder der Nutzer dies wünschen, soll ihnen das System gemäß dem Once-Only-Prinzip bereits gespeicherte Daten wieder zur Verfügung stellen.

Diese technischen Vorgänge sind regelkonform abzuwickeln. Hierzu zählen vor allem die Vorschriften zur Revisionsfähigkeit, zur Informationssicherheit und zum Datenschutz.²⁵ Darüber hinaus sind stets auch die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung einzuhalten, damit diese Verwaltungsvorgänge auch rechtssicher dokumentiert sind.

Es sind unverzüglich Standards zu definieren und verbindlich vorzugeben, um das technische Zusammenspiel der miteinander vernetzten Grundkomponenten sowie die Einhaltung vorstehender Grundsätze sicherzustellen. Regelungen, die die entstehende neue Verwaltungspraxis berücksichtigen, liegen bislang nach Erkenntnissen des LRH noch nicht vor.

3.2.2 Heterogene Ausgangssituation

In der historisch gewachsenen heterogenen IT-Landschaft Niedersachsens ist ein Erfolg der Verwaltungsdigitalisierung schwerer und aufwändiger zu erreichen. Eine möglichst weitgehende Standardisierung würde helfen.

Das vorstehend beschriebene komplexe technische Zielbild ist in einer IT-Landschaft auszugestalten, die in Niedersachsen weitgehend historisch gewachsen ist. Seit 2005 verfolgt Niedersachsen das Ziel, den IT-Einsatz durch Standardisierung sowie Zentralisierung leistungsfähiger zu gestalten. Aktuell gilt die IT-Strategie „Digitale Verwaltung 2025“ für die Entwicklung der IT in der Landesverwaltung.²⁶

Diese IT-Strategie sieht als wesentliches Element vor, dass die Betreuung der Hard- und Software für die Arbeitsplätze mit dem gleichen Betriebssystem nicht mehrfach in der Landesverwaltung vorgehalten werden soll. Zwar erhöhte das Land in den letzten Jahren die Zahl zentral betreuter Clients. Tatsächlich ist die Aufgabe jedoch noch immer auf

²⁵ Vgl. Fn. 3.

²⁶ Aufrufbar über die Seite https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/it_bevollmaechtigter_der_landesregierung/it-bevollmaechtigter-der-landesregierung-122110.html, abgerufen am 09.12.2020.

annähernd 50 Stellen mit IT-Aufgaben²⁷ jeweils mit eigenen Interessenlagen und individuellen Vorgehensweisen aufgeteilt. Die Verwaltungsdigitalisierung wird auf dieser Basis erhebliche Hindernisse zu überwinden haben.

Der LRH befürwortet den Ansatz der IT-Strategie. Die Standardisierung der Client-Ausstattung lässt bei gleichzeitiger Berücksichtigung notwendiger nutzerspezifischer Anforderungen Einsparungen gegenüber dem bisherigen Betrieb erwarten.

Ähnlich heterogen gestaltet sich die Serverlandschaft, die nach der IT-Strategie ebenfalls zu konsolidieren und zentralisieren ist. Der LRH stellte bei seiner Prüfung des Servereinsatzes am Standort Hannover fest, dass das Land zu viele Server an zu vielen Standorten betreibt.²⁸ Darin beschrieb der LRH, welches Potenzial eine Serverkonsolidierung birgt.

Die konsequente und konkrete Umsetzung der IT-Strategie unterblieb bisher weitgehend. Dies gilt sowohl für das Client-Management wie für die Serverkonsolidierung. Der LRH sieht die Verwaltungsdigitalisierung als schwieriger und aufwändiger an, je komplexer und kleinstrukturierter sich das Umfeld darstellt.²⁹ Die bestehende Heterogenität ist unwirtschaftlich und stellt ein erhebliches Digitalisierungshindernis dar.

Mit dem NDIG beschloss der Landtag einen weiteren Schritt für eine Standardisierung der Informationstechnik. Das Gesetz regelt die zentrale Bereitstellung von Basisdiensten und die Verpflichtung für die Behörden, diese grundsätzlich zu nutzen. Dies ist sachgerecht, weil

- der Betrieb mehrerer Basisdienste für dieselbe Funktion,
- mehrfache Supportstrukturen für Basisdienste mit derselben Funktion,

²⁷ Einschließlich der behördeneigenen Wahrnehmung der IT-Aufgaben.

²⁸ Landtag, Drs. 17/5800, Jahresbericht des LRH 2016, S. 36.

²⁹ Vgl. auch „Zukunftsfähigkeit der IT-Strukturen“, Landtag, Drs. 18/1000, Jahresbericht des LRH 2018, S. 68.

- die Konfiguration verschiedener Basisdienste für eine Aufgabe,
- die Notwendigkeit von Umschulungen bei Arbeitsplatzwechseln in der Landesverwaltung sowie
- die Migration von Datenbeständen bei Umressortierungen

per se einen Mehraufwand gegenüber der ausschließlichen Nutzung eines zentral bereitgestellten Basisdienstes bedingen. Der Verzicht auf Skaleneffekte verursacht höhere Kosten pro Arbeitsplatz. Dies ist aktuell am Beispiel des zumindest zeitweiligen parallelen Betriebs zweier vergleichbarer eAkte-Systeme zu erkennen.

Der LRH erwartet, dass die Landesregierung anlässlich der Verwaltungsdigitalisierung verstärkte Anstrengungen unternimmt, die Individualität und Heterogenität der IT-Landschaft zu überwinden.³⁰ Dies bedeutet für die IT der Landesverwaltung eine „disruptive“ Umstrukturierung.

Der gesetzliche Auftrag ist konsequent umzusetzen. Nach dem Ausnahmetatbestand gemäß § 12 Abs. 2 Satz 2 NDIG kann eine Behörde anstelle eines zentral bereitgestellten Basisdienstes ein anderes System einsetzen. Insbesondere für diesen Fall fordert der LRH eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die eine differenzierte und die Gesamtwirtschaftlichkeit für das Land einbeziehende Betrachtung für den (Weiter-)Betrieb enthält. Zudem müssen die Kosten für das Parallelsystem verursachergerecht von den nutzenden Ressorts getragen und nicht zentral finanziert werden. Der Haushaltsgesetzgeber kann darüber hinaus erwarten, dass dies auch transparent gemacht wird.

³⁰ Vgl. auch Antwort der Bundesregierung „IT-Konsolidierung des Bundes sicherstellen – IT-Sicherheit und Datenschutz bei Bundesbehörden gewährleisten“, BT-Drs. 19/17166, Frage 4.

3.2.3 Fachverfahrenseinsatz

Ein wesentlicher Teil der in der öffentlichen Verwaltung eingesetzten Software muss für durchgängige digitale Verwaltungsprozesse ertüchtigt oder ersetzt werden. Dies muss geplant und mit den notwendigen Haushaltsmitteln hinterlegt werden. Der LRH schätzt den Investitionsstau zurückhaltend auf über 100 Mio. €.

Fachverfahren unterstützen die interne Abwicklung der Verwaltungsverfahren. Beispiele hierfür sind Programme zur Abwicklung von Förderverfahren oder zur Bearbeitung von Verfahren im sozialen Entschädigungsrecht. Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter geben die notwendigen Daten in die Fachverfahren bisher grundsätzlich manuell ein. Für eine effektive und wirtschaftliche Verwaltungsdigitalisierung müssen Daten künftig digital aus den Basisdiensten übernommen werden. In den Fachverfahren kann sodann die weitere Verarbeitung erfolgen, z. B. bis zur Bescheiderstellung. Der Bescheid ist den Adressaten wiederum mithilfe der Basisdienste zuzustellen. Dafür ist es allerdings notwendig, auch die Fachverfahren für die Kommunikation mit den Basisdiensten zu ertüchtigen.

Erfahrungsgemäß wird dies jedoch nicht in allen Fällen gelingen. Bei vielen Fachverfahren besteht das Problem, dass sie am Ende ihres Lebenszyklus angelangt sind. Eine wirtschaftliche Weiterentwicklung dieser Verfahren ist nicht mehr möglich.

Bei einigen Fachverfahren ist die Lauffähigkeit in modernen Systemumgebungen und die Kopplung mit den Basisdiensten nicht sichergestellt. Die Einführung des gemeinsamen Niedersachsen-Clients 2.0 scheiterte in einem Ressort beispielsweise an Fachverfahren, die mit dem Betriebssystem Microsoft Windows 10® inkompatibel waren. Die Architektur der Fachverfahren, die für den Client-Server-Betrieb im lokalen Datennetz ausgelegt sind, erschwert die Kommunikation mit den Basisdiensten im Rechenzentrum. Bedingt durch die Architektur der

Fachverfahren sind somit nach Gesamteinschätzung des LRH die Mindestanforderungen an einen ordnungsgemäßen, sicheren und wirtschaftlichen Einsatz häufig nicht erfüllt.

Es ist daher für jedes eingesetzte Fachverfahren zeitnah zu prüfen, ob die notwendige Ertüchtigung grundsätzlich technisch möglich wäre und ob dies wirtschaftlich ist. Einen Gesamtüberblick zu dieser Frage gibt es in Niedersachsen nicht.

Auch um diesen zu erlangen, erfragte das Ministerium für Inneres und Sport bei den Ressorts hierzu Daten und trug sie in einer Liste mit IT-Verfahren zusammen. Diese Sammlung umfasst 358 Verfahren. Die Angaben befinden sich allerdings auf dem Stand von Mitte 2018, sind nicht vollständig, nicht verifiziert und nicht fortgeschrieben. Aus diesem Grund eignet sich diese Sammlung nur bedingt für Bewertungen.

Dies betrifft auch die finanzielle Dimension der Ersatzbeschaffung oder Ertüchtigung der Fachverfahren. Bei der Abfrage des Ministeriums nahmen die Ressorts bei 154 der gemeldeten 358 Fachverfahren Schätzungen für den Modernisierungsaufwand vor. Dabei ordneten sie den Aufwand für diese 154 Verfahren in Größencluster ein. Addiert man diese Schätzungen gewichtet nach einer mittleren Eintrittswahrscheinlichkeit, ergeben sich bereits hierfür Kosten von rd. 20 Mio. €. Dies entspricht einem durchschnittlichen Aufwand von rd. 130.000 € je Fachverfahren. Wir gehen davon aus, dass der eigene Personalaufwand hierbei nicht berücksichtigt ist.

Aus Sicht des LRH ist auch für die 204 Verfahren, bei denen keine Kostenschätzung erfolgte, ein Modernisierungsaufwand anzunehmen, zumal bei 55 dieser Fachverfahren angegeben wurde, sie seien OZG-relevant. Bei weiteren 25 ergibt sich diese Relevanz aus der angegebenen Funktion. Der durchschnittliche Aufwand von 130.000 € dürfte auch für diese Fachverfahren zugrunde zu legen sein. Damit ergibt sich für diese Verfahren insgesamt ein Aufwand von etwa 26,5 Mio. €. Der Gesamtaufwand für die Anpassung der Fachverfahren lag damit

nach vorsichtigen Schätzungen bezogen auf das Jahr der Umfrage bereits bei 46,5 Mio. €. Nicht berücksichtigt sind hierbei besonders umfangreiche Verfahrensertüchtigungen wie zum Beispiel das Projekt „IT2020“ im Bildungsbereich³¹. Nach einer ersten Kostenkalkulation ging das Kultusministerium im Jahr 2017 allein hierfür von rd. 50 Mio. € aus. Angesichts üblicher Kostensteigerungen schätzt der LRH den Investitionsstau auf weit über 100 Mio. €.

3.3 Grundlegende Organisation

Zentrales Gremium für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung von Bund und Ländern ist der IT-Planungsrat Bund/Länder.³² Dieser legte u. a. zur Umsetzung der von Ländern und Kommunen zu erbringenden OZG-Leistungen das „Digitalisierungsprogramm Föderal“ auf. Darin digitalisieren Bund und Länder die Leistungen arbeitsteilig.

In Niedersachsen ist das Ministerium für Inneres und Sport für die zentrale IT-Steuerung zuständig. Es ist zudem verantwortlich für zentrale Infrastrukturen und IT-Services. Ferner verantwortet es das Programm DVN und richtete hierfür eine besondere Programmorganisation ein. Danach bestehen drei ressortübergreifende Gremien: der Lenkungskreis, der Steuerungskreis sowie das OZG-Board. Die strategische Programmleitung ist im Ministerium angesiedelt und die operative Programmleitung bei IT.Niedersachsen. IT.Niedersachsen soll die Einzelprojekte steuern, die dort umgesetzt werden. Daneben sind auch die IT-Dienstleister Dataport und die GovConnect GmbH bei Teilprojekten involviert.

Die Fachressorts haben die Aufgabe, die Verwaltungsdigitalisierung über ihre Einzelprojekte zu realisieren. Dabei sind die zentralen Strukturen und Dienste zu nutzen. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung verwaltet zudem das Sondervermögen zur

³¹ Landtag, Drs. 18/4000, Jahresbericht des LRH 2019, S. 147 ff.

³² https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/itPlanungsrat_node.html, abgerufen am 04.11.2020.

Finanzierung des Ausbaus von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen (Sondervermögen Digitalisierung)³³, aus dem u. a. einige Einzelprojekte finanziert werden, vgl. Abschnitt 3.4.

