

Unterrichtung

Hannover, den 04.05.2023

Niedersächsischer Landesrechnungshof

**Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO:
„IT in Niedersachsen – Denn sie tun nicht, was sie wissen...“**

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

gemäß § 88 Abs. 2 LHO übersenden wir **anliegend** unsere Beratende Äußerung „IT in Niedersachsen - Denn sie tun nicht, was sie wissen...“.

Die Landesregierung erhält die Beratende Äußerung mit gesondertem Schreiben.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sandra von Klaeden



Beratende Äußerung
gemäß § 88 Abs. 2 LHO

**IT in Niedersachsen –
Denn sie tun nicht, was sie wissen...**

Übersandt an

- Niedersächsische Landesregierung
- Niedersächsischer Landtag

Hildesheim, 21.04.2023

Az.: 02921-1.1-3-21/04

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung	3
2	Kernbotschaften	4
3	Gesetzesverstöße trotz Ansage.....	5
4	Systemwechsel dringend gefordert.....	11
5	Erforderliche Führungskultur für heute und morgen	17
6	Auf halber Strecke geht die Puste aus	20
7	„Generalüberholung“ der Landesverwaltung	24
8	Macht der Externen – Wer ist der Herr im eigenen Hause?	28
9	Wie weiter mit den IT-Dienstleistern?.....	33
10	Fazit: Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung nicht gefährden.....	36

1 Vorbemerkung

Die Digitalisierung ist „nicht nur eine wirtschaftliche Sprunginnovation, sondern auch eine Kulturrevolution für Information, Kommunikation und unseren Alltag insgesamt. Wir erleben eine grundlegende Veränderung unseres Lebens – in vielerlei Hinsicht und so gut wie gleichzeitig. Oder, um es literarisch auszudrücken: die Zeit ist aus den Fugen.“¹ So die Worte des Ministerpräsidenten Weil beim Epiphanius-Empfang 2023.

Diese Revolution betrifft auch die öffentliche Verwaltung. Einfache Antragstellung und schnelle Bearbeitung durch Digitalisierung werden wie selbstverständlich von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen erwartet.

Die Digitalisierung einer Landesverwaltung erfordert eine präzise Steuerung. Diese gelang Niedersachsen bislang nicht, wie das Scheitern der OZG-Umsetzung belegt. Die Landesregierung leitete zwar die Verwaltungsdigitalisierung ein – mit dem Handlungsplan Digitale Verwaltung und Justiz und dem Programm DVN sowie weiteren Projekten des Masterplans Digitalisierung. Die Programmverantwortlichen sind motiviert und engagiert. Es fehlen jedoch ein klares Mandat sowie ressortübergreifende Entscheidungsbefugnisse und damit eine stringente Steuerung im Landesinteresse.

Dieser Bericht zeigt Entwicklungen und Optimierungsmöglichkeiten in den Aufgabenbereichen der Informationstechnologie (IT) sowie der Verwaltungsdigitalisierung auf. Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) leistet damit erneut einen beratenden Beitrag (§ 88 Abs. 2 LHO), um den festgestellten Steuerungsdefiziten entgegenzuwirken.²

¹ Rede beim Neujahrsempfang der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers, Wiedergabe in Rundblick Nr. 001 vom 09.01.2023, S. 3.

² Zuletzt: Drs. 18/8635, LRH, Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“ vom 12.01.2021 und „Handlungsempfehlungen des LRH zu Beginn der 19. Wahlperiode“ vom 14.10.2022.

2 Kernbotschaften

1. Verwaltungsdigitalisierung in Niedersachsen – der Handlungsbedarf ist auch im Jahr 2023 groß.
2. Den Verantwortlichen in Niedersachsen gelang es nicht, die Vorgaben des OZG und der SDG-VO zu erfüllen.³ Besserung ist nicht in Sicht (siehe Abschnitt 3).
3. Die aktuelle Steuerungs-Struktur in der Landesverwaltung für Aufgaben der IT und der Verwaltungsdigitalisierung ist unsystematisch und zergliedert. Entscheidungen im Landesinteresse werden so verhindert. Das Land muss hieraus Konsequenzen ziehen und radikal umsteuern: Ein Systemwechsel der Steuerungsstrukturen ist unabdingbar (siehe Abschnitt 4).
4. Eckpfeiler hierfür sind:
 - die Steuerungs- und Entscheidungsstruktur für IT-Aufgaben und für Verwaltungsdigitalisierung zentral und ressortübergreifend bündeln (siehe Abschnitt 4 und 6),
 - Aufgaben, Prozesse und Strukturen für die digitale Transformation anpassen (siehe Abschnitt 7),
 - IT-Maßnahmen priorisieren (siehe Abschnitt 6 und 7),
 - ein Veränderungsmanagement etablieren, um die Beschäftigten einzubeziehen und zu motivieren (siehe Abschnitt 5),
 - den Einsatz externer Berater begrenzen und eigene IT-Kompetenzen weiter aufbauen (siehe Abschnitt 8),
 - die künftige Rolle der IT-Dienstleister klar definieren (siehe Abschnitt 9) und
 - die IT-Finanzierung zentralisieren (siehe Abschnitt 6).

³ Onlinezugangsgesetz (OZG) und EU-Verordnung über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen (SDG-VO).

3 Gesetzesverstöße trotz Ansage

Die vom Bundesgesetzgeber geforderte OZG-Umsetzung ist deutlich gescheitert. Mit dem Digitalisierungsrückstand werden auch die weiteren Anforderungen der EU-Verordnung zur Schaffung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zur Verwaltung in der EU – „Single Digital Gateway“ – (SDG-VO)⁴ nicht fristgerecht umgesetzt werden können.

Bundesweite Entwicklung

Das Onlinezugangsgesetz (OZG)⁵ aus dem Jahr 2017 verpflichtet Bund, Länder und Kommunen ab dem 01.01.2023 sämtliche Verwaltungsleistungen digital über ein zentrales Online-Portal anzubieten. Die insgesamt über 6.000 Verwaltungsleistungen wurden zu 575 Leistungsbündeln (sogenannte OZG-Leistungen) zusammengefasst und für die Umsetzung auf 14 Themenfelder aufgeteilt.

Aufgrund der zeitlichen und finanziellen Herausforderungen stellte der Bund im Jahr 2020 insgesamt 1,4 Mrd. € bereit, um die Online-Dienste nach dem „Einer für Alle/Viele“ (EfA)-Prinzip beschleunigt zu entwickeln. Generell sollen diese Dienste allen Ländern zur Verfügung stehen. Von diesen Geldern sind nach Ende der Bindungsfrist zum 31.12.2022 etwa 700 Mio. € verfallen. Im Mai 2022 beschloss der Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern (IT-Planungsrat) wegen weiterer Verzögerungen den sogenannten OZG-Booster. Mit einer Konzentration auf wenige Leistungen hoffte der IT-Planungsrat, damit wenigstens 35 priorisierte OZG-Leistungen noch im Jahr 2022 verfügbar zu machen.

⁴ 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.

⁵ Vom 14.08.2017, BGBl. I S. 3122, 3138, zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28.06.2021, BGBl. I S. 2250.

Auch der OZG-Booster verfehlte seine Ziele deutlich. Am 10.11.2022 stellte der IT-Planungsrat fest, dass lediglich zwei Leistungen im Sinne des OZG (Anträge nach dem BAföG sowie für Corona-Überbrückungshilfen) verfügbar waren.⁶ Die flächendeckende Verfügbarkeit weiterer Leistungen bis Jahresende war unrealistisch – was sich bestätigte.

Die Gründe für das bisherige Scheitern der OZG-Umsetzung sieht auch der Nationale Normenkontrollrat in komplizierten Abstimmungsstrukturen, fehlenden Schnittstellen und Plattformen oder einem ungenügendem Datenaustausch.⁷

Umsetzungsmängel auch in Niedersachsen

Die Landesregierung beschloss am 18.09.2018 die Umsetzung des OZG im Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ (DVN). Das Programm ist beim Innenministerium angesiedelt und hat seit dem Jahr 2018 diverse Veränderungen und Personalwechsel erfahren.

