

II. Allgemeines

IT-Verfahren Mittelbewirtschaftungssystem SaxMBS

Das IT-Verfahren SaxMBS hat grundlegende Mängel bei der Informationssicherheit.

Es fehlen Schnittstellen – insbesondere zum Haushaltsaufstellungsverfahren.

Das IT-Verfahren ist nicht mehr zeitgemäß.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das IT-Verfahren SaxMBS ist im Freistaat Sachsen seit dem Jahr 2003 im Einsatz. Es ermöglicht die Mittelbewirtschaftung in den Behörden durch einen einheitlichen, rechnergestützten Mittelbewirtschaftungsprozess und die Übergabe von Buchungsdaten aller möglichen Buchungsarten an die Kassen des Freistaates. Das LSF betreut das IT-Verfahren landesweit.
- 2 Wesentlicher Schwerpunkt der Prüfung war die Informationssicherheit beim Einsatz von SaxMBS. Maßstab bei der Bewertung des SRH waren die Empfehlungen zum IT-Grundschutz des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).
- 3 Der SRH hat das IT-Verfahren in der sächsischen Staatsverwaltung geprüft.¹

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bewirtschaftungsvolumen

- 4 Im Hj. 2016 haben im Zuständigkeitsbereich der Hauptkasse des Freistaates Sachsen insgesamt 257 Anordnungsdienststellen rd. 879.000 Auszahlungen im Umfang von rd. 9,5 Mrd. € und rd. 129.000 Einzahlungen im Umfang von etwa 7,3 Mrd. € mit dem Verfahren SaxMBS angeordnet. Bei der Landesjustizkasse waren dies im Hj. 2016 insgesamt 67 Anordnungsdienststellen mit rd. 251.000 Auszahlungsanordnungen im Umfang von rd. 129,7 Mio. € und rd. 7.000 Einzahlungsanordnungen im Umfang von etwa 9,7 Mio. €.
- 5 Wegen des mit SaxMBS bewirtschafteten Haushaltsvolumens sowie der nahezu flächendeckenden Verwendung in den Dienststellen ist ein sicherer wie effizienter Betrieb des IT-Verfahrens von grundlegender Bedeutung.

Über 16 Mrd. € mit SaxMBS angeordnet

2.2 Betrieb

- 6 In der sächsischen Staatsverwaltung erfolgt der Betrieb von SaxMBS nicht einheitlich. Es kommen zentrale und dezentrale Betriebslösungen zum Einsatz. Zum Teil betreiben Dienststellen eigene Datenbanken und Server, mitunter sind diese in zentrale Einrichtungen für die gemeinsame Nutzung ausgelagert. Dadurch resultieren Unterschiede bei Personal- und Sachaufwand für Einrichtung, Betrieb, Pflege und Wartung der Systeme. Eine weitere Folge dezentraler Betriebsformen ist, dass unterschiedliche Programmversionen in den Behörden zum Einsatz kommen.

Kein einheitlicher Betrieb von SaxMBS

¹ Nicht in die Prüfung einbezogen wurde der SLT, der SRH sowie die Staatsbetriebe, die Hochschulen, die Universitätsklinik, die Berufsakademie Sachsen und die Studentenwerke sowie deren nachgeordnete Behörden und Einrichtungen.

- 7 **Beim Betrieb des Mittelbewirtschaftungssystems sollte grundsätzlich zu zentralen Betriebslösungen übergegangen werden.**

2.3 Informationssicherheit

- 8 Wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung einer angemessenen Informationssicherheit ist die Feststellung des Schutzbedarfs für das IT-Verfahren bzw. für den entsprechenden IT-Verbund. Zusammen mit den Anwendern sind realistische Schadensszenarien zu diskutieren und die zu erwartenden materiellen oder ideellen Schäden zu beschreiben.²

Fehlende Angaben zum Schutzbedarf des IT-Verfahrens

- 9 In 7 von 9 geprüften Dienststellen konnten die Fachverantwortlichen keine Aussagen zum Schutzbedarf des IT-Verfahrens machen. In 2 ITEG-Plänen der Ressorts fehlten Angaben zum Schutzbedarf von SaxMBS gänzlich. In den Plänen, in denen der Schutzbedarf aufgeführt war, variierte dieser in den Kategorien von „normal“ bis „sehr hoch“.

- 10 Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Schutzbedarf in allen 3 Grundwerten für die gleiche Aufgabe innerhalb der Staatsverwaltung in diesem Maße variiert.

Unzureichende Umsetzung der Zugriffsrechte

- 11 Erhebliche Mängel traten bei der Erteilung von Zugriffsrechten auf. Es wurden Benutzer im System geführt, die nicht mehr Mitarbeiter der Dienststelle waren. Die Administratoren waren mit Rechten ausgestattet, die weit über die notwendigen Rechte eines Administrators hinausgingen. Dieser Mangel ist auf die Programmierung von SaxMBS zurückzuführen. Demnach kann ein Administrator einem Benutzer lediglich die Rechte zuweisen, die er selbst inne hat, eine Minimierung der Administratorrechte ist dadurch nicht möglich.

- 12 Die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips kann in SaxMBS nicht systemseitig geprüft werden.