Folgende Grafik veranschaulicht diese und weitere Akteure:

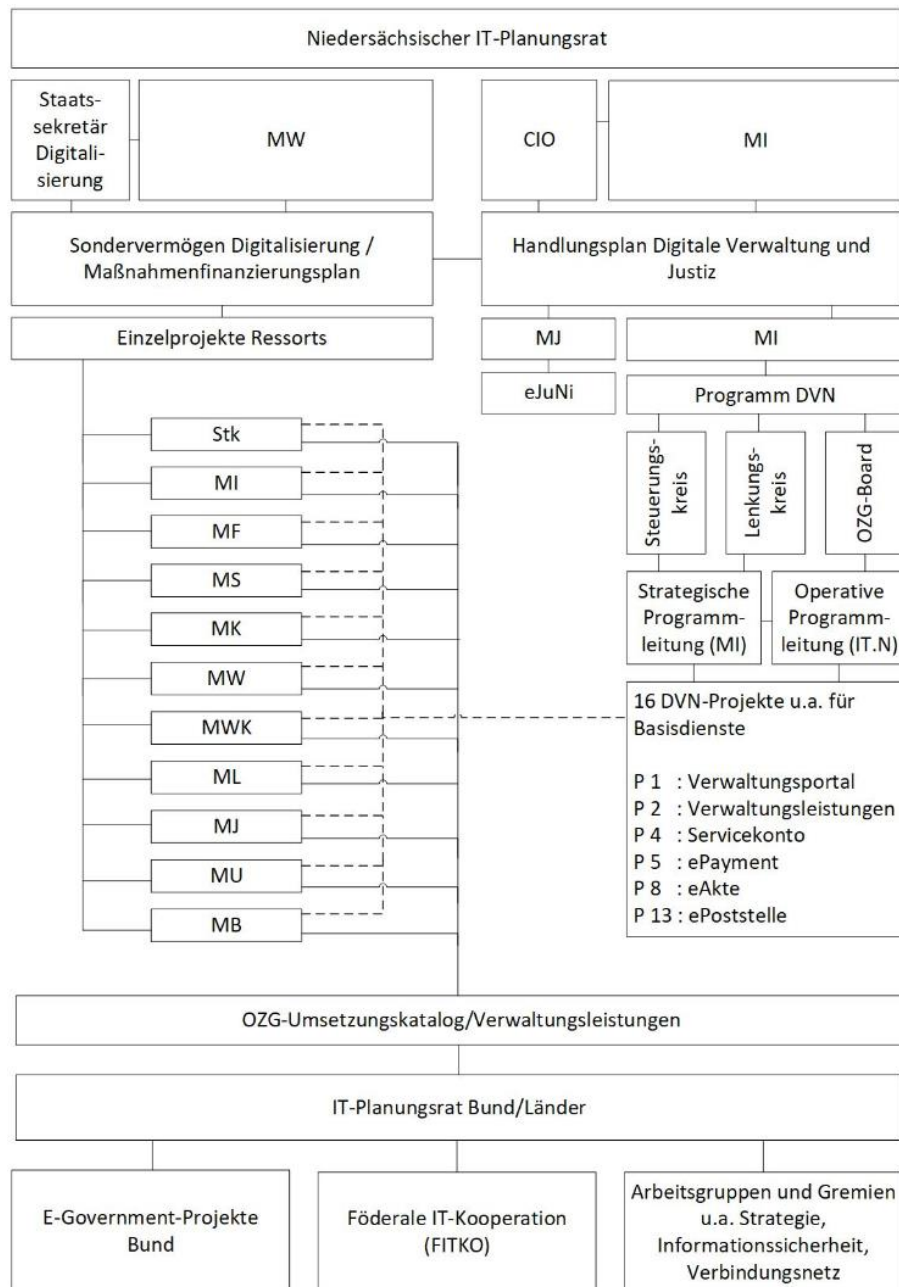


Abbildung 2: Akteure der Verwaltungsdigitalisierung (eigene Darstellung).

³³ Eingerichtet durch das Gesetz über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“ (SVG) vom 20.06.2018, Nds. GVBl. S. 120, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19.06.2019, Nds. GVBl. S. 110.

Der LRH fand abgesehen vom Programm DVN keine weiteren ressort-übergreifenden Umsetzungs- und Steuerungsstrukturen für die Verwaltungsdigitalisierung vor. Es gibt eine Vielzahl von Akteuren, deren Abstimmung untereinander nicht gewährleistet ist. Es fehlt daher ein zentraler Überblick ebenso wie zentrale Entscheidungen.

3.4 Komplexe Finanzierungsfragen

Investitionen und Sachkosten

Es ist erkennbar, dass die bisher eingeplanten Haushaltsmittel für die Verwaltungsdigitalisierung nicht ausreichen werden. Für eine Gesamtsteuerung und realistische Einschätzungen der Finanzierungssituation sowie Finanzplanung fehlt ein Gesamtüberblick.

Verwaltungsdigitalisierung kann nur gelingen, wenn die Umsetzung sowie der Betrieb dauerhaft und vollständig finanziert werden. Hierfür werden Haushaltsmittel aus verschiedenen Bereichen und von verschiedenen Verwaltungsebenen bereitgestellt. Dabei sind diese Mittel selbstverständlich nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen zu bewirtschaften und stehen daher in vielen Fällen nur für bestimmte Zwecke zur Verfügung. Sie können somit nicht immer bedarfsgerecht eingesetzt werden.

Für die OZG-Umsetzung stellt der Bund Finanzmittel in Höhe von rd. 3 Mrd. €³⁴ bereit. Hierbei handelt es sich um Investitions- und Sachmittel, die nicht für primäre Personalausgaben verwendet werden können. Sie können vom Bund und den themenverantwortlichen Bundesländern³⁵ genutzt werden.

³⁴ Pressemitteilung des IT-Planungsrats Bund/Länder vom 22.10.2020, https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/PM41_ITPLR_33Sitzung.html, abgerufen am 09.12.2020.

³⁵ Vgl. Abschnitt 4.

Die Bundesländer sind für die Bereitstellung der grundlegenden Basisinfrastruktur, z. B. der Datennetze und Rechenzentren, selbst verantwortlich. Die Finanzierung erfolgt in Niedersachsen durch zentrale IT-Mittel im Einzelplan des Ministeriums für Inneres und Sport. Für den Betrieb der meisten Basisdienste ist diese Finanzierung auch nach der Pilotierung vorgesehen.

Für die im Programm DVN neu zu erstellenden Basisdienste erfolgt die Finanzierung der Sachausgaben aus dem eingerichteten Sondervermögen Digitalisierung. Insgesamt stehen 1 Mrd. €³⁶ für Investitionen zur Verfügung.

Aus dem vorgenannten Sondervermögen finanziert das Land neben dem Ausbau von Breitbandnetzen auch verschiedene Digitalisierungsmaßnahmen. Für den Handlungsplan Digitale Verwaltung und Justiz waren insgesamt Mittel in Höhe von rd. 160 Mio. € vorgesehen.³⁷ Diese 160 Mio. € reduzierte die Landesregierung aufgrund ressortinterner Umschichtung auf rd. 140 Mio. €.³⁸ Die Investitionen des Programms DVN sind dort veranschlagt. Der Maßnahmenfinanzierungsplan nach § 5 SVG³⁹ enthält darüber hinaus auch verschiedene Einzelmaßnahmen der Ressorts. Diese Einzelmaßnahmen, wie z. B. „Digitaler Stall der Zukunft“, „Testfeld Niedersachsen“ oder „Projekt 3-D-Druck“, stehen nicht im direkten Zusammenhang mit der Verwaltungsdigitalisierung. Auf der anderen Seite sind nicht alle erforderlichen Maßnahmen der Ressorts zur Verwaltungsdigitalisierung enthalten.

Die im Maßnahmenfinanzierungsplan enthaltenen Ansätze sind derzeit projektspezifisch belegt. Darüber hinausgehende Bedarfe für gesetzlich notwendige Umsetzungsverpflichtungen sind im Sonderver-

³⁶ Gemäß § 3 Satz 1 SVG.

³⁷ <https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/landesregierung-legt-bei-digitaler-transformation-nach-handlungsplan-und-programm-digitale-verwaltung--168936.html>, abgerufen am 09.12.2020.

³⁸ 102. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 30.09.2020, Vorlage 310, Fortschreibung Maßnahmenfinanzierungsplan.

³⁹ Vgl. Fn. 33.

mögen nicht enthalten. Das bedeutet, dass zusätzliche Finanzierungsbedarfe aus den laufenden Haushaltsansätzen zu erwirtschaften sind. Dies führt zu Verzögerungen bei der Umsetzung und kann diese sogar insgesamt gefährden.

Die bisherige Finanzierungsplanung ist nach Einschätzung des LRH unvollständig. Bisher sind bereits erkennbar nicht alle Finanzierungsbedarfe der gesetzlichen Umsetzungsverpflichtungen, der notwendigen Fachverfahrensertüchtigung, des Betriebs sowie die künftigen Ersatz- und Ergänzungsbeschaffungen berücksichtigt.

Für die einzelnen „Finanzierungstöpfe“ gelten unterschiedliche Nutzungsregularien und es bestehen verschiedene Verantwortlichkeiten. Dies führt dazu, dass das Gesamtbudget nicht für alle notwendigen Zwecke zur Verfügung steht und keine übergreifende Prioritätensetzung erfolgen kann. Daher besteht kein Gesamtüberblick über den Gesamtfinanzierungsbedarf und die bereitstehenden Mittel. Damit ist eine Gesamtsteuerung und eine realistische Einschätzung zur Finanzierungssituation sowie Finanzplanung nicht möglich.

Personalkosten

Die aktuelle Personalausstattung für Digitalisierungsvorhaben ist unzureichend. Nach Auffassung des LRH fehlen mindestens 100 Vollzeiteinheiten. Diese sind für die Aufgabenerledigung im Programm DVN und für die Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung in den Ressorts für eine gewisse Zeit erforderlich. Hierfür sollten ressortübergreifend freie Beschäftigungsmöglichkeiten eingesetzt, aufgrund des demografischen Wandels freiwerdende Stellen zumindest temporär genutzt und vor allem durch Priorisierung von Aufgaben aus dem Bestand bereitgestellt werden. Die Ausbringung neuer Stellen ist nicht erforderlich.

Das Finanzministerium stellte den Ressorts mit dem Haushalt 2020 für die Kommunikation mit dem Programm DVN und die Koordinierung zu-

sätzliches Personal zur Verfügung. Das Ministerium gestand eine Personalverstärkung von maximal zwei Vollzeiteinheiten (VZE) pro Ressort für die Zeit der Umsetzung des Handlungsplans „Digitale Verwaltung und Justiz“ zu.⁴⁰ Einzelne Ressorts erhielten zudem für konkrete Digitalisierungsprojekte, z. B. die eAkte-Einführung, weiteres Personal. Trotz dieses Aufwuchses berichteten die Ressorts dem LRH in der Prüfung der Basisdienste⁴¹, dass ihnen für die Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung Personal fehle. Problematisch ist auch, dass die Ressorts über ihre Personal- wie auch Finanzausstattung grundsätzlich individuell mit ihren Spiegelreferaten im Finanzministerium verhandeln und der Bereich im Finanzministerium nicht zentral und einheitlich bearbeitet wird.

Die Umsetzung technisch geprägter Programme erfordert generell in der Anfangszeit einen besonderen zusätzlichen Einsatz an Ressourcen. Es sind neben den Investitionskosten in besonderer Weise auch Personalbedarfe vorhanden.

Die bereitgestellten Mittel können wegen der Art der Veranschlagung und der haushaltsrechtlichen Bestimmungen - fast ausschließlich für investive Ausgaben - nicht für den Einsatz von zusätzlichem verwaltungseigenen Personal genutzt werden. Notwendige Fachkräfte müssen daher aus den bestehenden Haushaltsansätzen der Personalausgaben finanziert werden. Dies erfolgte bisher nicht strukturiert und flächendeckend. Die Bedarfe sind nicht bekannt und können daher nicht zielgerichtet erfüllt werden. Die Alternative ist die umfangreiche Einbindung von externem Personal.

Der LRH hält die personelle Ausstattung der Umsetzungsprojekte für unzureichend. Im Rahmen einer aktuellen Prüfung teilten die Ressorts dem LRH einen Personalbedarf von zusätzlich 59 VZE für Aufgaben der Verwaltungsdigitalisierung mit. Darüber hinaus ist es sinnvoll,

⁴⁰ Stellen wegfallend zum 31.12.2022.

⁴¹ Vorläufige Prüfungsmitteilung „Basisdienstprojekte des Programms Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ vom 10.02.2021 – 1.1-02921/3-5/20 –.

wenn die künftig für Pflege, Entwicklung und Betrieb bestehenden Aufgaben von landeseigenem Personal wahrgenommen werden. Legt man die von den Ressorts gemeldeten Personalbedarfe und den weiteren Bedarf zugrunde, fehlen derzeit mindestens 100 VZE für die Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung, vgl. dazu näher Abschnitt 7.

4 OZG-Verwaltungsleistungen

4.1 Allgemeines

Der IT-Planungsrat Bund/Länder beschloss u. a. den OZG-Umsetzungskatalog.⁴² Dieser weist 575 „OZG-Leistungen“ aus, die online bereitzustellen sind. Die sich daraus ergebenden rd. 6.400 einzelnen Verwaltungsleistungen sind in 14 übergeordnete Themenfelder aufgeteilt.⁴³

Neben zentralen Infrastrukturprojekten, z. B. zur Verbindung der Länder-Verwaltungsportale, setzt der Bund im „Digitalisierungsprogramm Bund“ 115 OZG-Leistungen in eigener Verantwortung um. Im „Digitalisierungsprogramm Föderal“⁴⁴ sind 460 Leistungen gebündelt.⁴⁵ Diese sind nach Themenfeldern auf die Bundesländer aufgeteilt. Federführende Bundesländer bearbeiten die zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen zusammen mit dem jeweils zuständigen Bundesressort.⁴⁶

Die in den Themenfeldern erarbeiteten Lösungen zur OZG-Umsetzung sollen in den anderen Bundesländern im Rahmen einer „Nachnutzung“ verwendet werden, vgl. Abschnitt 4.2. Hierfür gibt es drei Modelle. Bei

⁴² Entscheidung des IT-Planungsrats Bund/Länder vom 28.06.2018, 2018/22.

