

Auszug aus

# Denkschrift 2016

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 14

Landeszentrum für Datenverarbeitung



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Einzelplan 06: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft**

### **Landeszentrum für Datenverarbeitung (Kapitel 0602 und 0610)**

Das Landeszentrum für Datenverarbeitung steht vor der Herausforderung, die Aufgabenübergänge an die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) und die Nutzung der BITBW-Dienstleistungen zu gewährleisten. Bei seinen verbleibenden Aufgaben sollte es Optimierungspotenziale realisieren. Darüber hinaus sollte das Landeszentrum für Datenverarbeitung eine angemessene Kosten- und Leistungsrechnung einführen und nach Vollkostenrechnung kalkulieren und abrechnen.

#### **1 Ausgangslage**

Nach den bis 30.06.2016 gültigen E-Government-Richtlinien Baden-Württemberg 2005 sind das Landeszentrum für Datenverarbeitung (LZfD) und das Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg (heute BITBW) die beiden IT-Zentren des Landes. 2009 hat der Landtag die Landesregierung ersucht „... die IT-Landschaft - soweit rechtlich zulässig - in einem einheitlichen Systemhaus ... stufenweise zusammenzuführen“. Damit folgte er der 2009 vorangegangenen Beratenden Äußerung des Rechnungshofs zur „Neuausrichtung der Organisation der Informations- und Kommunikationstechnik in der Landesverwaltung“. Zuletzt hat der Rechnungshof die IT-Neuordnung mit der Denkschrift 2014 (Beitrag Nr. 7),<sup>1</sup> „Das Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg“ und mit der Denkschrift 2015 (Beitrag Nr. 11),<sup>2</sup> „IT-Neuordnung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft“ begleitet.

Mit dem am 01.07.2015 in Kraft getretenen Gesetz zur Errichtung der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBWG) hat die Landesregierung die Zuständigkeiten zwischen BITBW und LZfD neu verteilt. Das LZfD bleibt damit auch künftig ein separates Steuerrechenzentrum.

Die Prüfung des LZfD hatte das Ziel, den IT-Einsatz, die Organisation, den Personaleinsatz und die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LZfD zu untersuchen und, wo möglich, Vorschläge zu einer zukunftsorientierten Optimierung zu unterbreiten. Gleichzeitig sollten wirtschaftliche Nachteile durch in den Rechenzentren verbleibende Parallelstrukturen aufgezeigt und die

---

<sup>1</sup> Landtagsdrucksache 15/5407.

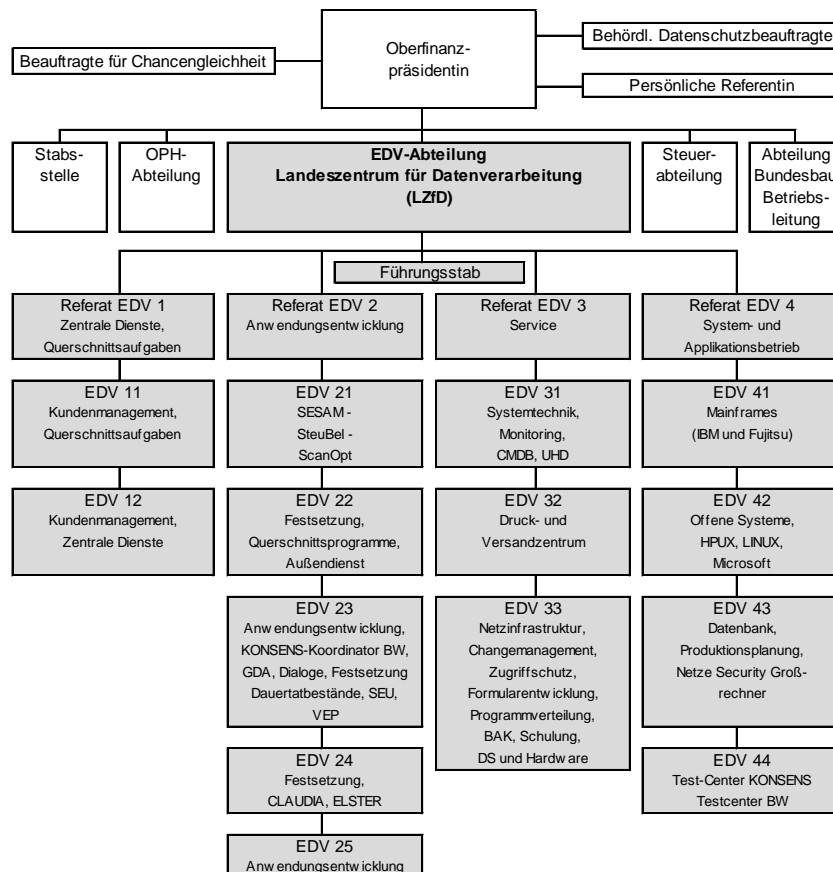
<sup>2</sup> Landtagsdrucksache 15/7011.

