

POSITIONSPAPIER

Notwendige Steuerungsinstrumente für eine zukunftsfähige Landes-IT

Hildesheim, 15.10.2024



Niedersachsen

Warum dieses Papier?

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) greift anlässlich der parlamentarischen Beratung des Haushaltsplanentwurfs 2025 mit diesem Positionspapier noch einmal die wesentlichen Punkte auf, die aus seiner Sicht die Steuerung der Verwaltungsdigitalisierung und den Betrieb der Informationstechnologie (IT) des Landes nachhaltig verbessern. Dies umfasst Empfehlungen für die Landesregierung, aber auch Anregungen für den Haushaltsgesetzgeber. Die Verwaltung kann die künftigen Anforderungen nur mit einer starken und leistungsfähigen IT bewältigen. Sie muss mit weniger Personal auskommen und dabei schneller, effizienter und sicherer werden. Dafür sind erhebliche zusätzliche Investitionen erforderlich. Da die Haushaltsmittel aber begrenzt sind, müssen sie zielgerichteter eingesetzt werden als bisher.

Worum geht es?

Mangelnde Steuerung hat die Verwaltungsdigitalisierung bundesweit verzögert und hinter den rechtlichen Anforderungen zurückbleiben lassen. Auch in den Plenardebatten des Niedersächsischen Landtages besteht regelmäßig Einigkeit, dass die Verwaltungsdigitalisierung beschleunigt und vorgebracht werden muss.

Was ist zu tun?

Die Landesregierung ist gefordert, die Verwaltungsdigitalisierung voranzutreiben. Hierzu sind die IT-relevanten Ausgaben zu priorisieren und die Verwendung zu evaluieren. Dafür hält es der LRH für notwendig, dass die Landesregierung einen Einzelplan IT einrichtet. Zudem sollte die Landesregierung die Steuerungskompetenz für zentrale und übergreifende Fragestellungen des IT-Einsatzes und der Verwaltungsdigitalisierung zusammenführen.

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
2	Steuerung der IT über den Haushalt – Notwendig für Transparenz und Priorisierung	5
3	Umsetzung der Digitalisierungsstrategien – nicht ohne zentrale Steuerung möglich	7
4	Sicherer und effizienter IT-Einsatz – Standardisierung und Modernisierung erforderlich	11
5	IT-Dienstleister der Landesverwaltung – Steuerungsdefizite und mangelnde Kontrolle	14
6	IT.Niedersachsen – volle Kostentransparenz, ein Vorteil darf nicht zum Nachteil werden	16
7	Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Entscheidungsstrukturen	16

1 Zusammenfassung

1. Eine zielführende Steuerung der Verwaltungsdigitalisierung und des IT-Einsatzes erfordern Transparenz und eine Priorisierung der Mittelbedarfe. Dafür ist die Einführung eines Einzelplans IT notwendig (Abschnitt 2).
2. Im Einzelplan IT müssen die erheblichen Finanzbedarfe – insbesondere auch für die Fachverfahrensmodernisierung – künftig transparent und vollständig abgebildet werden (Abschnitt 2).
3. Die Umsetzung der Digitalisierungsstrategien der Landesregierung erfordert ein zentrales Controlling auf Basis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Evaluationen (Abschnitt 3).
4. Für eine erfolgreiche Modernisierung und Standardisierung der IT-Strukturen sind innerhalb der Landesverwaltung verbindliche Vorgaben und Regelungen erforderlich (Abschnitt 4).
5. Der wirtschaftliche und zukunftsfähige Einsatz der Landes-IT-Dienstleister bedarf klarer Regeln. Die Zuständigkeiten müssen ressortübergreifend abgestimmt und verbindlich abgegrenzt sein (Abschnitt 5).
6. Preis- und Wirtschaftlichkeitsvergleiche der IT-Dienstleister müssen auf Vollkostenbasis erfolgen (Abschnitt 6).
7. Die Veranschlagung von IT-Haushaltsmitteln sollte künftig nicht nach dem Gießkannenprinzip erfolgen, sondern priorisiert auf der Basis eines Projekt- und Verfahrensregisters (Abschnitt 7).
8. Für eine zielführende Steuerung der Verwaltungsdigitalisierung und des IT-Einsatzes sind wirksame Entscheidungsstrukturen erforderlich. Der IT-Bevollmächtigte der Landesregierung benötigt weitere Kompetenzen und der IT-Planungsrat muss durch Mehrheitsentscheidungen handlungsfähiger werden (Abschnitt 7).