Mangelhafter Passwortschutz

- 13 Weitere Mängel wurden im Bereich Passwortschutz festgestellt. Es existierten weder organisatorische noch systemseitige Anforderungen an Passwörter in SaxMBS. Die Anzahl von Fehlversuchen bei der Falscheingabe von Passwörtern war unbegrenzt. Initialpasswörter, die beim Rollout des Verfahrens voreingestellt waren, sind mitunter nie geändert worden. Auch hierzu war eine systemseitige Prüfung nicht möglich.

- 14 **SaxMBS hat erhebliche Mängel bei der Informationssicherheit.**

2.4 Schnittstellen zu anderen IT-Verfahren

Fehlende Schnittstellen

- 15 Die Implementierung von Schnittstellen zu vorgelagerten und nachgelagerten IT-Verfahren ist in SaxMBS zwar grundsätzlich möglich. Es ist allerdings nicht möglich, die Haushaltsvoranschläge aus dem webbasierten zentralen Haushaltsaufstellungsverfahren HAVWeb in SaxMBS automatisiert zu übernehmen, weil beide Verfahren strukturelle und inhaltliche Unterschiede aufweisen.

- 16 **Die manuelle Übernahme der Daten aus HAVWeb in SaxMBS ist sehr aufwendig und fehleranfällig.**

- 17 Das SMF wies darauf hin, dass seit Ende 2018 die Möglichkeit eines Datentransfers zur Übernahme der Haushaltsplanansätze aus HAVWeb über das Haushaltsportal nach SaxMBS bestehe. Nach Auffassung des SMUL könne dies jedoch keinesfalls eine dauerhafte Lösung darstellen. Dem stimmt der SRH zu, denn der Datentransfer über das Haushaltsportal erscheint umständlich und fehleranfällig.

² Vgl. BSI-Standard 200-2, IT Grundschutz Methodik, 8.2.3 Schutzbedarfsfeststellung für Geschäftsprozesse und Anwendungen.

- 18 Das SMF informierte den SRH zudem darüber, dass es im Rahmen seiner IT-Strategie HKR 2025 beabsichtige, das Haushalt-, Kassen- und Rechnungswesen in der Staatsverwaltung mit der Implementierung medienbruchfreier digitaler Verfahren durchgreifend zu modernisieren.

3 Folgerungen

- 19 Mit Blick auf die festgestellten Mängel bei der Informationssicherheit sowie fehlender Schnittstellen, vor allem zum vorgeschalteten Haushaltsaufstellungsverfahren, erscheint das IT-Verfahren SaxMBS nicht mehr zeitgemäß.
- 20 Im Rahmen der Umsetzung IT-Strategie HKR 2025 des SMF sollte die Ablösung des Mittelbewirtschaftungssystems SaxMBS vordringlich erfolgen und durch ein zentral betriebenes IT-Verfahren, das den gesamten Haushaltskreislauf, von der Planung über die Bewirtschaftung bis hin zur Haushaltsrechnung, auf der Grundlage einer einheitlichen Datenbasis abbilden kann, abgelöst werden.
- 21 Weil mittelfristig eine Ablösung von SaxMBS nicht absehbar ist, sollten unter Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit risikominimierende Maßnahmen für einen hinreichend sicheren Weiterbetrieb des Verfahrens ergriffen werden.

4 Stellungnahmen

- 22 Die SK, das SMJus, das SMWK, das SMK, das SMS sowie das SMWA hatten keine Anmerkungen oder Ergänzungen zum Jahresberichtsbeitrag. Grundsätzlich werden hier die Empfehlungen des SRH, insbesondere zur Informationssicherheit, geteilt. Seitens des SMI erfolgte keine Stellungnahme.
- 23 Das SMUL forderte, für den Bereich der Informationssicherheit sollten zentrale Vorgaben des SMF sowie die Ergebnisse der vom SMF erbetenen Prüfungen, u. a. zur systemseitigen Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips sowie zur systemseitigen Implementierung der Mindestanforderungen an die Passwortvergabe, abgewartet bzw. eingefordert werden. Ferner beabsichtige das SMUL, sich für ein erfolgreiches Gelingen eines Vorhabens wie der Umsetzung der IT-Strategie HKR 2025 aktiv in den Prozess einzubringen.
- 24 Das SMF gab an, dass im Ergebnis des Vorprojekts zur Analyse und zur Modellierung von Prozessen, in Bezug auf die IT-Strategie HKR-2025, die Empfehlung zur Beschaffung einer integrierten Lösung mit zentraler Datenhaltung zu erwarten sei. Dessen ungeachtet werde es erforderlich sein, übergangsweise zunächst die vorhandenen Verfahren weiter zu nutzen und sie – soweit möglich und wirtschaftlich sinnvoll – den digitalen Anforderungen entsprechend zu ertüchtigen.
- 25 Weiterhin verwies das SMF darauf, systemseitige Maßnahmen zur Verbesserung der Informationssicherheit geprüft und deren Umsetzung bereits veranlasst zu haben. So würden verschärfte Anforderungen zum Passwortgebrauch in das Verfahren implementiert. Auch die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips könne in SaxMBS künftig systemseitig geprüft werden. Die Produktivsetzung dieser Optimierungen sei im 3. Quartal 2019 zu erwarten.