Der Bund stellte im Jahr 2018 die OZG-Informationsplattform⁸ bereit, um den Fortschritt der OZG-Umsetzung abzubilden. Die Plattform lieferte jedoch keine aussagekräftigen Daten, sondern „beschönigte“ nach Aussage des Bundesrechnungshofs den Fortschritt.⁹ Ein verwertbarer Überblick fehlte. Die Leitung des Programms DVN begann daher im Frühjahr 2022, mit externer Unterstützung eine eigene Datenbank zum Umsetzungsfortschritt aufzubauen. Diese bezieht laufend Daten aus der OZG-Informationsplattform des Bundes, dem Bürger- und Unternehmensservice Niedersachsen (BUS) sowie von den Fachressorts.

⁶ Siehe Link zum IT-Planungsrat – Priorisierte EfA-Leistungen, abgerufen am 13.01.2023.

⁷ Vgl. Link zum Jahresbericht 2022 des Nationalen Normenkontrollrats, S. 33 f., abgerufen am 03.01.2023.

⁸ Link zur OZG-Informationsplattform (Registrierung und Anmeldung erforderlich), abgerufen am 09.02.2023.

⁹ Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Ergänzungsband – vom 05.04.2022, S. 26: „Verwaltungsdigitalisierung: BMI beschönigt Fortschritt“.

Das System befand sich im Januar 2023 immer noch im Aufbau und hatte somit nur einen eingeschränkt belastbaren Datenbestand. Problematisch ist zudem, dass der BUS nicht sämtliche Daten der Kommunen enthält und durch manuelle Dateneingaben Inkonsistenzen entstanden. Auch hinkt die manuelle Datenpflege hinterher. Dennoch ist das System die einzige Datenquelle für einen landesweiten Überblick über die OZG-Umsetzung in Niedersachsen. Die Datenbank¹⁰ zeigt, dass bei 6.913 Einzelleistungen¹¹ nur für 333, d. h. 5 % aller Leistungen, die geforderte vollständig digitale Abwicklung – einschließlich aller Nachweise und der Möglichkeit, den Bescheid elektronisch zu empfangen –¹² angestrebt oder erreicht war.

Das bedeutet aber nicht, dass diese digitalisierten Leistungen schon für alle Bürgerinnen und Bürger in Niedersachsen verfügbar wären. Die Übernahme durch die Kommunen hinkte teilweise weit hinterher. Lediglich 501 unterschiedliche Leistungen¹³ (7 %) – oftmals nicht vollständig digitalisiert – waren als produktiv im Einsatz gemeldet, davon 287 (4 %) bei mehr als einer Kommune.

Ein etwas besseres Bild ergibt sich mit Blick auf das Themenfeld „Gesundheit“, für das Niedersachsen die Umsetzung übernommen hat. Für 20 der geforderten 56 Einzelleistungen (36 %) waren Online-Dienste im Einsatz – auch diese allerdings nicht flächendeckend.

Die Verantwortlichen können sich somit auch nach fünf Jahren nur einen eingeschränkten Überblick zum Umsetzungsstand verschaffen.

¹⁰ Stand 09.01.2023.

¹¹ Siehe Link zu den Leistungen des OZG-Umsetzungskatalogs des Bundes (Registrierung und Anmeldung erforderlich), abgerufen am 08.02.2023.

¹² OZG-Reifegrad 3 oder 4.

¹³ In der Zahl von 501 enthalten sind auch Verwaltungsleistungen, die nicht vollständig digital abgewickelt werden können (Online-Dienste mit OZG-Reifegrad kleiner 3).

Kommunen nicht angemessen unterstützt

Darüber hinaus hat das Land die Kommunen, bei denen der Hauptteil der Online-Dienste eingesetzt werden muss, zu spät und nur unzureichend unterstützt.¹⁴

Diese Feststellung untermauerte auch die mehrjährige Projektreihe „Digitales Rathaus“ der überörtlichen Kommunalprüfung. Diese befragte und begleitete seit März 2021 in Summe 30 Kommunen bzgl. ihrer Arbeiten zur OZG-Umsetzung. Die fehlende Unterstützung wurde insbesondere mit unklaren finanziellen Rahmenbedingungen sowie fehlenden technischen Anforderungen zur Nachnutzung beschrieben.¹⁵

Zu lange konzentrierte sich Niedersachsen auf Einzelaspekte. Im Ergebnis etablieren sich diverse Insellösungen und Parallelentwicklungen. Das betrifft insbesondere die kommunale Ebene. Aus der Datenbank des Landes ergibt sich: 1.405 Einzelleistungen der Kommunen, für die bereits der Digitalisierungsprozess läuft, sollen nach dem Prinzip „Einer für Alle“ angeboten werden. 339 Leistungen und damit annähernd ein Fünftel sollen jedoch unabhängig von EfA-Angeboten realisiert werden. Der auch aus Sicht des LRH sinnvolle Ansatz, die Leistungen grundsätzlich zentral und für Alle zur Nachnutzung umzusetzen, ist insoweit schon gescheitert.

¹⁴ Link zu NST-N Nachrichten Heft 2/2022, S. 15 (Abruf am 28.03.2023).

¹⁵ Vgl. Link zum Projektbericht Digitales Rathaus Bericht 1 und Link zum Projektbericht Digitales Rathaus Bericht 2.

OZG 2.0

Aktuell befindet sich die Überarbeitung des OZG 2.0 in der Abstimmung.¹⁶ Demnächst soll das Bundeskabinett darüber befinden. Der Gesetzentwurf wird deutlich kritisiert.¹⁷

Festzuhalten ist: Der Gesetzentwurf enthält nach der verfehlten OZG-Umsetzung zum 01.01.2023 keine neue Umsetzungsfrist. Stattdessen soll die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen zur Daueraufgabe werden. Das nimmt den Akteuren den Druck bei der immer noch nicht erfolgten Umsetzung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen. Zwar enthält das Änderungsgesetz wichtige Weichenstellungen wie die verpflichtende Einführung des zentralen „Bürgerkonto Bund“. Es fehlen jedoch ein klares Zielbild für die digitale Verwaltung, konkrete Finanzierungszusagen und verbindliche Vorgaben für ein Architekturmanagement. Auch sind keine messbaren Erfolgsfaktoren – statt einer konkreten Frist zur Umsetzung – definiert, um den Fortschritt bei der Verwaltungsdigitalisierung transparent zu machen. Ohne diese Erfolgsfaktoren ist weiter in Frage zu stellen, ob das Ziel einer digitalen Verwaltung erreicht wird.

EU-Verordnung zur Schaffung eines einheitlichen digitalen Zugangs zur Verwaltung in der EU

Die SDG-VO verfolgt auf EU-Ebene dasselbe Ziel wie das OZG in Deutschland: Das Angebot der Verwaltungen soll digital, bürgernah

¹⁶ Stand 13.01.2023.

¹⁷ Link z. B. zum Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des OZG sowie weiterer Vorschriften, abgerufen am 20.02.2023,
Link zur BDI-Stellungnahme zur Änderung des OZG, abgerufen am 20.03.2023,
Link zur VITAKO-Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften“, abgerufen am 20.03.2023,
Link zur Stellungnahme Bitkom e. V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des OZG sowie weiterer Vorschriften, abgerufen am 20.03.2023.

und nutzerfreundlich über ein einziges Portal verfügbar sein. Informationen zur öffentlichen Verwaltung und deren Verfahren auf nationalen Internetseiten sollten nach der SDG-VO bereits zum 12.12.2020 zur Verfügung stehen. Bereits diese Verpflichtung hielt Deutschland nicht ein.

Zum 12.12.2023 sollen zudem die wichtigsten Verwaltungsleistungen¹⁸ in allen Mitgliedstaaten der EU vollständig digital angeboten werden. Diese Online-Dienste sind an ein europaweites System zum grenzüberschreitenden und automatisierten Austausch von Nachweisen zwischen Behörden anzuschließen, damit Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen ihre Nachweise nur einmal bereitstellen müssen (sogenanntes Once-Only-Prinzip). Mit der vollständigen OZG-Umsetzung sollten auch die Voraussetzung geschaffen werden, um die Anschlussverpflichtung der SDG-VO zu erfüllen. Nachdem der erste Schritt misslang, ist auch das Einhalten dieser SDG-VO-Frist deutlich gefährdet.

Fazit

Das Scheitern der OZG-Umsetzung in Niedersachsen zeigt exemplarisch die Unzulänglichkeit der bisherigen Verwaltungsdigitalisierung insgesamt – in diesem Fall sogar als Verstoß gegen geltendes Recht.

