

## II. Staatsverwaltung – Geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

### IT ohne Plan und Steuerung – Kein strategisches und operatives IT-Controlling in der sächsischen Staatsverwaltung

5

Die Entwicklung von IT und E-Government in der sächsischen Staatsverwaltung wird seit 2019 nicht mehr strategisch gesteuert. Die vorhandenen Instrumente zur Planung und Steuerung werden nicht genutzt.

Eine aktuelle Strategie für IT und E-Government gibt es nicht.

#### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Strategie für IT und E-Government aus dem Jahr 2014 beinhaltet mittel- und langfristige Ziele für IT und E-Government des Freistaates Sachsen sowie Vorhaben, um diese Ziele zu erreichen und eine Methode zur Steuerung dieser Vorhaben.<sup>1</sup> Zudem legt die Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Planung und Steuerung von Informationstechnik und E-Government im Freistaat Sachsen (VwV ITEG) die grundlegenden Regeln und Instrumente der strategischen Steuerung fest.<sup>2</sup>
- 2 Im sächsischen Staatshaushalt wurden für das Jahr 2021 rd. 80 Mio. € und für das Jahr 2022 rd. 70 Mio. € für den Erwerb von IT-Infrastrukturen und IT-Verfahren veranschlagt.
- 3 Der SRH hat untersucht, ob Planung und Steuerung der Vorhaben in den Bereichen IT und E-Government im Freistaat Sachsen den in der VwV ITEG gestellten Anforderungen gerecht werden. Ferner sollte beleuchtet werden, wie die Strategie für IT und E-Government gelebt und weiterentwickelt wird.

#### 2 Prüfungsergebnis

##### 2.1 Zuständigkeiten der strategischen Steuerung von IT- und E-Government

- 4 Seit 2014 wurden für die Planung und Steuerung von IT und E-Government im Freistaat Sachsen mehrere Zuständigkeitswechsel vollzogen<sup>3</sup>, die entsprechenden Regelungen in der VwV ITEG jedoch nie angepasst. So ist gem. der seit 2011 gültigen Fassung der VwV ITEG noch immer die Abteilung V des Staatsministeriums der Justiz und für Europa für die Erarbeitung der Strategie und der zentralen Steuerung von IT und E-Government zuständig, obwohl es diese Aufgaben bereits im Jahr 2014 an das SMI – das zwischenzeitlich dafür auch nicht mehr zuständig ist – abgegeben hat.
- 5 Die VwV ITEG ist im Hinblick auf die Zuständigkeiten veraltet und zu überarbeiten.

##### 2.2 Strategie für IT und E-Government des Freistaates Sachsen

- 6 Die am 29. April 2014 im Kabinett beschlossene „Strategie für IT und E-Government des Freistaates Sachsen“ legt die strategischen Ziele und Schwerpunkte mit einem Planungshorizont bis in das Jahr 2020 fest.
- 7 Es wurde versäumt, zahlreiche der seinerzeit definierten Ziele zu aktualisieren oder anzupassen. Neben der fehlenden Fortschreibung dargestellter Themen fehlen aktuelle Themen. So wird das für Bürger und Verwaltung gleichermaßen wichtige Thema „Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“ in der Strategie für IT und E-Government nicht thematisiert.

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt I. Nr. 1. Buchst. c VwV ITEG.

<sup>2</sup> Vgl. Strategie für IT und E-Government des Freistaates Sachsen Nr. 3.3., S. 43, [https://www.egovernment.sachsen.de/download/Strategie\\_ITundEGovernment\\_desFreistaatesSachsen.pdf](https://www.egovernment.sachsen.de/download/Strategie_ITundEGovernment_desFreistaatesSachsen.pdf); zuletzt geöffnet am 11. April 2023.

<sup>3</sup> Mit Beschluss der Sächsischen Staatsregierung vom 17. Dezember 2014 ging die Verantwortung für IT und E-Government vom damaligen SMJus auf das SMI über. Auf Beschluss der Sächsischen Staatsregierung wurde zum 1. August 2018 die Zuständigkeit für „Verwaltungsmodernisierung und IT“ und damit auch für „E-Government“ vom SMI auf die SK übertragen.