2 Steuerung der IT über den Haushalt – Notwendig für Transparenz und Priorisierung

Die Haushaltsmittel für IT-Aufgaben sind nicht zentral und nicht ausreichend transparent im Haushalt veranschlagt. Eine Priorisierung von IT-Maßnahmen über Ressortgrenzen hinweg findet kaum statt. Damit ist eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung deutlich erschwert.

Die Landesregierung hat eine Chance verpasst. Mit dem vorliegenden Haushaltsplanentwurf für das Jahr 2025 hat die Landesregierung erneut keinen Einzelplan IT eingerichtet, der für die Steuerung und die Transparenz der IT-Ausgaben wesentlich wäre. Der LRH empfiehlt seit langem einen Mechanismus, mit dem es der Landesregierung gelingt, eine übergreifende Priorisierung der IT-Maßnahmen herbeizuführen.¹ Er begrüßt, dass die Landesregierung inzwischen mit der regelmäßigen Unterrichtung des Landtages über die „Kosten der IT“² ein erstes Instrument eingeführt hat, welches eine ressortübergreifende Betrachtung unterstützt. Dieser Unterrichtung kommt jedoch keinerlei Steuerungsfunktion zu.

Die Landesregierung kündigte bereits im Jahr 2023 an, die Einrichtung eines Einzelplans IT zu prüfen und zur Haushaltsaufstellung 2025 nähere Aussagen hierzu zu treffen.³ Am 27.09.2024 unterrichtete die Landesregierung den Landtag, dass ein Einzelplan IT im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2025 zwischen dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport (MI) und dem Niedersächsischen Finanzministerium (MF) umfassend erörtert worden sei. Eine Konzeption werde derzeit abgestimmt. Anschließend erfolge die Abstimmung mit den Ressorts mit dem Ziel einer Kabinettsbefassung.⁴ Damit könnte ein Einzelplan IT

¹ Unterrichtung LRH vom 16.05.2014, Drs. 17/1570, S. 162.

² Z. B.: Vorlage 73 „Was kosten IT?“ für die Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen (AfHuF) am 20.09.2023.

³ Vgl. Vorlage 73 für die Sitzung des AfHuF am 20.09.2023, S. 9, letzter Absatz.

⁴ Parlamentarische Beratung des HPE 2025; Einzelplan 03, hier: Unterrichtung des AfHuF über Kosten der IT, Vorlage 163, Abschnitt E, S. 7.

frühestens mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren 2026 eingerichtet werden.

In verschiedenen Bundesländern sind Einzelpläne für IT oder Digitalisierung bereits eingerichtet. Die Länder Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein waren Vorreiter für IT-Einzelpläne. Auch andere Bundesländer entwickeln die IT-Veranschlagung weiter. Die Länder Bayern und Hessen richteten beispielsweise Einzelpläne für ihre Digitalisierungsministerien ein.

Warum hält der LRH einen Einzelplan IT auch in Niedersachsen für erforderlich:

- Eine Übersicht über Gesamtausgaben und Gesamtpersonaleinsatz für Aufgaben der IT fehlt im Landeshaushalt. Die Veranschlagung der IT-Ausgaben erfolgt in fast allen Einzelplänen, vielen Kapiteln, dort wiederum in den Hauptgruppen 4, 5, 6 und 8.⁵ Teilweise sind nur pauschale Zuführungen oder Ablieferungen veranschlagt; hinzu kommen derzeit noch Mittel in Sondervermögen und immer wieder anlassbezogene Bundesmittel.
- Ein Einzelplan IT schafft mehr Bewirtschaftungsflexibilität u. a. durch mögliche Deckungsfähigkeiten und lässt damit auch die unterjährige Priorisierung von Ausgaben über Ressortgrenzen hinweg zu.
- Mit einem Einzelplan IT werden Fehlentwicklungen (z. B. erhöhter Einsatz von externen Experten aufgrund eines Fachkräftemangels oder Mehrkosten von Projekten) durch einen von der Planung abweichenden Mittelabfluss frühzeitig an zentraler Stelle sichtbar. Dann könnte übergreifend gegengesteuert werden.

⁵ Die Titelgruppe 98/99 für Ausgaben der „IT/Datenverarbeitung“ bietet ebenfalls keinen Gesamtüberblick, da dort u. a. keine Personalausgaben berücksichtigt sind, die Mittel über eine einseitige Deckungsfähigkeit regelmäßig aus anderen Titeln der Hauptgruppe 5 verstärkt werden können und weil diese Titelgruppe für viele Kapitel im Haushaltsplan eingerichtet ist.

