

Niedersächsischer Landesrechnungshof

Beratende Äußerung
gemäß § 88 Abs. 2 LHO

**eGovernment in Niedersachsen:
Mit Innovationsschub Chancen nutzen!**

Übersandt an

die Niedersächsische Landesregierung

Hildesheim, 22.04.2008

Az.: 1.2-02823/3-07



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung.....	4
2	Wesentliche Empfehlungen des LRH	5
3	Ausgangslage.....	7
3.1	Ziele des eGovernment	7
3.2	Europäische Dienstleistungsrichtlinie	8
3.3	eGovernment in Niedersachsen	9
3.4	Beratende Äußerung „Strategische Neuausrichtung der Informationstechnik in der Landesverwaltung“ und das Projekt „mit.Niedersachsen“	9
3.5	Aktuelle Prüfung „eGovernment-Projekte in Niedersachsen“	10
4	Handlungserfordernisse	11
4.1	Fachliche Dimension	11
4.2	Organisatorische Dimension	12
4.2.1	Betrachtung der Geschäftsprozesse	12
4.2.2	Übergreifendes Geschäftsprozessmanagement.....	13
4.3	Informationstechnische Dimension.....	15
4.4	Steuerungs-, Koordinierungs- und Controllingfunktion des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration	17
4.4.1	Zusammenführung der IT- und eGovernment-Aufgaben	17
4.4.2	Allgemeines, IT- und eGovernment-Strategie.....	18
4.4.3	Strategisches Multiprojektmanagement - IT-Gesamtplan	19
4.4.4	Interdisziplinäre Zusammenarbeit.....	24
4.4.5	Projektmanagement	25
4.4.6	eGovernment-Controlling-Datenbank und Projekt-Controlling	26
4.4.7	Personalausstattung für die zentrale Koordinierung und Steuerung	28
4.5	Finanzierung des eGovernment	28
4.5.1	Grundsätzliches zu Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen	28
4.5.2	Finanzbedarf	30
4.5.3	Einsparpotenziale.....	32
4.5.4	Realisierung der Einsparpotenziale	33
4.5.5	Haushaltstransparenz	34

Abkürzungsverzeichnis

CIO	IT-Bevollmächtigter der Landesregierung - <u>C</u> hief <u>I</u> nformation <u>O</u> fficer - sowohl in der Person des IT-Bevollmächtigten genutzt wie auch als Organisationseinheit im MI
EU	Europäische Union
EU-DLR	Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt - Dienstleistungsrichtlinie
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen vom 30.03.2004
IT	Informationstechnik
KA-IT	Koordinierungsausschuss für Informationstechnologie
KOM	Europäische Kommission
LHO	Landeshaushaltsordnung
LSK	Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie
MF	Ministerium der Finanzen
MI	Ministerium für Inneres, Sport und Integration
SK-IT	Grundsätze zur Steuerung und Koordinierung des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechnik in der Landesverwaltung
VM	Organisationseinheit „Verwaltungsmodernisierung“ im MI
WiBe	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung
ZIM	Zentrales IT-Management

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1: Darstellung der eGovernment-Basiskomponenten
- Anlage 2: Liste der im eGovernment-Masterplan 2005 aufgenommenen eGovernment-Projekte
- Anlage 3: Bisherige Entwicklung des eGovernment in Niedersachsen

1 Vorbemerkung

„Die Dinge sind nie so, wie sie sind.
Sie sind immer das, was man aus ihnen macht.“

- Jean Anouilh¹ -

Der nachfolgende Bericht soll einen Überblick über die Entwicklung im Bereich des eGovernment geben. Er ist ein beratender Beitrag des Landesrechnungshofs gemäß § 88 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO), der die Landesregierung bei der Entscheidungsfindung im Prozess der weiteren Einführung des eGovernment in der Landesverwaltung unterstützen soll. Er stützt sich auf unsere beratende Äußerung zur „Strategischen Neuausrichtung der Informationstechnik in der Landesverwaltung“ vom 23.03.2005.²

¹ So Landtagspräsident Hermann Dinkla in der konstituierenden Sitzung des Niedersächsischen Landtages der 16. Wahlperiode am 26.02.2008.

² Az.: 1.2-028/3-04.

2 Wesentliche Empfehlungen des LRH

Die Informationstechnik erfährt bei den Bürgern und der Wirtschaft eine rasch wachsende Akzeptanz. Dazu haben auch die bereits vorhandenen eGovernment-Angebote beigetragen. Die öffentliche Verwaltung muss sich jedoch in immer kürzeren Abständen auf veränderte Rahmenbedingungen einstellen. So erfordert zum Beispiel die Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt der EU (Dienstleistungsrichtlinie - EU-DLR)³ Anstrengungen über das normale Maß hinaus. Niedersachsen steht in der Pflicht, in geeigneter Weise auf diese Herausforderungen zu reagieren. eGovernment bietet hierfür die Chance und stellt ein wirksames Instrumentarium zur Verfügung. Dies setzt allerdings voraus, die Potenziale zielgerichtet zu erschließen. Wir geben hierfür folgende Empfehlungen:

1. Das Kabinett sollte anhand einer vom CIO vorbereiteten Dringlichkeitsliste über die Prioritäten für IT- und eGovernment-Projekte und den IT-Gesamtplan entscheiden. (Abschnitt 4.4.3.5)
2. Die Basiskomponenten⁴ der eGovernment-Infrastruktur müssen unverzüglich zur vollständigen Einsatzreife im Echtbetrieb gebracht werden. Die eGovernment-Plattform muss in eine grundlegende Unternehmensarchitektur eingebettet sein und die fundamentalen Anforderungen an die IT-Sicherheit erfüllen. (Abschnitt 4.3)
3. Die in den Grundsätzen zur Steuerung und Koordinierung des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechnik in der Landesverwaltung (SK-IT) vorgesehene Steuerung von eGovernment-Projekten durch den IT-Beauftragten der Landesregierung (Chief Information Officer - CIO) ist auszuweiten und zu intensivieren. (Abschnitte 4.4.3.3 und 4.4.3.4)
4. Die Projektarbeit und deren Steuerung erfordern eine bedarfsgerechte Personalausstattung und Bündelung des Fachwissens in einem Projekt-Kompetenz-Zentrum. (Abschnitt 4.4.7)

³ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006, Amtsblatt der Europäischen Union, L 376/36, vom 27.12.2006.

⁴ Technische Standardbausteine, auf die für eGovernment-Lösungen zurückgegriffen werden soll, siehe **Anlage 1**.

5. IT- und eGovernment-Aufgaben müssen zusammengeführt und mit der Organisationsarbeit verzahnt werden. (Abschnitt 4.4.1)
6. Das Projektmanagement ist zu professionalisieren. (Abschnitt 4.4.5)
7. Im Interesse einer sachgerechten Prioritätensetzung ist eine umfassende Bestandsaufnahme aller aktuellen und geplanten IT- und eGovernment-Projekte erforderlich. (Abschnitt 4.4.3.2)
8. Eine andauernde Aufgabenkritik und eine kontinuierliche qualitative Verbesserung der Aufgabenerledigung sind unerlässlich. (Abschnitt 4.1)
9. Geschäftsprozessoptimierungen setzen fundierte Geschäftsprozessanalysen nach landeseinheitlichen Standards unter Anwendung geeigneter Softwaretools voraus. (Abschnitt 4.2)
10. Das Projekt-Controlling ist zu intensivieren und auf die inhaltlichen Aspekte der Projektabwicklung auszudehnen. (Abschnitt 4.4.6)
11. Fundierte und realistische Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sind bei eGovernment-Projekten unverzichtbar. Für eGovernment-Projekte, von denen ein monetärer Wirtschaftlichkeitserfolg zu erwarten ist, sollte ein im Einklang mit den Interessen der Haushaltskonsolidierung stehendes Anreizsystem geschaffen werden. (Abschnitt 4.5.1 bis 4.5.4)
12. Aus Gründen der Haushaltstransparenz sollten die Haushaltsmittel für eGovernment-Projekte und andere IT-Vorhaben in der Titelgruppe 98/99 zusammengeführt und durch Haushaltsvermerke erläutert werden. (Abschnitt 4.5.5)

3 Ausgangslage

3.1 Ziele des eGovernment

Das Internet und die zunehmende Versorgung mit Breitbandanschlüssen haben dazu geführt, dass die Informationstechnik in der Gesellschaft mittlerweile breite Akzeptanz findet. Neue Wege der Korrespondenz sowie Portale für Informationen und Transaktionen haben sich etabliert und werden von den Bürgern und der Wirtschaft genutzt. Nach Erhebungen⁵ des Statistischen Bundesamtes nahmen 43 % der Bevölkerung im Alter von 16 bis 74 Jahren im ersten Quartal 2007 Angebote des eGovernment in Anspruch. Im ersten Quartal 2002 lag dieser Wert noch bei 26 %⁶. Auch die Unternehmen in Deutschland nutzen verstärkt die Online-Dienstleistungen der Öffentlichen Hand. Hier stieg die Nutzung von 2003 bis 2007 um 18 % auf 49 %⁷. Diese Entwicklung belegt die schnell wachsende Bedeutung der internetbasierten Kommunikation zwischen den Bürgerinnen und Bürgern, den Unternehmen und dem Staat.

Der Europäische Rat gab auf seiner Sondertagung in Lissabon⁸ im März 2000 das Ziel vor, „eine Informationsgesellschaft für alle“ zu schaffen und damit den Grundstein für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen, dynamischen und wissensbasierten Wirtschaft sowie zur Steigerung der Lebensqualität der Bürger zu legen. Er ersuchte die Mitgliedstaaten, einen allgemeinen elektronischen Zugang zu den wichtigsten grundlegenden öffentlichen Diensten sicherzustellen.⁹ Die Europäische Kommission (KOM) verabschiedete daneben am 01.06.2005 die Initiative „i2010: Europäische Informationsgesellschaft 2010“. Die für eGovernment zuständigen Minister der Europäischen Union (EU) forderten auf dieser Grundlage Ende 2005 in Manchester, dass bis 2010 unter anderem

- die Verwaltungen einen erleichterten Zugang zu eGovernment schaffen,
- eGovernment in der öffentlichen Verwaltung zu deutlichen Effizienzgewinnen führt,

⁵ Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 26.02.2008 zur „Zahl der Woche“, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/zdw/2008/PD08_008_p002_templateId=renderPrint.psmI, abgerufen am 04.03.2008.

⁶ Vgl. Pilotstudie des Statistischen Bundesamtes „Informationstechnologie in Haushalten“ für das Jahr 2002.

⁷ Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 477 vom 27.11.2007.

⁸ Vgl. www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm, abgerufen am 25.02.2008.

⁹ Vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Lissabon, 23. und 24. März 2000, Seite 3 f.

- sichere und EU-weite elektronische Identifizierungsmechanismen für Einwohner und Wirtschaft unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Erfordernisse eingeführt werden und
- die Mitgliedsstaaten die Rahmenbedingungen zur Nutzung von authentifizierten elektronischen Dokumenten gemeinsam festlegen.

3.2 Europäische Dienstleistungsrichtlinie

Weitere erhebliche Veränderungen für die Gestaltung eines eGovernment ergeben sich durch die Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt der EU (Dienstleistungsrichtlinie - EU-DLR)¹⁰. Sie schreibt u. a. einen „einheitlichen Ansprechpartner“ für eine weitgehende Verfahrenskoordination, umfassende Informationen in elektronischer Form und eine elektronische Verfahrensabwicklung¹¹ bei der Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten vor. Die Mitgliedstaaten müssen diese Regelung bis Ende 2009 umgesetzt haben¹². In der Bundesrepublik ist das im Rahmen von Deutschland-Online¹³ priorisierte Vorhaben „Dienstleistungsrichtlinie“ projektiert. Es hat zum Ziel, bis Mitte 2008 ein Modell („Blaupause“) für die IT-Umsetzung¹⁴ zu entwickeln und zu erproben.