- 8 Weiterhin ist die Strategie geprägt von dem im Jahr 2014 noch aktuellen Gedanken des Stellenabbaus. Dabei wurde die IT auch als Instrument zur Bewältigung des Stellenabbaus betrachtet. Der Stellenbestand in der Staatsverwaltung hat sich jedoch in den letzten Jahren anders entwickelt, vom Stellenabbau hin zu einem umfangreichen Stellenaufwuchs – insofern muss auch die Strategie angepasst werden.
- 9 Die Strategie für IT und E-Government gibt weder für die IT noch für das E-Government derzeit eine Orientierung. Sie muss evaluiert und aktualisiert werden.

### 2.3 Zentrale strategische Steuerung von IT und E-Government

- 10 Für die zentrale strategische Steuerung von IT und E-Government ist die SK zuständig. Damit sie diese Aufgabe wahrnehmen kann, stellt die VwV ITEG – trotz ihrer Mängel – verschiedene Instrumente bereit, die zumindest eine Basis-Steuerung ermöglichen und geeignet sind, die Gefahr des Auseinanderdriftens zu verhindern.

#### Instrument ITEG-Plan:

- 11 Die SK, jedes Ressort und der SID haben jährlich jeweils einen ITEG-Plan zu erstellen. Ein ITEG-Plan enthält u. a.:
- Informationen zur Organisation von IT und E-Government,
  - alle IT-Verfahren, Anwendungen und Dienste zum 30. Juni des laufenden Jahres,
  - die gesamte eingesetzte IT-Infrastruktur zum 30. Juni des laufenden Jahres,
  - alle IT-Vorhaben, die im Folgejahr begonnen oder fortgesetzt werden sollen sowie bereits geplante, über diesen Zeitraum hinausreichende IT-Vorhaben und
  - eine Übersicht der für die IT-Vorhaben erforderlichen IT-Maßnahmen.
- 12 Die SK hat gemäß der VwV ITEG die ITEG-Pläne zu prüfen hinsichtlich der Konformität mit der Strategie, der Beachtung verbindlicher Standards und der Passfähigkeit zwischen den ITEG-Plänen der SK, der Ressorts und dem ITEG-Plan des SID.
- 13 Der SRH beabsichtigte, die ITEG-Pläne zu prüfen. Kein Ressort konnte für das Jahr 2022 einen ITEG-Plan vorlegen. Die SK hatte im Jahr 2019 das Verfahren der ITEG-Planung ausgesetzt. Sie begründete dies mit veränderten organisatorischen und inhaltlichen Rahmenbedingungen. Die in der VwV ITEG enthaltene Struktur sowie die Inhalte der ITEG-Pläne würden der heutigen Arbeitsweise nicht genügen.
- 14 Die ITEG-Planung gänzlich einzustellen anstatt eine auch von der SK für nötig erachtete Aktualisierung des Regelwerks vorzunehmen, ist nicht zielführend und verstößt zudem gegen die VwV ITEG. Die Aussetzung der vom Kabinett beschlossenen Verwaltungsvorschrift erfolgte ohne Kabinettsbeteiligung. Diese wäre jedoch erforderlich gewesen, da die VwV ITEG vom Kabinett beschlossen wurde, sodass ihr Außerkraftsetzen als *actus contrarius* nur durch das Kabinett erfolgen kann.
- 15 Die Einstellung der ITEG-Planung hat Folgen, denn die SK benötigt die oben genannten Daten aus den ITEG-Plänen, um die ihr obliegende Aufgabe der zentralen strategischen Steuerung von IT und E-Government erfüllen zu können.
- 16 Die SK hat seit dem Jahr 2019 auf eine wichtige Daten- und Steuerungsgrundlage – ohne Not – verzichtet. Eine zentrale, strategische Steuerung der IT und des E-Governments über die ITEG-Pläne ist deshalb seit dem Jahr 2019 nicht mehr möglich.

#### Instrumente Verfahrensplan und Infrastrukturplan:

- 17 Auf Basis der ITEG-Pläne muss die SK jährlich einen strategischen Verfahrensplan und einen strategischen Infrastrukturplan erstellen. Diese enthalten die als bedeutsam bewerteten IT-Verfahren bzw. IT-Infrastrukturen der Ressorts und Angaben zu verbindlichen Standards. Beide Pläne sind dem Arbeitskreis IT und E-Government zur Abstimmung und nach erfolgter Abstimmung dem Lenkungsausschuss IT und E-Government zur Zustimmung vorzulegen.
- 18 Dem SRH konnte weder ein strategischer Verfahrensplan noch ein strategischer Infrastrukturplan vorgelegt werden. Der Lenkungsausschuss ITEG kann so nicht gem. VwV ITEG wirken.