Übergangsphase zur und die Zusammenarbeit mit der BITBW unterstützt werden.

## 2 Prüfungsergebnisse

Das LZfD ist eine von vier Abteilungen der Oberfinanzdirektion und wirtschaftet als Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung. Es ist zuständig für den IT-Betrieb, technische Querschnittsaufgaben und weitere zugewiesene Aufgaben für ressortübergreifende und ressortspezifische IT-Verfahren. Weit überwiegend ist das LZfD für die Finanzverwaltung einschließlich der 65 Finanzämter tätig. Hinzu kommen viele Kunden beziehungsweise Verwaltungen außerhalb des Ressorts und auch außerhalb der Landesverwaltung. Nachfolgende Abbildung stellt einen Auszug aus dem Organisationsplan der Oberfinanzdirektion dar.

Abbildung: Organisationsplan Oberfinanzdirektion Karlsruhe, Auszug mit Fokus auf das Landeszentrum für Datenverarbeitung, Stand: 01.03.2015



Das Personal des LZfD umfasste 2014 insgesamt 465 Vollzeitäquivalente, verteilt auf zehn Dienstsitze in Karlsruhe, Stuttgart und Freiburg. Neun Vollzeitäquivalente der Abteilung Organisation, Personal, Haushalt (OPH) erledigen Aufgaben für das LZfD. Außerdem sind rund 35 Mitarbeitende über

einen zentralen Personal- und Servicedienstleister beim LZfD tätig. Letztere werden wie eigenes Personal eingesetzt, aber ohne Stellen. Hinzu kommen Fachkräfte externer IT-Dienstleister, die zum Teil auch Daueraufgaben wahrnehmen.

Vier Prozent der LZfD-Mitarbeiter hatten eine abgeschlossene IT-Ausbildung. Nahezu alle anderen sind Fachkräfte der Steuer- oder allgemeinen Verwaltung, die in der IT fortgebildet wurden. Angesichts der immer komplexer werdenden Technik erscheint der Anteil von Mitarbeitern mit einer Berufsqualifizierung im Bereich Informatik zu gering. Der nennenswerte Anteil eingekaufter Fachkräfte anderer IT-Dienstleister ist insofern bedenklich, als dass ein Know-how-Übertrag auf internes Personal vom LZfD bisher nicht konsequent verfolgt wurde. Die immer komplexer werdende IT in einem IT-Zentrum verlangt aber den verstärkten Einsatz von IT-Fachkräften und einen stetigen Know-how-Transfer.

## **2.1 Haushalt und Finanzen**

Das LZfD finanziert sich zu rund 90 Prozent aus Zuführungen des Landes für seine Tätigkeit für die Finanzverwaltung. Daneben erzielt es Umsatzerlöse und sonstige Erträge aus Kundenabrechnungen für Verwaltungen inner- und außerhalb des Landes. Seine „Angebotspreise“ kalkuliert das LZfD nicht nach. Preise nach Vollkostenrechnung kann es nicht kalkulieren, weil es keine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) hat. Diese ist jedoch erforderlich, weil das LZfD nach § 61 Landeshaushaltsordnung den anderen Dienststellen des Landes und nach § 63 Landeshaushaltsordnung den Kunden außerhalb der Landesverwaltung Preise nach Vollkostenrechnung zu berechnen hat. Das LZfD verstößt also in mehrfacher Hinsicht gegen die Landeshaushaltsordnung.