⁴³ Download des OZG-Umsetzungskatalogs, Exportversion, <https://informati-onsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/> | Downloads, abgerufen am 09.12.2020.

⁴⁴ <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/digitalisierungsprogramme/foederal/foederal-node.html>, abgerufen am 09.12.2020.

⁴⁵ 370 sogenannte Typ 2/3-Leistungen, bei denen die Regelungskompetenz beim Bund und die Vollzugskompetenz bei Ländern und Kommunen liegt sowie 90 Typ 4/5-Leistungen, bei denen die Regelungs- und Vollzugskompetenz bei Ländern und Kommunen liegt.

⁴⁶ <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/themenfelder/themenfelder-node.html>, abgerufen am 09.12.2020.

dem Modell des IT-Planungsrats Bund/Länder „Einer für Alle/Einer für Viele (EfA)“ digitalisiert ein Land, ggf. in Zusammenarbeit mit anderen, federführend eine Verwaltungsleistung. Dabei entwickelt es eine betriebsfertige Software-Lösung und betreibt diese zentral für eine Mehrzahl der Länder.⁴⁷

In Niedersachsen übernahm das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung gemeinsam mit dem Bundesministerium für Gesundheit die Federführung für das Themenfeld Gesundheit, siehe Abschnitt 4.3. Die weiteren Fachressorts sollten die OZG-Verwaltungsleistungen im Wege der Nachnutzung von anderen federführenden Ländern übernehmen, siehe nachfolgender Abschnitt. Unabhängig von der Rolle des jeweiligen Ressorts bei der OZG-Umsetzung – federführend gestaltend oder nachnutzend – schließt sich die interne Digitalisierung der Verwaltungsprozesse an, siehe Abschnitt 4.4.

4.2 Nachnutzung

Rahmenbedingungen für die Nachnutzung digitalisierter Verwaltungsleistungen müssen zeitnah definiert werden. Bundesweit vereinheitlichte Verfahren sollten angestrebt werden. Die Fachressorts haben Nachnutzungsmöglichkeiten zu prüfen.

Allgemeines

Die in den Themenfeldern erarbeiteten Lösungen sollen in den anderen Bundesländern nachgenutzt werden. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder beschlossen, die Anstrengungen hinsichtlich des Modells „EfA“ zu verstärken.⁴⁸ Vor

⁴⁷ <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/pages/viewpage.action?pageId=12587267>, abgerufen am 09.12.2020. Mehrzahl der Länder bedeutet mindestens neun Länder oder eine finanzielle Mehrheit der Länder mit >=50%-Anteilen nach Königsteiner Schlüssel.

⁴⁸ Beschluss vom 05.12.2019, <https://www.bundeskanzlerin.de/re-source/blob/656734/1707368/c2ebe6aa1fc5865593f30644550a9b56/2019-12-05-arbeitsteilige-umsetzung-des-onlinezugangsgesetzes-nach-dem-einer-fuer-alle-prinzip-data.pdf>, abgerufen am 09.12.2020.

dem Hintergrund einer bisher unzureichenden OZG-Umsetzung beschloss der IT-Planungsrat Bund/Länder, „die erforderlichen fachlichen Ressourcen sowie die notwendigen Kapazitäten der IT-Dienstleister durch die Länder“ bereitzustellen.⁴⁹ Die Finanzierung der OZG-Umsetzungsprojekte erfolgt vorrangig durch den Bund, sofern eine OZG-Leistung nach dem „EfA-Prinzip“ bereitgestellt wird.

Verantwortlichkeit der Fachressorts

Jedes Ressort muss für seine OZG-Verwaltungsleistungen entscheiden, ob angebotene Lösungen der federführenden Länder im Zuge der Nachnutzung in Betracht kommen. Allerdings stellte der LRH dazu im Rahmen seiner Prüfung der Basisdienste Unsicherheiten in den Ministerien fest. So war dort in der Regel nicht bekannt, welche Nachnutzungsangebote bereits bestehen. Wenn diese bekannt waren, bestand die Frage, wie sie zu bewerten sind. Hintergrund sind offensichtlich auch die im Bundesvergleich teilweise abweichenden Zuständigkeiten für die Fachgebiete, ggf. voneinander abweichende landesrechtliche Grundlagen sowie unterschiedlich gestaltete Verwaltungsprozesse. Hinzu kommen Fragen der technischen Anforderungen und Realisierbarkeit.

Darüber hinaus müssen sämtliche federführenden Länder für das „EfA-Prinzip“ die rechtliche, organisatorische und technische Vielfalt in den anderen Ländern bei ihrer jeweiligen Lösungsentwicklung berücksichtigen.

Mit dem Konjunkturprogramm zur Bekämpfung der Corona-Krise stellt die Bundesregierung für die Digitalisierung weitere 3 Mrd. € zur Verfügung.⁵⁰ Sie beabsichtigt damit, „schnell ein flächendeckendes digitales Verwaltungsangebot in Deutschland zu schaffen“.⁵¹ Der Einsatz der

⁴⁹ Entscheidung des IT-Planungsrats Bund/Länder vom 24.06.2020, 2020/39.
⁵⁰ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/09/investitionen-digitale-verwaltung.html>, abgerufen am 09.12.2020.

⁵¹ Entscheidung des IT-Planungsrats Bund/Länder vom 24.06.2020, 2020/21, Anlage „Eckpunktemodell“.

Mittel für Projekte aus dem „Digitalisierungsprogramm Föderal“ ist u. a. an die Einhaltung des „EfA-Prinzips“ geknüpft. Dieses erlangt dadurch eine verstärkte Relevanz und erhöht damit den Handlungsdruck auch für Niedersachsen.⁵²

Eine verstärkte Zusammenarbeit über Ländergrenzen hinweg ist auch aus Sicht des LRH zu begrüßen. Gleichzeitig könnten veränderte Bedingungen in den Ländern erhebliche selbst zu finanzierende Auswirkungen auf die bisherigen OZG-Umsetzungsbemühungen haben. Stellen die Länder OZG-Verwaltungsleistungen zentral bereit, müssen sie ggf. die Dimensionierung, Konfiguration und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der jeweiligen Landes-Basisdienste anpassen. Dafür fehlt es aber offensichtlich an einer ganzheitlichen Strategie und einer perspektivischen Haushaltsplanung in Niedersachsen.

Der LRH sieht es als sinnvoll an, im Zuge der OZG-Umsetzung bundesweit zu vereinheitlichten Verfahren zu gelangen. Dies sollte zumindest für die Schnittstelle zwischen den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen und den staatlichen Einrichtungen gelten. Grundsätzlich sind die Anpassungsaufwände in den nachnutzenden Ländern so gering wie möglich zu halten. Sie sollten sich im Wesentlichen auf die Berücksichtigung von abweichenden Rechtsgrundlagen des Landes und des Logos der zuständigen Behörde beschränken.

Die Frist für die OZG-Umsetzung ist der 01.01.2023. Der LRH befürchtet, dass eine zeitgerechte Bereitstellung nach dem „EfA-Prinzip“ angesichts dieser Frist aktuell aus den oben genannten Gründen nahezu unmöglich ist.

⁵² Die konkrete Ausgestaltung für den Abruf von Mitteln aus dem Konjunkturprogramm waren zur Beschlussfassung dieser Beratenden Äußerung noch nicht abschließend geklärt.

Erfordernisse

Der LRH hat bei seiner Prüfung insbesondere in den Fachressorts noch keine verstärkten Anstrengungen zur Umsetzung des „EfA-Prinzips“ festgestellt. Landesintern müssen nach Auffassung des LRH die OZG-Koordinatorinnen und -Koordinatoren umgehend ein einheitliches Vorgehen festlegen. Dabei ist zu klären, wie sich Ressorts, die OZG-Verwaltungsleistungen nachnutzen wollen, bei den federführenden Ländern einbringen sollten. Eine frühzeitige Beteiligung reduziert Anpassungsaufwände nach der Fertigstellung von Online-Verwaltungsleistungen. Zudem ist festzulegen, wie die niedersächsischen Fachressorts Nachnutzungsangebote anderer Länder zu prüfen haben. Dies schließt auch Finanzierungsfragen ein.

Bei einer Schwerpunktsetzung auf das „EfA-Prinzip“ könnten sich auch die technischen und ggf. organisatorischen Anforderungen an die niedersächsischen Basisdienste ändern. Der LRH erwartet, dass deren Konzepte zeitnah auf den Prüfstand gestellt werden. Er geht von veränderten Konfigurationen und Skalierungen der Basisdienste aus, weil z. B. Nutzerkonten, Postfächer oder ein elektronisches Bezahlungssystem möglicherweise nicht für sämtliche niedersächsische Verwaltungsleistungen bereitgestellt werden müssen. Falls federführende Länder diese Komponenten ebenfalls im Wege der Nachnutzung zur Verfügung stellen, würden Basisdienste im Land für weniger Verwaltungsleistungen genutzt werden. Demgegenüber müssen sie für die Leistungen aus dem Themenfeld Gesundheit größer dimensioniert werden, wenn sie auch für andere Bundesländer bereitgestellt werden sollen. Dies ist mit angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachzuweisen.

4.3 Themenfeld Gesundheit

Niedersachsen ist bundesweit für die Digitalisierung der Verwaltungsaufgaben im Themenfeld Gesundheit verantwortlich. Es ist zu befürchten, dass deren Umsetzung nicht gelingen wird. Der LRH sieht es als erforderlich an, mit organisatorischen und personellen Maßnahmen umzusteuern.

Allgemeines

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung übernahm gemeinsam mit dem Bundesministerium für Gesundheit die Federführung für das Themenfeld Gesundheit. Dazu zählen 68 OZG-Leistungen mit 490 einzelnen Verwaltungsleistungen aus den Lebenslagen Gesundheitsvorsorge, Krankheit und Unfall, Behinderung, Pflege und Tod. Es handelt sich um ein Leuchtturmprojekt der niedersächsischen Verwaltungsdigitalisierung, weil die anderen Bundesländer Ergebnisse aus Niedersachsen erwarten. Vor dem Hintergrund dieser bundesweiten Bedeutung ist das Projekt unbedingt mit dem nötigen Nachdruck voranzutreiben.

Den federführenden Ländern fällt bei der Umsetzung die gesamte Themenfeldplanung sowie die Koordination und Abstimmung auf Länder- und Kommunalebene zu. Als methodisches Vorgehen setzen sie beispielsweise sogenannte Digitalisierungslabore ein, in denen eine umfassende Analyse des Themenfeldes erfolgt.⁵³ In den Digitalisierungslaboren⁵⁴ bereiten interdisziplinäre Teams agile Umsetzungsprojekte vor. Ziel ist es, die Verwaltungsleistungen an den Bedürfnissen der

⁵³ <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/pages/viewpage.action?pageId=4621570>, abgerufen am 04.12.2020.

⁵⁴ Vgl. Bundesrechnungshof, Prüfungsmitteilung „Digitalisierungsprogramm/Portalverbund“, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmitteilungen/2020/2020-pm-digitalisierungsprogramm-portalverbund-teil-1-digitalisierungsprogramm-und-umsetzung-des-onlinezugangsgesetzes>, S. 25 ff., abgerufen am 04.12.2020.

Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen auszurichten. Diese sollen Verwaltungsleistungen nutzerzentriert, gebündelt und orientiert an Lebenslagen vorfinden.

Die Arbeit an diesem Themenfeld war von Anfang an herausfordernd, weil es eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen auf den unterschiedlichsten Ebenen betrifft. Durch die große Zahl einzubindender Akteure ergibt sich eine höhere Komplexität. Bei einigen Leistungen vollziehen Dritte außerhalb der öffentlichen Kernverwaltung, beispielsweise Rentenversicherungen, Krankenversicherungen oder berufsständische Vertretungen, wie Apotheker- oder Ärztekammern, bundesgesetzliche Regelungen. Dies verdeutlicht, dass hierbei eine Vielzahl von relevanten Verknüpfungen zu beachten ist. Aktuell prüft der LRH den Sachstand in diesem Themenfeld.

Umsetzungsstand

Das angestrebte Ziel, im Themenfeld Gesundheit digitale Lösungen für alle Akteure zu entwickeln, wäre schon bei sehr guten Rahmenbedingungen kaum zu erreichen gewesen. Der Umfang der zu bearbeitenden Verwaltungsleistungen, die Vielzahl der Beteiligten außerhalb der Verwaltung, die knappe Personalausstattung im Ministerium und die erforderliche Abstimmung mit anderen Bundesländern waren in diesem Themenfeld von vornherein kaum in der gesetzten Frist zu bewältigen. Zudem kam es seit März 2020 in der Bearbeitung des Themenfelds zu Verzögerungen, weil die beteiligten Stellen vorrangig in der Pandemiebekämpfung eingebunden waren. Dies betraf die Fachreferate und -abteilungen des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung wie auch die kommunalen Akteure im Gesundheitswesen gleichermaßen. Hier ist auch mittelfristig nicht von einer Entspannung auszugehen. Das erschwert das Vorankommen im Themenfeld.