¹⁸ Siehe Anhang II zur SDG-VO und Leistungen aus vier Richtlinien (2005/36/EG, 2006/123/EG, 2014/24/EU und 2014/25/EU), z. B. „Entscheidung über den Antrag auf Anerkennung von akademischen Diplomen oder Prüfungszeugnissen“ und „Nachweis über die Eintragung in das Geburtenregister oder Geburtsurkunde“.

4 Systemwechsel dringend gefordert

Radikale Veränderungen sind notwendig. Die bestehende Steuerungsstruktur für die IT mit starken Ressorts und einem CIO ohne ausreichende Kompetenzen konnten den Anforderungen nicht gerecht werden.

Stellenwert der IT und der Verwaltungsdigitalisierung

Während die Landesregierung in der 17. Wahlperiode die Themen IT und Digitalisierung weitgehend ausgeklammert hatte¹⁹, errichtete der Landtag auf Initiative der Landesregierung in der folgenden Legislatur²⁰ das Sondervermögen „Digitalisierung“.²¹ Für die aktuelle 19. Wahlperiode erwähnte der Ministerpräsident die Verwaltungsdigitalisierung in seiner Regierungserklärung lediglich in einem Satz.²²

Die Landesregierung vergibt damit aus Sicht des LRH die Chance, gleich zu Beginn der neuen Legislaturperiode die Verwaltung in Niedersachsen durch eine zielorientierte digitale Transformation zukunftsfest aufzustellen. Sie hat sich bisher für ein „Weiter so“ entschieden. Das reicht nicht aus, denn auf diese Weise sind sowohl eigene als auch gesetzliche Ziele nicht zu erreichen. Aus Sicht des LRH hätte allein das weitgehende Scheitern der fristgerechten OZG-Umsetzung im Land zu einer strategischen Grundsatzentscheidung mit radikaler Umsteuerung durch die Landesregierung führen müssen. Weitere Ergebnisse aus Prüfungen des LRH zu Fragen der IT und der Verwaltungsdigitalisierung in den vergangenen Jahren untermauern diese Forderung:

¹⁹ Stenografischer Bericht über die 1. Sitzung der 17. Wahlperiode am 19.02.2013.

²⁰ Stenografischer Bericht über die 2. Sitzung der 18. Wahlperiode am 22.11.2017, S. 37.

²¹ Gesetz über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“ vom 20.06.2018, Nds. GVBl. S. 120.

²² Stenografischer Bericht über die 1. Sitzung der 19. Wahlperiode am 08.11.2022, S. 26.

- Vorzufinden ist immer noch eine ausgesprochen heterogene IT-Systemlandschaft. Dies gilt sowohl für Server, Client-Computer und eingesetzte Software. Das Land führte die Administration zwar für große Verwaltungsbereiche, beispielsweise für die Justiz und die Polizei, zusammen, von den einst formulierten Zielen²³ ist die Landesregierung jedoch weit entfernt. Niedersachsens Weg der Heterogenität ist nicht erfolgreich – im Gegenteil.
- Die IT-Strategie des Landes erfüllt nicht alle Anforderungen, bleibt ungenau und unverbindlich.
- Das Land hat bis heute keine verbindliche und einheitliche IT-Architektur, die diesen Namen verdient. Eine IT-Architektur setzt Standards für die Hard- und Software. Neben Vorgaben für Infrastrukturen (z. B. Netzwerke, Speicher) und Anwendungen (z. B. Fachverfahren, Kommunikation, Bürosoftware) definiert sie auch Regeln für Schnittstellen. Somit ist sie elementar für eine leistungsfähige und gleichsam wirtschaftliche IT. Maßstab für das Handeln der Ressorts ist demzufolge jeweils nur der eigene Verwaltungsbereich – „Inseldenken“ ist die Folge.
- In den unterschiedlichen Verwaltungsebenen sind viele zum Teil veraltete Systeme im Einsatz. Die SDG-VO, das OZG und das NDIG²⁴ fordern das Zusammenwirken dieser Systeme. Die vorhandenen Strukturen und Systeme müssen mit großem Aufwand ertüchtigt werden, z. B. über nachträgliche und herstellerspezifische Schnittstellen. Sofern dieses Gesamtsystem technisch überhaupt funktionieren kann, muss es aufwendig gepflegt werden. Dies ist offensichtlich unwirtschaftlich.

²³ Zuletzt Ziele zur Serverkonsolidierung und Client-Betreuung in der IT-Strategie „Digitale Verwaltung 2025“ vom 02.09.2016.

²⁴ Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit vom 24.10.2019, Nds. GVBl. S. 291.

- In dieser heterogenen Systemlandschaft halten und pflegen die Behörden ihre Daten individuell. Das führt zwangsläufig zu Dateninkonsistenzen – das Aus für eine darauf aufbauende Verwaltungsdigitalisierung.
- Auch Behörden sind erheblichen Sicherheitsrisiken ausgesetzt. Dies bedingt, dass IT-betreibende Stellen technische und organisatorische Maßnahmen zu veranlassen haben, um Risiken zu minimieren. Eine angemessene Informationssicherheit ist, auch im Hinblick auf andere Stellen im Landesdatennetz, zu gewährleisten.²⁵ Während der Emotet-Angriffe²⁶ beschloss der Niedersächsische IT-Planungsrat die kurzfristige Umsetzung von Sicherheitsmaßnahmen binnen zwei Tagen. Nach einem Jahr war festzustellen, dass lediglich vier von 44 Stellen diese Maßnahmen realisierten. Damit bestand das inakzeptable Risiko für die IT-Sicherheit im Sicherheitsverbund des gesamten Landesdatennetzes über einen langen Zeitraum.
- Behörden und Dienststellen beschaffen IT-Ausstattung in beträchtlichem Umfang an zentralen IT-Beschaffern vorbei, trotz anders lautender Verpflichtung. Zudem fördern individuelle Produktwünsche den Wildwuchs und verhindern die notwendige Standardisierung.

Rückblick – ein Rückschritt

Die Landesregierung hatte den Handlungsbedarf zunächst selbst erkannt. Sie beabsichtigte, die gewachsenen heterogenen Strukturen im Zuge der Verwaltungsmodernisierung zu überwinden.²⁷ Es gelang ihr,

²⁵ § 13 Abs. 1 Satz 3 NDIG.

²⁶ Emotet ist eine Familie von Computer-Schadprogrammen, die mit Hilfe von Links zu Schadcode oder Makroviren Windows-Systeme infiziert.

²⁷ Link zum Internetauftritt des Innenministeriums „Strategische Neuausrichtung des Einsatzes der IT in der Niedersächsischen Landesverwaltung“ begonnen im Jahr 2005, abgerufen am 08.02.2023.

formal eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen den Ressorts und einer oder einem IT-Bevollmächtigten der Landesregierung (Chief Information Officer – CIO) herzustellen. Dabei war Konsens, dass die Ministerien und nachgeordneten Bereiche die Fachanwendungen („vertikale Anwendungen“) und deren Entwicklung verantworten. Der IT-Infrastrukturbetrieb sowie der Betrieb querschnittlicher Anwendungen (z. B. die Bürokommunikation) sollten zentral erbracht und gesteuert werden. Demzufolge verankerte die Landesregierung beim CIO eine Gesamtverantwortung für den IT-Einsatz in der niedersächsischen Landesverwaltung auf Basis der von der Landesregierung gefassten Beschlüsse.

Die Landesregierung setzte diese Kompetenzabgrenzung jedoch nicht konsequent um. Im Gegenteil: Die Ressorts reklamierten die Steuerungskompetenz für den IT-Einsatz wieder für sich, auch über ursprünglich gefasste Beschlüsse der Landesregierung hinaus. Die Landesregierung reduzierte daraufhin die Befugnisse des CIO auch formal. Im Jahr 2012 beschränkte sie seine Steuerungskompetenzen auf die Netzinfrastruktur und zentrale IT-Infrastrukturkomponenten. Seit dem Jahr 2019 billigt das NDIG²⁸ dem CIO neben besonderen Aufgaben der Krisenintervention²⁹ lediglich Koordinierungsfunktionen zu. Dies nachdem der ursprüngliche Diskussionsentwurf des NDIG noch umfangreiche Steuerungskompetenzen für den CIO vorsah.

Das ist zu wenig. Die Landesregierung versäumte es schon damals, zentral und ressortübergreifend die erforderliche Entscheidungsstruktur zu schaffen, die für eine effiziente IT-Steuerung und erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung erforderlich ist.³⁰

²⁸ § 2 NDIG.