Das speziell für das LZfD angepasste und eingesetzte Auftrags- und Ressourcenmanagementsystem AUREM hätte eine KLR unterstützen können, war dafür aber nie vorgesehen. Auch Alternativen wurden nicht in Betracht gezogen. Das erstaunt, da das LZfD zum Ressortbereich des für die Neuen Steuerungsinstrumente zuständigen Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft gehört.

Die Aussage des Ministeriums, dass sich die Betriebsform bewährt habe, ist nicht belegt. Dazu fehlen geeignete Messgrößen wie Stückkosten und Kostendeckungsquoten. Diese können aber ohne angemessene KLR nicht stichhaltig ermittelt werden. Mangels verlässlicher Evaluationsparameter kann wiederum keine sachgerechte Steuerung gewährleistet werden.

Auffällig ist auch, dass das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft die nach den E-Government-Richtlinien geforderten Vorhabensanzeigen nicht ordnungsgemäß erstellt. Im Gegensatz zu den anderen Ressorts zeigt es nur wenige Vorhaben an und beschränkt sich im Wesentlichen auf KONSENS. Die wenigen Vorhabensanzeigen für das LZfD enthalten keine nachvollziehbaren Vergleichs- beziehungsweise Wirtschaftlichkeitsberechnungen nach dem Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsberechnungen desselben Ministeriums. Weder die Wirtschaftlichkeit noch der Erfolg der Vorhaben kann damit angemessen nachvollzogen werden.

Seine Zuführungsbeträge ruft das LZfD beim Ministerium für Finanzen und Wirtschaft oft verfrüht ab.

## **2.2 IT-Betrieb, Service und Benutzerbetreuung**

Das LZfD ist bisher zuständig für Informationstechnik im steuerrechtlichen und nicht-steuerrechtlichen Bereich. Die steuerfachunabhängige IT muss gemäß BITBWG stufenweise an die BITBW übergehen. Künftig wird das LZfD nur noch die Informationstechnik der Steuerverwaltung und der Landesoberkasse betreuen. Für Kunden außerhalb dieser Wirkungskreise und im steuerfachunabhängigen Bereich wird nur noch das LZfD-interne Druck- und Versandzentrum tätig sein.

Die im BITBWG als „Aufgaben“ benannten Bereiche sollen spätestens ab 01.07.2016 auf die BITBW übergegangen sein (§ 2 Absatz 1 und Absatz 2 Nr. 1, § 7 Absatz 1 BITBWG). Spätestens ab 01.07.2018 hat das LZfD außerdem alle steuerfachunabhängigen IT-Dienstleistungen der BITBW zu nutzen (§ 2 Absatz 3, § 3 Absatz 1 und § 7 Absatz 2 Satz 1 BITBWG). Für die steuerfachunabhängige Entwicklung und Pflege von Fachverfahren gilt die Nutzungspflicht spätestens ab dem 01.07.2021 (§ 3 Absatz 2 und § 7 Absatz 2 Satz 2 BITBWG).

Zu den Aufgaben im Sinne des BITBWG zählen auch die Sicherstellung der Informationssicherheit mit der Bereitstellung, dem Betrieb und dem Ausbau sämtlicher Firewall-Systeme des Landesverwaltungsnetzes sowie die Firewall-Systeme der Landesverwaltungsnetz-internen Teilnetze und die Netzübergänge (Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Organisation und den Betrieb der BITBW). Diese Systeme und Netze sind steuerfachunabhängig. Damit hat das LZfD deren Betrieb an die BITBW zu übertragen.

Die steuerrechtlichen Alt-Verfahren binden im Betrieb und der Anwendungsentwicklung zusammen noch mehr als 20 Vollzeitäquivalente. Sie werden zum Teil auf einem IBM-Großrechner betrieben. Das LZfD hat die Ablösung der Alt-Verfahren bis Ende 2016 vorgesehen. Dadurch werden Personal- und Sachmittel freigesetzt, doppelte IT-Infrastrukturen aufgelöst und der IBM-Großrechner mit den steuerfachunabhängigen Verfahren kann an die BITBW übergehen.