Weiterhin wirkt verzögernd, dass das für die Umsetzung zuständige Referat auch einen wesentlichen Teil der Projekte des Ministeriums im

Maßnahmenfinanzierungsplan des SVG⁵⁵ verantwortet. Die Federführung im Themenfeld Gesundheit übernahm es als zusätzliche Aufgabe ohne personellen Zuwachs. Die für die OZG-Umsetzung bereitgestellten Bundesmittel können nicht für Personalausgaben des Landes verwendet werden. Auch die bisher geleistete Unterstützung durch das Ministerium für Inneres und Sport sowie IT.Niedersachsen vermochte den Personalmangel nur teilweise zu kompensieren. Das Ersuchen des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung um dauerhafte Unterstützung im Umfang von 1,5 VZE befürwortete das Ministerium für Inneres und Sport grundsätzlich. Es bot eine themenbezogene externe Unterstützung über IT.Niedersachsen an. Nach Ansicht des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung wäre eine solche Unterstützung bei der fachlichen Koordination nicht zielführend gewesen. Es verfolgte daher diesen Ansatz nicht weiter.

Insgesamt steht zu befürchten, dass es Niedersachsen nicht gelingen wird, den Anforderungen gerecht zu werden. Diese Annahme wird dadurch gestützt, dass lediglich vier der 68 definierten Leistungen bereits als OZG-konform gelten.⁵⁶ Im Vergleich mit anderen Themenfeldern ist dies ein sehr niedriger Wert.⁵⁷ Auch wenn es sich nur um eine Momentaufnahme handelt und andere Themenfelder nicht dieselbe Komplexität aufweisen, ist dies ein Indiz für die auch in diesem Bereich vorhandenen Schwierigkeiten.

Erfordernisse

Die handelnden Akteure im Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung nehmen die Aufgaben nach Feststellungen des LRH mit großem Engagement wahr. Gleichwohl sind personelle und organisatorische Konsequenzen erforderlich. Ein Scheitern der Umsetzung im

⁵⁵ Förderung von Projekten in den Bereichen Telemedizin und Ambient Assisted Living, Finanzvolumen 9,2 Mio. € – 102. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 30.09.2020, Vorlage 310, Fortschreibung Maßnahmenfinanzierungsplan.

⁵⁶ Stand: 06.01.2021.

⁵⁷ <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro>, Anmeldung erforderlich, abgerufen am 02.12.2020.

Themenfeld Gesundheit würde nicht nur Niedersachsen betreffen, sondern hätte bundesweite Auswirkungen. Nach Auffassung des LRH ist ein „Weiter so“ daher keine Alternative. Die Landesregierung muss umsteuern, um allen Ländern adäquate Lösungen zur Verfügung stellen zu können. Umsteuerungsmöglichkeiten sieht der LRH in der unverzüglichen Bereitstellung zusätzlicher personeller Ressourcen sowie im Aufbau einer angemessenen Projektorganisation. Eine Freistellung von Linienaufgaben würde die Konzentration auf die zusätzlichen Aufgaben ermöglichen. Die durch das Ministerium für Inneres und Sport angebotene externe Unterstützung würde weder quantitativ noch qualitativ ausreichen, die Umsetzung in der gesetzlichen Frist abzuschließen.

4.4 Nachfolgende Verwaltungsdigitalisierung

Bei der OZG-Umsetzung ist die verbesserte Bürgerorientierung ein Hauptanliegen. Darüber hinaus soll die darauf aufsetzende Digitalisierung der internen Verwaltungsprozesse zu einer Transformation der papiergebundenen zur digitalen Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung insgesamt führen. Nur so sind medienbruchfreie Verwaltungsprozesse zu erreichen. Der LRH ist der Auffassung, dass die Fachressorts die Verwaltungsdigitalisierung als notwendige Entwicklung und damit auch als Chance begreifen müssen. Dies gilt für federführende und nachnutzende Behörden gleichermaßen. Die Ressorts erhalten die Gelegenheit zu einer Überprüfung der verwaltungsrechtlichen Vorschriften auf Digitalisierungshemmnisse. Gegebenenfalls ist eine Neufassung dieser Vorschriften zu initiieren. Darüber hinaus ist es sinnvoll, mit der OZG-Umsetzung und der weitergehenden Digitalisierung interner Prozesse eine ablauf- und aufbauorganisatorische Optimierung zu verbinden. Darin sieht der LRH einen erheblichen zusätzlichen Mehrwert. Dies ist nur zu realisieren, wenn die Behörden u. a. onlinefähige Fachverfahren nutzen. Es ist zudem darauf zu achten, die Akzeptanz bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes herzustellen.

5 Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“

Das Programm DVN ist der zentrale Baustein der Verwaltungsdigitalisierung in Niedersachsen und ist Grundlage für die Digitalisierungsprojekte aller Ressorts. Das Programm ist derzeit rd. ein Jahr im Rückstand. Notwendige Projekte wurden noch nicht beauftragt.

5.1 Kritischer Programmstand

Die gesetzlichen Fristen für die Umsetzung des OZG sowie des NDIG führen zu erheblichem Zeitdruck bei der Verwaltungsdigitalisierung. Erschwerend kommen die Rahmenbedingungen der letzten Jahre hinzu. So wurde das Electronic Government⁵⁸ nicht angemessen ausgebaut, sodass nach wie vor Strukturhemmnisse bestehen. Zudem war der rechtliche Rahmen für die Digitalisierung über einen längeren Zeitraum unvollständig, weil das NDIG erst am 02.11.2019 Gültigkeit erlangte. Weiterhin brachten mehrere Leitungswechsel beim IT-Beauftragten der Landesregierung auch personelle und organisatorische Veränderungen mit sich. Nicht zuletzt die Folgen der COVID-19-Pandemie, z. B. mit Homeoffice und verstärkter VPN- und Videotelefonienutzung, waren sicherlich auch der Projektkoordination nicht dienlich. Selbst das verantwortliche Ministerium für Inneres und Sport ist inzwischen zu der Auffassung gelangt, dass die geplante Umsetzung in der bisherigen Form nicht möglich ist, vgl. Abschnitt 5.6.

5.2 Organisation des Programms DVN

In das Programm DVN sind eine Vielzahl von Akteuren direkt oder indirekt eingebunden. Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die relevanten Akteure:

⁵⁸ Definition siehe Jörn von Lucke/Heinrich Reinermann, Speyerer Definition von Electronic Government, Speyerer Forschungsberichte 226, Speyer 2002, S. 1 bis 8, <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/index/index/docId/3>, abgerufen am 09.12.2020.

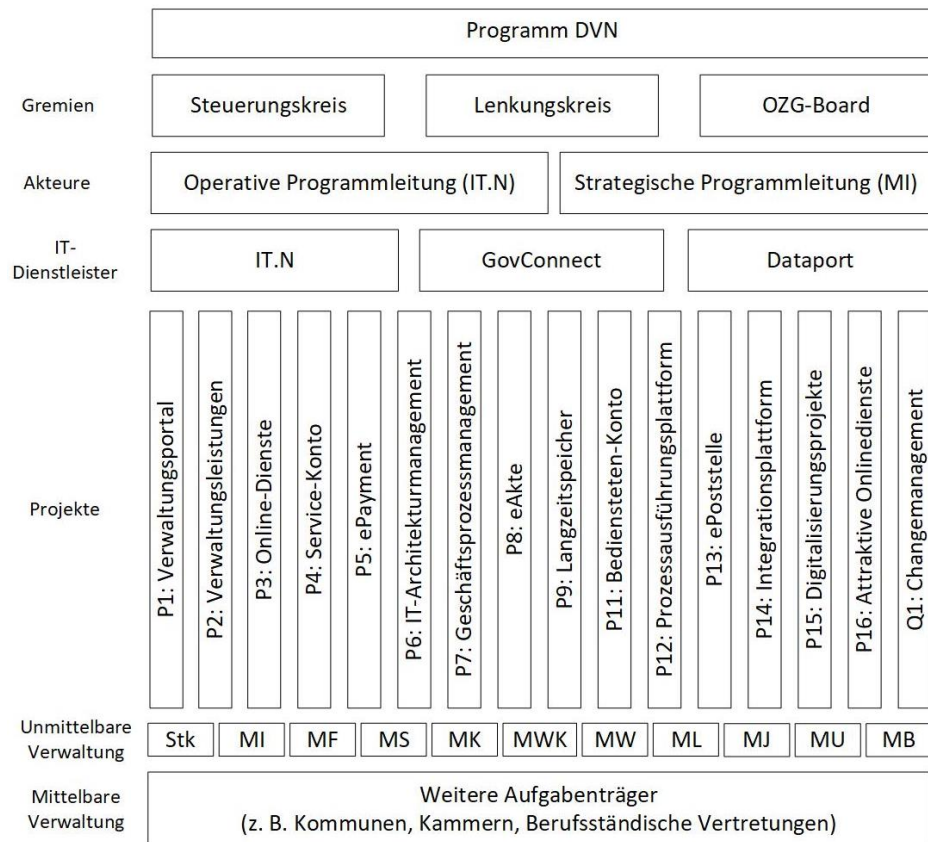


Abbildung 3: Programm DVN (eigene Darstellung).

Das Ministerium für Inneres und Sport implementierte für das Programm DVN eine strategische und eine operative Programmleitung. Zwischen strategischer Programmleitung im Ministerium und operativer Programmleitung bei IT.Niedersachsen gab es immer wieder Unstimmigkeiten. Dabei ging es z. B. um die Aufgabenabgrenzung, das weitere Vorgehen im Programm sowie die vergaberechtskonforme Beschaffung von Software. Dies führte nach Erkenntnissen des LRH aus der Prüfung der Basisdienste zu einem Entscheidungstau sowie zu erheblichen Verzögerungen und offenbarte Defizite in der Programmorganisation.

Um diese Defizite zu beseitigen, ordnete das Ministerium für Inneres und Sport im Herbst 2019 eigenes Personal zu IT.Niedersachsen jeweils mit einem Teil der Arbeitskraft ab. Das Personal im Umfang von sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IT-Beauftragten der Landesregierung wurde u. a. mit der Leitung eines neu eingerichteten Fachbereichs DVN bei IT.Niedersachsen beauftragt. Das Ministerium

beabsichtigte damit, die strategische und operative Programmleitung zu kombinieren, um so Schnittstellen zu verringern. Da sich die Situation im Programm nicht verbesserte, beendete das Ministerium die Abordnungen wieder, allerdings erst im September 2020.

Nach Ansicht des LRH zeigt dies, dass die Probleme in der Programmorganisation von grundlegender Natur sind. Deshalb ist eine konsequente Analyse der Programmstruktur erforderlich. Dabei sind die Aufgaben der Beteiligten zu konkretisieren sowie Strukturen festzulegen, die schnelle Entscheidungen ermöglichen, vgl. insofern Abschnitt 5.6.

5.3 Zeitlicher Verzug des Programms und der Projekte

Ein wesentlicher Indikator für erfolgreiche Projektarbeit ist die Einhaltung des in der Planung vorgesehenen Zeitplans. Nur bei dessen Einhaltung verbleibt den Fachressorts genügend Gelegenheit, ihre Verwaltungsdigitalisierung an den Basisdiensten auszurichten.

Ein Überblick über den jeweiligen Status in den Projekten und der daraus resultierende Gesamtstatus des Programms DVN wurde regelmäßig im Steuerungskreis⁵⁹ präsentiert, letztmalig am 12.06.2020. Die Darstellung in diesen Statusberichten erfolgt dabei nach einem Ampelsystem in den Farben grün, gelb und rot. In diesen Berichten zeigt sich, dass das Programm letztmalig zur Steuerungskreissitzung im Februar 2019⁶⁰ den Gesamtstatus „grün“ erreichte. Er wurde seitdem durchgängig als „gelb“ und teilweise auch als „rot“ ausgewiesen.

Neben diesem Gesamtstatus für das Programm sind auch Ampeln für die Punkte „Kosten“ und „Termine“ enthalten. Im Hinblick auf „Termine“

⁵⁹ Der Steuerungskreis setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Ressorts zusammen, siehe Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“, Version 1.0, 11.10.2018, Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, S. 5.

⁶⁰ 2. Sitzung des Steuerungskreises „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ am 02.02.2019.

wurde für das Programm DVN seit April 2019 bis zum Mai 2020⁶¹ der Status „gelb“ ausgewiesen. Im Mai 2020 und Juni 2020⁶² wechselte dieser Status zu „rot“. Derzeit befindet sich das Programm rd. ein Jahr im Verzug. Dadurch haben die Ressorts erheblich weniger Zeit, ihre Umsetzungsprojekte an den Basisdiensten auszurichten.

Der Gesamtstatus setzt sich aus den Statusberichten der einzelnen Projekte zusammen. Der Statusbericht für den achten und neunten Steuerungskreis DVN wies für die einzelnen Projekte jeweils folgenden terminlichen Status aus:

Projekt	Name	Status 11.05.2020	Status 12.06.2020
P1	Niedersächsisches Verwaltungsportal	rot	rot
P3	Ausbau der Online-Dienste	rot	gelb
P4	Einführung des Servicekontos	rot	gelb
P5	Ausbau des ePayment	rot	grün
P8/P10	Einführung eAkte/eVorgangsbearbeitung	gelb	rot
P13	Einführung ePoststelle	gelb	gelb

Tabelle 1: Status der Basisdienst-Projekte am 11.05.2020 und 12.06.2020.

Für den jeweiligen Status werden unterschiedliche Begründungen gegeben. Im Rahmen der Projekte wird u. a. auf fehlende Freigaben für Projektergebnisse und die Neuplanung verwiesen. Zudem sind die Verzögerungen mit einem hohen Aufwand durch einen steigenden Aufgabenumfang und fehlende personelle Ressourcen begründet.