Die EU hat einen hohen Umsetzungsdruck aufgebaut. Dieser resultiert einerseits aus der Richtlinie unmittelbar, indem sie eine Genehmigungsfiktion vorsieht, wenn Anträge innerhalb einer noch festzulegenden Frist nicht beantwortet werden¹⁵, andererseits aus dem engen Zeitfenster für die Umsetzung bis 2009. Die KOM reagiert bei verspäteter, unzureichender oder fehlerhafter Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht mit der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren. Hat ein Mitgliedstaat die notwendigen Umsetzungsmaßnahmen auch nach Ablauf des Klageverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof nicht ergriffen, drohen in einem weiteren Verfahren empfindliche Sanktionen (Zwangsgeld oder Pauschalbetrag), die für den Mitgliedstaat eine Abschreckungswirkung entfalten sollen.

¹⁰ Vgl. Fußnote 3.

¹¹ Artikel 6 bis 8 EU-DLR.

¹² Artikel 44 EU-DLR.

¹³ Deutschland-Online ist die gemeinsame nationale eGovernment-Strategie von Bund, Ländern und Kommunen. Ziel ist es, eine vollständig integrierte eGovernment-Landschaft in Deutschland zu schaffen.

¹⁴ Mit der „Blaupause“ sollen die infrastrukturellen Anforderungen auf nationaler Ebene im europaweiten Kontext definiert, die erforderliche IT-Unterstützung für die medienbruchfreie Verfahrensabwicklung beschrieben, eine geeignete IT-Architektur entwickelt sowie technische Standards - insbesondere im Hinblick auf Schnittstellen - vorgeschlagen werden. Darüber hinaus werden die rechtlichen und organisatorischen Anforderungen aufgezeigt, die aus der elektronischen Verfahrensabwicklung resultieren.

¹⁵ Artikel 13 EU-DLR.

3.3 eGovernment in Niedersachsen

Die Landesregierung beschloss im Mai 2001¹⁶, die niedersächsische Verwaltung zu einem leistungsfähigen eGovernment fortzuentwickeln und bekräftigte diese Absicht mit Beschluss vom 23.03.2004. Das Ministerium für Inneres und Sport (MI) erhielt den Auftrag, die online-geeigneten Dienstleistungen und internen Verwaltungsleistungen zu erheben und einen Umsetzungsplan zu erstellen. Der daraufhin erstellte eGovernment-Masterplan beschrieb die in **Anlage 2** aufgelisteten 99 Projekte und enthielt eine erste Schätzung des Einsparpotenzials der darin aufgeführten Maßnahmen. Danach wurden im Planungszeitraum 2005 bis 2014 Investitionen von rund 65 Mio. € erwartet (Sachmittel und externe Dienstleistungen), die ein Potenzial zur Einsparung bei Personal- und Sachkosten von mehr als 420 Mio. € erbringen sollten.

Mit Beschluss vom 25.04.2007¹⁷ forderte der Landtag die Landesregierung auf, über den eGovernment-Masterplan hinaus einen aktualisierten Umsetzungsplan besonders priorisierter Maßnahmen zur Einführung des eGovernments vorzulegen. Die Landesregierung präsentierte daraufhin in ihrer Antwort vom 15.11.2007 das Schwerpunkt-Programm „Priorisierte eGovernment-Maßnahmen 2007 bis 2009 in Niedersachsen“¹⁸.

Weitere Einzelheiten ergeben sich aus **Anlage 3**.

3.4 Beratende Äußerung „Strategische Neuausrichtung der Informationstechnik in der Landesverwaltung“ und das Projekt „mit.Niedersachsen“

In unserer beratenden Äußerung „Strategische Neuausrichtung der Informationstechnik in der Landesverwaltung“ haben wir im März 2005 die Handlungserfordernisse dargestellt. Wesentliche Empfehlungen waren seinerzeit,

- die IT als strategisches Instrument der Verwaltungsreform einzusetzen,
- die IT-Strukturen, -Prozesse und -Verfahren zu zentralisieren und standardisieren,

¹⁶ Kabinettsbeschluss vom 15.05.2001.

¹⁷ Drs. 15/3764.

¹⁸ Drs. 15/4224.

- die politische Steuerung über einen Kabinettsausschuss Informationstechnik zu organisieren,
- einen CIO mit weitreichenden Kompetenzen, u. a. für die Definition der notwendigen Standards, Festlegung wirkungsvoller Projektmanagement-Regeln sowie Abstimmung und Priorisierung von Projekten, einzusetzen und
- den Koordinierungsausschuss für Informationstechnologie (KA-IT) an die Erfordernisse der Neuausrichtung anzupassen.

Die Landesregierung ist diesen Empfehlungen weitgehend gefolgt. Sie hat beispielsweise im Rahmen der Phase II der Verwaltungsmodernisierung das Projekt „mit.Niedersachsen“ aufgelegt und einen CIO eingesetzt. Der darüber hinausgehenden Empfehlung, eine politische Steuerung für die IT-Aufgaben - und auch des eGovernment - zu organisieren und intensivieren, ist sie bisher jedoch nicht nachgekommen.

Im Projekt „mit.Niedersachsen“ sind verschiedene Konzepte erarbeitet worden, u. a.:

- Das IT-Landeskonzept legt in zehn Leitsätzen das grundlegende Zielmodell und die Rahmenbedingungen für die Neuausrichtung der Informationstechnik in der Landesverwaltung fest.
- Das Betriebsmodell für die IT-Infrastruktur und deren Einbindung in die IT-Organisation des Landes Niedersachsen greift diese Leitsätze auf und konkretisiert sie, indem es die künftige Betriebsführung beschreibt, die Aufgaben und Verantwortlichkeiten gegeneinander abgrenzt und Regelungen für die Zusammenarbeit trifft.

Die Konzepte befinden sich derzeit in der Umsetzungsphase.

3.5 Aktuelle Prüfung „eGovernment-Projekte in Niedersachsen“

Im Rahmen unserer aktuellen Prüfung der eGovernment-Projekte in Niedersachsen haben wir eine webbasierte Online-Erhebung zu den im eGovernment-Masterplan verzeichneten Projekten durchgeführt. Ziel der Befragung war es, ein umfassendes Bild der eGovernment-Aktivitäten sowie deren Steuerung und Koordinierung im Zusammenspiel der Ressorts und dem IT-Beauftragten der Landesregierung (CIO) zu gewinnen. Dazu wurden aktuelle Daten zum Status der

Projekte, zum finanziellen und personellen Aufwand sowie zu möglichen Einsparpotenzialen und Einnahmen abgefragt. Weiterhin bitten wir um Überlassung projektbegleitender Unterlagen (z. B. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen).

Die ursprünglich auf drei Wochen angelegte Online-Erhebung mussten wir in zwei Schritten um zwei Monate verlängern. Selbst danach standen noch vier Antworten aus. Die von uns erbetenen Zahlen stellten einfache Basiswerte dar, die jederzeit abrufbar sein sollten. Da die Erhebung der Angaben bei einem großen Teil der Projekte nur mit erheblichem zeitlichen Aufwand möglich war, gehen wir davon aus, dass eine jederzeit aktuelle Darstellung des Projektfortschritts und des Ressourcenverbrauchs bei dem betreffenden Teil der Projekte nicht vorhanden ist. Die Verzögerung lässt auf mangelhaftes Projektmonitoring schließen.

4 Handlungserfordernisse

4.1 Fachliche Dimension

Die Verwaltungsaufgaben veränderten sich in den letzten Jahren erheblich. Während das öffentliche Verwaltungshandeln früher insbesondere durch vorschriftsmäßige und verlässliche, aber auch statische Aufgabenerledigung geprägt war, kommen heute weitere Aspekte hinzu: Die wachsende Komplexität und Dynamik unserer Gesellschaft spiegeln sich zunehmend in der Aufgabenerledigung der öffentlichen Verwaltung. Dies zeigt sich z. B. an der wachsenden Aufgabenfülle sowie durch einen intensiveren und schnelleren Austausch der beteiligten Aufgabenbereiche. Daneben führt die Lage der öffentlichen Haushalte zu Sachmitteleinsparungen und Reduzierungen der Personalkostenbudgets, die in weiten Teilen der Landesverwaltung Arbeitsverdichtungen bewirken. Neben diesen Einflüssen ergeben sich Handlungsnotwendigkeiten durch die Altersstruktur im öffentlichen Dienst und die sich abzeichnende demographische Entwicklung mit möglichen Auswirkungen auf die Gewinnung geeigneten Personals.

Diese Schere - auf der einen Seite gestiegene Ansprüche an das Verwaltungshandeln und auf der anderen Seite das reduzierte Budget sowie eine Personalknappheit - kann nur durch eine Verbesserung der Qualität der Aufgabenerledigung - somit einer gestiegenen Verwaltungseffizienz - geschlossen werden. Die öffentliche Verwaltung muss ihr Handeln mit Hilfe einer umfassenden Aufgabekritik auf das gerade noch erforderliche Mindestmaß reduzieren und zugleich eine kontinuierliche qualitative Verbesserung der Aufgabenerledigung erreichen.

4.2 Organisatorische Dimension

4.2.1 Betrachtung der Geschäftsprozesse

Die Landesregierung verfolgt mit ihrem Kabinettsbeschluss vom 15.05.2001 die Ziele, die Verwaltung kunden- und bürgernäher auszurichten sowie die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung weiter zu erhöhen. Der Leitfaden für die Pilotphase 2002 - 2004 stellt klar, dass „eGovernment-Lösungen ... nicht darauf gerichtet sein (dürfen), bestehende Verfahren unverändert elektronisch abzubilden. Vielmehr müssen bei der Einführung durch eine optimierte Prozessgestaltung die Möglichkeiten genutzt werden, Verwaltungsprozesse bürgerfreundlicher und effizienter zu gestalten.“ Dies greift das IT-Landeskonzept in der Beschreibung zum Leitsatz 2 auf und betont, dass „eGovernment ... ganzheitlich betrachtet (wird), berücksichtigt also die Kommunikationsbeziehungen zwischen Bürgerinnen und Bürgern bzw. der Wirtschaft und der Verwaltung sowie in der Verwaltung selbst.“ Diese Anforderungen können nur mittels Organisationsuntersuchungen einschließlich fundierter Geschäftsprozessanalysen erreicht werden.

Als Gradmesser für die Umsetzung dieser Anforderung an die Landesverwaltung kann das Ergebnis unserer Online-Erhebung dienen. Unter anderem haben wir in dieser Erhebung gefragt: „Liegt eine Geschäftsprozessanalyse für das eGovernment-Projekt vor?“

Bei den eGovernment-Projekten in den Phasen „Realisierung“, „Pilotbetrieb“, „Echtbetrieb“ und „Projekt abgeschlossen“ zeigt sich folgendes Ergebnis:

Projekt-Status	Anzahl gesamt	Geschäftsprozessanalyse		
		nötig ¹⁹	vorhanden	fehlt
Realisierung	18	16	6	10
Pilotbetrieb	8	5	3	2
Echtbetrieb	21	19	10	9
Projekt abgeschlossen	11	10	5	5
gesamt	58	50	24	26

Danach wurden für weniger als 50 % der eGovernment-Projekte Prozessanalysen durchgeführt. Wir schließen daraus, dass bei mehr als 50 % systematische Prozessuntersuchungen nicht stattgefunden haben und damit optimierte Geschäftsprozesse nicht geschaffen worden sind.

In unserem Jahresbericht 2007²⁰ haben wir bereits auf die zunehmende Bedeutung der Organisationsarbeit bei der Umsetzung von eGovernment-Projekten hingewiesen und in Bezug auf die EU-DLR die Handlungsnotwendigkeit in Bezug auf Prozessanalysen und Verwaltungsverfahrensoptimierungen betont.

4.2.2 Übergreifendes Geschäftsprozessmanagement

Die Bundesregierung erkannte das Handlungserfordernis und legte mit dem E-Government 2.0²¹ die strategischen Ziele in aktuellen Handlungsfeldern für das eGovernment fest. In Bezug auf die Organisation ist das Thema „Prozessketten“ in den Blickpunkt gerückt²². Die Bundesregierung geht in ihrem Ansatz noch über die Optimierung einzelner Geschäftsprozesse hinaus. Durch eine wissenschaftliche Begleitung sollen „charakteristische Prozesstypen abgeleitet werden und

¹⁹ Bei eGovernment-Infrastrukturprojekten können nur allgemeine Betrachtungen zu den möglichen Abläufen und den Einsatzfeldern angestellt werden. Daher haben wir in Spalte drei (Geschäftsprozessanalyse nötig) eingefügt, bei wie vielen Projekten eine Geschäftsprozessbetrachtung entsprechend dem Inhalt der Projekte erforderlich war. Die weitere Würdigung haben wir anhand dieser Werte vorgenommen.