Das LZfD setzt in verschiedenen Bereichen für gleiche Aufgaben unterschiedliche Umgebungen und Werkzeuge ein. Dazu gehören z. B. UNIX-, Linux- und Windows-Betriebssysteme, zwei Großrechnersysteme sowie Microsoft Office, Open Office und unterschiedliche Verwaltungssysteme und Programmiersprachen. In Teilen wird von den im Land und im KONSENS-Verbund der Länder mehrheitlich eingesetzten Produkten abgewichen. Das verhindert mögliche Synergien und breitere personelle Einsatzmöglichkeiten. Alle Bereiche sollten, unabhängig vom zukünftigen Betreiber, konsolidiert werden.

Für die Steuerverwaltung sind beim LZfD keine Leistungen und Dienstgütern, z. B. Bearbeitungs- und Servicezeiten, definiert. Für andere Kunden können Details nur den Verträgen entnommen werden. Eine zentrale Übersicht über konkrete Services und Service-Levels existiert nicht. Damit sind die Anforderungen an das LZfD als IT-Dienstleister unübersichtlich. Für dessen Perso-

nal und den zentralen User Help Desk (UHD), der sich mit rund 15 Vollzeit-äquivalenten um IT-Störungen und -Anliegen der Kunden kümmert, sind keine übersichtlichen Zusammenstellungen abrufbar. Die Kunden wenden sich im Bedarfsfall an den UHD. Die rund 16.000 Anwender in den Finanzämtern kontaktieren jedoch ausschließlich den dezentralen Benutzerservice (dBS) der Finanzämter vor Ort. Dieser unterstützt das LZfD mit rund 196 Vollzeitäquivalenten verteilt auf 769 Personen und häufig nur geringen Zeitanteilen je Person. Nur wenn der dBS nicht helfen kann, gibt er seine Aufträge an den UHD zur Lösung und Erfassung weiter. Der dBS ist folglich fachlich deutlich weniger spezialisiert als der UHD. Auch der Wissensaufbau, die Wissenshaltung und -weitergabe sind im dBS deutlich schwieriger. Hinzu kommt, dass die Leistungen unvollständig erfasst und dokumentiert und gleich gelagerte Probleme mehrfach und gegebenenfalls parallel bearbeitet werden. Durch eine Aufgabenzentralisierung im UHD könnte der IT-Service insgesamt effizienter gestaltet werden. Dadurch könnte im dBS deutlich Personal eingespart werden. Gleichzeitig könnte sich das - reduzierte - steuerrechtliche Fachpersonal ohne Zeitanteil für IT-Betreuung besser auf seine Kernaufgaben konzentrieren. Im Gegenzug wäre beim UHD ein angemessener Personalausgleich zu realisieren.

### **2.3 Prozesse und Dokumentationen**

Für Berichtsprozesse und Auswertungen der Benutzerbetreuung, des Changemanagements und der Eskalation fehlten Prozessbeschreibungen und definierte Zuständigkeiten. Auch in der Anwendungsentwicklung, dem Testcenter und in der Ausfallvorsorge waren die Abläufe teilweise unzureichend beschrieben und dokumentiert.

Die zeitlich befristeten (Teil-)Zertifikate des LZfD im Rahmen von Sicherheitsaudits nach IT-Grundschutz waren zwischenzeitlich verfallen. Das LZfD hat nach eigener Aussage seinen Schutzlevel gehalten und weiter ausgebaut. Ob und inwieweit das LZfD dem vorgetragenen und sachlich nachvollziehbaren hohen Schutzbedarf für den Steuerbereich jedoch tatsächlich gerecht wird, war nicht belegt.

Insofern hat das LZfD in verschiedenen Bereichen Nachholbedarf bei der Prozessbeschreibung und Dokumentation.

### **2.4 Konzentration auf die Kernaufgaben durch Zusammenarbeit mit anderen Ländern und der BITBW**

Zu den zentralen Aufgaben des LZfD gehört, im bundesweiten Vorhaben KONSENS mitzuwirken. Das beansprucht einen wesentlichen Teil der Ressourcen. Die Zusammenarbeit der Länder im Rahmen des KONSENS-Verbands ist intensiv. Ein einheitlicher IT-Einsatz für eine einheitliche Organisation der IT in der Steuerverwaltung infolge des Verwaltungsabkommens vom 01.07.2007 ist trotzdem noch nicht in Sicht. Als reines Steuerrechenzentrum kann und sollte sich das LZfD auf seine Kernkompetenzen und das Vorhaben KONSENS konzentrieren und diese soweit als möglich standardisieren, bündeln und allgemein optimieren. Dabei sollten z. B. auch Programmiergruppen für lediglich zu übernehmende Verfahren hinterfragt und bedarfsgerecht angepasst werden. Das LZfD sollte möglichst viele Sy-