- Ein Einzelplan IT ermöglicht eine systematische Planung, übergreifende Priorisierung der IT-Ressourcen sowie eine zielgerichtete Steuerung. Er vermeidet Gießkanneneffekte wie beispielsweise beim Sondervermögen Digitalisierung (Abschnitt 3).

Entscheidend ist: Über einen Einzelplan IT kann eine Steuerung und Priorisierung von IT-Maßnahmen erfolgen, indem das Nebeneinander von vergleichbaren Vorhaben der Ressorts sowie parallele Entwicklungen von gleichartigen Lösungen erkennbar werden. Außerdem wird transparent, wie hoch die Gesamtausgaben für den IT-Einsatz und die Verwaltungsdigitalisierung sind und in welchen Ressorts wie viel Personal dafür eingesetzt wird. Insbesondere die Kenntnis der Abhängigkeiten und Parallelitäten der IT-Vorhaben in den einzelnen Ressorts ist von Relevanz für die Planung und Steuerung der Verwaltungsdigitalisierung. Dies betrifft beispielsweise die Künstliche Intelligenz (Abschnitt 3), nicht konsolidierte Cloud-Initiativen oder die Einführung verschiedener eAkte-Systeme.⁶

3 Umsetzung der Digitalisierungsstrategien – nicht ohne zentrale Steuerung möglich

Die Landesregierung erstellte diverse Strategiepaper⁷, die den Rahmen für eine Vielzahl von Digitalisierungsthemen bilden sollen. Bei der Umsetzung mangelt es jedoch an einer zentralen Steuerung, an einer ressortübergreifenden Priorisierung der Maßnahmen und am Controlling.

⁶ Jahresbericht 2021, S. 87 „Unwirtschaftlicher Parallelbetrieb verschiedener eAkte-Systeme“.

⁷ „Die Strategie Niedersachsens zur digitalen Transformation. Masterplan Digitalisierung“, https://www.niedersachsen.de/startseite/themen/digitales_niedersachsen/masterplan_digitalisierung/, Abruf am 25.09.2024.

„Digitale Verwaltung 2030“, <https://niedersachsen.online/digitalstrategie-2030/>, Abruf am 25.09.2024.

„Handlungsplan Digitale Verwaltung Niedersachsen“, vom 19.03.2024, Abruf am 25.09.2024.

Zu wenig Steuerung, Priorisierung und Controlling bei der Umsetzung von Digitalisierungsstrategien verhindern eine abgestimmte Vorgehensweise und einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz. An folgenden Beispielen wird dies deutlich:

Der Masterplan Digitalisierung

Im Jahr 2018 richtete der Landtag das Sondervermögen Digitalisierung⁸ mit mehr als einer Milliarde Euro ein. Vier Monate später beschloss die Landesregierung den Masterplan Digitalisierung.⁹ Dieser sollte als „Strategie Niedersachsens zur digitalen Transformation“ die Grundlage für die Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen darstellen. Priorisiert wurde dabei zunächst der Ausbau einer „leistungsfähigen und zukunfts-sicheren digitalen Infrastruktur, die flächendeckend im ganzen Land zur Verfügung steht“¹⁰. Hierfür sah die Landesregierung rd. 488 Mio. Euro aus dem Sondervermögen Digitalisierung vor.¹¹

Die verbleibenden Mittel des Sondervermögens, etwa eine halbe Milliarde Euro, wurden auf die Ressorts verteilt. Der Gesetzgeber legte zudem im Sondervermögensgesetz fest, dass die Mittel – außer für den Ausbau der Infrastruktur – ausschließlich für den Investitionsbedarf bei Digitalisierungsmaßnahmen verausgabt werden dürfen.¹² Da es an zentralen Vorgaben zur näheren Bestimmung dieses Kriteriums mangelte, legten die Ressorts u. a. den Investitionsbegriff unterschiedlich aus.

⁸ Gesetz über das Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen vom 20.06.2018 (Nds. GVBl. S. 120), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19.06.2019 (Nds. GVBl. S. 110).

⁹ Beschluss der Landesregierung vom 16.10.2018, siehe Fn. 7.