### Instrument Einzelgenehmigung:

- 19 IT-Maßnahmen, die nicht in den ITEG-Plänen enthalten sind und bei denen der Einsatz von Haushaltsmitteln den Betrag von 13 T€ netto überschreitet, bedürfen gem. Abschnitt VII. Nr. 3. VwV ITEG vor der Umsetzung durch die Ressorts einer Genehmigung der SK. Durch den Wegfall der ITEG-Planung wurde jede IT-Maßnahme über 13 T€ netto genehmigungspflichtig.
- 20 Die SK teilte auf Nachfrage mit, dass seit 2019 keine entsprechenden IT-Maßnahmen zur Genehmigung vorgelegt wurden. Die in der VwV vorgesehene Möglichkeit, über die Einzelgenehmigungen zu steuern, wird nicht genutzt.

### Instrument Umsetzungsplan:

- 21 Um die Transparenz-, Kontroll- und Koordinationsfunktion der strategischen Steuerung zur Umsetzung der Strategie wahrnehmen zu können, sollte ein »Umsetzungsplan zur Strategie für IT und E-Government des Freistaates Sachsen« geführt werden. „Der Umsetzungsplan wird von der Abteilung für Verwaltungsmodernisierung und IT federführend erstellt, jährlich aktualisiert und im Arbeitskreis IT und E-Government abgestimmt sowie vom Lenkungsausschuss IT und E-Government bestätigt.“<sup>4</sup>
- 22 Ein entsprechender Umsetzungsplan konnte dem SRH durch die SK nicht vorgelegt werden.
- 23 Die SK hat keines der in der VwV ITEG enthaltenen Instrumente genutzt, um ihre Transparenz-, Kontroll- und Koordinationsfunktion erfüllen zu können. In der Folge werden jährlich Haushaltsmittel von mehr als 70 Mio. € für den Einsatz der IT ohne zentrale Steuerung durch die SK von den Ressorts ausgegeben.

### 2.4 Novellierung der strategischen Steuerung von IT und E-Government

- 24 Die SK erklärte im Rahmen der Prüfung, derzeit an der Novellierung der VwV ITEG zu arbeiten. Zusammengefasst sei geplant, dass sog. - perspektivisch IT-gestützte - Ressortpläne in einen Gesamtplan münden und dieser dann die Grundlage für eine zentrale Mittelveranschlagung - in einem sog. ITEG-Einzelplan - bilden solle. Ziel sei es, die Fachplanung stärker als bisher mit dem Haushalt zu verknüpfen und ein zentrales Controlling der Haushaltsmittel bei weiterhin dezentraler Mittelbewirtschaftung einzuführen. Eine Gesamtplanung solle dann nicht mehr jährlich, sondern bis 31. Dezember des Vorvorjahres des nächsten Staatshaushaltes erfolgen. Zudem erfolge zukünftig die Steuerung über den Lenkungsausschuss IT und E-Government und einer sog. Koordinierungsstelle.
- 25 Es erscheint widersprüchlich, dass die SK die bisherige VwV ITEG außer Vollzug setzt mit dem Argument, sie sei zu komplex, jedoch andererseits das oben skizzierte, deutlich komplexere Verfahren anstrebt.
- 26 Der SRH begrüßt die überfällige Novellierung der VwV ITEG. Ein ITEG-Einzelplan könnte ein geeignetes Mittel sein, die Haushaltsmittel für IT künftig effizienter zu steuern. Dafür müssen aber zunächst die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden. Dazu gehört u. a., dass sowohl die Finanzhoheit als auch die Fachhoheit in einer Hand liegen.
- 27 Während der Prüfung erfolgte keine Kabinettsvorlage zur Novellierung der VwV ITEG und der Doppelhaushalt 2023/2024 enthält keinen ITEG-Einzelplan. Ein ITEG-Einzelplan ist somit frühestens im Doppelhaushalt 2025/2026 umsetzbar.
- 28 Die von der SK angedachte Steuerung von IT und E-Government ist zumindest kurzfristig nicht mehr umsetzbar.