nergien generieren. Dazu könnte es die Zusammenarbeit mit der BITBW über die gesetzlichen Vorgaben hinaus intensivieren. Das beginnt mit Arbeitsgruppen oder Informationsaustausch zu Themen, die in beiden IT-Zentren aktuell sind (IT-Grundschutz, Migrationen usw.) und sollte die Nutzung zentral installierter Infrastrukturen wie Lizenz- und Vertragsmanagementsysteme beziehungsweise IT-Service-Management-Werkzeuge sowie die Beschaffung von Hard- und Software und IT-Dienstleistungen einschließen.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Landeshaushaltsordnung beachten**

Das LZfD muss seinen Haushalt entsprechend der Landeshaushaltsordnung planen und bewirtschaften, insbesondere

- als Landesbetrieb eine angemessene KLR einführen, Preise nach Vollkostenrechnung kalkulieren und außerhalb des Landes auf dieser Basis abrechnen,
- Verwaltungsvereinbarungen mit dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft und der Oberfinanzdirektion für eine vereinfachte innere Verrechnung nach § 61 Absatz 3 Satz 3 Landeshaushaltsordnung schließen sowie
- die Kosten- und Preiskalkulation weitgehend über geeignete Werkzeuge automatisieren.

#### **3.2 Steuerfachunabhängige IT zur BITBW geben**

Das LZfD sollte bei der an die BITBW übergehenden steuerfachunabhängigen IT

- die Haushaltsmittel für Sach- und Personalausgaben an die fachlich betroffenen/federführenden Ressorts rückübertragen und
- den Übertrag des eingesetzten Personals nach § 50 Landeshaushaltsordnung sowie der Betriebs- und Sachmittel an die BITBW sachgerecht vorbereiten und durchführen.

#### **3.3 Verbleibende Zuständigkeiten optimieren**

Das LZfD sollte die IT-Aufgaben für die verbleibenden steuerfachlichen Zuständigkeiten weiter optimieren beziehungsweise wirtschaftlicher gestalten. Dazu sollte es

- den Know-how-Transfer an das interne Personal konsequent verfolgen, seinen Anteil an IT-Fachkräften erhöhen und den tatsächlichen Personalkörper im Staatshaushaltsplan/Stellenplan abbilden,

- für die Firewallsysteme und die Betreuung der WAN- und LAN-Netze fachliche Vorgaben erarbeiten und die Betreuung an die BITBW übergeben beziehungsweise bei der BITBW beauftragen,
- seine Services transparenter darstellen und in allen Bereichen seine Prozessbeschreibungen und Dokumentationen erweitern,
- seine IT-Grundschutz-Zertifizierung unter Einbeziehung der BITBW und dem Landes-IT-Sicherheitsbeauftragten bei Verwendung einer einheitlichen Software weiterverfolgen,
- eine Zentralisierung der steuerfachlichen IT-Benutzerbetreuung der Steuerverwaltung des Landes im LZfD bei angemessener Personalanpassung prüfen und schrittweise umsetzen,
- Alt-Verfahren konsequent ablösen,
- Werkzeuge für Anwender, IT-Administratoren und Programmierer vereinheitlichen,
- Optimierungsmöglichkeiten bei den Kernaufgaben prüfen, insbesondere im Rahmen des Vorhabens KONSENS sowie
- eine erweiterte Zusammenarbeit und gegebenenfalls Beauftragung der BITBW über die gesetzlichen Vorgaben hinaus prüfen.

### **3.4 Fachaufsicht optimieren**

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft sollte seine Aufgaben im IT-Bereich umfassend wahrnehmen und insbesondere

- ordnungsgemäße und vollständige Vorhabensanzeigen erstellen und
- die Betriebsform des LZfD und dessen Wirtschaftlichkeit evaluieren und gegebenenfalls anpassen.