¹⁰ „Die Strategie Niedersachsens zur digitalen Transformation. Masterplan Digitalisierung“, S. 3, https://www.niedersachsen.de/startseite/themen/digitales_niedersachsen/masterplan_digitalisierung/, Abruf am 25.09.2024.

¹¹ Maßnahmenfinanzierungsplan vom 17.06.2024 (Vorlage 146) und Halbjahresbericht zum Sondervermögen Digitalisierung, 1. Hj. 2024 (Vorlage 153).

¹² § 2 Gesetz über das Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen, siehe Fn. 8.

Damit verpasste die Landesregierung die Chance, trotz der hohen verfügbaren Investitionsmittel einen systematischen Anschub für die Verwaltungsdigitalisierung zu leisten. Fortschritte konnten hierbei nur punktuell erreicht werden.

Strategie Niedersachsens zur Künstlichen Intelligenz – Bunter Strauß von Projekten der Ressorts

Im Mai 2022 beschloss die Landesregierung eine KI-Strategie.¹³ Damit formulierte sie nach eigener Einschätzung „klare Ziele, Maßnahmen, Budgets und Umsetzungszeiträume für den Bereich der Künstlichen Intelligenz (KI) in Niedersachsen. Das Gesamtvolumen aller Maßnahmen, die zum Teil über den Bereich der KI hinausgehen, beträgt gemeinsam mit den Kofinanzierungen aus Bund und EU rd. 350 Millionen Euro.“¹⁴ Für den Bereich der Landesverwaltung gab sie folgende Ziele vor:

- Etablierung eines ressortübergreifenden Austauschs auf Landesebene mit dem Ziel der Zusammenführung KI-spezifischen Verwaltungswissens,
- Identifikation geeigneter Anwendungsfälle und Darstellung von Synergiepotenzialen in der Landesverwaltung durch den Einsatz von KI anhand bereits gewonnener Erfahrungen,
- landesweiter Abgleich geplanter Projekte mit KI-Bezug hinsichtlich ihres Inhalts und der ausgewählten Realisierungsmethodik,
- Erstellung eines übergreifend nutzbaren Handlungsleitfadens für die Anbahnung und Umsetzung von KI-Projekten und

¹³ KI in der Verwaltung und Justiz, herausgegeben vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, Stand: April 2022, (<https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/landesregierung-stellt-ki-strategie-niedersachsen-vor-211195.html>, Abruf am 23.09.2024).

¹⁴ Presseinformation der Niedersächsischen Staatskanzlei „Landesregierung stellt KI-Strategie Niedersachsen vor“ vom 03.05.2022.

- Intensivierung der Zusammenarbeit auf Ebene der norddeutschen Länder im Hinblick auf den Einsatz von KI.

Zur Umsetzung der Ziele gründete die Landesregierung im ersten Quartal des Jahres 2023 ein KI-Kompetenzzentrum für die niedersächsische Verwaltung (KiKoN). Hier sollen die zur KI im Land befindlichen Fähigkeiten gebündelt und weiter ausgebaut werden.

Eine Verpflichtung für die Ressorts, das KiKoN bei der Durchführung von KI-Projekten zu beteiligen, oder andere Steuerungsinstrumente legte die Landesregierung jedoch nicht fest.

Der LRH kommt zu dem Ergebnis, dass das KiKoN seiner Koordinierungsaufgabe bisher nicht gerecht wird. So entwickelt und verwendet die Landesverwaltung eine steigende Anzahl paralleler KI-Lösungen, die dem KiKoN teilweise nicht einmal bekannt sind.

Exemplarisch sind die Parallelentwicklungen bei Chat-Bots¹⁵. Neben der Entwicklung der zentralen Niedersachsen-KI „NiKI“ bei IT.Niedersachsen (IT.N) verfolgen diverse Ressorts eigene Lösungen. So realisierte das Niedersächsische Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung einen Chat-Bot zur Beratung von Förderprogrammen. Im Niedersächsischen Justizministerium wird parallel an „EMIL“, einem Chat-Bot zur Unterstützung von Richtern bei Abschiebungsfragen, gearbeitet. Das Landesgesundheitsamt nahm einen weiteren Chat-Bot in Betrieb, um Antworten zu Gesundheitsfragen bereit zu stellen.¹⁶

Der LRH sieht aufgrund dieser Entwicklungen die Notwendigkeit für die Beschaffung einer einheitlichen generischen Basis und somit eine

¹⁵ Computerprogramme, die über Text- oder Sprachkommunikation Fragen beantworten, Informationen bereitstellen oder bestimmte Aufgaben automatisiert erledigen.