²⁹ § 16 NDIG.

³⁰ Vgl. Fn. 2, Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“, S. 40 f. sowie Jahresbericht 2021, S. 73, „Erheblicher Zeitverzug beim Programm Digitale Verwaltung in Niedersachsen“.

Systemwechsel der Steuerungsstrukturen unabdingbar

Seit der Einführung der CIO-Rolle sind annähernd 20 Jahre vergangen. Die Landesregierung erhöhte allein ihre IT-Ausgaben von seinerzeit jährlich rd. 236 Mio. €³¹ auf rd. 589 Mio. €³². Dennoch verfehlte sie gesetzliche Anforderungen und ihre eigenen Ziele in großem Stil. Ursächlich hierfür ist insoweit auch das in Niedersachsen gelebte System mit starken Ressortinteressen und einem CIO ohne ausreichende Steuerungs- und Entscheidungsbefugnis. Die fortschreitende Verwaltungsdigitalisierung sowie die gesetzlichen Anforderungen von OZG, NDIG und SDG-VO kamen hinzu.

Die IT-Aufgaben haben seit ihrer Entstehung dramatisch an Bedeutung gewonnen, sodass Betrieb und Steuerung nur aus einer eingegengten Ressortperspektive weder zielführend noch wirtschaftlich sind. Inzwischen stellen die IT-Aufgaben eine besondere Fachaufgabe dar. Entscheidungen in der IT bedürfen grundsätzlich einer von fachlichen Anforderungen losgelösten und ressortübergreifenden Betrachtung. Sie müssen einem übergeordneten Landesinteresse folgen. Der lange geltende Grundsatz, die IT müsse der Fachaufgabe folgen, kann zumindest hinsichtlich der grundlegenden Ausrichtung der IT keinen Bestand mehr haben. Dies bedeutet nicht, dass die fachlichen Belange der jeweiligen Verwaltung unberücksichtigt bleiben sollen. Die Anforderungen der Fachverwaltungen müssen sich jedoch in eine IT-Gesamtarchitektur für das Land einfügen. Dabei kann es sinnvoll und wirtschaftlich sein, sich in IT-Verbänden zu engagieren und die Anforderungen daraus zu beachten (vgl. Abschnitt 9).

Der LRH hält daher eine Neujustierung der Kompetenzen und Steuerungsbefugnisse innerhalb der Landesregierung für unausweichlich.³³

³¹ Im Jahr 2005.

³² Für das Jahr 2022; 2023: 584 Mio. €, Vorlage 407 „Unterrichtung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen über Kosten der IT“, beraten am 29.09.2021.

³³ U. a. Link zur Beratenden Äußerung „Strategische Neuausrichtung der Informationstechnik in der Landesverwaltung“.

Erforderlich ist eine Gesamtsteuerung für IT und Verwaltungsdigitalisierung, die das Landesinteresse abbildet.

Andere Länder – andere Sitten

Der Landtag Mecklenburg-Vorpommerns beschloss beispielsweise aktuell ein Gesetz zur Optimierung der IT-Landschaft in der Landesverwaltung.³⁴ Damit bündelt das Land die Steuerungskompetenz. Als handlungsleitend stellte der Gesetzentwurf heraus, dass „viele Arbeiten mehrfach geleistet [werden], z. B. Anforderungsmanagement für ähnlich gelagerte Produkte, [...], Prozessüberlegungen für IT-Einführungen, Schulungen für Beschäftigte. [...] Synergieeffekte gehen verloren, beispielsweise auch bei der Automatisierung und Skalierbarkeit.“ Hinzu komme, dass es für die Landesverwaltung immer schwieriger werde, angesichts steigender Anforderungen und kürzerer Innovationszyklen spezialisiertes IT-Wissen vorzuhalten.

Diese Ausgangssituation ist für Niedersachsen nicht anders.

³⁴ Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Beschlussprotokoll über die 39. Sitzung am 07.12.2022 zum Gesetzentwurf, Drs. 8/1346.

5 Erforderliche Führungskultur für heute und morgen

Die digitale Verwaltung braucht eine zeitgemäße Führung!

Verwaltungsdigitalisierung bedeutet maximale Veränderung. Projekte in diesem Zusammenhang weisen eine hohe Komplexität aus. Nicht nur verschiedene technische Komponenten müssen „miteinander sprechen“. Allein dies scheitert häufig.³⁵ Vor allem müssen Menschen verschiedener Disziplinen – Fachlichkeit, IT, Organisation und Finanzen – zusammenwirken, um ein optimales insbesondere wirtschaftliches Ergebnis zu erzielen. Ohne diese Art der Zusammenarbeit und insbesondere ohne gemeinsame Verantwortung für ein Ergebnis über Ressortgrenzen hinweg, kann die Verwaltungsdigitalisierung nicht gelingen.

Vorgehen im Programm DVN

Nach erheblichen Schwierigkeiten und zeitlichem Verzug setzt das Innenministerium im Programm DVN seit Ende des Jahres 2020 auf die agile Managementmethode „Scaled agile Framework“ (SAFe).³⁶ Diese Methode stellt eine systematische Planung der Projekte für einen Zeitraum von drei Monaten in den Mittelpunkt. Dabei werden Abhängigkeiten ermittelt, Lösungsansätze erarbeitet und konkrete Ergebnisse vereinbart. Die nachfolgende Umsetzung erfolgt teamintern in kurzen Zyklen. Entscheidend ist die enge Zusammenarbeit der Teammitglieder untereinander und mit Verantwortlichen außerhalb des Teams.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem solchen Umfeld benötigen Eigenverantwortung, Freiräume für selbstorganisiertes, flexibles Arbeiten, Kreativität, Teamfähigkeit und Experimentierfreude.

³⁵ Jahresbericht 2018, S. 95, „Personalmanagementverfahren - Personaleinsparungen nur hypothetisch“.

³⁶ Jahresbericht 2021, S. 73, „Erheblicher Zeitverzug beim Programm Digitale Verwaltung in Niedersachsen“.

Welten treffen aufeinander – Ausweg aus der Sackgasse

Aktuell trifft das agile Vorgehen bei der Verwaltungsdigitalisierung mit voller Wucht auf die traditionelle Verwaltung. Ursprünglich sollte ein sogenanntes Online-Dienste-Board im Programm DVN die Umsetzungsvarianten für Online-Dienste zumindest „empfehlen“, die die Fachexperten der Ressorts zuvor entscheidend mitgestalteten. Die Ministerien lehnten jedoch selbst ein solches Gremium ab. Darin sieht der LRH einen ausgeprägten Abgrenzungswillen.

Es bleibt festzuhalten, dass das Programm DVN mit traditionellen Managementmethoden wegen seiner Komplexität nicht zu beherrschen war.³⁷ Ein Ausweg war die Änderung der Programm- und Projektmanagementmethode hin zu einem agilen Vorgehen. Der – wenn auch relative – Erfolg seitdem weist darauf hin, dass dieses Umsteuern notwendig war.

Zeitgemäße Projektmethoden sind für viele IT-Projekte erfolgsrelevant. Der Behörden-Leitfaden „Management von IT-Projekten in der Niedersächsischen Landesverwaltung“ (IT-Projektleitfaden)³⁸ aus dem Jahr 2016 thematisiert diese Methoden (z. B. agiles Projektmanagement) jedoch nicht. Der LRH stellte zudem wiederholt Mängel beim bisherigen Projektmanagement fest, wie fehlende Ressourcen- und Meilensteinplanungen oder ein ungenügendes Controlling. Diese Elemente sind zwar im IT-Projektleitfaden beschrieben. Allerdings ist er von den Ressorts nicht verbindlich zu beachten. Im Ergebnis ist der Leitfaden ein überholtes, oft ungenutztes und mittlerweile ungeeignetes Hilfsmittel. Der CIO sollte ihn kurzfristig aktualisieren und für verbindlich erklären lassen.

³⁷ Vgl. Fn. 2, Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“.
³⁸ Der Leitfaden ist nur auf den Intranetseiten des CIO verfügbar.

Faktoren für eine erfolgreiche Führung

Projekte sind dann erfolgreicher, wenn Vorgesetzte auf allen hierarchischen Ebenen die Dialogkultur und das eigenverantwortliche, kreative und flexible Arbeiten der Teams fördern. Dies beinhaltet auch flexibel handhabbare Projektbudgets sowie eine lösungsorientierte Fehlerkultur. Weil die öffentliche Verwaltung nicht über die gleichen Anreizmechanismen für Beschäftigte verfügt wie Unternehmen, haben insbesondere Vorgesetzte den Transformationsprozess zu forcieren und zu gestalten.