²⁰ Jahresbericht 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, Drs. 15/3800, IV Nr. 38, S. 141.

²¹ E-Government 2.0, Programm des Bundes, Herausgeber Bundesministerium des Innern (BMI), IT-Stab, Seite 10.

²² Die damit verbundene Zielsetzung gliedert sich in den externen Effekt „Bürokratiekostenabbau“ und den internen Effekt „Verwaltungsmodernisierung“. Das Konzept „Handlungsfeld Prozessketten im Programm E-Government 2.0“ formuliert folgende Formalziele:

- Senkung der Bürokratiekosten um 15 %,
- Beschleunigung der Verwaltungsverfahren um 15-30 % und
- Umstellung von 80 % der Verwaltungsvorgänge in den Verfahren.

zum Aufbau von Prozessbibliotheken zur systematischen Nachnutzung und Entwicklung weiterer Prozessketten dienen.“²³

Wir empfehlen der Landesregierung, diesem Ansatz zu folgen und weiteres Fachwissen für das Prozessmanagement aufzubauen. Die ressortübergreifende Zielsetzung, für inhaltlich und fachlich zwar verschiedene, vom grundsätzlichen Ablauf her aber vergleichbare Aufgabenstellungen eine optimale Prozessorganisation zu gestalten, zu standardisieren und diese verfahrenstechnisch zu unterstützen, halten wir für richtig. Soll dieser Ansatz erfolgreich sein, muss er sich auf die gesamte Landesverwaltung erstrecken. Es handelt sich insofern um eine querschnittliche Aufgabe. Aus diesem Grund empfehlen wir, Personal mit Prozessmanagement-Kenntnissen bei der zentralen Stelle für Organisation im MI zu bündeln. Wir halten den Einsatz dieses spezialisierten Personals vor dem Hintergrund der Projektlast durch eGovernment-Projekte in den nächsten Jahren für gerechtfertigt. Darüber hinaus sollte aber nicht jedes Ressort bzw. jeder Verwaltungszweig eigenes Personal dafür vorhalten, weil das Wissen um das Geschäftsprozessmanagement sehr speziell ist und mit einer entsprechend fundierten Ausbildung einhergehen muss.

Das MI hat für Zwecke der Prozesserhebung, -darstellung, -analyse und -optimierung ein geeignetes Softwaretool beschafft. Solche Programme sind für die Reorganisation und ggf. technische Vorbereitung der Prozesse für Workflow-Systeme unerlässlich. Die Lizenzen für das Programm werden derzeit nach Bedarf und Anforderung in die Projekte gegeben. Wir empfehlen, die Prozess-Manager mit diesem Programm auszustatten und sie in dem Umgang damit zu schulen. Sie müssen das Programm mit dem Ziel einsetzen, Prozessbibliotheken mit optimierten, standardisierten und universell einsetzbaren Prozessvorlagen²⁴ zu entwickeln.

²³ Vgl. „Forschungsauftrag zu Prozessketten zw. Wirtschaft und Verwaltung“, Ausschreibung auf www.evergabe-online.de, abgerufen am 18.02.2008.

²⁴ Muster für einen optimierten Geschäftsablauf, der auf verschiedene Sachverhalte anwendbar ist.

4.3 Informationstechnische Dimension

In unserer beratenden Äußerung „Strategische Neuausrichtung der Informationstechnik in der Landesverwaltung“ haben wir empfohlen, das Land müsse „schnell eine leistungsfähige, flexible und zukunftsorientierte eGovernment-Infrastruktur aufbauen, auf deren Grundlage sodann die tatsächliche Umsetzung entsprechender Einzelprojekte realisiert werden kann.“²⁵ Zwar bemüht sich die Landesverwaltung seit langem²⁶ darum, mit der „eGovernment-Plattform“ eine grundlegende technische Infrastruktur mit den nötigen Basiskomponenten²⁷ bereitzustellen. Einige der Basiskomponenten (z. B. Zugang über ein Service-Portal einschließlich eines Bürger- und Unternehmensservice²⁸ und eines Formularservers, eine virtuelle Poststelle und ein Dokumentenmanagementsystem) stehen zur Verfügung. Darüber hinaus notwendige Basiskomponenten (z. B. Authentisierungsverfahren mit grundlegenden Verzeichnisdiensten, elektronische Altablage mit Archivfunktion) sind aber noch nicht einsatzbereit. In dem von der Landesregierung am 15.11.2007 vorgelegten „Schwerpunkt-Programm: Priorisierte eGovernment-Maßnahmen 2007-2009“ ist das Ziel formuliert, den Aufbau einer eGovernment-Infrastruktur mit Hilfe der Basiskomponenten zügig abzuschließen.²⁹

Wir halten die unverzügliche abschließende Bereitstellung aller Basiskomponenten für unverzichtbar. Dabei ist die geplante Projektdauer bis Ende 2009 zu lang, weil bis zu diesem Zeitpunkt bereits ein Gesamtsystem zur Umsetzung der EUDLR auch unter Einbeziehung derzeit noch nicht verfügbarer Basiskomponenten realisiert sein muss. Stehen die Basiskomponenten nicht zeitgerecht zur Verfügung, ist u. a. die Implementierung der speziellen Fach-Prozesse rund um den „einheitlichen Ansprechpartner“³⁰ nicht durchführbar und damit die Umsetzung der Richtlinie gefährdet. Daher sind die Basiskomponenten unverzüglich zur vollständigen Einsatzreife im Echtbetrieb zu bringen, um anschließend noch genügend Zeit für die speziellen Ausgestaltungsprojekte zu haben.

²⁵ Vgl. 6.2 Nr. 5, Seite 21.

²⁶ Bereits der Anlage zum Kabinettsbeschluss vom 15.05.2001 waren Projekte aufgeführt, die nunmehr den Basiskomponenten zugerechnet werden. Die eGovernment-Strategie des Landes Niedersachsen führte die heute als nötig betrachteten Basiskomponenten fast vollständig auf.

²⁷ Vgl. Fußnote 4.

²⁸ Vormalis Zuständigkeitsfinder.

²⁹ Drs. 15/4224, Seite 5 der Anlage.

³⁰ Vgl. Nr. 3.2.

Um dieses Ziel zu erreichen, regen wir die Prüfung an, ob eGovernment-Fachprojekte, die noch nicht fertig gestellte Basiskomponenten nutzen sollten, zunächst ausgesetzt werden.

Die eGovernment-Basiskomponenten sind zwar als prioritäre Projekte im eGovernment-Masterplan enthalten und in verschiedenen Gremien vorgestellt worden³¹. Es herrscht auch weitgehend Einigkeit darüber, die Basiskomponenten grundsätzlich zu verwenden. Eine Regelung zur Verbindlichkeit der Nutzung dieser Komponenten liegt allerdings nicht vor. Das führt dazu, dass die eGovernment-Fachprojekte zum Teil auf individuellen Technologien aufbauen, ohne die vorhandenen bzw. geplanten Basiskomponenten zu berücksichtigen. Damit werden im Extremfall dauerhafte Strukturen parallel zu der einheitlichen Systemarchitektur implementiert.

Die eGovernment-Plattform ist darüber hinaus in einen übergreifenden Bezug zu setzen: Sie muss eingebettet sein in eine grundlegende Unternehmensarchitektur und hat fundamentale Anforderungen an die IT-Sicherheit³² zu erfüllen. Die Unternehmensarchitektur definiert übergreifende Merkmale, um die nötige Interoperabilität der einzusetzenden Systeme über Ressortgrenzen, Ländergrenzen und Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg sicherzustellen. Hierzu gehören z. B. allgemeine Festlegungen zu XML-Standards und zur WEB-Programmierung. Bei den Anforderungen an die IT-Sicherheit ist zu bedenken, dass in eGovernment-Lösungen sensible Daten verarbeitet werden, die besondere Anforderungen an u. a. die Vertraulichkeit³³, Authentizität³⁴ und Integrität³⁵ stellen.

Wir halten die Festlegung verbindlicher Standards zur Verfahrensarchitektur einschließlich der Basiskomponenten sowie zur IT-Sicherheit durch den CIO für unerlässlich und überfällig. Nur mit einer formellen Verpflichtung auf diese Standards kann erreicht werden, dass sich die in den eGovernment-Fachprojekten erarbeiteten Lösungen von Beginn an in die Unternehmensarchitektur des Landes eingliedern und den Regelungen zur IT-Sicherheit entsprechen.

³¹ Z. B. in den Sitzungen des Koordinierungsausschusses IT und den IT-Symposien.

³² Unter IT-Sicherheit versteht man einen Prozess, dessen Ziel darin liegt, das Risiko der schützenswerten Güter eines IT-Systems auf ein vertretbares Maß zu minimieren.

³³ Beschränkung des Zugriffs auf gespeicherte Informationen auf ausschließlich berechnigte Personen und Systeme, insbesondere bezogen auf personenbezogene Daten und andere als besonders sensitiv eingestufte Daten.

³⁴ Echtheit der verarbeiteten Informationen und Echtheit der zugriffsberechnigten Applikationsnutzer.

³⁵ Korrektheit, Vollständigkeit und Widerspruchsfreiheit der verarbeiteten Informationen.

Derzeit betreiben die Verwaltungsbereiche ihre Verfahrensentwicklung selbständig und unabhängig. Ihre Vorgehensweisen sind dabei sehr individuell. Vor dem Hintergrund einer verbindlichen Unternehmensarchitektur und von Vorgehensmustern zur IT-Sicherheit sowie der unter Nr. 4.2.2 aufgezeigten Standardisierung der Geschäftsprozesse empfehlen wir, einen Erfahrungs- und Informationsaustausch der Entwickler zu organisieren und Aufgaben einvernehmlich nach dem Prinzip „Wenige für alle“ aufzuteilen.

4.4 Steuerungs-, Koordinierungs- und Controllingfunktion des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration

4.4.1 Zusammenführung der IT- und eGovernment-Aufgaben

In der beratenden Äußerung „Strategische Neuausrichtung der Informationstechnik in der Landesverwaltung“ haben wir empfohlen,

„... eGovernment und IT künftig nicht mehr getrennt zu betrachten und beides als Motor und schlagkräftiges Gestaltungsmittel für die Verwaltungsmodernisierung zu nutzen, damit die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung von eGovernment zu schaffen und die Verwaltungsprozesse wirtschaftlicher zu gestalten. Insofern müssen das Prozessbewusstsein zielstrebig gefördert sowie die Verwaltungsmodernisierung und die IT in einen Gleichklang gebracht werden.“³⁶

Das MI beabsichtigt nunmehr die Verschmelzung der CIO-Referate. Die Zuständigkeiten sollen künftig an Aufgabenschwerpunkten orientiert sein und sich jeweils auf den gesamten Bereich der IT erstrecken³⁷. Wegen des gestaltenden Charakters der IT im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung empfehlen wir darüber hinaus eine erheblich engere Verzahnung der Prozesse zwischen den Organisationseinheiten des CIO und der Verwaltungsmodernisierung (VM) im MI sowie mit den Organisationsreferaten der übrigen Ressorts. Ansonsten besteht die Gefahr, Projekte zu einseitig (z. B. ausschließliche Sicht VM oder ausschließliche IT-Sicht) zu betreiben und dadurch keine optimalen Ergebnisse zu erzielen.

³⁶ Vgl. Nr. 5.2.2, Seite 10.

³⁷ Beispiele: Architekturmanagement und IT-Sicherheitsmanagement erstrecken sich inhaltlich sowohl auf die IT-Aufgaben allgemein wie auf die eGovernment-Aufgaben.

4.4.2 Allgemeines, IT- und eGovernment-Strategie

Im Rahmen der Phase II der Verwaltungsmodernisierung wurden durch das Projekt „mit.Niedersachsen“ die Grundsätze der IT-Organisation sowie des IT-Betriebs und darauf aufbauend die Aufgaben und Verantwortlichkeiten neu definiert³⁸.