Der Rückstau bei den Freigaben zu Projektergebnissen war nach dem Statusbericht der 9. Sitzung des Steuerungskreises im Juni 2020 auf personelle Engpässe in der Programmleitung zurückzuführen. In einem Fall wartete ein Projekt rd. ein halbes Jahr auf eine Freigabe der

⁶¹ 8. Sitzung des Steuerungskreises „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ am 11.05.2020.

⁶² 9. Sitzung des Steuerungskreises „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ am 12.06.2020.

zum Meilenstein vorgelegten Dokumente durch die Programmleitung, die letztlich nicht erteilt wurde. Die Wartezeit führte dazu, dass die sich eigentlich daran anschließende Umsetzung in den Fachressorts nicht planmäßig begonnen werden konnte.

Aus den Statusberichten lässt sich erkennen, dass das Programm DVN nicht planmäßig arbeitet. Die personellen Engpässe, die organisatorischen Defizite und die daraus resultierenden fehlenden Freigaben durch die Programmleitung führten zu terminlichen Verzögerungen und ungeplanten finanziellen Mehraufwänden durch steigenden Personalbedarf in den Projekten.

Die Programmleitung verantwortet die zu erzielenden Programmergebnisse. Bereits im normalen Projekt- und Programmverlauf stellt die Programmleitung somit einen Engpass dar. Dieses Problem verstärkte sich weiter durch krankheitsbedingte Ausfälle und unbesetzte Stellen innerhalb der Programmleitung.

5.4 Kommunikation mit den Ressorts

In seiner Prüfung der Basisdienste befragte der LRH alle Ressorts zu ihren bisherigen Erfahrungen mit dem Programm DVN. Dabei stellte sich heraus, dass eine große Unsicherheit hinsichtlich der Zuständigkeiten, des Vorgehens sowie technischer und finanzieller Fragen herrschte. Die Ressorts bemängelten, dass sie trotz der Teilnahme an den Sitzungen von Lenkungskreis, Steuerungskreis und OZG-Board zu wenig Detailinformationen über die Projekte erhalten. Sie vermissten insbesondere Informationen über Handlungsempfehlungen zu eigenen Umsetzungsmaßnahmen sowie über den Zeitverzug in den DVN-Projekten. Auch die Unklarheit über die konkrete Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Programm DVN und den Ressorts war ein Unsicherheitsfaktor. Ferner fehlten den Ressorts nach eigenen Angaben geeignete Kalkulationsgrundlagen für die Anmeldung von Haushaltsmitteln.

Wegen der unzureichenden Informationen aus dem Programm DVN fehlten eigene Planungsgrundlagen in den Fachressorts. Dies behindert deren eigene Bemühungen um die Verwaltungsdigitalisierung.

Der LRH empfiehlt dem Ministerium für Inneres und Sport, den Ressorts neben Informationen über das Programm DVN regelmäßig auch die sich daraus ergebenden Handlungsbedarfe für die Fachverwaltungen mitzuteilen. Die Ressorts wiederum sollten aus eigenem Interesse eine bessere und strukturierte Kommunikation zum Programm DVN herstellen, um frühzeitig eigene Planungen in den Ressorts vorantreiben zu können. Andernfalls sind in allen Ressorts die Umsetzungsverpflichtungen aus den gesetzlichen Vorgaben nicht einzuhalten. Nur bei einer strukturierten, intensiven und offenen Kommunikation unter allen Beteiligten ist eine zeitgerechte Planung und Umsetzung im dargestellten Sinne möglich.

5.5 Berücksichtigung kommunaler Anforderungen

Das OZG verpflichtet auch die Kommunen zumindest mittelbar⁶³, die im OZG-Umsetzungskatalog⁶⁴ festgelegten Verwaltungsleistungen über das Verwaltungsportal des Landes anzubieten. Von den zur Umsetzung des OZG online zur Verfügung zu stellenden 575 Verwaltungsleistungen sind mit 460 ca. 80 % vom Land und den Kommunen zu erbringen.⁶⁵ Den Schnittstellen zwischen kommunalen Anwendungen und den Basisdiensten kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Auch deshalb sind die niedersächsischen Kommunen über ihre Spitzenverbände sowie das Kommunale Kompetenzteam Beteiligte im Programm DVN.

Die Umsetzungsvoraussetzungen bei den niedersächsischen Kommunen sind sehr unterschiedlich. Die kommunale IT nutzt bereits heute verschiedene IT-Dienstleister, setzt für vergleichbare Aufgaben eine

⁶³ Vgl. Bundestagsdrucksache 18/11135, Begründung zum OZG, S. 14.

⁶⁴ Vgl. Fn. 42.

⁶⁵ <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/info-ozg/info-leistungen/info-leistungen-node.html>, abgerufen am 05.01.2021.

Vielzahl unterschiedlicher Verfahren ein und erreicht einen unterschiedlichen Digitalisierungsgrad. Dies erschwert die Formulierung kommunaler Anforderungen und die landeseinheitliche Anbindung an die erforderlichen Basisdienste. So ist jetzt schon absehbar, dass die Kommunen zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben auf verschiedene Schnittstellen, Plattformen sowie Anbieter zurückgreifen werden.

Um die Ausgangslage für ein konsolidiertes Vorgehen zu verbessern und die Planungssicherheit für alle Beteiligten zu erhöhen, wäre eine stärkere Einbindung der kommunalen Ebene in das Programm DVN anzustreben. Dies würde die Chance erhöhen, so umfassend und so schnell wie möglich die aus dieser Konstellation entstehenden Probleme aufzulösen.

Der LRH regt daher an, dass das Land die Kommunen dabei unterstützt, eine einheitliche Infrastruktur aufzubauen. Gerade für kleinere Kommunen sollten hierzu konkret Angebote unterbreitet werden. Für die fristgerechte OZG-Umsetzung ist es aus Sicht des LRH erforderlich, die Kommunen sowie ihre technischen und organisatorischen Anforderungen noch wirkungsvoller in das Programm DVN einzubinden. Dabei sollten die Ressorts die Kommunen auch beim Einsatz von Verfahren im Zuge der Nachnutzung unterstützen, vgl. Abschnitt 4.2. Sie müssen hierbei ggf. auf die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen hinwirken, vgl. Abschnitt 4.4.

5.6 DVN-Review

Aufgrund des geschilderten Sachstands und der sich daraus ergebenden Probleme des Programms DVN beauftragte das Ministerium für Inneres und Sport im Sommer 2020 ein externes Programm-Review. Es hat die vollständige Überprüfung des Programms DVN zum Ziel.

Das Zwischenergebnis⁶⁶ deckt sich im Wesentlichen mit den vom LRH festgestellten Schwachstellen. Nach derzeitigem Stand sei u. a. die

⁶⁶ 10. Sitzung des Steuerungskreises „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ vom 09.10.2020.

Ausrichtung der Projekte nicht ausreichend, um die OZG- und NDIG-Vorgaben erfolgreich umzusetzen. Das Zwischenergebnis benannte jeweils verschiedene Maßnahmen, um die Probleme zu beseitigen. Jedoch greift ein Review nur für das Programm DVN zu kurz. Es bezieht zwar Aspekte aus den Ressorts ein, dies geschieht aber nicht umfassend.

Der LRH begrüßt grundsätzlich, dass das Ministerium für Inneres und Sport die Probleme erkannte und mit dem Review Schritte zu deren Beseitigung einleitete. Allerdings hätte das Ministerium das Programm DVN früher und unter breiter Ressortbeteiligung sowie möglicherweise verwaltungsintern überprüfen sollen. Daher muss jetzt unverzüglich gehandelt werden, um die Zielerreichung nicht noch weiter zu gefährden.

5.7 Erfordernisse

Ein effektives Programm- und Projektmanagement erfordert eindeutige und schlanke Entscheidungsstrukturen. Die verteilte Organisationsstruktur, die durch die Ansiedlung der Programmleitung im Ministerium und der Ausführung generell bei IT.Niedersachsen deutlich wird, steht somit einem guten Projektmanagement entgegen. Hinzu kommt, dass einige Entscheidungen formal dem Lenkungskreis und ferner dem Steuerungskreis vorbehalten sind. Die Entscheidungsprozesse sind nicht transparent, weil es mehrere Entscheidungsgremien gibt. Es entstehen teilweise Verzögerungen, weil sich die Entscheidungsprozesse an den Tagungszyklen der Beschlussorgane orientieren.

Der LRH fordert eine weitergehende Analyse der Organisationsstruktur des Programms DVN. Dabei sind die Rollen des Ministeriums für Inneres und Sport und von IT.Niedersachsen zu überprüfen. Die Aufgaben der Programm- sowie Projektleitungen sind zu konkretisieren und Entscheidungsprozesse festzulegen. Das Ministerium sollte den Programmaufbau unter Anwendung der IT-Mindestanforderungen der

Rechnungshöfe des Bundes und der Länder⁶⁷, dem IT-Projektleitfaden des Ministeriums für Inneres und Sport⁶⁸ sowie dem Praxisleitfaden der Bundesregierung „Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung“⁶⁹ überprüfen. Dabei ist unbedingt darauf zu achten, dass klare Arbeits- und Entscheidungsprozesse etabliert, Entscheidungen konsequent umgesetzt und Eskalationsmechanismen eingeführt werden, die schnelle Reaktionen ermöglichen. Diese Punkte müssen umgehend und konsequent umgesetzt werden. Das Projektmanagement in allen Bereichen sofort umzustellen würde den Prozess vermutlich weiter verzögern, sodass hier mit Augenmaß gehandelt werden muss. Grundsätzlich erwartet der LRH, dass bei derartig wichtigen Projekten die wesentlichen Anforderungen eingehalten werden. Dies gilt besonders, wenn sich die Landesverwaltung eigene Regeln gegeben hat.

Der LRH geht davon aus, dass mit einer Nachjustierung der Programmstruktur u. a. der zeitliche Verzug wie auch die Kommunikationsdefizite verringert werden.

⁶⁷ Vgl. Fn. 3.

⁶⁸ Behörden-Leitfaden: Management von IT-Projekten in der Niedersächsischen Landesverwaltung (IT-Projektleitfaden), Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 23.03.2016.

⁶⁹ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/praxisleitfaden-projektmanagement.html>, abgerufen am 09.12.2020.

6 Organisation der Verwaltungsdigitalisierung

Bisher fehlt im Prozess der Verwaltungsdigitalisierung in Niedersachsen die systematische Einbindung aller Beteiligten und benötigten Stellen für eine erfolgreiche Umsetzung. Das Programm DVN betrachtet nur einen Ausschnitt der wesentlichen Fragestellungen. Der LRH sieht einen Bedarf für eine Gesamtsteuerung, die deutlich über die bestehenden IT-Organisationsstrukturen des Landes und die Strukturen des Programms DVN hinausgeht und sämtliche wesentlichen Aspekte der Verwaltungsdigitalisierung koordiniert. Bisherige Gremien nehmen zurzeit nur ausschnittsweise Aufgaben und Befugnisse aus dem Gesamtportfolio der Verwaltungsdigitalisierung wahr.

Organisation der Verwaltungsdigitalisierung in Niedersachsen

Die Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung für die gesamte Landesverwaltung ist ein Organisationsprojekt in bisher nicht da gewesenum Ausmaß. Im Prinzip wird sich jede Aufgabe und jeder Arbeitsablauf verändern. Jeder einzelne Arbeitsplatz der Landesverwaltung wird davon betroffen sein. Um diese Aufgabe zu bewältigen, sind besondere Organisations- und Entscheidungsstrukturen erforderlich, die alle Belange und Bereiche einbeziehen.

Für die Zusammenarbeit der Landesregierung in diesem Prozess gelten zunächst die Grundlagen aus der Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen⁷⁰. Die organisatorischen Rahmenbedingungen für die Informationstechnik stammen im Wesentlichen unverändert aus dem analogen Zeitalter. Die Verwaltungsdigitalisierung stellt aber offensichtlich neue und erhöhte Anforderungen an die Koordinierung und Steuerung der Informationstechnik. Hierbei kommt der oder dem IT-Beauftragten der Landesregierung eine besondere Bedeutung zu. Ihre oder seine Befugnisse stammen

⁷⁰ GGO vom 30.03.2004, Nds. GVBl. S. 107, zuletzt geändert durch Beschluss vom 27.10.2020, Nds. GVBl. 2020, S. 375.

jedoch aus einer Zeit, in der die aktuellen Erfordernisse nicht vollständig einbezogen werden konnten. Auch später passte die Landesregierung die Organisation nur geringfügig durch Einrichtung der Programmorganisation DVN an.

