

**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2017**



Niedersachsen

35 Kosten der IT

Die Haushaltsunterlage „Kosten der IT“ erfüllt nicht die Anforderungen, um für Wirtschaftlichkeits- und Kostenvergleiche genutzt werden zu können. Die von der Landesregierung angekündigte „sukzessive Fortentwicklung“ ist unterblieben. Auch die Aufnahme in den „Vorbericht oder in eine besondere Anlage“ der Haushaltspläne ist bisher nicht umgesetzt. Damit verzichtet das Land auf wesentliche Steuerungsmöglichkeiten für den Bereich der IT-Ausgaben.

Der LRH empfiehlt, die Übersicht der IT-Ausgaben im Hinblick auf ihre Vollständigkeit und Steuerungsrelevanz weiterzuentwickeln oder alternativ die Möglichkeit einer zentralen Veranschlagung zu prüfen.

Allgemeines

Bei verschiedenen Prüfungen stellte der LRH fest, dass in der Landesverwaltung kein ausreichender Überblick über die IT-Ausgaben besteht. Insbesondere wegen einer fehlenden Erfassung der Ausgaben für IT-Personal waren aussagekräftige Kosten- und Wirtschaftlichkeitsvergleiche häufig nicht möglich. Vergleichende Betrachtungen zu IT-Ausgaben scheiterten vielfach an der mangelnden Kostentransparenz.

Dem Haushaltsgesetzgeber lag bis einschließlich des Haushaltsplans 2016 keine Darstellung der Gesamtausgaben für IT vor. Da sich sowohl persönliche als auch sächliche Verwaltungsausgaben für IT-Aufgaben in verschiedenen Haushaltsansätzen befanden, IT-Ausgaben auch in der Veranschlagung für andere (Fach-)Zwecke enthalten waren und häufig keine gesonderten Ansätze für IT-Aufgaben bestanden, konnte eine solche Gesamtübersicht nicht hergestellt werden. Insoweit stellte die Betrachtung der einschlägigen Haushaltstitel lediglich einen Ausschnitt der tatsächlichen IT-Ausgaben dar. Der LRH stellte hierzu in seinem Jahresbericht 2014 u. a. fest: „Sowohl das Parlament als

auch die Landesregierung haben mit dem Haushaltsplan keinen Gesamtüberblick über die in der Landesverwaltung anfallenden Kosten für diese Aufgaben.²⁹⁵ Der Landtag schloss sich der Forderung des LRH nach mehr Transparenz an:

„Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen hält einen Überblick über den Haushaltsmittelbedarf für IT und den dazugehörigen Personaleinsatz für erforderlich, um die IT wirtschaftlich steuern zu können. Der Ausschuss erwartet, dass die Landesregierung diese Ausgabeansätze für die Haushaltsberatungen zusammenfassend darstellt und die weiteren Vorschläge des Landesrechnungshofs berücksichtigt.“²⁹⁶

Des Weiteren forderte der Landtag eine Standardauswertung für künftige Haushaltspläne:

„In künftigen Haushaltsplänen sollte die Landesregierung die für den IT-Einsatz erforderlichen Finanzmittel und den Personalbedarf im Vorbericht oder in einer besonderen Anlage darstellen.“

Dies bekräftigte der Landtag nach einer ersten Stellungnahme der Landesregierung²⁹⁷ erneut:

„Der Ausschuss erwartet, dass für den Haushaltsplanentwurf 2017 eine Systematik entwickelt wird, die die IT-Ausgaben (inkl. Personalaufwand) umfänglich darstellt.“²⁹⁸

Umsetzung der Landtagsbeschlüsse

Für den Doppelhaushalt 2017/18 stellte die Landesregierung erstmals eine Übersicht der IT-Ausgaben zusammen, die einen Großteil der persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben mit einem Volumen von rd. 320 Mio. € beinhalten sollte. In der betreffenden Vorlage „Kosten der IT“ stellte die Landesregierung dar, die Aufstellung sei nicht voll umfänglich, da bestimmte Ansätze nicht zweifelsfrei zuzuordnen waren und beispielsweise die Hochschulen nicht einbezogen wurden. Die

²⁹⁵ Jahresbericht 2014, S. 162 „Was kostet die IT?“.