¹⁶ Presseinformation des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung „Landesgesundheitsamt launcht KI-gestützten Chatbot und detailliertes Dashboard für Gesundheitsdaten“ vom 01.10.2024.

vielseitig einsetzbare Lösung für alle unterschiedlichen Projekte der Ressorts. Andere Bundesländer gehen derzeit entsprechend vor.

4 Sicherer und effizienter IT-Einsatz – Standardisierung und Modernisierung erforderlich

Ohne eine ressortübergreifende Standardisierung und Modernisierung der IT-Strukturen ist ein sicherer und effizienter IT-Einsatz nicht gewährleistet. Bisher fehlen verbindliche Regelungen.

Verbindliche IT-Architektur einführen

Eine IT-Architektur definiert verpflichtende Standards für IT-Infrastruktur, Software und Daten über die gesamte IT-Landschaft einer Organisation. Auf der Grundlage einer einheitlichen IT-Architektur kann eine IT-Landschaft wirtschaftlich und zukunftsfähig aufgestellt, gepflegt und weiterentwickelt werden. Eine einheitliche IT-Architektur ermöglicht es zudem, die IT-Infrastruktur schnell und effektiv an sich ändernde Anforderungen anzupassen. Die Landesregierung hat dazu bisher keine verbindlichen Vorgaben festgelegt.

Der LRH forderte in seinen Jahresberichten und Beratenden Äußerungen der vergangenen Jahre die Einführung eines übergreifenden und verbindlichen IT-Architekturmanagements¹⁷ – bisher ohne Erfolg. Auch die im Jahr 2019 erfolgte Wiederbesetzung der Funktion eines „Landes-IT-Architekten“ im Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport (MI) hat, zumindest in der aktuellen Ausgestaltung, wenig Aussicht auf Erfolg, da dieser keine Steuerungs- und Durchsetzungsbefugnisse besitzt.

¹⁷ Jahresbericht 2022, S. 96, „Risiken beim Programm ‚Digitale Verwaltung Niedersachsen‘“, Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO „IT in Niedersachsen – Denn sie tun nicht, was sie wissen...“ vom 21.04.2023, insbesondere S. 12.

Über die Jahre ist so eine heterogene IT-Struktur entstanden. Die Folge ist ein erhöhter Bedarf an unterschiedlich qualifiziertem Personal sowie Schnittstellen, um Systemgrenzen zu überwinden. Zudem schafft diese Heterogenität Unsicherheiten in Bezug auf die einzusetzende Technik.

Klare und verbindliche Vorgaben für die IT-Architektur sind für einen wirtschaftlichen IT-Einsatz zwingend erforderlich.

Finanzierungsrisiko bei der Fachverfahrensmodernisierung bedenken

Die Landesverwaltung setzt zur Aufgabenerledigung mehrere tausend Fachverfahren in nahezu allen Verwaltungsbereichen ein.¹⁸ Technische Fortentwicklungen, IT-Sicherheitsaspekte, die notwendige Anbindung an neue Onlinedienste und gesetzliche Vorgaben erfordern es, diese Verfahren zu ertüchtigen oder zu ersetzen.

Für die Modernisierung der Fachverfahren befürchtet der LRH ein Risikopotenzial von mehreren hundert Millionen Euro. Er mahnt seit Jahren eine strukturierte und flächendeckende Herangehensweise an.¹⁹ Dabei verkennt er nicht, dass die Landesregierung verschiedene Maßnahmen im Bereich der Fachverfahrenserneuerung verfolgt²⁰, allerdings reicht dies bei Weitem nicht aus.

¹⁸ Jahresbericht 2024, S. 202 „Mangelhafte Konsolidierung der IT-Fachverfahren“.

¹⁹ Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO „Verwaltungsdigitalisierung“ vom 12.01.2021, Abschnitt 3.2.3, Jahresbericht 2021, S. 101 „Finanzierung der Verwaltungsdigitalisierung“, Jahresbericht 2022, S. 75 „Verwaltungsdigitalisierung und IT-Einsatz“, Jahresbericht 2023, S. 124 „Ablösung der zentralen Rechenzentren – spät, unzulänglich vorbereitet und letztlich unvollständig“, Jahresbericht 2024, S. 202 „Mangelhafte Konsolidierung der IT-Fachverfahren“.