6 Auf halber Strecke geht die Puste aus

Der finanzielle Aufwand für die Verwaltungsdigitalisierung ist immens. Eine zentrale Planung und Steuerung der begrenzten Finanzmittel für die Digitalisierung verbessert die Wirtschaftlichkeit.

Digitalisierung und IT-Einsatz erfordern auskömmliche Finanzierung

Digitalisierung und der Einsatz von IT sind kostenintensiv und müssen finanziert werden. Das Land Niedersachsen stellte im Jahr 2018 mit dem Sondervermögen „Digitalisierung“ eine Mrd. € für den Ausbau von Gigabitnetzen und die Beschleunigung von Digitalisierungsmaßnahmen zur Verfügung. Der dazugehörige Maßnahmenfinanzierungsplan konkretisierte die Verteilung dieser Mittel auf verschiedene Projekte. Das Programm DVN mit dem vorrangigen Ziel, die OZG-Verpflichtung zum 31.12.2022 umzusetzen, erhielt ursprünglich 160 Mio. € aus diesem Sondervermögen.

Das Programm DVN kam jedoch nur schleppend in Gang. Bis Ende des Jahres 2022 verbrauchte es lediglich ca. 90 Mio. €. Das Wirtschaftsministerium reduzierte die Mittel für das Programm im Sondervermögen in Abstimmung mit dem Innenministerium schrittweise auf 135 Mio. €. Diese Summe ist für eine erfolgreiche DVN-Realisierung deutlich zu niedrig.

Kostensteigerung und Finanzierungsrisiken

Während der Laufzeit des Programms DVN erfuhren verschiedene Projekte eine deutliche Kostensteigerung. Z. B. stiegen die bis Ende des Jahres 2023 geplanten Kosten des Projekts „Einführung der eAkte und eVorgangsbearbeitung“ um 126 % von 28,5 Mio. € auf 64,6 Mio. €.

Die „Integrationsplattform“³⁹ wird sich nach diesen Planungen bis zum Jahresende um 175 % von 2,5 Mio. € auf 7 Mio. € verteuern.

Das Innenministerium selbst plante das Programm DVN im Dezember 2022 mit einem Gesamtvolumen von 177 Mio. € und damit etwa 10 % mehr als zunächst mit dem Sondervermögen vorgesehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zu Beginn initiierte und durchaus kostenintensive Projekte wie die „Einführung eines landesweiten Architekturmanagements“ oder ein „Geschäftsprozessmanagement“ inzwischen ergebnislos ruhen und nicht weiter in die Haushaltsplanung einfließen. Die Plankosten des Programms sind nur bis Ende des Jahres 2023 ermittelt. Inwieweit weitere Steigerungen zu erwarten sind, kann das Innenministerium derzeit nicht abschätzen.

Um die Finanzierungslücke von 42 Mio. €⁴⁰ für die Planungskosten bis 31.12.2023 zu schließen, stellte der Landtag mit dem Doppelhaushalt 2022/23 weitere 50 Mio. € zur Verfügung.

Die gesamten Kosten für IT in Niedersachsen einschließlich der Kosten der Verwaltungsdigitalisierung lassen sich bisher nicht zentral aus dem Haushalt ablesen und sind dem Gesetzgeber im Haushaltsaufstellungsverfahren nicht in Gänze bekannt. Mittel sind an zentraler Stelle, bei den Fachressorts und außerhalb des Kernhaushalts in verschiedenen Sondervermögen veranschlagt. Das Ministerium für Inneres und Sport nannte in seiner Zusammenstellung „Was kostet IT?“ für das Jahr 2023 veranschlagte Gesamtkosten von 584 Mio. €.

Der LRH sieht für die kommenden Jahre weitere erhebliche Finanzierungsrisiken. Diese bedrohen den Erfolg der Verwaltungsdigitalisierung und den laufenden IT-Betrieb – aus folgenden Gründen:

³⁹ Eine Integrationsplattform ist ein Softwareprodukt, das verschiedene andere Softwareanwendungen miteinander verbindet. Dadurch werden eigene Verbindungen zwischen den einzelnen Anwendungen entbehrlich.

⁴⁰ Plankosten 177 Mio. € – Sondervermögen 135 Mio. € = 42 Mio. €.

- Das Land hat zwar in der Mittelfristigen Finanzplanung bis zum Jahr 2026 weitere 50 Mio. € vorgesehen. Allerdings erwartet der LRH eine deutlich höhere Kostensteigerung bei den bisher noch nicht erfolgreich abgeschlossenen Projekten des Programms DVN, z. B. die Einführung eines Geschäftsprozessmanagements.
- Eine verbindliche IT-Architektur ist nicht vorhanden. Dies führt zu einer heterogenen IT-Landschaft, die insgesamt höhere Kosten bedingt. Wegen der Situation der öffentlichen Haushalte ist fraglich, ob der Landeshaushalt diese Mittel auf Dauer in voller Höhe bereitstellen kann.
- Für den über das Programm DVN hinausgehenden IT-Einsatz im Land ist es notwendig, eine Vielzahl von Fachverfahren⁴¹ neu zu entwickeln oder zu ertüchtigen. Der LRH bezifferte den Aufwand hierfür auf mindestens 100 Mio. €⁴², die Landesregierung hat keine entgegenstehenden Erkenntnisse. Es fehlt allein schon an einer aussagekräftigen Übersicht über die eingesetzten Fachverfahren.
- Allgemeine Kostensteigerungen z. B. für die Beschaffung von Hardware.
- Nachträgliche Änderungen des Haushalts 2023 sehen keine wesentlichen Mittelerhöhungen für Digitalisierungsaufgaben vor. Im Aufstellungsverfahren für den Haushalt 2024 sind ebenfalls keine weiteren Finanzierungsspielräume zu erkennen.

⁴¹ Z. B. Fachverfahren im Bereich Steuer – Augsburger Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 10.10.2022 –, Gemeinsames Fachverfahren der Justiz, länderübergreifendes Fachverfahren der Polizei.

⁴² Vgl. Fn. 2, Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“, S. 16.

- Die Frage, wer ab dem Jahr 2024 die Betriebs- und Pflegekosten für die Bereitstellung von Online-Diensten für die OZG-Leistungen trägt, ist bisher nicht abschließend geklärt. Es steht lediglich fest, dass sich der Bund, der diese Kosten für EfA-Leistungen derzeit vollständig trägt, an diesen Ausgaben dann nicht mehr beteiligen wird.

Haushaltssteuerung

Wegen der verteilten Zuständigkeiten für die Mittelbewirtschaftung auf der einen Seite und einer fehlenden verbindlichen IT-Strategie für alle Ressorts auf der anderen Seite, stellt der LRH zudem die Wirtschaftlichkeit in Frage. Jedes Ressort verfolgt „seine“ IT-Ziele. Damit werden mögliche Synergien nicht erzielt.

Für eine belastbare Planung und die notwendige Mittelbereitstellung durch den Haushaltsgesetzgeber ist eine umfassende Kenntnis über alle Kosten der IT einschließlich der Verwaltungsdigitalisierung notwendig. Daher drängt der LRH weiterhin auf eine Zentralisierung der Haushaltsmittel in einem eigenen Einzelplan. Damit könnten die künftigen Kosten für den IT-Einsatz und die Verwaltungsdigitalisierung in Zeiten knapper werdender Haushaltsmittel ressortübergreifend priorisiert und gesteuert werden. Er wäre die Basis für einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz und eine stringente Mittelverteilung – auch gegen bestehende Ressortegoismen.

7 „Generalüberholung“ der Landesverwaltung

*Niedersachsen hängt an überholten Abläufen und Strukturen.
Trotz Digitalisierung bleibt die Landesverwaltung oft analog.*

Aufgaben kritisieren und optimieren – Aufgabe mit höchster Priorität

Der Transformationsprozess zu einer digitalisierten Verwaltung erfordert einen hohen Ressourceneinsatz. Das Personal ist dabei die wichtigste Ressource. Dies gilt für die Landesverwaltung insgesamt. Fachpersonal wird seit Jahren mit steigender Tendenz benötigt und oft schon heute vergeblich gesucht. Der demografische Wandel verschärft das Problem zunehmend. Ab dem Jahr 2026 wird das Land von einer Pensionierungswelle erfasst, die innerhalb von vier Jahren mehr als 20 % der Beschäftigten betreffen wird. Will die Landesverwaltung funktionsfähig bleiben, muss sie ihre Ressourcen viel effizienter einsetzen als bislang.