²⁹⁶ Nr. 49 der Anlage zu Drs. 17/1991.

²⁹⁷ Drs. 17/3248, Antwort der Landesregierung vom 23.03.2015: Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2012, „Was kostet die IT?“.

²⁹⁸ Anlage zu Drs. 17/4193, II Nr. 4 n).

Landesregierung kündigte an, die Vorlage sukzessiv weiterzuentwickeln und eine Harmonisierung der Auswertungsmöglichkeiten von kameralen und doppischen Haushaltsansätzen für IT-Ausgaben herzustellen, um einen Gesamtüberblick und -vergleich zu erreichen. Dies sei insbesondere erforderlich, um die Haushaltsansätze des Landesbetriebs IT.Niedersachsen umfänglich zu berücksichtigen.

Zum Haushaltsplanentwurf 2019 schrieb die Landesregierung die Ansätze im Vergleich zur ersten Vorlage unverändert fort. Auch die angekündigte Umsetzung der Standardauswertung für den „Vorbericht oder eine besondere Anlage“ des Haushaltsplans steht aus. Diese würde die Gesamtübersicht verbessern und wäre eine Basis für eine bessere Transparenz und Steuerung.

Notwendigkeit der Steuerung

Der LRH ist weiterhin der Auffassung, dass eine wirkungsvolle Steuerung der IT-Ausgaben nur möglich ist, wenn ein Überblick über die Gesamtansätze und ihre Veranschlagung besteht. Nur dann kann der Haushaltsgesetzgeber bei der Haushaltsaufstellung nachvollziehen, welches Volumen die IT-Ausgaben des Landes haben und in welchen Bereichen welche Maßnahmen bzw. Ausgaben vorgesehen sind.

Auch für die Landesregierung ist nur mit Kenntnis der Gesamtansätze und deren Verteilung eine Steuerung im Rahmen der Haushaltsausführung möglich. Diese Steuerung sollte aus Sicht des LRH insbesondere auf einen wirtschaftlichen Betrieb, die fortschreitende Standardisierung und Zentralisierung des Technikeinsatzes sowie auf die konsequente Umsetzung einer bedarfsgerechten gemeinsamen Beschaffung ausgerichtet sein.²⁹⁹ Dies entspricht den Zielen, die auch der Landtag bei der Beratung des Jahresberichts 2018 formulierte, indem

²⁹⁹ Jahresbericht 2018, S. 68 „Zukunftsfähigkeit der IT-Strukturen“, S. 73 „Unzulängliche Ermittlung des IT-Bedarfs der Landesverwaltung“ und Jahresbericht 2019, S. 201 „Informationstechnik beim Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz“.

er die Landesregierung aufforderte, die Konsolidierung der IT fortzusetzen.³⁰⁰

Die generellen Anforderungen an eine bedarfsgerechte Steuerung der IT-Ausgaben nehmen mit dem stetigen Anstieg dieser Ausgaben weiter zu. Dies gilt insbesondere, da sich durch den Digitalisierungsprozess mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes³⁰¹ im Rahmen des Programms „Digitale Verwaltung Niedersachsen“³⁰² und der Einrichtung des „Sondervermögens für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“³⁰³ die Ansätze noch einmal deutlich erhöht haben.³⁰⁴

Wirtschaftliche Zentralisierung der IT-Services ermöglichen

Somit gelangen die Argumente, die der LRH seinerzeit in seinem Jahresbericht dargestellt hatte, angesichts der weitreichenden Digitalisierungsbestrebungen und der steigenden Mittelansätze zu einer noch höheren Relevanz. Wegen fehlender Transparenz der Ausgaben bzw. Kosten ist immer noch kein Kostenvergleich zwischen dem Aufwand für zentrale IT-Dienstleister, wie IT.N, und „selbstaktiven“ Verwaltungsbereichen/Dienststellen möglich. Hinzu kommt, dass wegen der fehlenden gemeinsamen bzw. abgestimmten Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln und nicht realistischer Bedarfsplanungen Skaleneffekte in vielen Fällen nicht genutzt werden können und die weitere wirtschaftliche Zentralisierung der IT-Services verhindert wird.