Formell regeln die „Grundsätze zur Steuerung und Koordinierung des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechnik in der Landesverwaltung (SK-IT)“³⁹ die IT-Organisation. Sie spiegeln die Ergebnisse des Projekts „mit.Niedersachsen“ und die aktuellen Gegebenheiten⁴⁰ allerdings nicht in vollem Umfang wider. Das MI plant, die SK-IT anzupassen.

Sowohl die SK-IT wie auch das IT-Landeskonzept sehen Steuerungsinstrumente vor, die in der IT-Organisation der Landesverwaltung einzuführen sind:

- „...die Gesamtheit der im Land eingesetzten Fachanwendungen werden übergreifend vom CIO koordiniert und gesteuert. Dementsprechend bedarf es einer landesweiten Gesamtplanung und allgemeiner Standards/Richtlinien sowie Instanzen und Verfahren. Die wichtigsten Instrumente der zentralen Koordination und Steuerung durch den CIO werden ein IT-Gesamtplan, ..., sowie ein umfassendes IT-Controlling sein.“⁴¹
- „...zur Umsetzung der Gesamtplanung sind zielgerichtet auszugestaltende und flexibel einzusetzende Instrumente der Projektorganisation und -durchführung erforderlich. Durch die Einführung eines Standardvorgehensmodells (IT-Projektmanagement-Handbuch) wird erreicht, dass die bei IT-Projekten anzuwendenden Regeln eindeutig und differenziert vorgegeben werden.“⁴²

Wir halten zeitnahe und kontinuierliche Anpassungen der SK-IT an sich verändernde Rahmenbedingungen für notwendig. Darüber hinaus ist es ebenso unerlässlich, die oben genannten Steuerungsinstrumente und weitere Standards

³⁸ U. a. im IT-Landeskonzept und dem Betriebsmodell für die IT-Infrastruktur und deren Einbindung in die IT-Organisation des Landes Niedersachsen.

³⁹ Gem. RdErl. d. MI, d. StK und der übrigen Ministerien vom 07.09.2004, Nds. MBl., S. 563.

⁴⁰ Z. B. die Einsetzung des CIO.

⁴¹ Vgl. IT-Landeskonzept, Ausführungen zu Leitsatz 7.

⁴² Vgl. IT-Landeskonzept, Ausführungen zu Leitsatz 8.

kurzfristig inhaltlich auszugestalten und zu implementieren⁴³. Dabei müssen die SK-IT und die für ihre Ausgestaltung sinnvollen Instrumente geeignet sein, auch kurzfristig nötige Anpassungen der strategischen und operativen Ziele an die sich ändernden Rahmenbedingungen zu ermöglichen. Als Beispiel ist die EU-DLR zu nennen, deren Umsetzung besondere Anstrengungen erfordert.

Mit dem IT-Landeskonzept sind die strategischen Ziele für den IT-Einsatz in der Landesverwaltung auf einer abstrakten Ebene festgelegt. In einem weiteren Schritt bedarf es unseres Erachtens der Ableitung und Gewichtung konkreter Nutzenkriterien, anhand derer die weiteren Aufgaben, wie die Priorisierung von Projekten, verfolgt werden können.

4.4.3 Strategisches Multiprojektmanagement - IT-Gesamtplan

4.4.3.1 Allgemeines

Nach Leitsatz 7 des IT-Landeskonzepts erfolgt die landesweite Steuerung und Koordinierung durch den CIO. Eine der wesentlichen Aufgaben ist es, jährlich einen IT-Gesamtplan zur Koordinierung der IT-Ressourcen auf Landes- und Ressortebene zu erstellen. Grundlage hierfür sind Ressortpläne.⁴⁴

Für die Erstellung des IT-Gesamtplans muss sich CIO einen tiefgehenden Überblick über den Bestand an IT-Verfahren und die in Aussicht genommenen Vorhaben verschaffen. Wir empfehlen, wie auf den nachfolgenden Seiten dargelegt, neben den Ressortplänen eine breite Basis zu schaffen und hierzu eine Grundlagenerhebung durchzuführen (vgl. Nr. 4.4.3.2), deren Ergebnisse in einem strategischen Multiprojektmanagement zusammengeführt werden. In diesem Zusammenhang sind die Merkmale der Einzelprojekte zu bewerten (vgl. Nr. 4.4.3.3). Aus einer Gesamtsicht ergibt sich die erste ressortübergreifende Projektpriorisierung⁴⁵. Bei neuen IT- und eGovernment-Projekten wird CIO beteiligt⁴⁶. Ihm obliegt sodann die Prüfung im Rahmen einer „Projektschleife“ (vgl. Nr. 4.4.3.4). Entscheidungen mit Einfluss auf den IT-Gesamtplan sind wegen der

⁴³ Die in den SK-IT aufgeführten und weitgehend nach wie vor sinnvollen Instrumente haben wir in unserer Prüfungsmitteilung „Verteilung der IT-Aufgaben in der Landesverwaltung“ aufgegriffen, sowie deren Inhalte und Mindestanforderungen ausführlich beschrieben.

⁴⁴ Vgl. Nr. 4.4 der SK-IT. Siehe hierzu auch Nr. 3.3 der der Prüfungsmitteilung „Verteilung der IT-Aufgaben in der Landesverwaltung“.

⁴⁵ Vgl. Ausführungen zu Leitsatz 7 des IT-Landeskonzepts.

⁴⁶ Vgl. Nr. 4.7 der SK-IT.

notwendigen Interessenabwägung zwischen den Belangen aller Ressorts sehr konflikträchtig (vgl. Nr. 4.4.3.5).

Die Erkenntnisse aus dem strategischen Multiprojektmanagement bilden somit künftig die Ausgangsbasis für die IT-Gesamtpläne und konkrete Zeitplanungen für sämtliche Projekte der Landesverwaltung. Der IT-Gesamtplan sollte Projekte über den vorgesehenen Zeitraum eines Jahres hinaus priorisieren, um bei Ausfall oder Abbruch eines Projekts Ressourcen zeitnah umsteuern zu können.

4.4.3.2 Grundlagenerhebung

Nach den Beschlüssen der Landesregierung⁴⁷ soll das MI die eGovernment-Einführung koordinieren. In diesem Zusammenhang ergriff das MI verschiedene Maßnahmen. Hierbei ist insbesondere das eGovernment-Assessment zu nennen, das Grundlage für die Erstellung des eGovernment-Masterplans war. Ursprünglich wollte das MI eine eigene Erhebung über sämtliche Verwaltungsaufgaben der Landesverwaltung durchführen. Diese Erhebung scheiterte allerdings an den hierfür nötigen personellen Ressourcen. Aus diesem Grund schrieb das MI die Ressorts mit der Bitte an, geeignete Verfahren zu benennen. Die dortigen Organisations- oder IT-Referate beteiligten wiederum die Fachreferate ihrer Häuser, die gegebenenfalls Meldungen abgaben.

Dieser Überblick ermöglichte dem MI lediglich eine erste Beurteilung des Bedarfs und einer möglichen Dimensionierung der nötigen eGovernment-Basiskomponenten. Wir regen an, die ursprünglich beabsichtigte umfassende Bestandsaufnahme aller aktuellen und geplanten IT- und eGovernment-Projekte nachzuholen⁴⁸. Im Hinblick auf den unter Nr. 4.4.1 empfohlenen Gleichklang zwischen Verwaltungsmodernisierung und der IT halten wir es für zweckmäßig, die Erhebung darüber hinaus um die Beschreibung der Aufgaben, Organisationsstrukturen, Verfahrensweisen, Ansätze für Aufgabenkritik und Optimierungspotenziale sämtlicher Verwaltungszweige der Landesverwaltung zu erweitern. Damit wäre eine tragfähige Grundlage für weitere Verwaltungsmodernisierungsschritte gegeben. Prioritäten für die landesweite Projektplanung könnten sowohl unter strategisch organisatorischen Aspekten als auch unter Gesichtspunkten der IT-Steuerung erfolgen.

⁴⁷ Vgl. Nr. 3.3.

⁴⁸ Vgl. Nr. 3.2.4 der Prüfungsmitteilung „Verteilung der IT-Aufgaben in der Landesverwaltung“.

4.4.3.3 Einzelprüfung für IT- und eGovernment-Projekte

Der CIO überprüft die Projekte auf Übereinstimmung mit der IT-Strategie und dem IT-Landeskonzept. Er nimmt u. a. einen Abgleich mit vergleichbaren Projekten aus anderen Verwaltungszweigen und anderen Bundesländern vor, um Synergieeffekte erschließen zu können⁴⁹. Dazu gehören in erster Linie eine technische Bewertung der Einzelmaßnahmen und ihrer Kompatibilität zur „Unternehmensarchitektur“ sowie eine Beurteilung von Fragen der IT-Sicherheit und zur Einhaltung sonstiger Standards.

Darüber hinaus ist hierfür unseres Erachtens die Beurteilung folgender Fragen von Bedeutung:

- Welche Priorität gibt das betreffende Ressort dem Projekt aus fachlicher Sicht?
- Welche Priorität ergibt sich unter Berücksichtigung der gewichteten Nutzenkriterien aus strategischem Blickwinkel?
- Wie ist der vom Ressort dargestellte Aufwand für das Projekt zu bewerten?
- Wie ist der vom Ressort dargestellte Nutzen des Projekts zu bewerten?
- Wie ist die vorgelegte Nutzwertanalyse zu bewerten?
- Wie ist der voraussichtliche Wirtschaftlichkeitserfolg, der sich aus der Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen ergibt, zu bewerten?
- Wie sind die aufgezeigten Risiken zu bewerten?

Aus den Antworten sollte sich die Wichtigkeit eines Projekts - und damit eine Rangfolge unter mehreren Projekten - unmittelbar ablesen lassen. Darüber hinaus ist der Zeitpunkt für die Durchführung eines Projekts aber auch von anderen Faktoren, u. a. von der Verfügbarkeit der nötigen zentralen Projektressourcen, abhängig. Es stellen sich zumindest folgende Fragen:

- Können Projekte zur Vermeidung von Doppelarbeit zusammengeführt werden?
- Gibt es sonstige Abhängigkeiten zu anderen Projekten?
- Stehen die eingeplanten zentralen Haushaltsmittel zur Verfügung?

⁴⁹ Vgl. Ausführungen zu Leitsatz 8 des IT-Landeskonzepts.

- Ist der benötigte Fachverstand (für die Fachaufgabe, für querschnittliche Organisationskenntnisse (vgl. Nr. 4.2), für das Projektmanagement und für die Informationstechnik) in dem Projekt gewährleistet?

Auf Grundlage der zu treffenden Feststellungen wird der CIO in die Lage versetzt, über die Zustimmung, Zurückstellung oder Ablehnung bzw. bei der ersten Bewertung im Rahmen der Grundlagenerhebung über den Abbruch von Projekten sachgerecht zu entscheiden. Er kann damit seine Gesamtverantwortung für den IT-Einsatz in der Landesverwaltung wahrnehmen und zu einer Qualitätssicherung für die Projekte beitragen. Daraus ergibt sich schließlich die Notwendigkeit einer laufenden Überwachung der Projekte aus übergeordneter Sicht.

4.4.3.4 Beteiligung des CIO bei neuen Projekten - Projektschleife

Die Beteiligung des CIO bei neuen IT-Projekten ist in Nr. 4.7 der SK-IT geregelt. Danach prüft der CIO alle bedeutenden Vorhaben und Projekte auf Übereinstimmung mit der IT-Strategie und dem IT-Landeskonzept.

Die Beteiligung des CIO bei allen bedeutenden Vorhaben und Projekten ist vom Ansatz her sachgerecht. Wir empfehlen jedoch, dieses Steuerungsinstrument weiter auszubauen: Bei neuen Projektideen der Fachbereiche sollte eine formale „Projektschleife“ eingeführt werden.

Der CIO sollte die Projekte - wie vorstehend beschrieben - einer Einzelprüfung unterziehen. Die Durchführung der Projekte und die Aufnahme von Haushaltsmitteln in den Haushaltsplan sollten von der Zustimmung des CIO im Rahmen dieser „Projektschleife“ abhängig gemacht werden.