Hierfür ist maßgeblich, sämtliche Landesaufgaben einer systematischen Aufgabenkritik zu unterziehen. Dabei sind alle Aufgaben auf ihre Notwendigkeit und Priorität hin zu überprüfen. Freiwillige Aufgaben haben z. B. gegenüber normierten Aufgaben grundsätzlich eine geringe Priorität. Pflichtaufgaben müssen analysiert werden und so geregelt sein, dass sie effizient erfüllbar sind. Diese Notwendigkeit wird durch die Digitalisierung verstärkt: Sie führt zu neuen Aufgaben, aber auch zu einer Verlagerung und dem Wegfall von altbekannten Aufgaben durch deren Automatisierung. Diesen Veränderungen muss sich auch das betroffene Personal anpassen. Dabei ist es eng zu begleiten. Potenziale gilt es auszuschöpfen, z. B. durch Umschulungen in Richtung der IT-Aufgaben.

Eine umfassende Aufgabenkritik steht in Niedersachsen dennoch weiterhin aus. Ein effektiver und effizienter Ressourceneinsatz ist damit nicht gesichert. Im Ergebnis steigt der Druck auf das Landespersonal,

das zunehmend weniger in der Lage sein wird, alle Aufgaben zu erledigen. Mit seiner fortdauernden Untätigkeit riskiert das Land, zusätzlich Personalressourcen zu verlieren. Ohne Aufgabenkritik fehlt zudem die Basis, um Geschäftsprozesse und Strukturen zu optimieren.

Abläufe optimieren und nicht ausbremsen

Schlechte Prozesse werden nicht allein durch ihre Automatisierung besser. Es ist daher entscheidend, sie vorher qualitäts- und ressourcenorientiert zu optimieren. Hierfür ist von der Identifikation über die Gestaltung bis zur Implementierung der optimierten Prozesse ein gutes Prozessmanagement erforderlich. Seit Jahren erwartet die Landesverwaltung die Einführung eines Geschäftsprozessmanagements einschließlich geeigneter Software. Das Programm DVN sollte dies liefern. Eingeführt ist es bis heute nicht. In der Folge besteht das Risiko, dass einzelne Prozesse in Erwartung des Projektergebnisses noch nicht digitalisiert oder ohne die betreffende Unterstützung nicht optimal digitalisiert werden. Schlechte analoge Prozesse werden dann ggf. zwar digitalisiert, bleiben aber langsam und unwirtschaftlich – wie analog.

Strukturen verändern und anpassen

Durch die Digitalisierung werden zudem strukturelle Optimierungen dringlicher, gleichzeitig aber auch einfacher umsetzbar. Es kann zweckmäßig und wirtschaftlich sein, Aufgaben nicht nur behörden- sondern auch ressortübergreifend zu organisieren. Das Denken weiter in herkömmlichen Ressortstrukturen wird den Digitalisierungsanforderungen nicht gerecht. Die historisch gewachsenen Strukturen sind zu reformieren, um Investitionsumfänge und laufende IT-Betriebskosten zu senken sowie Effizienz und Effektivität der Aufgaben optimal auszuschöpfen. Der digitale Wandel hat die Verwaltungsstrukturen Niedersachsens bislang nicht verändert. Obwohl Ort und Zeit für Verwaltungsleistungen weniger bedeutend werden, hält das Land oft an unwirtschaftlichen Strukturen aus analogen Zeiten fest. Damit fehlen

letztlich Ressourcen dort wo sie gebraucht werden, etwa auch für die Verwaltungsdigitalisierung oder Organisationsarbeit.

Die Ressourcen werden knapper und die Spielräume für das ganze Land kleiner. Fachkräfte insbesondere IT-Fachkräfte fehlen bereits an verschiedenen Stellen. Schlankere Verwaltungsstrukturen könnten diese Situation schon jetzt entschärfen. Ohne konsequentes Handeln drohen spürbare quantitative und qualitative Leistungseinbußen.

Verwaltungsbereiche mit Standorten in ganz Niedersachsen, die ihre Strukturen in Anbetracht der Digitalisierung nicht bzw. nicht ausreichend anpassen, beeinträchtigen daher nicht nur ihre eigene Funktionsfähigkeit. Sie verengen auch Handlungsspielräume für die gesamte Landesverwaltung. Hierzu gehören z. B. die Steuerverwaltung, die Justiz oder die Vermessungs- und Katasterverwaltung. Unter den Interessen einzelner Ressorts leiden dann ggf. auch Organisationen, die sich anpassen.

Empfehlungen des LRH – eindringlich wiederholt

Aufgaben, Abläufe und Strukturen anzupassen, ist das Fundament für ein Gelingen der Verwaltungsdigitalisierung. Diesen Organisationsaufgaben muss die Landesverwaltung daher höchste Priorität beimessen. Das Land muss

- eine umfassende und systematische Aufgabenkritik durchführen und dabei Aufgaben, z. B. IT-Aufgaben, möglichst weitgehend bündeln,
- seine Prozesse vor ihrer Digitalisierung optimieren und hierfür ein einheitliches Prozessmanagement einführen,
- seine Strukturen zukunftsorientiert anpassen und dabei z. B. unwirtschaftliche Standorte aufgeben,
- bei neuen Regelungen Digitalisierungsaspekte berücksichtigen und
- den Modernisierungswillen fördern und fordern.

Überdies muss das Land für alle beschriebenen Optimierungsmethoden ausreichend geeignetes Personal bereitstellen. Hierfür sind in verschiedenen Bereichen ggf. auch zusätzliche Kapazitäten notwendig. Diese werden sich durch die Hebelwirkung guter Organisationsarbeit jedoch rentieren und z. B. an anderen Stellen Personaleinsparungen ermöglichen.

8 Macht der Externen – Wer ist der Herr im eigenen Hause?

Externes Personal bildet in wesentlichen IT-Projekten des Landes die Mehrheit. Dies ist riskant und unwirtschaftlich. Externe beeinflussen die IT des Landes entscheidend. Dabei entsprechen ihre Interessen nicht immer denen des Landes.

IT-Personal – Falscher Lösungsweg der Landesverwaltung

Bereits seit einigen Jahren zeigt sich, dass die Digitalisierung in der Verwaltung eine höhere Zahl an IT-Fachkräften benötigt. Eigenes Personal gewinnt die Landesverwaltung hierfür nicht im notwendigen Umfang. Auch Neueinstellungen gelingen ihr nicht umfassend genug.⁴³ Im öffentlichen Sektor fehlen aktuell bundesweit rd. 39.000 IT-Fachkräfte, bis zum Jahr 2030 sind es rd. 140.000.⁴⁴ Der Arbeitnehmermarkt bietet nicht genug geeignete Bewerbende für offene Stellen. Dies wird sich in den kommenden Jahrzehnten auch aufgrund der demografischen Entwicklung noch verstärken.⁴⁵ Der öffentliche Dienst steht im Wettbewerb um IT-Spezialisten mit den Unternehmen der Wirtschaft. Dabei hat er oft das Nachsehen.⁴⁶ Zwar werden verwaltungsnahe IT-Studiengänge sowie Ausbildungsplätze auch in Niedersachsen aufgebaut und gefördert.⁴⁷ Diese Anstrengungen werden aber bei weitem nicht ausreichen, um den Bedarf an IT-Fachkräften zu decken.

Die Landesverwaltung greift vor diesem Hintergrund auf externe Kräfte zurück. Vorteilhaft sind die Flexibilität und Planbarkeit solcher Einsätze. Für einen dauerhaften Einsatz eignen sich Externe jedoch nicht,

⁴³ Vgl. Drs. 19/1016, Unterrichtung – Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2020, Abschnitt: Einsatz Externer, S. 2.

⁴⁴ Link zur Handlungsempfehlung „Action, bitte! Wie der öffentliche Sektor den Mangel an digitalen Fachkräften meistern kann“ von McKinsey & Company, 01/2023.