³⁰⁰ Nr. 10 der Anlage zu Drs. 18/1949, „Zukunftsfähigkeit der IT-Strukturen“.

³⁰¹ Art. 9 des Gesetzes vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122 bis 3138).

³⁰² Ministerium für Inneres und Sport, Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“, https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/itbevollmaechtigter/digitale_verwaltung/digitale+verwaltung-61219.html (Abruf am 27.03.2019).

³⁰³ Gesetz vom 20.06.2018 (Nds. GVBl. S. 120).

³⁰⁴ Die IT-Gesamtkosten haben sich auch ohne die Positionen aus dem Maßnahmenfinanzierungsplan seit der Aufstellung zum Haushaltsplan 2017 von rd. 320,1 Mio. € um 17,5 % auf rd. 388,2 Mio. € erhöht. Berücksichtigt man die Positionen des Maßnahmenfinanzierungsplans, die der Verwaltungsdigitalisierung zuzurechnen sind, erhöhen sich die im Jahr 2019 zur Verfügung stehenden Mittel um rd. 59,2 Mio. € sogar auf rd. 447,4 Mio. €.

Stellungnahme der Landesregierung

Die Landesregierung folgt grundsätzlich den Empfehlungen des LRH zur Weiterentwicklung der Übersicht der IT-Ausgaben im Hinblick auf ihre Vollständigkeit und Steuerungsrelevanz. Ein wirtschaftlicher IT-Betrieb und der Ausbau der Standardisierung und Zentralisierung des Technikeinsatzes entsprechen den Zielen der Landesregierung. Sie seien Teil der konzeptionellen Weiterentwicklung zur Umsetzung der IT-Strategie des Landes Niedersachsen. Allerdings seien die Anforderungen des LRH äußerst weitreichend und daher die Umsetzung nicht ad hoc zu realisieren.

Fazit

Da sich der Landtag bereits im Jahr 2014 die wesentlichen Anforderungen des LRH zu Eigen machte, sind der Landesregierung diese bereits seit längerem bekannt. Aus Sicht des LRH ist es daher weiterhin dringend geboten, die IT-Ausgaben vollständig zu dokumentieren.³⁰⁵ Die Übersichten sind im Hinblick auf ihre Steuerungsrelevanz weiterzuentwickeln. Die erforderlichen Umsetzungsschritte sollten nun schnellstmöglich eingeleitet werden, um zu den Beratungen für den Haushaltsplanentwurf 2020 die erforderliche Beratungsunterlage und den Vorbericht in der entsprechenden Form vorlegen zu können.

Dabei sind folgende Maßgaben zu beachten:

- Für die Erhebung der Daten sind einheitliche Definitionen und einheitliche Bewertungsmaßstäbe erforderlich. Diese müssen von der Landesregierung festgelegt und überprüft werden.

³⁰⁵ Vgl. Jahresbericht 2019, S. 201 „Informationstechnik beim Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz“.

- Die Landesregierung muss bei der Meldung bzw. Erfassung der Daten die Plausibilisierung der von den Ressorts gemeldeten Angaben sicherstellen.

Die so gesammelten Daten sollten nicht nur für Auswertungszwecke, sondern insbesondere auch zur Steuerung und Priorisierung der IT-Ausgaben genutzt werden. So muss beispielsweise über Vergleiche der jeweiligen Ansätze eine Steuerungsrelevanz hinsichtlich der Betreuungentscheidung ermöglicht werden. Hierfür muss auch für die Ansätze in den unterschiedlichen Buchführungssystemen eine Vergleichbarkeit hergestellt werden.