²⁰ Verschiedene Ressorts ertüchtigen punktuell oder systematisch Fachverfahren. Das Projekt P50 aus dem Programm Digitale Verwaltung Niedersachsen beschäftigt sich mit dem Ersatz von Fachverfahren über Low-Code-Lösungen. Im Zuge der Registermodernisierung sollen das „Once-Only-Prinzip“ und die Ende-zu-Ende-Digitalisierung forciert werden, dies betrifft auch Fachverfahren und deren Anbindung.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Landesregierung bisher keine vollständige Übersicht über alle Fachverfahren der Ressorts besitzt. Diese ist jedoch notwendig, um die Ertüchtigung der Verfahren zu priorisieren und die Finanzierung planen und sichern zu können.

Effizienz, Sicherheit und Kosteneinsparungen durch einen einheitlichen IT-Arbeitsplatz realisieren

Der Landesregierung ist es bisher nicht gelungen, einen einheitlichen IT-Arbeitsplatz für die allgemeine Landesverwaltung einzuführen. In weiten Teilen hat IT.N zwar mit dem NiedersachsenClient (NiC) und seinen Ausprägungen als PolizeiClient und GeoNiC²¹ einen einheitlichen IT-Arbeitsplatz ausgerollt. Daneben bestehen jedoch weitere Bereiche in der Landesverwaltung mit jeweils eigenen Verwaltungs-IT-Arbeitsplätzen.

Ein landesweit einheitlich standardisierter IT-Arbeitsplatz bietet folgende Vorteile, die derzeit ungenutzt sind:

1. Beschaffung, Wartung und Support können vereinheitlicht werden.
2. Standardisierte IT-Arbeitsplätze können leichter zentral überwacht, aktualisiert und gegen Sicherheitsbedrohungen geschützt werden. Einheitliche Sicherheitsrichtlinien können flächendeckend eingeführt werden.
3. Schulungen und die Bereitstellung neuer Hard- und Software können standardisiert werden.

Aus diesen Gründen spricht sich der LRH nachdrücklich dafür aus, in der allgemeinen Landesverwaltung ressortübergreifend einen Standard-IT-Arbeitsplatz einzusetzen. Eine zentrale Finanzierung durch das MI, wie derzeit bereits für die NiC-Arbeitsplätze, würde diesen Ansatz unterstützen.

²¹ Standard-Client für das Landesamt für Geoinformationen und Landesvermessung (LGLN).

Die Ressorthoheit steht dem nicht entgegen, da es sich bei dem Standard-IT-Arbeitsplatz lediglich um ein unterstützendes Instrument handelt, das die fachliche Zuständigkeit der Ressorts grundsätzlich nicht berührt.²²

5 IT-Dienstleister der Landesverwaltung – Steuerungsdefizite und mangelnde Kontrolle

Der wirtschaftliche und zukunftsfähige Einsatz von IT-Dienstleistern erfordert, dass die Landesregierung die Zuständigkeiten der IT-Dienstleister transparent und verbindlich regelt. Geeignete Steuerungsinstrumente für ihren koordinierten Einsatz fehlen bisher.

Mit der jüngst abgelösten IT-Strategie²³ verfolgte die Landesregierung bisher das Ziel, IT.N als zentralen IT-Dienstleister zu etablieren.²⁴ Gleichwohl beauftragten die Landesbehörden IT.N trotz des grundsätzlichen Anschluss- und Benutzungszwangs²⁵ nicht vollumfänglich. Tatsächlich nutzen die Ressorts neben IT.N rd. 25 Landes-IT-Dienstleister, welches zu meist ressortinterne IT-Einheiten sind, sowie weitere externe IT-Dienstleister. Damit scheiterte der ursprünglich verfolgte zentrale Ansatz.

Der LRH hält es weiterhin für möglich, dass die Landesregierung sämtliche Landes-IT-Dienstleister unter einem gemeinsamen Dach und einer gemeinsamen Leitung zusammenführt. Die Landesregierung verfolgt mit

²² Vgl. z. B. Heusch/Schönenbroicher, Kommentar zur Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, 2020, (Artikel 55, RN 37): „Die Ressortkompetenz vermittelt keinen Freibrief für den eigensinnigen Aufbau und Betrieb nicht abgestimmter (Doppel-)Strukturen auf Kosten des Steuerzahlers, [...] insbesondere hinsichtlich umfassender eigener Servicestrukturen.“

Der Artikel 55 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen entspricht weitgehend dem Artikel 37 der Niedersächsischen Verfassung.