### 3 Folgerungen

- 29 Die VwV ITEG ist hinsichtlich Zuständigkeiten und Verfahren zur Steuerung von IT und E-Government dringend zu novellieren.
- 30 Die „Strategie für IT und E-Government“ ist zu evaluieren und zu aktualisieren.

<sup>4</sup> Vgl. „Strategie für IT und E-Government des Freistaates Sachsen“, S. 44.

<sup>31</sup> Ein ITEG-Einzelplan kann ein geeignetes Mittel sein, die Haushaltsmittel für IT künftig effizienter zu steuern. Finanzhoheit als auch Fachhoheit müssen dabei in einer Hand liegen. Der SRH regt an, ein Konzept zu entwickeln, indem die fachliche und haushalterische Verantwortung für die IT des Freistaates insgesamt in einem Ressort zusammengeführt werden; bei der aktuellen Ressortabgrenzung wäre dies die SK.

<sup>32</sup> Vor dem Hintergrund, dass jedes Jahr mehr als 70 Mio. € für IT- und E-Government ohne zentrale Steuerung durch die SK von den Ressorts ausgegeben werden, erachtet der SRH eine Übergangslösung zur Steuerung von IT- und E-Government als unbedingt erforderlich.

#### 4 Stellungnahme

<sup>33</sup> Die Ministerien hatten keine Einwände gegen die Sachverhaltsdarstellung. Das SMK und das SMJusDEG haben von einer Stellungnahme abgesehen.

<sup>34</sup> Die SK teilte ergänzend mit, bereits Ende 2021 die Vorbereitungsarbeiten zur Fortschreibung der Strategie für IT und E-Government des Freistaates Sachsen begonnen zu haben. Dabei seien die Themenfelder und Zielstellungen für die digitale Transformation der Staatsverwaltung formuliert worden. Die Strategie solle im Herbst 2023 dem Kabinett zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

<sup>35</sup> Es sei nicht die Intention der SK gewesen, die ITEG-Planung ab 2020 auszusetzen. Zu beachten sei, dass nach der geltenden VwV ITEG die Erstellung und Übersendung der ITEG-Pläne eigene Obliegenheiten der Ressorts darstellen und gerade nicht erst auf Anforderung der SK dieser zu übermitteln seien.

<sup>36</sup> SMI, SMWA, SMS, SMEKUL, SMR und SMWK sprachen sich gegen die Empfehlung des SRH aus, ein Konzept zu entwickeln, in dem die fachliche und haushalterische Verantwortung für die Planung und Steuerung von Informationstechnik und E-Government im Freistaat Sachsen insgesamt in einem Ressort zusammengeführt werde.

<sup>37</sup> Nach Art. 63 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen leite jeder Staatsminister seinen Geschäftsbereich selbständig unter eigener Verantwortung. Nach Mitteilung des SMR sei mit der Zentralisierung der haushalterischen und fachlichen Verantwortung für IT und E-Government die Erfüllung dieser Pflicht nicht mehr möglich. Immer größere Teile der Prozesse und Arbeitsmittel der Verwaltung seien oder würden digitalisiert und trügen somit einen wesentlichen Teil der Führung des Geschäftsbereichs. Wenn die Ausstattung und die Zurverfügungstellung der Werkzeuge nicht dem Staatsminister obliegen, sei eine Selbständigkeit nicht mehr und die Verantwortung nur noch eingeschränkt gegeben.

<sup>38</sup> Zum anderen würde nach der Auffassung des SMWA und des SMEKUL die Zusammenführung der fachlichen und haushalterischen Verantwortung für die IT des Freistaates insgesamt in einem Ressort gerade zu dem vom SRH kritisierten hohen Abstimmungsaufwand führen und damit entscheidenden Einfluss auf die Facharbeit ausüben.

<sup>39</sup> Zudem sei nach Mitteilung des SMS zu erwarten, dass durch die angedachte zentrale Steuerung und Priorisierung von ITEG-Haushaltsmitteln das Gesetzgebungsverfahren für den Sächsischen Haushalt geschwächt würde. Die Haushaltsmittel würden durch den Gesetzgeber in parlamentarischen Gremien priorisiert, verhandelt und im Ergebnis den Ressorts zugeteilt. Eine anschließende eigenständige Priorisierung durch eine zentrale Stelle untergrabe die Entscheidungen und Zuteilungen des Gesetzgebers.