### **3.5 KONSENS voranbringen**

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft sollte unterstützt vom LZfD im Rahmen seiner Einflussmöglichkeiten die Vereinheitlichung der IT in den Steuerverwaltungen der Länder über die KONSENS-Entwicklung hinaus vorantreiben.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft führt in seiner Stellungnahme an, dass das LZfD seine KLR überprüfen werde. Die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung sieht es bezüglich der Abrechnungspraxis jedoch als umfassend erfüllt. Die landesinterne Verrechnung sei in Folge der ursprünglichen Übertragung von Aufgaben durch einen entsprechenden Ressourcenübergang ausgeschlossen. Der Übergang der steuerfachunabhängigen



IT zur BITBW erfolge in Abstimmung und Zusammenarbeit mit dem Innenministerium und der BITBW.

Das LZfD optimiere ständig die im steuerfachlichen Rechenzentrum verbleibenden Zuständigkeiten. Insbesondere die Empfehlungen zu den IT-Fachkräften und dem Know-how-Transfer würden aufgenommen. Hinsichtlich des Betriebs von Netzwerken, konkret von LANs und internen Firewalls, sei man jedoch der Auffassung, dass diese der steuerfachlichen IT zuzuordnen seien. Bei seinen IT-Services, deren Management und der IT-Sicherheit sei das LZfD grundsätzlich gut aufgestellt. Mit der Einführung eines neuen Werkzeugs würde sich das LZfD weiterentwickeln. Eine Zentralisierung der steuerfachlichen IT-Benutzerbetreuung werde untersucht. Ein dezentraler Benutzerservice zur Betreuung der Anwender und deren Arbeitsplätze vor Ort jedoch sei zwingend erforderlich. Für die Vereinheitlichung von Werkzeugen und IT-Umgebungen würden sich das LZfD und das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft im KONSENS-Verbund vielfältig einsetzen.

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft versicherte, dass es die Vorgaben zur Erstellung von Vorhabensanzeigen aufnehmen werde. Es habe auch die Überprüfung der Betriebsform des LZfD bereits begonnen und werde in Abhängigkeit davon den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung für die steuerfachliche IT prüfen.

Das Vorhaben KONSENS werde in der Entwicklung und bei Tests unterstützt.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof erkennt an, dass das LZfD die meisten Vorschläge des Rechnungshofs unterstützen will. Allerdings kann das LZfD keine Vollkostenrechnung praktizieren und keine bestehende KLR überprüfen, weil es noch keine KLR hat. Nach der Landeshaushaltsordnung ist beides für einen Landesbetrieb unabdingbar und damit beim LZfD einzuführen. Der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung für die steuerfachliche IT sollte als Grundlage für eine nachvollziehbare und sachgerechte Abrechnungspraxis unabhängig von der Betriebsform abgeschlossen werden.

Der LAN-Betrieb und der Betrieb interner Firewalls sind zwar keine Aufgaben im Sinne des BITBWG, die BITBW bietet den Betrieb jedoch als IT-Dienstleistung an. Entgegen der Auffassung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft gehört beides nicht zur steuerrechtlichen IT und sollte deshalb bei der BITBW beauftragt werden.

Die Zentralisierung der auf zu viele Köpfe verteilten steuerfachlichen IT-Benutzerbetreuung sollte zielstrebig verfolgt werden.

Im Vorhaben KONSENS sollten nicht allein die Entwicklung und Tests, sondern gleichermaßen der Betrieb weiter vereinheitlicht und gebündelt werden. Steuerrechtliche und nicht-steuerrechtliche IT beziehungsweise Rechenzentren können rechtskonform zusammengeführt werden. Das beweist das zum 01.01.2016 neu gegründete IT-Zentrum des Bundes, welches im Ressort des Bundesministeriums der Finanzen das steuerrechtliche Rechenzentrum des Bundes (ZIVIT) mit nicht-steuerrechtlichen Rechenzentren als ITZ-Bund zusammenführt.

Auf die Möglichkeit und die Einsparpotenziale bei einer länderübergreifenden Konsolidierung des KONSENS-Betriebs hat der Rechnungshof bereits in seiner Denkschrift 2015 (Beitrag Nr. 11), hingewiesen.