Darüber hinaus empfehlen wir, die „Projektschleife“ nach der Zustimmung des CIO auf das MF zu erweitern. Diese Verfahrensweise könnte das Haushaltsaufstellungsverfahren entlasten, indem die grundsätzliche Prüfung der eGovernment-Projekte im MF auf die „Projektschleife“ vorgezogen wird. Dabei entscheidet das MF zunächst nur, ob die Höhe der einzuplanenden Mittel gerechtfertigt ist. Für die tatsächliche Einplanung der Haushaltsmittel im Rahmen der Haushaltsaufstellung sind weitere projektunabhängige Faktoren ausschlaggebend. Eine Verminderung der Haushaltsmittel für ein konkretes Projekt sollte das MF in

Anlehnung an Nr. 2.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO⁵⁰ jedoch nur in Absprache mit dem betroffenen Ressort und dem CIO vornehmen Anderenfalls könnte der Erfolg des Projekts gefährdet sein.

Mit Blick auf die Gesamtverantwortung des CIO schlagen wir vor, die in Nr. 4.7 Abs. 3 der SK-IT vorgesehene Wertgrenze von 200.000 € deutlich abzusenken⁵¹ und darüber hinaus für Vorhaben eine Vorlagepflicht vorzusehen, sofern sie von den Landesstandards, insbesondere der Unternehmensarchitektur, den IT-Sicherheitsstandards und den IT-Projekt-Leitlinien abweichen.

4.4.3.5 Konfliktpotenzial

Entscheidungen über Durchführung, Zurückstellung, Ablehnung oder Abbruch von Projekten sind in Abhängigkeit der begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen zu treffen und bergen mit Blick auf unterschiedliche Ressortinteressen ein hohes Konfliktpotenzial. Um daraus resultierende Reibungsverluste zu vermeiden, empfehlen wir in Anlehnung an die „Dringlichkeitsliste“ zur Steuerung des Einzelplans 20 (Hochbau), diese Entscheidungen nach Vorbereitung durch den CIO im Kabinett zu beschließen.⁵²

Überdies halten wir es bei bedeutenden ressortübergreifenden Projekten für erforderlich, ein hochrangiges Entscheidungsgremium auf Staatssekretärebene einzurichten, das bei grundlegenden Problemen, z. B. dem kritischen Verlauf oder der Gefahr des Scheiterns der Projekte unter Berücksichtigung der Ressortbesonderheiten die notwendigen Entscheidungen trifft⁵³.

⁵⁰ „Ist das angestrebte Ziel nach dem Ergebnis der Ermittlungen oder aus finanziellen Gründen nicht in vollem Umfang zu verwirklichen, so ist zu prüfen, ob das erreichbare Teilziel den Einsatz von Mitteln überhaupt rechtfertigt und ob die geplante Maßnahme besser zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden sollte.“

⁵¹ In Hessen entscheidet der CIO über die Finanzierung sämtlicher Projekte.

⁵² Vgl. Nr. 6.1.3 der beratenden Äußerung „Strategische Neuausrichtung der Informationstechnik in der Landesverwaltung“.

⁵³ Vgl. Prüfungsmitteilung „Querschnittsprüfung Personalmanagementverfahren“ vom 31.01.2008, Nr. 8.1, Az.: 1.2-03008/3-07.

4.4.4 Interdisziplinäre Zusammenarbeit

Nach § 14 Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (GGO)⁵⁴ können „zur Planung und Wahrnehmung von zeitlich begrenzten, umfangreichen und in sich abgegrenzten Aufgaben zu Themen, die die Zuständigkeit mehrerer Organisationseinheiten oder Ministerien betreffen, ... Projektgruppen mit eigener Projektorganisation und -verantwortung eingerichtet werden.“ Sämtliche Kabinettsbeschlüsse zum eGovernment verwenden in den Beschlusstexten den Begriff „Projekt“. Sie gehen davon aus, dass die Entwicklung von eGovernment-Lösungen in besonderen Projekten erfolgen sollte. Bei unserer Online-Erhebung haben wir die Frage „Liegt ein Projektauftrag o. ä. für das eGovernment-Projekt vor?“ gestellt und folgendes Ergebnis erhalten:

Projekt-Status	Anzahl gesamt	Projektauftrag	
		vorhanden	nicht vorhanden
Realisierung	18	10	8
Pilotbetrieb	8	5	3
Echtbetrieb	21	11	10
Projekt abgeschlossen	11	8	3
gesamt	58	34	24

Damit liegt bei rd. 40 % der eGovernment-Maßnahmen kein Projektauftrag vor. Wir schließen daraus, dass für die Entwicklung der betroffenen eGovernment-Lösungen keine Projektorganisation eingerichtet worden ist, sondern die Aufgaben in der Linienorganisation bearbeitet wurden.

Grundsätzlich halten wir die Erledigung von Aufgaben in der einen oder anderen Organisationsform nicht per se für besser oder schlechter. Vielmehr kommt es auf den Charakter der zu erledigenden Aufgabe an. Für den Erfolg von eGovernment-Vorhaben ist es entscheidend, die unterschiedlichen Dimensionen der Aufgaben - Fachlichkeit, Organisation und Informationstechnik - bei der Erarbeitung von Lösungen möglichst optimal einzubeziehen. Wegen des hohen Spezialisierungsgrades der jeweiligen Dimension ist es notwendig, die damit betrauten verschiedenen Personen bzw. Organisationseinheiten eng zusammenarbeiten zu lassen. Projektgruppen bieten sich - wie in § 14 GGO vorgesehen - hierfür an.

⁵⁴ Vom 30.03.2004, Nds. GVBl. 2004, S. 108.

Allerdings legt § 14 S. 2 GGO für die Organisation der Projektgruppenarbeit Anforderungen fest, die ggf. flexibel gehandhabt werden müssen.

4.4.5 Projektmanagement

Es gibt in einigen Bereichen der Landesverwaltung eine gut entwickelte Projektkultur. Allerdings haben wir in verschiedenen Prüfungen, z. B. Einführung des Haushaltsvollzugssystems - HVS (P53), Data Warehouse für das HVS, Enterprise Management Systems sowie Personalmanagementverfahrens PMV, und auch bei dieser Prüfung der eGovernment-Projekte Defizite beim Projektmanagement festgestellt. Folgende sind insbesondere zu nennen:

- Projekte sind nicht immer mit den nötigen personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet. Hierdurch ergeben sich Verzögerungen im Projektverlauf.
- Projektlaufzeiten werden häufig zu lang festgelegt. Dadurch besteht die Gefahr, dass sich Rahmenbedingungen ändern, z. B. durch Überalterung der Technik, und die ursprünglichen Ziele nicht eingehalten werden können. Dies kann unter Umständen das gesamte Projekt in Frage stellen.
- Den Dokumentationspflichten wird in vielen Fällen nicht entsprochen.

Diese Defizite sind sich nach unserer Auffassung darauf zurückzuführen, dass keine allgemeinverbindlichen Regeln für die Projektorganisation bestehen. Wir empfehlen dem CIO, in Ausgestaltung von Leitsatz 8 des IT-Landeskonzepts, für IT- und eGovernment-Projekte zeitnah IT-Projektmanagement-Leitlinien zu erlassen.⁵⁵

Ergänzend schlagen wir vor, Projekte grundsätzlich in Phasen einzuteilen.⁵⁶ Der Übergang in die nächste Phase sollte jeweils von einer positiven Entscheidung des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin abhängig gemacht werden. Diese Entscheidung ist auf der Grundlage dokumentierter Ergebnisse der Vorgängerphase zu treffen. Beispiele könnten sein: Präzisierter Projektauftrag, Projektphasenplan, Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, Zeit- und Ressourcenplan oder Liste der Arbeitspakete.

⁵⁵ Wegen des nötigen Regelungsgehalts verweisen wir auf unsere Prüfungsmitteilung „Verteilung der IT-Aufgaben in der Landesverwaltung“ zu Nr. 2.6.1.3 und 3.2.

⁵⁶ Z. B. entsprechend dem Vorgehensmodell im Handbuch für Organisationsuntersuchungen des Bundesministeriums des Innern in Projektvorbereitung und -planung, Voruntersuchung, Hauptuntersuchung, Umsetzung, Evaluierung.

Mit dieser Verfahrensweise werden Auftraggeber und übergeordnete Entscheidungsträger besser in das Projektgeschehen eingebunden. Sie kennen den jeweiligen Projektstand, verantworten die aufgezeigten Risiken und treffen auf dieser Grundlage die Entscheidungen zur Fortsetzung oder Beendigung des Projekts sowie zu möglichen Zielkorrekturen und zum Ressourceneinsatz in der nächsten Phase.

Hierfür benötigt die Landesverwaltung qualifiziertes Personal mit dem für Projektmanagement-Aufgaben erforderlichen Spezialwissen. Wir empfehlen daher:

- Gezielter Einsatz der in der Landesverwaltung bereits vorhandenen ausgebildeten Projektmanager für die Leitung von eGovernment-Projekten,
- Begleitung unerfahrener Projektleiterinnen und Projektleiter im Coaching-Verfahren,
- Schaffen eines Anreizsystems, das die Mitarbeit in Projekten begünstigt und
- - soweit erforderlich - gezielte Einbindung Externer in die Projektarbeit.⁵⁷

Darüber hinaus schlagen wir vor, einen Personal-Pool für Projektmanagement-Aufgaben und Projektarbeit einzurichten⁵⁸. Mit Blick auf die Auftraggeber aus den Bereichen VM und CIO sollte dieser beim MI angesiedelt werden, sofern an der bisherigen Organisation und Aufgabenverteilung zwischen den Ressorts festgehalten werden soll. Wir halten einen solchen zusätzlichen Personaleinsatz wegen der anstehenden Projektlast der nächsten Jahre für gerechtfertigt.

4.4.6 eGovernment-Controlling-Datenbank und Projekt-Controlling

Aufgaben des Projekt-Controllings vergab das MI an verschiedene externe Auftragnehmer. Ein Dienstleister etablierte während der Pilotphase Statusberichte, die Auskunft über die wesentlichen formalen Projektparameter⁵⁹ gaben. Er empfahl in seinem Abschlussbericht „eGovernment Controlling“⁶⁰ u. a. das Controlling zu intensivieren und auch auf die inhaltlichen Aspekte der Projektabwicklung auszudehnen.

⁵⁷ Vgl. Nr. 3.2.3 der Prüfungsmittelteilung „Verteilung der IT-Aufgaben in der Landesverwaltung“.

⁵⁸ Vgl. Nr. 8.4 der Prüfungsmittelteilung „Personalmanagementverfahren“.

⁵⁹ Gegenstand der Statusberichte waren Sachziele, Terminziele, Budgetziele, außergewöhnliche Ereignisse und Besonderheiten der Teamzusammenarbeit sowie die weitere Vorgehensweise.

⁶⁰ Vom 17.12.2004.

Nunmehr lässt sich das MI den aktuellen Stand der eGovernment-Projekte von den Projektleitern über eine intranetbasierte eGovernment-Controlling-Datenbank mitteilen. Die Ressorts nehmen dieses Instrument nur zögerlich an und kritisieren, dass sie auf die Eintragungen in der Datenbank zu wenig Rückmeldung erfahren hätten. Ein externer Dienstleister führte im Frühjahr 2007 in Abstimmung mit dem MI Ressortgespräche mit dem Ziel, den Sachstand der Projekte zu ermitteln und die Angaben in der Controlling-Datenbank zu aktualisieren. Auf dieser Datenbasis legte das MI daraufhin der Landesregierung den Sachstandbericht zum eGovernment-Masterplan 2005 vor.

Die eGovernment-Controlling-Datenbank enthält die grundlegenden Daten, die für Zwischenberichte zum Masterplan oder dessen Fortschreibung erforderlich sind. Allerdings reicht die anlassbezogene Aktualisierung der Datenbankeinträge für ein kontinuierliches und differenziertes Projekt-Controlling, das sich auch auf inhaltliche Aspekte der Projekte bezieht, nicht aus.

Wir empfehlen, hierfür regelmäßige Statusberichte zu nutzen, und schlagen vor, ein wirkungsvolles Projekt-Controlling mit dem Ziel einer Qualitätssicherung für die Projektdurchführung in den IT-Projektmanagement-Leitlinien zu verankern. Dieses sollte dezentral und zentral organisiert sein.