²³ „Digitale Verwaltung 2025 – IT-Strategie des Landes Niedersachsen“ vom 02.09.2016, S. 23 ff.

²⁴ Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO „IT in Niedersachsen – Denn sie tun nicht, was sie wissen...“, vom 21.04.2023, S. 33.

²⁵ Betriebsanweisung für IT.N, RdErl. des MI vom 10.09.2019 – 44.12-01911 – (Nds. MBl. S. 1342) sowie Benutzungs- und Beschaffungsordnung für IT.N, RdErl. des MI vom 31.01.2014 (Nds. MBl. S. 244)

der neuen IT-Strategie „Digitale Verwaltung 2030“²⁶ jedoch einen Multi-Sourcing-Ansatz, also die ausdrückliche Absicht, mehrere IT-Dienstleister parallel innerhalb der Landesverwaltung zu nutzen.

Sofern die Landesregierung der ursprünglichen Zielsetzung eines zentralen IT-Dienstleisters nicht doch weiter folgt und stattdessen an den Überlegungen zu einem Multi-Sourcing-Ansatz festhält, kann dieser aus Sicht des LRH nur gelingen, wenn die Landesregierung ein tragfähiges Konzept für den zukünftigen IT-Betrieb aller Landes-IT-Dienstleister entwickelt. Dies erfordert, dass die Landesregierung

- die Aufgaben und Zuständigkeiten der IT-Dienstleister konsolidiert und in der Folge trennscharf abgrenzt,
- dem IT-Bevollmächtigten der Landesregierung (CIO)²⁷ die Kompetenz zur Festlegung von IT-Standards beispielsweise für den IT-Betrieb, die IT-Architektur und die Informationssicherheit zuweist,
- Projekt- und Verfahrensregister²⁸ erstellt. Diese würden einen Überblick über die in der Landesverwaltung verfolgten IT-Projekte und die betriebenen Fachverfahren²⁹ ermöglichen. Auf dieser Grundlage könnte die Landesregierung die Anforderungen der Ressorts und die Ausrichtung der IT-Dienstleister koordinieren,
- ihr Konzept für den IT-Betrieb regelmäßig evaluiert.

²⁶ Landes-IT-Strategie „Digitale Verwaltung 2030 – Strategie zur digitalen Transformation der Verwaltung des Landes Niedersachsen“, Stand: 17.10.2023, www.mi.niedersachsen.de/download/200570/Digitalisierungsstrategie_2030.pdf, Abruf am 10.10.2024.

²⁷ § 2 Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit vom 24.10.2019 (Nds. GVBl. S. 291).

²⁸ Drs. 19/3699, Antwort der Landesregierung vom 07.03.2024, S. 9 f.

²⁹ Dies betrifft nicht die Fachverfahren, die im Rahmen von länderübergreifenden Verbänden entwickelt werden.

6 IT.Niedersachsen – volle Kostentransparenz, ein Vorteil darf nicht zum Nachteil werden

Preis- und Wirtschaftlichkeitsvergleiche der IT-Dienstleister müssen auf Vollkostenbasis erfolgen.

Die erfolgreiche Umsetzung eines Multi-Sourcing-Ansatzes erfordert es zudem, dass die Wettbewerbsfähigkeit von IT.N mit Blick auf die anderen Landes-IT-Dienstleister hergestellt wird.

Hierzu ist es erforderlich, dass Preisvergleiche zwischen den Landes-IT-Dienstleistern auf Vollkostenbasis erfolgen. IT.N kalkuliert als Landesbetrieb seine Preise bereits entsprechend. Dies muss auch für alle übrigen Landes-IT-Dienstleister gelten, weil ansonsten ein Preis- und Wirtschaftlichkeitsvergleich zu falschen Ergebnissen führt: Die Ressorts verwalten ihre Haushaltsmittel für IT in kameralen Ansätzen. Dadurch erscheinen ressortinterne IT-Dienstleister häufig vermeintlich kostengünstiger, da bei ihnen die IT-bezogenen Personal- und Sachkosten z. T. nicht als solche erfasst werden.

7 Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Entscheidungsstrukturen

Die derzeitigen Entscheidungsstrukturen verhindern eine wirksame Steuerung der Verwaltungsdigitalisierung.