<sup>40</sup> SMI und SMR erklärten, ein Ressort benötige Freiheitsgrade im operativen Geschäft, um auf Anforderungen dynamisch reagieren zu können. Das SMEKUL ergänzte, es müsse auch künftig gewährleistet sein, dass ein Fachressort notwendige Aufgaben entsprechend seiner eigenen fachpolitischen Priorisierung realisiere und hierbei unabhängig von einer finalen Entscheidung eines unbeteiligten Dritten agieren könne.

<sup>41</sup> Das SMI teilte mit, im Polizeibereich scheidet eine Zentralisierung zudem auch aus Sicherheitsbedenken aus.

<sup>42</sup> Das SMF hatte keine Einwände gegen den Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, wies jedoch darauf hin, dass die Belange der Steuerverwaltung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht in Art. 108 Abs. 2 GG und §§ 17, 20 Finanzverwaltungsgesetz geregelt sind. Danach seien hoheitliche Kernprozesse der Steuerverwaltung nicht auf Dritte oder auf andere Verwaltungsträger übertragbar. Wesentliche technische, infrastrukturelle und personelle Ressourcen der Steuerverwaltung müssten daher in der Hand des Finanzressorts bleiben.

## 5 Schlussbemerkungen

<sup>43</sup> Die Ressorts haben nach der VwV ITEG ihre ITEG-Pläne der SK vorzulegen. Erfolgt dies jedoch nicht, obliegt es der SK, die ITEG-Pläne einzufordern. Denn die SK benötigt die Daten aus den ITEG-Plänen, um die ihr obliegende Aufgabe der zentralen strategischen Steuerung von IT und E-Government erfüllen zu können.

<sup>44</sup> Der SRH hält an seiner Empfehlung fest, ein Konzept zu entwickeln, in dem die fachliche und haushalterische Verantwortung für die IT des Freistaates weitestgehend in einem Ressort zusammengeführt werden. Ziel muss es sein, die dringend notwendigen Erleichterungen, insbesondere bei der landesweiten Standardsetzung und die damit verbundene notwendige Effizienz, zu erreichen. Gerade im Bereich der IT besteht in der Staatsverwaltung erheblicher Nachholbedarf, wie der SRH bereits mehrfach aufgezeigt hat, z. B. in den Prüfungen „Einsatz mobiler Endgeräte in der Staatsverwaltung“<sup>5</sup> und „Viel Technik, wenig Effizienz – Über 22.000 Computer-Drucker in der Staatsverwaltung“<sup>6</sup>.

<sup>45</sup> Die von der SK und den Ressorts vorgebrachten Bedenken – insbesondere die angemahnten Freiheitsgrade der IT-Nutzer – stehen dem nicht entgegen. Angesichts der weiterhin an einen Steuerungsausfall grenzenden und von erheblichen Ineffizienzen gekennzeichneten IT-Landschaft in der Landesverwaltung erscheint ein Umsteuern zu mehr Zentralität geboten. Nicht zuletzt der Fachkräftemangel bei IT-Fachkräften macht effiziente Strukturen notwendiger denn je. Der SRH verkennt dabei nicht, dass die Ressorts als IT-Nutzer notwendige Freiheitsgrade im operativen Geschäft benötigen, um auf Anforderungen dynamisch reagieren zu können. Hierzu ist es jedoch nicht erforderlich, an den von Ineffizienz bis Wirkungslosigkeit gekennzeichneten Strukturen festzuhalten, sondern die Rolle der IT-Nutzer mit ihren Bedürfnissen in dem zu erarbeitenden Konzept zu berücksichtigen.

<sup>46</sup> Der SRH erteilt zudem nicht von Vorherein anderen Ideen und Konzepten eine Absage. Soweit die federführende SK und die Ressorts andere Wege sehen, um eine wirkungsvolle und effiziente IT-Steuerung zu erreichen, steht der SRH diesen offen gegenüber. Bislang fehlt es jedoch an solchen Ideen und Konzepten. Insbesondere hält es der SRH für wenig erfolgversprechend, die bislang schon nicht vollzogenen Konzepte durch noch kompliziertere Konzepte abzulösen.

---

<sup>5</sup> Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 13.

<sup>6</sup> Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 27.