Es bleibt bei dem Grundsatz, dass jedes Mitglied der Landesregierung ihren oder seinen Geschäftsbereich selbstständig und in eigener Verantwortung leitet, obwohl die Verwaltungsdigitalisierung neue Anforderungen an die Landesverwaltung stellt. Jedes Ressort hat eine eigene Sichtweise auf die anstehende Verwaltungsdigitalisierung und eigene Prioritäten. Der LRH konnte in einigen Ressorts eine große Bereitschaft feststellen, die Verwaltungsdigitalisierung – wie öffentlich und politisch erwartet – voranzutreiben. Auf der anderen Seite gab es auch Ressorts, die bisher tatsächlich nahezu keine Anstrengungen in dieser Hinsicht unternahmen. Ein gemeinsames Vorgehen im Sinne einer Gesamtsteuerung der Verwaltungsdigitalisierung war nur punktuell zu erkennen. Das Denken in herkömmlichen Ressortstrukturen wird den Anforderungen der Verwaltungsdigitalisierung aber nicht gerecht. Die Digitalisierung der Prozesse muss, und dies ist ausdrücklicher Wille von Politik und Verwaltung, an den Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen ausgerichtet werden. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden müssen die Aufgaben der Verwaltung und nicht die bestehende Aufbauorganisation in den Mittelpunkt gestellt werden. Die Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern, von Unternehmen und der Politik machen vielfach an Ressortgrenzen nicht halt, sondern sind übergreifend. Dies steht in Teilbereichen in Konkurrenz zum Ressortprinzip. Beispielsweise können Aufgaben, die heute in einem Ressort liegen, im Zuge der Nachnutzung von einer Lösung in einem Themenfeld bei verschiedenen Ministerien ressortieren. Auch deshalb hält der LRH neue ressortübergreifende Entscheidungs- und Organisationsstrukturen für erforderlich.

Entscheidungsbedarf

Nach Ansicht des LRH muss die Landesregierung eine konsistente Gesamtstrategie sowie einen Gesamtüberblick über sämtliche Projekte der Verwaltungsdigitalisierung herstellen. Entscheidungen über die Durchführung von Projekten sind in Abhängigkeit von den begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen zu treffen. Die Projektplanung betrifft alle Ressorts und birgt mit Blick auf unterschiedliche Ressortinteressen ein hohes Konfliktpotenzial. Um daraus resultierende Reibungsverluste zu vermeiden, empfiehlt der LRH, wesentliche Entscheidungen auf möglichst hoher Ebene zu treffen. Eignen würde sich beispielsweise das Gremium der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Im Programm DVN bilden sie bereits den Lenkungskreis. Nach Auffassung des LRH ist bei der Einrichtung dieses Lenkungskreises, der Festlegung seiner Befugnisse und der Konfiguration des Programms DVN durch die Landesregierung allerdings verkannt worden, welche weitgehenden gegenseitigen Erfordernisse und Abhängigkeiten zu den ressorteigenen Digitalisierungsbestrebungen bestehen. Folgerichtig werden wesentliche übergreifende Fragestellungen der Verwaltungsdigitalisierung in diesem Gremium nicht diskutiert, zumindest offensichtlich nicht entschieden. Deshalb müssen nun umgehend die wesentlichen Fragestellungen durch die Landesregierung gemeinsam aufgegriffen und entschieden werden. Aus Sicht des LRH wäre eine hohe Verbindlichkeit dieser Entscheidungen am ehesten zu erreichen, wenn die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre diese Verantwortung künftig wahrnehmen. Sie sollten die Aspekte der Verwaltungsdigitalisierung insgesamt steuern, damit sie als Handlungsmaxime verbindlich in alle Ressorts wirken. Der LRH empfiehlt daher, dass die Landesregierung eine Kabinettsentscheidung herbeiführt, die die künftigen Befugnisse für übergreifende Entscheidungen festlegt und auch wirksame Eskalationsmechanismen vorsieht.

Das durch Kabinettsentscheidung beauftragte Gremium sollte im Sinne einer Gesamtverantwortung die Strategie vorgeben, wesentliche Entscheidungen und verbindliche Vorgaben treffen sowie den Vollzug

kontrollieren. Die hieraus entstehenden verbindlichen Vorgaben können gewährleisten, dass alle Akteure innerhalb der Landesverwaltung gemeinsam und zielorientiert an der Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung arbeiten. Die derzeitigen Erfahrungen mit den vorhandenen Entscheidungs- und Abstimmungsprozessen zeigen, dass klare Vorgaben erforderlich sind, um die Verwaltungsdigitalisierung voranzubringen.

Temporäres Organisationsmodell

Unabhängig von der Festlegung, wo künftig die Entscheidungskompetenz liegt, schlägt der LRH für den Gesamtkomplex Verwaltungsdigitalisierung ein temporäres Organisationsmodell vor. Ein positives Beispiel für eine temporäre Organisation, wenn auch mit anderer Brisanz und Notwendigkeit, war die Einrichtung des Corona-Krisenstabs im März 2020. Dieser bündelt unter der Leitung des Staatssekretärs des Ministeriums für Soziales, Gleichstellung und Gesundheit alle wesentlichen Akteure in einer temporären Koordinierungs- und Entscheidungsgruppe. Wesentliche Entscheidungen werden dort schnell und verbindlich getroffen, um den Anforderungen der COVID-19-Pandemie zu begegnen.

Aber auch bei verwaltungsinternen Projekten konnten durch nachträgliche Anpassung der Organisation in verschiedenen Fällen eklatante Fehlentwicklungen gestoppt und Projekte zu einem besseren Ende geführt werden. So forderte der LRH beispielsweise für das Projekt Personalmanagementverfahren⁷¹ einen Lenkungskreis auf Ebene der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Hintergrund waren anhaltende Umsetzungsprobleme und widerstreitende Ressortinteressen, die bis zu diesem Zeitpunkt nicht in Einklang zu bringen waren. Dieser Empfehlung folgte die Landesregierung nicht vollständig, bildete aber ein neues Entscheidungsgremium. Dieses bündelte und koordinierte

⁷¹ Landtag, Drs. 16/190, 53. Jahresbericht des LRH, S. 28.

die verschiedenen Ressortinteressen und traf in der Folge verbindliche Entscheidungen für alle Projektbereiche.

Ein ähnliches Vorgehen halten wir im Kontext der Verwaltungsdigitalisierung für noch wichtiger und auch geboten. Der LRH schlägt daher folgendes temporäres Organisationsmodell vor:

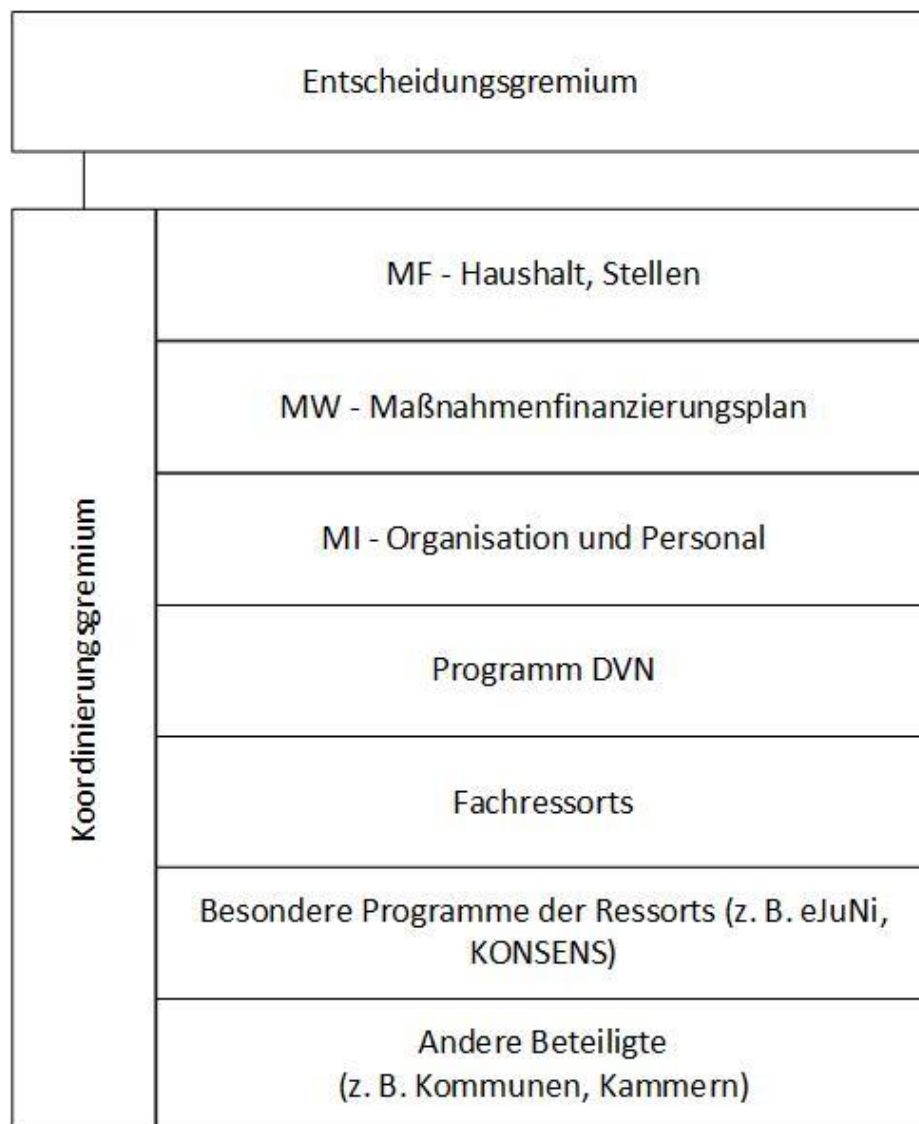


Abbildung 4: Mögliche temporäre Organisation (eigene Darstellung).

Im Koordinierungsgremium müssen sämtliche Aspekte des Digitalisierungsprozesses Berücksichtigung finden. Daher müssen darin auch Vertreterinnen und Vertreter aller Akteure vertreten sein. Nur durch die

Einbeziehung sämtlicher Beteiligter ist eine ausreichende Kommunikation und Abstimmung gewährleistet. Dies umfasst auch ein gemeinsames Vorgehen zu Fragen der Nachnutzung. Bisher fehlt im Prozess der Verwaltungsdigitalisierung in Niedersachsen insgesamt diese systematische Einbindung aller Beteiligten und benötigten Stellen für eine erfolgreiche Umsetzung. Es fehlt u. a. die Einbindung

- des Finanzministeriums mit der Gesamtfinanzverantwortung für den Haushalt einschließlich der Stellen,
- der Zentralstelle für Organisation sowie der ressortübergreifenden Personalentwicklung des Ministeriums für Inneres und Sport für übergreifende organisatorische und personalwirtschaftliche Fragen und
- der Einbeziehung und Verpflichtung der Fachressorts, insbesondere für die konkret für die Verwaltungsleistungen zuständigen Verantwortlichen und für die auf Ebene der Fachministerkonferenzen organisierten besonderen Digitalisierungsprogramme (z. B. KONSENS, eJustice).

Alle Verfahren nutzen, zumindest in Teilen, in Niedersachsen eine Infrastrukturbasis. Somit bestehen gegenseitige Abhängigkeiten, die ermittelt, begleitet und gesteuert werden müssen. Die Koordination hierfür könnte das vorgeschlagene Koordinierungsgremium leisten.

Für den Gesamtkomplex Verwaltungsdigitalisierung sind vergleichbare Gremien in der Landesverwaltung nicht vorhanden. Es steht daher auch nicht in Konkurrenz zu anderen Gremien, wie z. B. dem Niedersächsischen IT-Planungsrat, der eine andere Ausrichtung hat. Der Niedersächsische IT-Planungsrat legt nach § 2 seiner Geschäftsordnung vorrangig

- das Abstimmungsverhalten im IT-Planungsrat Bund/Länder fest,
- konkretisiert die dort beschlossenen Maßnahmen für Niedersachsen,

- legt fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards fest und
- kümmert sich um eine nicht näher definierte ressortübergreifende Koordination und Abstimmung des IT-Einsatzes.

Er nimmt ausdrücklich keine Aufgaben für IT-Fragen wahr bzw. trifft keine Entscheidungen hierüber, wenn sie in der alleinigen Verantwortung eines Ressorts liegt. Dies betrifft beispielsweise einen Großteil der OZG-Verwaltungsleistungen. Somit besitzt der Niedersächsische IT-Planungsrat hinsichtlich der Verwaltungsdigitalisierung keine umfassenden Kompetenzen.

Fazit

Dem LRH geht es darum, dass eine Projektorganisation geschaffen wird, die der Herausforderung der Verwaltungsdigitalisierung als Ganzes gerecht wird. Diese Projektorganisation sollte nur vorübergehend bis zur vollständigen Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung eingerichtet werden. Bisherige Gremien nehmen zurzeit nur ausschnittweise Aufgaben und Befugnisse aus dem Gesamtportfolio der Verwaltungsdigitalisierung wahr.

Die innerhalb dieses temporären Organisationsmodells getroffenen Beschlüsse müssten für alle Bereiche und die weiteren Gremien verbindlich sein. Bisher entscheiden die Ressorts in ihren Digitalisierungsfragen selbstständig. Die Entscheidungen sind nicht mit Anforderungen anderer Ressorts abgestimmt, obwohl sie sich teilweise gegenseitig beeinflussen. Insgesamt sollen die Abläufe professioneller und verbindlicher werden. Aus Sicht des LRH ist dies die Grundvoraussetzung für eine umfassende und effektive Umsetzung der Ziele der Verwaltungsdigitalisierung in Niedersachsen.

7 Personal für die Verwaltungsdigitalisierung

Der Digitalisierungsprozess erfordert kurzfristig fachkundiges Personal in erheblichem Umfang im Programm DVN und in den Ressorts. Die Größenordnung sollte mindestens 100 VZE betragen. Es sollte soweit möglich aus dem Bestand bereitgestellt werden. Andernfalls kann die Verwaltungsdigitalisierung nicht im erwarteten Zeitraum gelingen.