Die Kompetenzen des IT-Bevollmächtigten der Landesregierung (CIO) sind in Niedersachsen im Vergleich zu anderen Bundesländern begrenzt, weil sie nahezu ausschließlich Koordinierungsfunktionen umfassen. Er ist für die Abstimmung und Koordinierung von übergreifenden IT-Angelegenheiten zuständig, hat aber keine Entscheidungsbefugnisse. Er kann dem

Niedersächsischen IT-Planungsrat³⁰ lediglich Beschlussvorschläge unterbreiten.

Der Niedersächsische IT-Planungsrat unterliegt der Maßgabe einstimmiger Entscheidungen. Dadurch werden Lösungen zur Vereinheitlichung und die Einführung von technischen Neuerungen häufig nahezu unmöglich. Eine Einigung ist oftmals nur mit weitgehenden Ausnahmen oder reduzierten Vorgaben möglich und die Entscheidungsfindung daher zudem langwierig. Ob oder in welchem Maße die Beschlüsse umgesetzt werden, können weder der CIO noch der Niedersächsische IT-Planungsrat wirkungsvoll kontrollieren.

Der LRH empfiehlt, den IT-Bevollmächtigten der Landesregierung mit Entscheidungsbefugnissen für die zentrale IT-Infrastruktur und Standardsetzung auszustatten.³¹ Die Landesregierung hatte den Handlungsbedarf ursprünglich selbst erkannt. Sie beabsichtigte bereits Anfang der 2000er-Jahre, die gewachsenen Strukturen zu überwinden. Demzufolge verankerte die Landesregierung beim CIO ursprünglich eine Gesamtverantwortung für den IT-Einsatz. Die Landesregierung setzte diese Kompetenzabgrenzung jedoch nicht konsequent um. 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. Sie beschränkte seine Steuerungskompetenzen auf die Netzinfrastruktur und zentrale IT-Infrastrukturkomponenten. Seit dem Jahr 2019 billigt das Niedersächsische Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG)³² dem CIO ausdrücklich lediglich Koordinierungsfunktionen

³⁰ 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.

³¹ Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“, S. 40 f. sowie Jahresbericht 2021, S. 73, „Erheblicher Zeitverzug beim Programm Digitale Verwaltung in Niedersachsen“.

³² Siehe Fn. 27.

zu, obwohl der ursprüngliche Diskussionsentwurf des NDIG noch umfangreiche Steuerungskompetenzen für den CIO vorsah.

Zudem erschwert das Einstimmigkeitsprinzip im Niedersächsischen IT-Planungsrat Beschlüsse über grundlegende Richtungsvorgaben. Diese „Selbstblockade“ sollte wie auf Ebene des IT-Planungsrats von Bund und Ländern durch die Einführung des Mehrheitsprinzips zu bestimmten verbindlichen Standardisierungsvorgaben³³ wie beispielsweise für IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards³⁴ aufgehoben werden.

Bei der Vielzahl der anstehenden Aufgaben im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung, z. B. die notwendige Modernisierung zahlreicher Fachverfahren, bedarf es zudem aufgrund der begrenzten Ressourcen einer stärkeren – auch ressortübergreifenden – Priorisierung der Vorhaben. Ein vergleichbares Vorgehen besteht bereits bei den Baumaßnahmen im Einzelplan 20. In beiden Bereichen gilt, dass eine zeitnahe Umsetzung aller Vorhaben faktisch nicht möglich ist. So sind sowohl Haushaltsmittel als auch verfügbares Fachpersonal nur begrenzt verfügbar.

Eine demnach zwingende Priorisierung, insbesondere nach dem Nutzen und der Dringlichkeit der Vorhaben, sollte über einen Einzelplan IT verbindlich erfolgen. Dem Haushaltsgesetzgeber würden damit transparentere Entscheidungsgrundlagen zur Ausübung seines Budgetrechts bereitgestellt. Dieses Verfahren würde eine Mittelverteilung nach dem Gießkannenprinzip vermeiden. Dieses Vorgehen und auch dessen praktische Umsetzung würde durch Projekt- und Verfahrensregister maßgeblich unterstützt.

Dr. von Kl a e d e n S c h r ö d e r - E h l e r s Dr. L a n t z

H a a c k Dr. L i n d n e r B r e u s i n g

³³ § 2 Abs. 2 IT-Staatsvertrag vom 30.10./20.11.2009 (Nds. GVBl. 2010, S. 142), geändert durch Staatsvertrag vom 21.03.2019 (Nds. GVBl., S. 143).

³⁴ § 7 Abs. 2 GO des IT-Planungsrates Bund/Länder, Beschluss vom 03.11.2023.