Wir verstehen das Projekt-Controlling als eine allgemein lenkende Aufgabe, die sich auf die Aufsicht, Planung und Erfolgskontrolle bezieht. Nach § 13 Abs. 1 S. 1 GGO sind solche Aufgaben eigene Aufgaben der verantwortlichen Ministerien. Wir empfehlen aus diesem Grund, das Projekt-Controlling mit ressorteigenem Personal durchzuführen. Die im dezentralen Projekt-Controlling gewonnenen signifikanten Daten sind dem zentralen IT-Projekt-Controlling im MI zur Verfügung zu stellen.

Das operative Projektmanagement und das Projekt-Controlling sollten durch den Einsatz einer Multiprojektmanagement-Software unterstützt werden. Diese sollte auf dem Datenbestand des strategischen Multiprojektmanagements⁶¹ aufsetzen und berücksichtigen, dass den Ressorts die Verantwortung für Entwicklung und Betrieb von Fachanwendungen obliegt. Insofern muss das Programm für den landesweiten Einsatz mit verschiedenen Auftraggebern ausgelegt sein.

⁶¹ Vgl. Nr. 4.4.3.1.

4.4.7 Personalausstattung für die zentrale Koordinierung und Steuerung

Mit dem einzuführenden Multiprojektmanagement und den damit zusammenhängenden Projekteinzelpflichten, ggf. der Leitung von Projekten sowie dem Controlling der Projekte fallen zusätzliche Aufgaben in den CIO-Referaten an. Insofern halten wir eine Personalaufstockung im Bereich des CIO für gerechtfertigt. Wir empfehlen die enge Zusammenarbeit⁶² mit der zentralen Stelle für Organisation durch eine Verzahnung der Referate VM und CIO in einem Projekt-Kompetenz-Zentrum sicherzustellen.

Die Kosten für den Einsatz dieses Personals in den Einzelprojekten sollten diesen zugerechnet und entsprechend in Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen berücksichtigt werden.

4.5 Finanzierung des eGovernment

4.5.1 Grundsätzliches zu Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Die Landesregierung hat als eines der wesentlichen Ziele des eGovernment formuliert, die „Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung weiter zu erhöhen“⁶³ und hat darüber hinaus festgelegt, dass der „Nachweis der Wirtschaftlichkeit jeder Einzelmaßnahme ... Voraussetzung für eine Etatisierung (ist).“⁶⁴

Die Landesverwaltung hat die Vorgabe, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor der Etatisierung durchzuführen, nicht erfüllt. Unsere Online-Erhebung hat für eGovernment-Projekte in den Phasen, für die wir die Vorlage einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe) als unerlässlich ansehen, folgendes Bild ergeben:

Projekt-Status	Anzahl gesamt	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	
		vorhanden	nicht vorhanden
Realisierung	18	5	13
Pilotbetrieb	8	3	5
Echtbetrieb	21	8	13
Projekt abgeschlossen	11	10	1
gesamt	58	26	32

⁶² Vgl. Nr. 4.2, 4.4.3.5 und 4.4.5.

⁶³ Vgl. Einleitung zum Kabinettsbeschluss vom 15.05.2001.

⁶⁴ Vgl. Nr. 5 des Kabinettsbeschlusses vom 23.03.2004 zu TOP V.

Nur bei rd. 45 % der Projekte wurden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt. Diese Zahlen berücksichtigen nicht die tatsächlich vorgelegten Dokumente und deren Qualität. Bezieht man diesen Aspekt ein, sind die Mindestanforderungen für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei überschlägig nur rd. 23 % der Projekte erfüllt. Inhaltlich werden die Weichenstellungen für die Projekte in der Vorüberlegungs- bzw. Planungsphase getroffen. Bezieht man auch diese Phasen in die Betrachtung ein, so reduziert sich der Anteil vorhandener Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen auf 18 %.

Die Online-Erhebung zeigt, dass den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht die Bedeutung zukommt, wie es die Verantwortung für den sorgsamsten Umgang mit öffentlichen Mitteln erfordert. Es ist bedenklich, dass die meisten eGovernment-Projekte ohne sachgerechte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt wurden. Bei den zuständigen Stellen muss das Bewusstsein gestärkt werden, dass jedem Mitteleinsatz eine systematische und sorgfältige Auseinandersetzung mit dessen wirtschaftlichen Auswirkungen und eine nachvollziehbare Auswahl der optimalen Lösung vorausgehen müssen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nach § 7 Abs. 2 LHO sind nicht nur eine formale Anforderung, sondern eine unverzichtbare Entscheidungshilfe für die erfolgreiche Projektumsetzung. Sie geben Aufschluss über die Handlungsalternativen und zeigen auf, welche dieser Alternativen aus Wirtschaftlichkeitsgründen vorzuziehen ist.

Wir geben folgende Handlungsempfehlungen:

- Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einschließlich begleitende und abschließende Erfolgskontrollen⁶⁵ sollten als feste Bestandteile in die o. g. IT-Projektmanagement-Leitlinien aufgenommen werden.
- Begründete und nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sollten Voraussetzung bei Entscheidungsäsuren (vgl. Nr. 4.4.5) für jede Einzelmaßnahme werden.

⁶⁵ Diese umfassen nach Nr. 2.2 der VV zu § 7 LHO grundsätzlich
- eine Zielerreichungskontrolle,
- eine Wirkungskontrolle und
- eine Wirtschaftlichkeitskontrolle.

- Spezialwissen für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sollte an zentraler Stelle aufgebaut werden. Wir empfehlen, diese Unterstützungsleistung für die eGovernment-Projekte aller Ressorts im Projekt-Kompetenz-Zentrum⁶⁶ anzusiedeln. Die Verantwortlichkeit für die Durchführung der WiBe durch die federführende Organisationseinheit⁶⁷ bleibt unberührt. Eine enge Zusammenarbeit mit dem MF ist anzustreben.
- Bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ist auf eine Standardisierung hinzuwirken. Als Grundlage könnte das Fachkonzept „WiBe“ des BMI⁶⁸ sowie das hierzu lizenzkostenfrei erhältliche Softwareprodukt⁶⁹ in Betracht kommen.
- Die Projektleiter und Führungskräfte, die Beauftragten für den Haushalt und das MF sollten im Rahmen ihrer Verantwortung für die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes verstärkt darauf achten, dass angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einschließlich begleitender und abschließender Erfolgskontrollen durchgeführt werden.

Daneben ist zu beachten, dass die Landesregierung mit dem eGovernment externe Effekte wie Kunden- und Bürgernähe sowie die Standortstärkung verbindet. Wir empfehlen, die eGovernment-Infrastruktur als gesamtwirtschaftliche Maßnahme zu betrachten und hierfür eine Kosten-Nutzen-Analyse vorzunehmen, die diese und weitere Kriterien, z. B. Qualitätssteigerungen, Verfahrensverkürzungen, berücksichtigt.

4.5.2 Finanzbedarf

Der eGovernment-Masterplan enthält die Einschätzung, dass für die aufgeführten Projekte während einer Laufzeit von 2005 bis 2014 Investitionen in Höhe von rd. 65 Mio. € benötigt werden. Dies entspricht einer durchschnittlichen Investitionssumme von rd. 7 Mio. € jährlich. Kosten während der Zeit der Multimedia-Initiative und der Pilotphase 2002-2004 sowie Arbeitsaufwände des vorhandenen

⁶⁶ Vgl. Nr. 4.4.7.

⁶⁷ Vgl. Nr. 3.1.1 VV zu § 7 LHO.

⁶⁸ Fachkonzept „WiBe“ des BMI, „Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT“, Version 4.1 - 2007, Schriftenreihe der KBSt, Band 92.

⁶⁹ Vgl. www.kbst.bund.de, Wirtschaftlichkeit und Recht | Wirtschaftlichkeit | Software, abgerufen am 25.02.2008.

Personals wurden in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen des eGovernment-Masterplans nicht einbezogen. Ebenso blieben die Kosten für Projekte des Landtags und des kommunalen Bereichs sowie das bundesweite Projekt „Digitalfunk für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben“ unberücksichtigt.

Nach unseren Erkenntnissen wurden seit Beginn der eGovernment-Aktivitäten des Landes in 2001 bis zum Zeitpunkt unserer Online-Erhebung insgesamt lediglich rd. 24 Mio. € verausgabt. Daraus errechnet sich ein durchschnittlicher Haushaltsmitteleinsatz von insgesamt rd. 3,43 Mio. € pro Jahr. Die Haushaltsmittelansätze in der zentralen Titelgruppe 96 wurden von 2,1 Mio. € im Jahr 2004 auf 750.000 € im Jahr 2005 zurückgefahren. Sie betragen nach 675.000 € in 2006 bzw. 820.000 € in 2007 nun 850.000 € in diesem Jahr.

Die Einschätzungen des eGovernment-Masterplans zur Wirtschaftlichkeit der Gesamtmaßnahme halten wir nicht für tragfähig, weil Kosten für eGovernment-Projekte während der Multimedia-Initiative und der Pilotphase keine Berücksichtigung fanden. Ebenfalls wurden die Personalkosten für die Projektdurchführung und den nachfolgenden Betrieb nicht einbezogen.

Die Diskrepanz zwischen dem dargestellten Finanzbedarf und den tatsächlich zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln lässt es aus aktueller Sicht unrealistisch erscheinen, das definierte „zentrale strategische Ziel, alle online-geeigneten Dienstleistungen und interne Verwaltungsleistungen der Landesverwaltung zu identifizieren und für diese innerhalb der nächsten 10 Jahre optimierte Online-Verfahren bereit zu stellen“⁷⁰ zu erreichen. Nach unserer Auffassung bedarf es daher einer Zielkorrektur oder weiterer erheblicher Anstrengungen über das aktuell erkennbare Maß hinaus, die sowohl den finanziellen wie den personellen Einsatz betreffen.

Darüber hinaus empfehlen wir, ein zusätzliches Budget für Projekte einzurichten, das der CIO im Rahmen seiner Gesamtverantwortung für den IT-Einsatz in der Landesverwaltung zur Förderung von Einzelprojekten nutzen kann, wenn dies für die Umsetzung des IT-Gesamtplans geboten ist⁷¹.

⁷⁰ Vgl. eGovernment-Strategie, Kabinettsbeschluss vom 23.03.2004.

⁷¹ Vgl. Nr. 4.4.3.1.

4.5.3 Einsparpotenziale

Der eGovernment-Masterplan unterstellt den aufgenommenen Projekten ein hohes Einsparpotenzial. So seien im Planungszeitraum 2005 bis 2014 zwar Investitionen in Höhe von rd. 65 Mio. € erforderlich, diese Investitionen ermöglichten aber Einsparungen bei Personal- und Sachkosten von mehr als 420 Mio. €.⁷²

Wir sind überzeugt, dass die Einführung von eGovernment zu einer Entlastung der Haushalte beitragen kann. Allerdings halten wir aus folgenden Gründen eine Entlastung in der dargestellten Höhe für unerreichbar:

- Den erheblichen Investitionen in Infrastrukturprojekte können nur dann monetäre Einsparungen gegenüberstehen, wenn diese in weiteren Projekten erzielbar sind und genutzt werden.
- Traditionelle Verwaltungszugänge werden neben den neuen elektronisch basierten Zugängen auf lange Sicht unverändert bestehen bleiben müssen. Ressourcen für die herkömmliche Bearbeitung müssen daher in angemessenem Umfang verbleiben.
- Im Zuge der Binnenmodernisierung kann die Digitalisierung alter Aktenbestände nur mit einem erheblichen zusätzlichen Aufwand geleistet werden.
- Erhebliche Investitionen sind in Verfahren geflossen, bei denen der Bedarf nicht in dem erwarteten Umfang eingetreten ist. Eine Amortisation der getätigten Investition ist damit nicht möglich.
- Verfahrenseinführungen können teilweise zu geringen Einsparungen führen, die nur in Bruchteilen von Vollzeiteinheiten auszudrücken sind und nicht in allen Fällen realisiert werden können.

Wir halten es für erforderlich, die Erwartungen an haushaltswirksame Einsparungen auf der Grundlage sachgerechter Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (vgl. Nr. 4.5.1) realistisch einzuschätzen mit dem Ziel, die tatsächlich erzielbaren Einsparungen bei der Haushaltsplanung zu berücksichtigen.