In vielen Bereichen besteht in Deutschland ein Fachkräftemangel. Dies trifft insbesondere auch auf den Bereich der IT zu.⁷² Bei verschiedenen Prüfungen stellte der LRH fest, dass das erforderliche IT-Personal auch in vielen Bereichen der Landesverwaltung nicht vorhanden war und teilweise auch nicht gewonnen werden konnte. Dies zeigte sich u. a. bei seiner Prüfung des Landesamts für Steuern Niedersachsen (ehemals Oberfinanzdirektion). Aktuell sind bei dem Landesamt 66 Stellen für IT-Aufgaben unbesetzt.⁷³ Bei dem Projekt „IT2020“ im Schulbereich war ebenfalls ein Fachkräftemangel festzustellen.⁷⁴ Es gelang der Verwaltung in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft bisher grundsätzlich nicht, Fachpersonal in ausreichendem Maße anzuwerben. Dieses Problem stellt sich sowohl im Programm DVN selbst als auch bei der weiteren Verwaltungsdigitalisierung in den Fachressorts. Mit Blick auf andere notleidende Bereiche, z. B. die Steuerverwaltung, wäre schon bei der Programmplanung absehbar gewesen, dass Umsetzungsprobleme durch fehlendes eigenes Personal drohen.

Die Landesregierung reagierte nach heutigem Kenntnisstand auf dieses Defizit nicht angemessen. Sie legte beispielsweise erst Ende 2017

⁷² Studie „Fachkräfte für die digitale Transformation“ des Instituts der deutschen Wirtschaft, 11.06.2018, <https://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/alexander-burstedde-regina-flake-lydia-malin-dirk-werner-fachkraefte-fuer-die-digitale-transformation.html>, abgerufen am 09.12.2020.

⁷³ Landtag, Drs. 18/7897, Antwort der Landesregierung vom 10.11.2020 zur Kleinen Anfrage „Fragen zur Häufigkeit von Außen- bzw. Betriebsprüfungen der Finanzämter und zum Bereich IuK“, Antwort zu Frage 5.

⁷⁴ Landtag, Drs. 18/4000, Jahresbericht des LRH 2019, S. 147 ff.

den eigenen Studiengang Verwaltungsinformatik auf.⁷⁵ Dieser kombiniert Kenntnisse der Verwaltung und der Informatik für den Einsatz in der Verwaltung. Die Absolventen dieses Studiengangs hätten bereits früher dazu beitragen können, bestehende Defizite zu beseitigen und Lücken zu schließen. Niedersachsen hat mit der verspäteten Einrichtung wichtige Zeit verschenkt. Andere Länder haben die Bedeutung dieses Studiengangs schneller erkannt. So existiert dieser Studiengang an der Hochschule Hof in Bayern bereits seit dem Wintersemester 2001, also seit nunmehr fast 20 Jahren⁷⁶. In Sachsen-Anhalt existiert ein vergleichbarer Studiengang seit 2004, in Berlin seit 2007, beim Bund und in Sachsen seit 2012.

Der LRH sieht die Einrichtung des Studiengangs als zielführend, aber verspätet an. Zudem ist die Zahl der Studienplätze mit 35 für den bereits jetzt bestehenden Bedarf in der Landesverwaltung zu gering. Dies zeugt nicht von einer strukturierten Planung und einer Gesamtsteuerung, obwohl das Ministerium für Inneres und Sport sowohl für das Programm DVN als auch für die Konzeption des Studiengangs zuständig ist.

Der LRH sieht den Bedarf, dass die Landesregierung in Abstimmung mit den Hochschulen des Landes die Plätze für diesen Studiengang erheblich ausweitet. Allerdings kann auch ein zeitnahes Umsteuern nach Auffassung des LRH die bestehenden Defizite nicht rechtzeitig für die Bewältigung der aktuellen Aufgaben beseitigen. Bereits kurzfristig wird fachkundiges Personal in erheblichem Umfang für den Digitalisierungsprozess im Programm DVN und in den Ressorts benötigt. Dieses Personal muss die Bedarfe in den Bereichen Projektmanagement, Verwaltungsprozesse, Beschaffungswesen und IT abdecken.

⁷⁵ <https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/ausbildung/allgemeiner-verwaltungsdienst/stipendium-verwaltungsinformatik-beim-landes-niedersachsen--keine-graue-wand-150991.html>, abgerufen am 09.12.2020.

⁷⁶ <https://www.hof-university.de/studieninteressierte/studienangebot/verwaltungsinformatik-dipl.html>, abgerufen am 18.12.2020.

In seinem Jahresbericht 2008 empfahl der LRH⁷⁷ zum Projektmanagement in der Landesverwaltung u. a., Projekte von vornherein mit den nötigen personellen und finanziellen Ressourcen auszustatten. Die Landesregierung sagte daraufhin zu, neue Strukturen für Projektmanagerinnen und Projektmanager aufzubauen und hierfür Personal einzustellen.⁷⁸ Ziel sei, „die Ressorts selbst [zu ertüchtigen] [...], Projekte mit hoher Termintreue, sehr hoher Qualität und mit kurzen Laufzeiten durchzuführen“. Dies setzte die Landesregierung zunächst auch um und stellte vier VZE für die Aufgabe bereit. Zwischenzeitlich baute sie die Stellen jedoch wieder ab.

Der LRH sieht das von der Landesregierung erklärtermaßen in Aussicht genommene Modell, neue Strukturen für die Projektarbeit zu schaffen, als gescheitert an. Die zumindest zeitweise bestehende Personalnot in Leitungsfunktionen der Projekte und im Programm widerlegt den systematischen Aufbau von Ressourcen für Projektleitungen. Zudem gefährdet der Ressourcenmangel die Zielerreichung des Programms DVN sowie die weitere Verwaltungsdigitalisierung in den Ressorts. Somit steigt auch das Risiko, die gesetzlichen Fristen für die SDG-VO, OZG- und NDIG-Umsetzung nicht einhalten zu können.

Um den kurzfristigen Bedarf abzudecken, wird ersatzweise externes Personal eingesetzt. Dieses ist häufig kostenintensiv⁷⁹, nicht immer von ausreichender Qualität und ihm fehlt zudem in der Regel Verwaltungsfachwissen. Des Weiteren herrscht eine vergleichsweise hohe Fluktuation bei externen Kräften. Zielführender wäre es, wenn der Personalbedarf wenigstens zum großen Teil verwaltungsintern gedeckt werden könnte. So könnte Wissen in der Verwaltung genutzt, neu aufgebaut und auch gehalten werden.

⁷⁷ Landtag, Drs. 16/190, Jahresbericht des LRH 2008, S. 23.

⁷⁸ Landtag, Drs. 16/1005 vom 09.03.2009, Antwort der Landesregierung vom 06.03.2008.

⁷⁹ Ohne Berücksichtigung von Kostensteigerungen aufgrund von Projektumplanungen kalkulierten die Basisdienstprojekte im Jahr 2019 insgesamt rd. 44,3 Mio. € für den Einsatz externen Personals.

Die beste Lösung wäre, vorhandenes geeignetes Personal für die Mitarbeit bereitzustellen. Dies steht im Einklang mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit sowie der grundsätzlichen Auffassung des LRH, dass die Personalausgaben begrenzt und der Personalbestand reduziert werden müssen. Würde hilfsweise Personal mit entsprechender Befähigung am freien Markt für den Landesdienst angeworben und eingestellt werden, um den kurzfristigen sowie den zu erwartenden dauerhaften Mehrbedarf zu decken, wäre dies ohne eine Reduzierung an anderer Stelle nur unter eindeutigen Begrenzungen und Vorgaben vertretbar. Dieses Personal sollte vorrangig aus den in den Ressorteinzelplänen vorhandenen nicht ausgeschöpften Personalbudgets finanziert werden. In den Ressorts sind derzeit hunderte Planstellen nicht besetzt bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft. Außerdem können durch Personalabgänge freiwerdende Stellen zumindest temporär für den Verwaltungsdigitalisierungsprozess genutzt werden.

Eine Bereitstellung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten hält der LRH grundsätzlich nicht für erforderlich. Dies ließe sich nur dann rechtfertigen, wenn die Landesregierung klare Vorgaben trifft, die den Personaleinsatz zeitlich und inhaltlich fixiert und einen dezidierten Pfad für den späteren Abbau vorgibt, der vom Haushaltsgesetzgeber eindeutig nachvollziehbar und beeinflussbar sein sollte. Für den Bereich der Verwaltungsdigitalisierung wäre dies nach Auffassung des LRH eine vertretbare Ausnahme, weil sich die Verwaltungsdigitalisierung durch Effizienzsteigerungen auf Sicht rechnet und sich daher im Ergebnis selbst finanziert. Die dauerhafte Finanzierung des notwendigen Personals für die Verwaltungsdigitalisierung ist im Rahmen der demografischen Entwicklung oder über eine Gegenfinanzierung aus der „Digitalisierungsrendite“ zu erwarten. Somit könnten auch künftige Defizite verhindert werden. Hierfür hätte die ressortübergreifende Personalentwicklung des Ministeriums für Inneres und Sport bereits vor einiger Zeit ein Gesamtkonzept erstellen müssen. Dieses hätte es sodann in Abstimmung mit den Ressorts umsetzen können.

Aufgrund der Personaldefizite sind beispielsweise ca. 100 externe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Programm DVN eingesetzt.⁸⁰ Gleichwohl sind in den Projekten und der Programmleitung freie Stellen auch über einen längeren Zeitraum unbesetzt.

Der LRH hält den Einsatz externen Personals dann für sinnvoll, wenn

- es sich um den Einsatz für temporäre Aufgaben handelt,
- landeseigenes Personal trotz aller Bemühungen nicht zur Verfügung steht,
- der Einsatz wirtschaftlich,
- die Kostenkontrolle gewährleistet,
- ein Wissensübergang auf eigene Aufgabenträger gewährleistet und
- die Steuerung und Koordinierung der Aufgabenwahrnehmung durch landeseigenes Personal sichergestellt ist.

Der LRH ist der Auffassung, dass die sofortige Beseitigung der personalwirtschaftlichen Defizite ein zentraler Punkt ist, damit die Verwaltungsdigitalisierung erfolgreich sein kann. Das Ministerium für Inneres und Sport erkannte dies bereits vor über einem Jahr für das Programm DVN. Es bat die Ressorts, vorhandenes Personal für die Mitarbeit im Programm bereitzustellen. Die Ressorts lehnten dies aufgrund von eigenem Personalmangel jedoch ab. Möglicherweise mangelt es aber auch an der Prioritätensetzung.

Es ist zudem davon auszugehen, dass Personal dauerhaft in nennenswertem Umfang für Digitalisierungsprojekte in den Fachressorts benötigt wird. Durch einen höheren Digitalisierungsgrad wird der Bedarf noch verstärkt. Nach Ansicht des Ministeriums für Inneres und Sport besteht insbesondere Bedarf z. B. für OZG-Koordinatorinnen und -Koordinatoren, Prozessmanagerinnen und -manager, Experten für Fachfragen der Digitalisierung der Verwaltungen, die sogenannten „Digital

⁸⁰ Stand: Oktober 2020.

Experts“, Projektassistenz und Experten für das Management von Veränderungsprozessen, die sogenannten „Change Agents“.

Durch kurzfristige Umsteuerung in den Projekten und durch den Einsatz agiler Projektmanagementmethoden besteht das Risiko, dass sich der Personalaufwand erhöht. Bedingt durch eine weniger vorausschauende Planung und eher kurzfristige Reaktionen in den Projekten entstehen zusätzliche Risiken. Dies kann die Landesverwaltung im Rahmen ihrer Personalbewirtschaftung nicht abdecken. In der Folge kann dies zu größerer Abhängigkeit von externen Beratern führen.

Der LRH hat bereits in mehreren Prüfungen⁸¹ festgestellt, dass es wirtschaftlich ist, Ressourcen rechtzeitig und ausreichend bereitzustellen. Dadurch verkürzen sich Projektlaufzeiten und es entstehen Synergien. Auch eine mögliche Gegenfinanzierung durch Effizienzsteigerung könnte dann früher erwirtschaftet werden.

Der LRH fordert die Landesregierung daher auf, kurzfristig die notwendigen Prioritäten zu setzen und in einer konzertierten Aktion zeitnah aus dem Bestand Personal in einem erheblichen Umfang bereitzustellen. Andernfalls kann die Verwaltungsdigitalisierung nicht im erwarteten Zeitraum gelingen. Die Größenordnung sollte mindestens 100 VZE für die Verwaltungsdigitalisierung im Programm DVN und in den Ressorts betragen, vgl. Abschnitt 3.4.

Dass die Landesverwaltung in der Lage ist, auf außergewöhnliche Anforderungen durch Prioritätensetzung zu reagieren, hat die COVID-19-Pandemie gezeigt. Auch die Verwaltungsdigitalisierung ist eine Herausforderung, die mit den üblichen Umsetzungsmechanismen nicht zu bewältigen ist. Der vom LRH vorgeschlagene zusätzliche Personaleinsatz für diese Aufgaben erfordert keine neuen Stellen, sondern lediglich die Ausnutzung bestehender Möglichkeiten und eine konsequente

⁸¹ Vgl. Fn. 74 und 77.

Prioritätensetzung. Ein Großteil des zusätzlichen Personals wird voraussichtlich nur für einen begrenzten Zeitraum erforderlich sein.

Grundlagen sollten hierfür fundierte Ressourcenabschätzungen in den Projekten sein. Sofern kein Spezialwissen nötig ist, ist dieses Personal aus den Verwaltungsbereichen über eine strikte Prioritätensetzung bei der Aufgabenwahrnehmung bereitzustellen.

8 Finanzierung der Verwaltungsdigitalisierung

Der LRH sieht durch die Verwaltungsdigitalisierung erhebliche finanzielle Belastungen auf das Land zukommen, die künftige Haushalte in nicht kalkulierter Höhe treffen werden. Deshalb ist der Gesamtfinanzierungsbedarf kurzfristig zu ermitteln.