⁴⁵ Vgl. Link zum Artikel auf „heise.de“: „Der Arbeitsmarkt für IT-Fachkräfte: Rosige Aussichten für Jahrzehnte“, abgerufen am 08.02.2023.

⁴⁶ Link zur Niederschrift über die 120. – öffentliche – Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 03.03.2021, S. 17, abgerufen am 28.03.2023.

⁴⁷ Z. B. Verdopplung der Studienplätze im Studiengang Verwaltungsinformatik von 35 auf 70 Plätze pro Jahr.

da sie vergleichsweise teurer sind⁴⁸ und ihr Einsatz damit unwirtschaftlich ist.

Problematisch ist zum einen das Ausmaß: In den Jahren 2019 bis 2021 setzte die Landesverwaltung über den zentralen Dienstleistungs-Rahmenvertrag des Landes externes Personal im Umfang von rd. 162 Vollzeitanteilen ein.⁴⁹ Dies bedeutet, dass das Land beim Programm DVN zeitweise mehr als 80 % des Bedarfs durch externes Personal deckte. Über den Rahmenvertrag hinaus beschäftigte die Landesverwaltung noch weiteres externes Personal.

Zum anderen kauft die Landesverwaltung Beratungsleistungen in der Regel über Dienstleistungsverträge ein. In der Praxis regelt diese Beauftragungsform oftmals weder Erfolgskontrolle, Abnahmebedingungen noch Wissenstransfer. Zusätzlich führen Dienstleistungsverträge zu einem sehr hohen Steuerungsaufwand durch landeseigenes Personal. Da die Externen bei dieser Vertragsart kein definiertes Werk abzugeben haben, sind sie sehr frei und können eigene Ziele verfolgen, z. B. neue Aufträge generieren. Die Steuerung von externen Mitarbeitenden kann bei dem umfangreichen Einsatz und bei der gewählten Vertragsgestaltung kaum gelingen.⁵⁰

Bei der Inanspruchnahme externen Sachverständigen treffen verschiedene Interessen aufeinander. Auftraggeber verfolgen z. B. eine wirtschaftliche Problemlösung, Auftragnehmer eine Gewinnmaximierung. Dies ist daher bei vertraglichen Gestaltungen und der Steuerung zu berücksichtigen.

⁴⁸ Der LRH ermittelte allein im Programm DVN Kosten von ca. 1 Mio. € pro Woche für den temporären Einsatz von externen Kräften. Das entspricht etwa dem Dreifachen der Kosten für eigenes Personal im gleichen Umfang.

⁴⁹ Abrufe aus dem Dienstleistungs-Rahmenvertrag des Landes.

⁵⁰ Jahresbericht 2022, S. 96, „Risiken beim Programm ‚Digitale Verwaltung in Niedersachsen‘“.

Risiken der Abhängigkeit

Der LRH stellte wiederholt fest, dass die Landesverwaltung in sehr großen Umfang oft ungesteuert und mit risikobehafteten Verträgen externes Personal in unterschiedlichen Verwaltungsbereichen einsetzte.⁵¹ Daraus können erhebliche und fortwirkende Nachteile, wie höhere Kosten entstehen. Externe beraten die öffentliche Verwaltung in elementaren und sensiblen Fragen und werden z. B. im Programm DVN, der Steuerverwaltung, bei der Polizei und in der Justiz eingesetzt. Dies geschieht auch in Führungspositionen sowie zur Konzepterstellung. Durch fehlenden Wissenstransfer an internes Personal machen Externe die Verwaltung abhängig. Sie wird dadurch zunehmend unselbstständig, kann mangels eigener Kompetenzen die Leistung Externer kaum nachvollziehen und kontrollieren. Dies ermöglicht es Externen, eigene Ziele zu verfolgen, die denen der öffentlichen Verwaltung entgegenstehen können. Das kostet bereits heute Millionen, bleibt auch in Zukunft teuer und birgt unkalkulierbare Risiken.

Empfehlungen

Der Einsatz Externer ist deutlich zu reduzieren und künftig im Einzelfall abzuwägen. Dafür muss die Landesregierung den Einsatz eigener Fachkräfte für die IT stärken. In einem ersten Schritt sollten dafür eigene Personalkapazitäten an anderer Stelle gewonnen werden. Dies gelingt insbesondere dort, wo

- Aufgaben, Prozesse und Strukturen analysiert und optimiert werden,
- die IT standardisiert und konsolidiert beschafft, eingesetzt und gewartet wird, sowie
- die Personal- und sonstige Ressourcensteuerung auf die Veränderungen konsequent reagieren.

⁵¹ Vgl. Fn. 2, Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“, S. 51.

Diese Potenziale zur Gewinnung eigener Kapazitäten nutzt das Land bisher nicht ausreichend.

Darüber hinaus muss die Landesverwaltung als Arbeitgeber attraktiver werden, z. B. für Neueinstellungen. Dabei ist allerdings der Ruf nach höheren Gehältern für IT-Fachkräfte zu einseitig und greift zu kurz. Interessierte kritisieren eher unzureichende Entwicklungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten, eine hierarchische Führungskultur, geringe Flexibilität sowie fehlende Agilität und Fehlerkultur. Zudem schließen einschränkende formale Einstellungsanforderungen oftmals Bewerbungen aus. Die Landesverwaltung sollte daher schnell ein Gesamtkonzept entwickeln, mit dem umfassend die Möglichkeiten zur Steigerung der Attraktivität des Landes insbesondere für IT-Fachkräfte umgesetzt werden können. Hierbei sind nicht nur Aspekte der Nachwuchskräftewerbung, lohnende Ausbildungs- und Studiengänge sowie Kooperationen mit Hochschulen relevant. Es ist u. a. auch ein flexibleres Laufbahnrecht erforderlich z. B. zur Erleichterung von Quereinstiegen und zur Förderung von IT-Fachkarrieren. Diese werden durch bestehende Anforderungsprofile und traditionelle Arbeitsformen erschwert⁵². Umschulungen und Weiterbildungsmöglichkeiten sind zudem bedarfsgerecht auszubauen.

Der LRH kritisierte den Einsatz externen Personals bereits⁵³ und empfiehlt eindringlich,

- die Einsätze kritisch auf deren Notwendigkeit zu prüfen,
- die bisherige Vergabepaxis und die Vertragsgestaltung für Externe zu hinterfragen und anzupassen,
- Erfolgskontrollen durchzuführen und

⁵² Vgl. Warum dem Staat IT-Sicherheitsexpert:innen fehlen – Eine Analyse des IT-Sicherheitsfachkräftemangels im Öffentlichen Dienst, Stiftung Neue Verantwortung, Julia Schuetze, Februar 2018, S. 8 ff.

⁵³ Vgl. Fn. 50.

- den Wissenstransfer in die eigenen Dienststellen sicherzustellen.⁵⁴

⁵⁴ Vgl. Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung – Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zum Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung, Stuttgart, 2006, S. 10 ff.

9 Wie weiter mit den IT-Dienstleistern?

Die Landesregierung bedient sich weiterhin unterschiedlicher IT-Dienstleister. Damit hat sie die eigenen Konsolidierungsziele klar verfehlt. Sie hat diese allerdings auch nur halbherzig verfolgt. Die Landesregierung sollte eine tragfähige wirtschaftliche IT-Dienstleisterstrategie entwickeln und diese konsequent umsetzen.

IZN, LSKN, heute IT.N – und morgen?

Mehrfach erklärte die Landesregierung IT.Niedersachsen und seine Vorgängerorganisationen (nachfolgend vereinfacht IT.N) zum zentralen Landes-IT-Dienstleister. Obwohl IT.N bei der Client- und Serveradministration, dem WAN-Betrieb⁵⁵, der Beschaffung und dem DVN-Projektmanagement über besondere Kompetenzen verfügt, beauftragten die Landesbehörden IT.N dazu nicht vollumfänglich. Und dies trotz grundsätzlichem Anschluss- und Benutzungszwang für die Behörden. Dies lag u. a. daran, dass IT.N selbst diese Leistungen teurer als Mitbewerber anbot. Allerdings führten auch Befindlichkeiten und mangelndes Zutrauen der Ressorts dazu, Aufträge anderweitig zu vergeben, wie der LRH feststellte.⁵⁶ IT.N erreichte die Stellung als der kompetente zentrale IT-Dienstleister des Landes daher nicht im angestrebten Umfang.