⁷² eGovernment-Masterplan, Seite 80.

4.5.4 Realisierung der Einsparpotenziale

Im Koordinierungsausschuss Informationstechnik hat das MI in seiner Sitzung am 05.12.2006 mit Bezug auf die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum Projekt eAkte dargestellt, dass die zu erwartenden Einsparungen der Zielvereinbarung II⁷³ zugerechnet werden sollen. Eine neue Zielvereinbarung sei nicht vorgesehen.

Wir halten die vollständige Zurechnung der Einsparungen aus eGovernment-Projekten auf die Zielvereinbarung II nicht für gerechtfertigt, weil sie in keinem ursächlichen Zusammenhang mit der dort beschriebenen Verwaltungsmodernisierung stehen⁷⁴. Deshalb sollte zunächst auf politischer Ebene grundsätzlich festgelegt werden, wie mit konkreten Einsparungen aus eGovernment-Projekten umgegangen werden soll. Hierbei ist das Interesse an der Haushaltskonsolidierung mit den Interessen auf Durchführung von eGovernment-Projekten zu verbinden. Daher sollte ein Anreizsystem für eGovernment-Projekte geschaffen werden, von denen ein monetärer Wirtschaftlichkeitserfolg zu erwarten ist. Im Übrigen empfehlen wir folgende Vorgehensweise:

- Das MF sollte unter Berücksichtigung des Anreizsystems in Abstimmung mit den Ressorts die möglichen Einsparziele festlegen.
- Die Realisierung der Einsparverpflichtungen sollte von den Ergebnissen der abschließenden Erfolgskontrollen und darauf beruhenden Personalbedarfsberechnungen abhängig gemacht werden.
- Bei der Finanzierung aus einer zentralen Titelgruppe sollte berücksichtigt werden, dass insbesondere eAkte-Projekte erst nach einer längeren Anlaufphase in den Echtbetrieb übergehen können. Eine zentrale Finanzierung über diesen längeren Zeitraum - ohne die sofortige Realisierung von Einsparungen - erscheint sinnvoll.

⁷³ Einsparverpflichtung für die Ressorts.

⁷⁴ Vgl. Fußnote 58.

4.5.5 Haushaltstransparenz

Unsere Online-Erhebung hat ergeben, dass eGovernment-Projekte sowohl in den zentralen Titelgruppen 96 und 97, der Titelgruppe 98/99 sowie Fachtiteln veranschlagt werden. Im Einzelnen zeigt sich folgendes Bild:

Zuordnung zu Haushaltstiteln	Landesmittel bereits verausgabt	Landesmittel geplant
Titelgruppe 96/97	19.681.463	47.438.060
Titelgruppe 98/99	606.475	4.401.405
Keine Angabe	1.220.000	6.155.600
Fachtitel	1.718.942	7.150.651
Fachtitel und Titelgruppen	707.908	745.000
Budget d. Landesbetriebs	102.000	120.500
Gesamt	24.036.788	66.011.216

Ein Überblick über die veranschlagten Haushaltsmittel für die eGovernment-Projekte kann auch über den Haushaltsplan nicht hergestellt werden, weil die Höhe der u. a. in den Fachtiteln veranschlagten Haushaltsmittel für eGovernment-Vorhaben nicht beziffert ist. Der bisherigen Verfahrensweise mangelt es an der nötigen Transparenz.

Diese Transparenz sollte mit entsprechenden Haushaltsvermerken hergestellt werden, die die veranschlagten Mittel der Einzelprojekte sowie eine Einzelplan bezogene Gesamtsumme für eGovernment-Projekte ausweisen. Zugleich empfehlen wir, die Veranschlagung dieser Haushaltsmittel nicht mehr von den übrigen IT-Mitteln zu trennen. Sie sollten vollständig in den Titelgruppen 98/99 ausgewiesen werden.

Müller

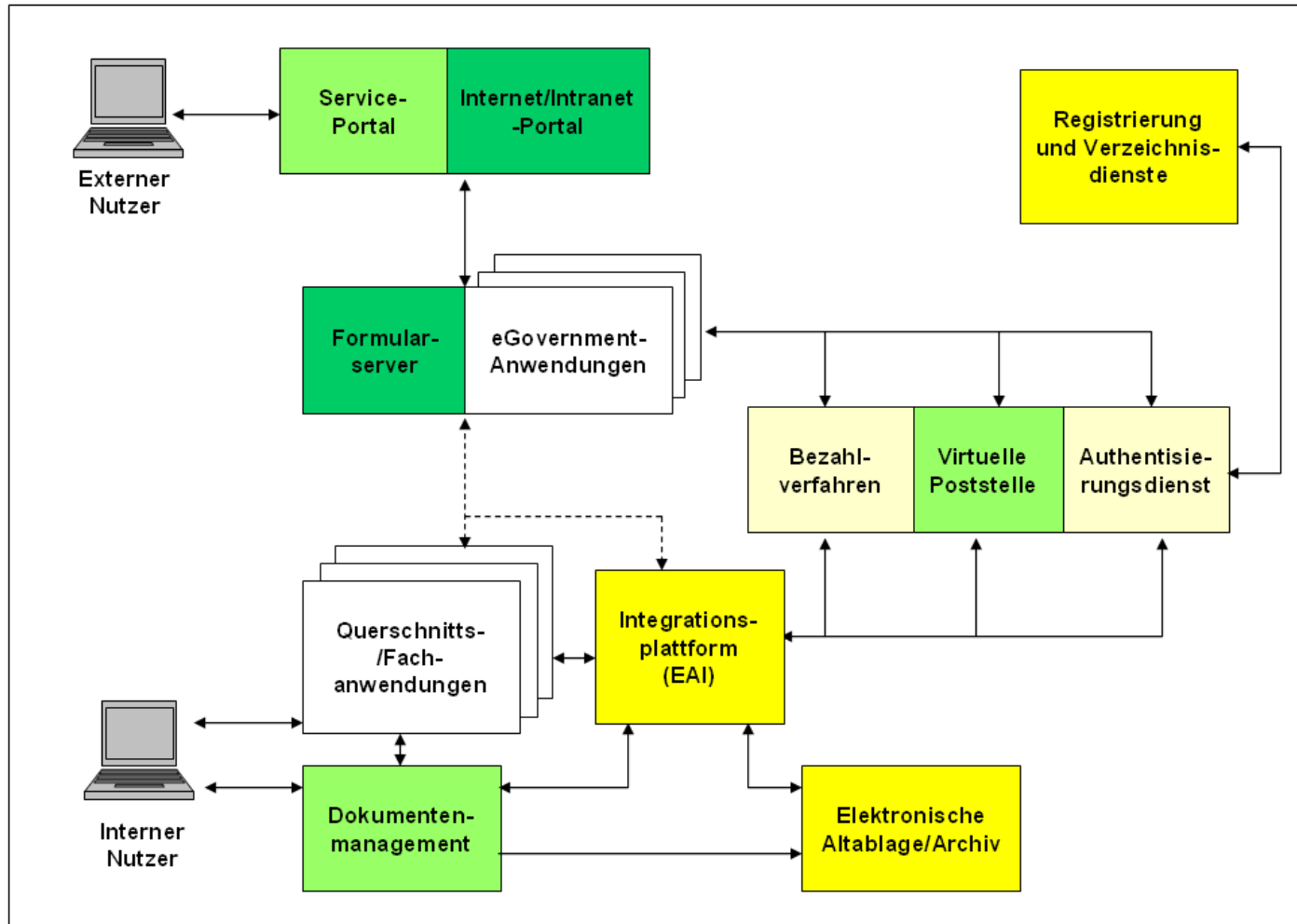
Palm

Honé

Bardelle

Dr. Kiel

eGovernment-Basiskomponenten (Darstellung des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration)



Legende:

Dunkelgrün: Komponente steht zur Verfügung

Hellgrün: Komponente muss weiter ausgebaut werden

Dunkelgelb: Komponente befindet sich in der Konzeption

Hellgelb: Komponente muss noch konzipiert werden

Liste der im eGovernment-Masterplan 2005 enthaltenen Projekte

lfd. Nr.	Ressort	Projekt-ID	Projektkurzbezeichnung
1	(LT)	101	Landtagsinformationssystem im Internet (NILAS)
2	(LT)	102	Mobiler Zugang zum Landtagsnetz für Abgeordnete
3	(LT)	103	Bereitstellung von Debattenbeiträgen in digitaler Form
4	(LT)	104	Lieferung eingescannter Bibliotheks-Dokumente an Abgeordnete, Landesverwaltung, u.a.
5	StK	49	Bereitstellung der Übersicht über alle niedersächsischen Archive
6	StK	50	Vorbereitung und Dokumentation der Kabinettsitzungen (eKIS)
7	StK	51	Seminar im Rahmen der Europaqualifizierung
8	StK	54	Beratung der Archivbenutzer
9	StK	158	Zentraler Langzeitspeicher und Staatsarchiv für elektronische Akten
10	MI	1	Datentransfer im Gewerbeanzeigerverfahren (GewerbeWeb)
11	MI	55	eLearning für Hard- und Standard-Software (z.B. Bedienungsanleitungen Drucker, Microsoftproduktschulungen)
12	MI	66	Disziplinarrechtliche Mustervordrucke und -schreiben mit Erläuterungen
13	MI	67	Standardisierter medienbruchfreier Datenaustausch mit den Meldebehörden (MR)
14	MI	70	geoMDK - georeferenzierbarer Metadatenkatalog
15	MI	71	Auskunftssystem Liegenschaftskataster im Internet
16	MI	72	Internet-Shop der Vermessungs- und Katasterverwaltung
17	MI	73	Geodateninfrastruktur Metropolregion Hamburg (GDI-MRH)
18	MI	74	VKV-Map-Server
19	MI	77	Berichtswesen als Teil des Wirkungsorientierten Polizeimanagements (WPM)
20	MI	78	Anmeldung von BOS-Funkanlagen
21	MI	81	Digitalfunk für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)
22	MI	82	Elektronisches Meldewesen
23	MI	85	Online-Anzeige
24	MI	86	(neuer) Internet-Auftritt der Polizei Niedersachsen; Berufsinformationen zur Polizei
25	MI	100	Elektronische Aktenführung
26	MI	106	Kollaborationsumgebung
27	MI	107	eDirectory intern
28	MI	108	Elektronisches Bezahlverfahren
29	MI	109	Einführung Wissensmanagement, Portaltechnologie
30	MI	110	Multifunktionskarte
31	MI	111	Sicherer Zugang in das Landesnetz von externen Arbeitsplätzen (remote AP)
32	MI	112	Redesign der Service Area im IZN
33	MI	113	Virtuelle Poststelle (VPS)
34	MI	131	eLearning für das digitale BOS-Sprech- und Datenfunknetz
35	MI	141	Zentraler Formularservice
36	MI	142	Service-Portal der Landesverwaltung
37	MI	143	Aufnahme- und Asylverfahren
38	MI	148	Einführung in das Beurteilungssystem 2006
39	MI	153	Vorbereitung auf die Prüfung AI / VfA - Allgemeines Verwaltungsrecht
40	MI	161	Online-Erhebung von Statistiken
41	MI	162	SteP (Standardisierung von Erhebungsprozessen)