Durch effizientere Fachprozesse und Synergien werden künftig Personaleinsparungen möglich, die zur Gegenfinanzierung genutzt werden können. Ein Teil dieser „Digitalisierungsrendite“ sollte bereits bei der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2022 mittels kw-Vermerk⁸² festgeschrieben werden.

Maßnahmenfinanzierungsplan

Im Abschnitt 3.4 stellte der LRH die komplexe Finanzierungsstruktur der Verwaltungsdigitalisierung dar. Aktuell bildet der Maßnahmenfinanzierungsplan⁸³ mit Mitteln in Höhe von rd. 230 Mio. € für Projekte der Verwaltungsdigitalisierung einen erheblichen, aber vermutlich nicht ausreichenden Schwerpunkt. Davon sind rd. 140 Mio. € für Investitionen zur Bereitstellung der erforderlichen Basisinfrastruktur vorgesehen. Rd. 90 Mio. € verteilen sich zudem auf Einzelprojekte der Ressorts, die im weitesten Sinne mit dem Digitalisierungsprozess zu tun

⁸² Vgl. § 47 Abs. 1 LHO.

⁸³ 102. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 30.09.2020, Vorlage 310, Fortschreibung Maßnahmenfinanzierungsplan.

haben. Wie im Abschnitt 3.4 dargestellt, sind jedoch nicht alle zur Verwaltungsdigitalisierung notwendigen Projekte im Maßnahmenfinanzierungsplan aufgenommen.

Der LRH vermisst eine sachgerechte Prioritätensetzung bei der Auswahl der Projekte. Ein Beispiel sind die grundsätzlich nicht berücksichtigten OZG-Umsetzungsprojekte der Fachressorts. Vielmehr vermittelt die Berücksichtigung aller Ressorts mit jeweils wenigen Einzelprojekten den Anschein, dass die Mittel nach dem „Gießkannenprinzip“ ausgeschüttet wurden. Ein Gesamtkonzept ist auch hier nicht ersichtlich. Es ist zudem offensichtlich, dass vor der Aufnahme dieser Projekte in den Maßnahmenfinanzierungsplan eine Abstimmung mit anderen Projekten oder einer Gesamtstrategie zur Verwaltungsdigitalisierung nicht erfolgt ist.

Aus Sicht des LRH hätte bei der Auswahl der Projekte und bei der Zuordnung der Mittel eine klare Prioritätensetzung zugunsten der zentralen Anforderungen an den Verwaltungsdigitalisierungsprozess erfolgen müssen. Vorrangig wäre die Finanzierung des Programms DVN und die Digitalisierung der OZG-Verwaltungsleistungen der Ressorts gewesen. Darüber hinausgehende Bedarfe hätten lediglich nachrangig berücksichtigt werden dürfen.

Haushaltsrisiken

Die Finanzierung der Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung ist trotz hoher Investitionsmittel nicht sichergestellt. Die Mittel in Höhe von rd. 140 Mio. € decken lediglich die bisher absehbaren Investitionskosten im Programm DVN. Für den darüber hinausgehenden Finanzbedarf, beispielsweise für Betriebs- und Personalkosten, hat die Landesregierung bei der Haushaltsplanung für das Jahr 2021 keine ausreichende Vorsorge getroffen. Die Haushaltsansätze wurden weitgehend auf dem Niveau „vor DVN“ fortgeschrieben.

Der LRH hat die unzureichende Finanzierung bereits mehrfach thematisiert.⁸⁴ Das Finanzministerium machte gegenüber dem LRH deutlich, dass es sich nicht in der Verantwortung sehe, zusätzliche Haushaltsmittel bereitzustellen. Die Mehrbedarfe des Ministeriums für Inneres und Sport für zentrale Komponenten seien im Einzelplan 03 gegenzufinanzieren. Für die Finanzierungsbedarfe in den Fachressorts seien die dortigen Einzelpläne heranzuziehen. Eine zentrale Finanzierung weiterer Bedarfe durch das Finanzministerium oder eine Erhöhung der zentralen Ansätze beim Ministerium für Inneres und Sport sei nicht vorgesehen. Dieses Vorgehen verkennt, dass Vorhaben dieser Größenordnung neben einer Anschubfinanzierung im Bereich der Investitionen zunächst auch im Übrigen zu Mehrbedarfen führen. Bereits die Tatsache, dass künftig erheblich mehr technische Verfahren im dauerhaften Betrieb eingesetzt werden, bedingt zusätzliche Bedarfe in allen Bereichen. Dies betrifft Personalkosten, Betriebskosten, Sachausgaben und auch Investitionen.

Nicht berücksichtigt bei den Finanzbedarfen sind bisher auch Leistungen für andere Aufgabenträger, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, wie beispielsweise Kommunen, Anstalten, Stiftungen oder Kammern. Auch dies sollte die Landesregierung kurzfristig in ihre Finanzierungsüberlegungen einbeziehen.

Derzeit gibt es keinen konkreten Gesamtüberblick zum dargestellten kurzfristigen und dauerhaften Finanzierungsbedarf. Auch deshalb ist die haushaltsmäßige Vorsorge durch die Landesregierung unzureichend. Gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber fehlt die Transparenz über die mittel- und langfristigen Finanzierungsbedarfe. Die Berücksichtigung und Darstellung sämtlicher finanzieller Aufwendungen wäre für die Verwaltungsdigitalisierung förderlich, weil es Transparenz schafft. Ferner ermöglicht es eine sachgerechte Prioritätensetzung.

⁸⁴ Rede der Präsidentin des LRH, Landtag, Niederschrift über den öffentlichen Teil der 59. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 26.06.2019, S. 8, sowie Niederschrift über den öffentlichen Teil der 99. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 23.09.2020, S. 16.

Der LRH sieht bei der bisherigen Verfahrensweise erhebliche finanzielle Belastungen in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro für die Verwaltungsdigitalisierung auf das Land zukommen, die künftige Haushalte treffen werden. Diese Belastungen werden insbesondere für die Ertüchtigung und den Ersatz von Fachverfahren, die vollständige Umsetzung des Programms DVN sowie temporäre und dauerhafte Personalausgaben anfallen.

Sofern die oben genannten Bedarfe beispielsweise für die Umsetzung des Programms DVN bereits veranschlagungsreif sind, verstößt diese Vorgehensweise gegen den Grundsatz der Vollständigkeit sowie die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit. Der LRH geht davon aus, dass die Landesregierung künftig sämtliche Aufwendungen für die Verwaltungsdigitalisierung berücksichtigt und darstellt. Der LRH fordert zudem, ein kontinuierliches Monitoring einzurichten. Bei einem derartigen zentralen Prozess wie der Verwaltungsdigitalisierung mit einem solchen Finanzvolumen muss dies obligatorisch sein.

Den fehlenden Gesamtüberblick für Finanzierungsbedarfe und Ausgaben im Bereich der IT hat der LRH bereits mehrfach bemängelt⁸⁵. Der Haushaltsgesetzgeber hat sich dem Grunde nach dieser Kritik angeschlossen⁸⁶. Die Landesregierung hat darauf allerdings bisher nicht in der erforderlichen Art und Weise reagiert. Die Schwierigkeiten des fehlenden Gesamtüberblicks, des fehlenden Finanzierungskonzepts sowie der fehlenden Kompetenz- und Finanzbündelung im Rahmen des Verwaltungsdigitalisierungsprozesses verdeutlichen erneut: Eine zentrale Veranschlagung nach dem Beispiel anderer Bundesländer ist erforderlich, um über die Haushaltsmittel eine effektive Steuerung der IT und der Verwaltungsdigitalisierung zu erreichen. Neben der Einrich-

⁸⁵ Landtag, Drs. 17/1570, Jahresbericht des LRH 2014, S. 162, „Was kostet die IT?“ und Landtag, Drs. 18/4000, Jahresbericht des LRH 2019, S. 234, „Kosten der IT“.

⁸⁶ Plenarprotokoll 17/45 vom 25.09.2014, S. 4124 bis 4128, nebst Anlage Drs. 17/1991 (Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 17.09.2014, Nr. 49) und Plenarprotokoll 18/60 vom 25.10.2019, S. 5532 bis 5537, nebst Anlage Drs. 18/4745 (Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 02.10.2019, Nr. 38).

tung eines eigenen Einzelplans für IT-Ausgaben käme auch die Veranschlagung aller Mittel in einem vorhandenen oder neu einzurichtenden Kapitel in einem vorhandenen Einzelplan in Betracht. Der LRH erwartet, dass es dadurch gelingt, alle Bedarfe insgesamt darzustellen, zu bündeln und so auch eine zielgerichtete Steuerung des Gesamtprozesses der IT wie auch der Digitalisierung der Verwaltung zu erreichen.

Kurzfristige Belastung - langfristige Synergieeffekte

Die Ausstattung der Projekte mit ausreichenden personellen Ressourcen steht aus, vgl. Abschnitt 7. Mit dem Kabinettsbeschluss zum Handlungsplan „Digitale Verwaltung und Justiz“ sowie zum Programm DVN stellt die Landesregierung fest, dass „den langfristig erwarteten und zu gegebener Zeit zu erbringenden Einsparungen kurzfristig finanzielle und personelle Mehrbedarfe gegenüber stehen“.

Ein dauerhafter Mehrbedarf beim Personal insgesamt ist bei durchgehend digitalisierten Verwaltungsprozessen nicht zu erwarten. So geht die Bundesregierung nach dem Fortschrittsbericht 2017 zum eigenen Fachkräftekonzept davon aus, dass durch die Digitalisierung im Basisszenario bis zum Jahr 2030 rd. 372.000 Stellen in den Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen entbehrlich werden. Im Szenario einer beschleunigten Digitalisierung wird sogar mit 427.000 Stellen gerechnet.⁸⁷

Auch der LRH geht von künftigen Einsparungen, einer „Digitalisierungsrendite“, aus. Fachprozesse können mithilfe moderner Technik deutlich effizienter gestaltet werden. Möglicherweise kommen sogar automatisierte Entscheidungen durch künstliche Intelligenz in Betracht. Der LRH geht davon aus, dass durch effizientere Fachprozesse künftig Personaleinsparungen möglich werden, die auch den Folgen des demografischen Wandels entgegenkommen. Der Umfang der Personaleinsparung ist derzeit jedoch noch ungewiss. Nach Erreichen des

⁸⁷ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Fortschrittsbericht 2017 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Stand: August 2017, S. 57.

Wirkbetriebs ist dieser jeweils durch eine Personalbedarfsbemessung zu ermitteln. Die zu erwartenden Synergien können mittel- und langfristig die Gegenfinanzierung der derzeit erforderlichen Anschubfinanzierungen sicherstellen. Wenn die Verwaltungsdigitalisierung allerdings unvollständig bleibt, kann die „Digitalisierungsrendite“ nicht eintreten. Der finanzielle und personelle Mehrbedarf bliebe dann dauerhaft ohne Gegenfinanzierung. Der LRH fordert deshalb, dass die Verwaltungsdigitalisierung ganzheitlich gedacht und vollständig durchgeführt wird. Ergänzend schlägt der LRH vor, bereits jetzt einen Teil der „Digitalisierungsrendite“ mittels kw-Vermerk zu vereinbaren. Ein Beispiel für ein solches Vorgehen ist der Wegfall von 105 Planstellen unbestimmter Wertigkeit in der Justiz zur anteiligen Finanzierung des Programms eJuNi.⁸⁸

Die Landesregierung geht für das Jahr 2021 von Gesamtausgaben für die IT in Höhe von rd. 556 Mio. € aus.⁸⁹ Der LRH erwartet allerdings durch den Digitalisierungsprozess gegenüber heute einen Aufwuchs an unbedingt notwendiger technischer Infrastruktur. Diese muss den steigenden Anforderungen, z. B. an die IT-Sicherheit, genügen. Aus diesem Grund ist mit erheblich steigenden jährlichen Betriebs- und Unterhaltungsausgaben zu rechnen. Zudem werden in den nächsten Jahren weiterhin viele Digitalisierungsprojekte erforderlich sein, um sämtliche Verwaltungsprozesse zu transformieren.

Wie unter den Haushaltsrisiken dargelegt, fordert der LRH die Landesregierung daher auf, kurzfristig den künftigen Gesamtfinanzierungsbedarf zu ermitteln, der folgende Positionen umfassen muss:

- Zentrale Investitionsbedarfe,
- Investitionsbedarfe der Ressorts,
- dauerhafte Betriebsausgaben,
- kurzfristige und langfristige Personalausgaben sowie

⁸⁸ Vgl. Haushaltsplan 2015, Haushaltsvermerk Nr. 5 zum Beschäftigungsvolumen beim Einzelplan 11, Kapitel 11 01.

⁸⁹ 101. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 30.09.2020, Vorlage Nr. 309, Unterrichtung des Ausschusses über die Kosten der IT.

- künftige Ersatzbeschaffungen.

Dieser Bedarf ist fortan mit der gebotenen Priorität in den kommenden Haushaltsaufstellungsverfahren und in der Mittelfristigen Planung zu berücksichtigen. Nur dann ist gewährleistet, dass der Haushaltsgesetzgeber alle erforderlichen Informationen erhält, um sein Budgetrecht ausüben zu können. So würde sichergestellt, dass benötigte Haushaltsmittel zeitgerecht zur Verfügung stehen und dass eine Gesamtsteuerung der Verwaltungsdigitalisierung möglich wird.

Dr. von Klaeden

Senftleben

Palm

Vollmer

Markmann

Dr. Lantz