Zersplitterte IT-Dienstleister-Landschaft

Neben IT.N, das im Land mehr als 30.000 Arbeitsplatzrechner betreut, nehmen nach wie vor weitere Stellen IT-Aufgaben im größeren Umfang war. Dies sind u. a.:

- „Zentraler IT-Betrieb Niedersächsische Justiz“ für die Justizbehörden mit ca. 18.000 Arbeitsplatzrechnern,

⁵⁵ Weitverkehrsnetz, sogenanntes Wide Area Network (WAN).

⁵⁶ Jahresbericht 2022, S. 119, „Projekt Steuer-VIT: Eine halbe Milliarde Euro Projektvolumen mit nicht belastbarer Entscheidungsgrundlage“.

- „Dataport“ mit dem IT-Betrieb für die niedersächsische Steuer-
verwaltung einschließlich der Betreuung von über 11.000 Ar-
beitsplatzrechnern und
- „Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung“ für die
EU-Zahlstelle, die Ämter für regionale Landesentwicklung und
die Landwirtschaftskammer Niedersachsen mit insgesamt rd.
2.000 Anwenderinnen und Anwendern.

Der LRH kritisiert, dass die Landesregierung ihre eigenen Ziele nicht konsequent verfolgte und somit mögliche Synergieeffekte nicht realisierte. So führte sie beispielsweise die Arbeitsplatzbetreuung nur partiell zusammen. Die Landesregierung beließ es in weiten Teilen beim Status quo einer bereichsspezifischen Betreuung.

Die Lösung mit „dem zentralen IT-Dienstleister“, zu der sich auch der LRH in der Vergangenheit positiv äußerte,⁵⁷ ist bisher nicht umgesetzt. Bei der Betreuung der o. g. Arbeitsplatzrechner und der unterbliebenen Serverkonsolidierung⁵⁸ zeigte sich dies konkret. De facto hat sich eine bereichsbezogene IT-Dienstleister-Landschaft gefestigt. So griffen nach Auskunft des Innenministeriums im Jahr 2020 beispielsweise 39 von 70 Landesbehörden beim IT-Betrieb nicht oder nur teilweise auf IT.N zurück. Statt des zentralen IT-Dienstleisters nutzten sie „ressort-eigene“ Organisationen.⁵⁹

Fazit

Die Landesregierung verfehlte ihr eigenes Ziel, IT.N zum zentralen Dienstleister auszubauen, bisher. Ursächlich war auch, dass strategisch abgesicherte, konsistente und klare Vorgaben für die Nutzung

⁵⁷ U. a. Link zur Beratenden Äußerung „Strategische Neuausrichtung der Informationstechnik in der Landesverwaltung“, abgerufen am 24.02.2023.

⁵⁸ Jahresbericht 2018, S. 68, „Zukunftsfähigkeit der IT-Strukturen“.

⁵⁹ Link zur Niederschrift über die 120. – öffentliche – Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 03.03.2021, S. 18, abgerufen am 28.03.2023.

des zentralen IT-Dienstleisters fehlten. Die Landesregierung beschreibt nunmehr mit der IT-Strategie „Digitale Verwaltung 2030 - Strategie zur digitalen Transformation der Verwaltung des Landes Niedersachsen“⁶⁰ einen anderen Weg.

Der LRH erwartet von der Landesregierung, dass sie über die allgemeinen Aussagen der IT-Strategie hinaus unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten prüft, wie und unter welchen Rahmenbedingungen IT-Dienstleister die IT-Aufgaben der Landesverwaltung künftig wahrnehmen sollen. Der LRH sieht dafür drei wesentliche Möglichkeiten:

- Nutzung eines zentralen IT-Dienstleisters,
- Entwicklung einer Zentralisierungs- oder Spezialisierungsstrategie für einzelne IT-Dienstleistungen und/oder
- Fokussierung auf IT-Verbünde.

Die Landesregierung sollte sich im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für eine Variante oder einen klar definierten Variantenmix entscheiden und durch klare Vorgaben sicherstellen, dass die neu festgelegten Ziele konsequent umgesetzt werden.

⁶⁰ IT-Strategie 2030 ist vom Niedersächsischen IT-Planungsrat beschlossen, aber noch nicht veröffentlicht.

10 Fazit: Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung nicht gefährden

Wer will, findet Wege, wer nicht will, findet Gründe.

Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen⁶¹ kritisieren zu Recht aufwendige, lange und ineffiziente Verwaltungsprozesse. Dem Fachkräftemangel muss begegnet werden. Hinzu kommen weitere Herausforderungen wie die Konsolidierung von Infrastrukturen, die Ende-zu-Ende-Digitalisierung, die Registermodernisierung, die umfassende Er-tüchtigung bzw. der Ersatz von Fachverfahren sowie Maßnahmen zur Gewährleistung der digitalen Souveränität.

Eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung ist ein Schlüssel zur Lösung für die genannten Herausforderungen.

Die Landesregierung kennt die Fakten und vor allen Dingen die Defizite. Der Verweis z. B. auf einen vergleichsweise guten Stand bei der OZG-Umsetzung im Themenfeld Gesundheit, das von Niedersachsen verantwortet wird, ist richtig, aber unzureichend.⁶²

Angesichts der aufgezeigten Herausforderungen hält der LRH ein Nachjustieren allein „im bestehenden System“ nicht mehr für ausreichend. Es ist notwendig, radikal umzusteuern; ein Systemwechsel der Steuerungsstrukturen ist unabdingbar. Mittlerweile haben die IT-Infrastruktur und querschnittliche IT-Anwendungen eine so große eigene Bedeutung, dass sie allein ressortbezogen nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können. Diese Aufgaben der „Informationstechnik“ entziehen sich aufgrund ihrer übergeordneten Bedeutung der jeweils isolierten Steuerung durch die Fachverwaltungen. Daher erfordert eine

⁶¹ Exemplarisch: Link zum Institut der deutschen Wirtschaft: „Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland – Der Stand zum Zielzeitpunkt des Onlinezugangsgesetzes Anfang 2023“ vom 30.03.2023.

⁶² Link zu der Pressemitteilung „Onlinezugangsgesetz: Entwicklung der Online-dienste als erstes Bundesland abgeschlossen – Niedersachsen stellt neue digitale Antragsverfahren im Themenfeld ‚Gesundheit‘ anderen Ländern und den Kommunen zur Verfügung“ des Innenministeriums vom 16.02.2023, abgerufen am 14.04.2023.

Steuerung im Landesinteresse auch eine zentrale Steuerungsbefugnis, hier für den CIO.

Die Verwaltungsdigitalisierung ist überdies bereits allein wegen der vielen handelnden Akteure mit teilweise gegenläufigen Interessen eine große Herausforderung.⁶³ Für den Erfolg der Verwaltungsdigitalisierung ist es ein wesentlicher Faktor, auch Hindernisse für die ebenenübergreifende Zusammenarbeit zu beseitigen. Die Landesregierung sollte daher die aktuelle Zuordnung der IT-Aufgaben einschließlich der Verwaltungsdigitalisierung auch zwischen den verschiedenen Ebenen kritisch und ergebnisoffen analysieren. Verschiedene Aufgaben werden künftig zwangsläufig in länderübergreifenden oder gar bundesweiten Kooperationen wahrgenommen werden, wenn es beispielsweise um die Gewährleistung der Informationssicherheit oder der Digitalen Souveränität mit einer Verwaltungscloud geht. Hier muss die Landesregierung offen sein und Alternativen abwägen.

Beim eingangs dargestellten Epiphanius-Empfang beschäftigte sich Landesbischof Meister mit der krisenhaften Situation der christlichen Kirchen. Er forderte, „Religionen müssen lernfähige und zur Selbstkorrektur fähige Gemeinschaften sein.“⁶⁴

Der LRH erwartet angesichts der aufgezeigten Probleme und Herausforderungen auch für die Informationstechnik und die Verwaltungsdigitalisierung Lernfähigkeit und Fähigkeit zur Selbstkorrektur. Anderenfalls sieht der LRH die Gefahr, dass die Probleme sich weiter vergrößern und die Handlungsfähigkeit des Landes einschränken.

Dr. v o n K l a e d e n S e n f t l e b e n M a r k m a n n

Dr. L a n t z H a a c k Dr. L i n d n e r

⁶³ Vgl. Anlage – „Wimmelbild“ des Nationalen Normenkontrollrats.

⁶⁴ Vgl. Fn. 1.

Anlage – „Wimmelbild“ des Nationalen Normenkontrollrats