lfd. Nr.	Ressort	Projekt-ID	Projektkurzbezeichnung
42	MI	163	Unternehmensstatistiken
43	MI	164	Aufbereitung von Statistiken
44	MI	166	Elektronische Vergabe und elektronische Beschaffung
45	MI	169	elektronische Abrechnung privater Telefongespräche
46	MI	170	Aufbau und Betrieb einer zentralen eLearning-Plattform (Technik)
47	MI	171	Zentrale eLearning-Plattform
48	MI	172	Externer Registrierungs- und Verzeichnisdienst der Landesverwaltung
49	MI	183	Integrationsplattform
50	MI	190	Wahlinformationssystem (WIS)
51	MF	56	Datenübermittlung von Ergebnissen aus der Bezügeberechnung an andere Behörden und Institute
52	MF	57	Sachbearbeiterschulung e-PersInf (landeseinheitliches Personalmanagementverfahren)
53	MF	58	Sachbearbeiterschulung KIDICAP
54	MF	59	Ausdrucken und Versenden von Bezügemitteilungen
55	MF	60	Datenpflege im Bezügeverfahren KIDICAP
56	MF	62	ELSTER "elektronische Steuererklärung"
57	MF	138	elektronisches Reisemanagement Niedersachsen (eRNie)
58	MF	139	Personalmanagementverfahren (PMV)
59	MS	9	Zustimmung im Einzelfall Bauprodukte/Bauarten
60	MS	10	Onlineportal SGB IX
61	MS	11	Anerkennung von Sachverständigen nach Bauordnungsrecht
62	MS	15	e-Nds-AB-SGB-XII (Niedersächsisches Ausführungsbestimmungen zum SGB XII in elektronischer Form)
63	MS	18	Online-Verzeichnis "Zuständigkeiten Schwerbehindertenrecht"
64	MWK	19	Steuerung des Verwaltungsverfahrens bei Hochschul-Bauvorhaben
65	MWK	20	Ausbaumeldungen online
66	MWK	21	Online-Prüfungsverwaltung HISPOS
67	MWK	24	Flächennutzungskataster für den Hochschulbereich
68	MWK	30	Regionales Internetportal NordWest
69	MWK	32	eCash, Verkauf von Dienstleistungen und Waren
70	MWK	41	myStudy Unterstützung des Studienablaufs
71	MWK	46	Service für Studierende und Studienbewerber
72	MWK	117	Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)
73	MWK	121	EDV-gestützte Studierendenbetreuung
74	MWK	146	Online-Formular für das Bewerbungsverfahren um einen Studienplatz an der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel
75	MWK	160	ADABweb: Allgemeine Denkmaldatenbank web-basiert mit GIS-Funktionalität
76	MK	3	Verfahren zur Erfassung der Bewerbungen um Einstellung in den Schuldienst
77	MK	4	Lehrerversetzung
78	MK	7	Einstellung in den Vorbereitungsdienst für Lehrämter
79	MK	135	Informationsplattform Schul-Info-Point
80	MW	130	Verfahrensmanagement Großraum- und Schwertransporte (VE-MAGS)
81	MW, ML, MI	173	Web-Service "Erosionsgefährdung" - Erfüllung von Vorschriften zu Cross-Compliance
82	ML	114	Fachsoftware für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz (BALVI IP)
83	ML	115	Online-Beteiligungsverfahren zum Landes-Raumordnungsprogramm (LROP-Online)

lfd. Nr.	Ressort	Projekt-ID	Projektkurzbezeichnung
84	ML	116	NAU Antrag 200...(jährlich neue Anträge)
85	ML	154	Internetgestützte Antragstellung der Direktzahlungen im Rahmen der EU-Agrarförderung
86	ML	155	Landwirtschaftliches Stoffstrommanagement
87	MJ	89	Elektronischer Rechtsverkehr in Familiensachen
88	MJ	144	Elektronischer Mahnbescheidsantrag beim automatisierten gerichtlichen Mahnverfahren
89	MJ	147	Elektronische Registerführung (RegisSTAR)
90	MJ	152	Elektronischer Rechtsverkehr in der Arbeitsgerichtsbarkeit
91	MU	136	ASYS (Abfall-Überwachungssystem)
92	MU	137	GESA (Gemeinsame Stelle für Altfahrzeuge)
93	MU	149	eANV (elektronisches Abfallnachweisverfahren)
94	MU	150	Emissionserklärung online
95	MU	151	Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren (eGenV)
96	MU	156	Straßensperrungen durch Hochwasser - eine ArcIMS-Anwendung zur Bürgerinformation
97	MU	157	Wasserbuch Niedersachsen gemäß NWG
98	MU	159	Umsetzung UIG/EU-Richtlinie 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen
99	MU	185	Pflege der Datenbank "Umweltdatenkatalog Niedersachsen"

Bisherige Entwicklung des eGovernment in Niedersachsen

Die Landesregierung beschloss im Mai 2001⁷⁵, die niedersächsische Verwaltung zu einem leistungsfähigen eGovernment fortzuentwickeln. Die im Kabinettsbeschluss verwendete Auslegung des Begriffs eGovernment entspricht der Speyerer Definition: „Unter eGovernment wird die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken verstanden“.⁷⁶ Diese Definition umfasst sowohl Prozesse zwischen dem öffentlichen Sektor und der Bevölkerung sowie der Wirtschaft als auch Prozesse innerhalb des öffentlichen Sektors.

Wir halten diese Definition für zielführend, zumal sie am ehesten dem Begriffsverständnis der dargestellten Initiative der Europäischen Kommission entspricht. Diese definiert eGovernment als Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen und neuen Fähigkeiten, um öffentliche Dienste und demokratische Prozesse zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern.⁷⁷

Die Landesregierung grenzte die Zuständigkeiten für eGovernment 2001 wie folgt ab:

- Ministerium für Inneres und Sport:
Federführung bei eGovernment-Entwicklungen als Verwaltungsreform, bei der koordinierten Entwicklung im kommunalen Bereich und auch hinsichtlich der erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen.
- Finanzministerium:
Infrastruktur und querschnittliche Standardfunktionen im Rahmen der Koordinierungszuständigkeit für den IuK-Technik-Einsatz in der Landesverwaltung.
- Staatskanzlei:
Gesamtkoordinierung aller Multimedia-Aktivitäten und Aspekte der Staatsmodernisierung.

⁷⁵ Kabinettsbeschluss vom 15.05.2001.

⁷⁶ Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Ergebnisse des Forschungsprojektes "Regieren und Verwalten im Informationszeitalter" vom Juli 2000, - <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/Sp-EGov.pdf>, abgerufen am 25.02.2008.

⁷⁷ Mitteilung der Europäischen Kommission „Die Rolle elektronischer Behördendienste (E-Government) für die Zukunft Europas“, KOM(2003) 567, vom 26.09.2003.

Die Landesregierung straffte im Oktober 2003 die Zuständigkeiten, indem sie das Zentrale IT-Management (ZIM) sowie Zuständigkeiten für Multimedia und Staatsmodernisierung im MI mit der Koordinierung des eGovernment zusammenführte.

Zur Realisierung eines ressortübergreifenden Ansatzes erarbeitete die von der Staatskanzlei eingesetzte Ressortarbeitsgruppe „E-Government“ unter der Federführung des MI Vorschläge u. a. für Querschnittsprojekte wie ein Bezahlverfahren („Payserver“), die Einführung von digitalen Signaturen und die Langzeitarchivierung. Zugleich wurden aber auch Fachprojekte der Ressorts gestartet.

Die Landesregierung schloss zudem mit Wirtschaftsunternehmen der IT-Branche (Deutsche Telekom AG, Cisco Systems, Microsoft Deutschland GmbH) Kooperationsrahmenvereinbarungen, um mit diesen so genannten Strategischen Partnern ausgewählte Projekte zu forcieren und innovative Lösungen zu finden.

Der Einführung von eGovernment-Anwendungen wurde eine dreijährige Erprobungsphase mit Pilotprojekten vorangestellt. Das MI veröffentlichte zur Konkretisierung der Pilotphase im März 2002 einen „Leitfaden für die Pilotphase 2002-2004“. Dieser beschrieb die von der Landesregierung festgelegte Strategie und führte wichtige Maßnahmen und Pilotprojekte auf. Das MI erstellte den Leitfaden in enger Abstimmung mit den Ressorts und den kommunalen Spitzenverbänden in Niedersachsen.

Die neue Landesregierung bekräftigte mit Beschluss vom 23.03.2004 die Absicht, die Landesverwaltung zu einem leistungsfähigen eGovernment auszubauen und beschloss hierfür die „eGovernment-Strategie“. Darin wurde das zentrale strategische Ziel benannt, im Rahmen der Einführung von eGovernment „alle online-geeigneten Dienstleistungen und interne Verwaltungsleistungen der Landesverwaltung zu identifizieren und für diese innerhalb der nächsten 10 Jahre optimierte Online-Verfahren bereit zu stellen. Wichtige Verfahren mit hohen Einsparpotenzialen oder besonderer strategischer Bedeutung sollten bereits bis 2009 realisiert werden.“⁷⁸

Das MI wurde beauftragt, die online-geeigneten Dienstleistungen und internen Verwaltungsleistungen zu erheben (eGovernment-Assessment) und einen Umsetzungsplan (eGovernment-Masterplan) zu erstellen.

⁷⁸ Anlage zum Kabinettsbeschluss vom 23.03.2004, eGovernment-Strategie, Nr. 3.1, Seite 6.

Im Rahmen des eGovernment-Assessments forderte das MI die Ressorts auf, die online-geeigneten Dienstleistungen zu melden. Die daraufhin von den Verwaltungsbereichen einge-reichten Vorschläge wurden bewertet und überwiegend im eGovernment-Masterplan 2005 als Projekte ausgewiesen.

Der Masterplan beschrieb 99 Projekte und enthielt eine erste Schätzung des Einsparpoten-zials dieser Maßnahmen. Nach dieser Abschätzung wurden im Planungszeitraum 2005 bis 2014 Investitionen von rund 65 Mio. € erwartet (Sachmittel und externe Dienstleistungen), die ein Potenzial zur Einsparung bei Personal- und Sachkosten von mehr als 420 Mio. € erbringen sollten.

Die Landesregierung nahm den eGovernment-Masterplan mit Kabinettsbeschluss vom 12.07.2005 zustimmend zur Kenntnis und gab den Ressorts auf, die notwendigen Untersu-chungen (einschließlich der Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen) durchzuführen und die Projek-te im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel umzusetzen. Das MI sollte die vorgesehenen Infrastrukturprojekte zentral betreiben und zum 01.07.2007 einen Zwischenbericht zur Um-setzung des Masterplans vorlegen. Zu diesem Zweck baute das MI eine Intranet-Datenbank zur fortlaufenden Projektbewertung auf und dokumentierte den erreichten Projektstatus auf der Grundlage von Ressortgesprächen.

Im Sachstandsbericht vom 01.06.2007 stellte MI fest, dass 89 der 99 Projekte planmäßig verlaufen würden, drei unter Beobachtung stünden und zwei als kritisch anzusehen seien. Fünf Projekte würden nicht mehr realisiert und seien künftig im Masterplan nicht mehr enthal-ten. Zudem kam das MI zu dem Schluss, dass die im Masterplan grob abgeschätzten Ein-spareffekte realisierbar seien.

Mit Beschluss vom 25.04.2007⁷⁹ forderte der Landtag die Landesregierung auf, über den eGovernment- Masterplan hinaus einen aktualisierten Umsetzungsplan besonders priorisier-ter Maßnahmen zur Einführung des eGovernments vorzulegen.

Die Landesregierung legte darauf hin in ihrer Antwort vom 15.11.2007 das Schwerpunkt-Programm „Priorisierte eGovernment-Maßnahmen 2007 bis 2009 in Niedersachsen“ vor⁸⁰. Das Programm beschreibt die folgenden, prioritären Ziele und die hierfür erforderlichen Maßnahmen, die bis 2009 mit besonderem Nachdruck umgesetzt werden sollen:

⁷⁹ Drs. 15/3764.

⁸⁰ Drs. 15/4224.

- Zügiger Abschluss des Aufbaus einer eGovernment-Infrastruktur mithilfe von eGovernment-Basiskomponenten in der Landesverwaltung,
- Realisierung der Querschnittsverfahren „elektronisches Reisemanagement Niedersachsen (eRNie)“ sowie „elektronische Vergabe und elektronische Beschaffung (eProcurement)“,
- gemeinsamer Aufbau von ausgewählten eGovernment-Verfahren zwischen Land und den niedersächsischen Kommunen⁸¹,
- landesweites Angebot von Verwaltungsdienstleistungen zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie.

⁸¹ Während der CeBit 2008 hat das MI mit der Firma GovConnect GmbH einen Vertrag über den elektronischen Datenaustausch in Niedersachsen (eDiN) bei Gewerbemeldungen unterzeichnet. Mit dem Projekt "eDiN Gewerbe" verbinden die Partner das Ziel, in Niedersachsen eine eGovernment-Infrastruktur für Geschäftsprozesse aufzubauen, die Land und Kommunen gemeinsam betreffen.