

**RD Gerald Holsten
Stabsstelle IT- Controlling
Innenministerium
Mecklenburg- Vorpommern**

**42. Erfahrungsaustausch des KoopA ADV in Schwerin
Themenreihe III
Planung und Controlling des IT- Einsatzes**

Vortrag: Aufbau einer ressortübergreifenden IT- Controlling-Stelle im Stabsbereich des Innenministeriums : „Kontrolle ist gut - Controlling ist besser“

Vortragskonzept:

Einführung

- Definition der Controlling-Aufgaben differiert stark:
 - o Enge Auslegung ist irreführend und nicht ausreichend:
 - o Kontrolleur der IT- Abteilungen
 - o Computergestützte Kontrolle von IT- Projekten

- Für die Stabsstelle IT – Controlling in M-V ist gemeint:
 - o Mittelbare Steuerung der Informationstechnologie und ihrer Aufgaben durch Optimierung der Geschäftsorganisation.
 - o Schwerpunkt gem. Masterplan: Operatives Controlling mit dem Ziel, die Effizienz der durch das strategische Controlling vorgegebenen Maßnahmen zu steigern.

- „Werkzeuge“:
 - o Mittelfristig - Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) bis 2010; vorab: projektbezogene Buchung in ProFiskal zur Übersicht über den Mittelabfluss
 - o IT- Berichtswesen auf der Basis des Rechnungswesens mit zu erarbeitenden Kennzahlen und Projektstatusreports
 - o Festlegung und Kontrolle von Standards bei der IT- Projektgenehmigung (IT- Strukturrahmen)
 - o Ressortübergreifendes und länderübergreifendes Benchmarking
 - o Moderation bei streitigen grundlegenden und ressortübergreifenden IT-/ eGovernment - Projekten

Ausgangslage in M-V

Die IT- Landschaft der Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern ist nicht homogen. In der Aufbauphase war es erforderlich, innerhalb möglichst kurzer Zeit eine funktionierende IT- Infrastruktur zu schaffen und ressortspezifische Lösungen in Betrieb zu bringen. Fragen der Kompatibilität oder Einheitlichkeit dieser Anwendungen innerhalb der Landesverwaltung waren zwangsläufig von untergeordneter Bedeutung. Nach heutigem Stand sind die meisten Büroarbeitsplätze mit IT ausgestattet und das Zusammenwirken der Technik zwischen verschiedenen Arbeitsbereichen rückt in den Vordergrund. Die ungehinderte elektronische Information, medienbruchfreie Kommunikation und letztlich die elektronische Transaktion¹ in allen Verwaltungsebenen sind das Ziel aktueller Bemühungen.

I. Argumente für den Aufbau eines zentralen IT- Controlling in der Landesverwaltung M-V

- Eigenständige Entwicklungen ressortbezogener IT in der Landesverwaltung vorhanden
- Zunehmende Standardisierung auf allen Verwaltungsebenen übergreifend angestrebt
- Suche nach Einsparmöglichkeiten zur Entlastung des Landeshaushalts
- Modernes Steuerungsinstrument in einer modernisierten Verwaltung
- Koordinierung der IT in M-V durch einen Masterplan (Kabinettsbeschluss vom 27.1.2004). Darin: } Einrichtung einer Stabsstelle IT- Controlling im Innenministerium vorgegeben (1xgD +1xhD : 01.05.2004)
- Wesentliche Aufgaben der Stabsstelle IT C gem. Masterplan:
 - Prüfung der jeweiligen Projektstände
 - Benchmarking zwischen den Ressorts
 - Benchmarking anhand von länderübergreifenden Vergleichsdaten
 - Ableitung von Handlungsempfehlungen aus den Ergebnissen des IT-Controlling
 - Erstellen des IT- Jahresberichts als zentralen Controlling- Bericht der Landesverwaltung
 - Finanzübersicht über die IT der Landesverwaltung

¹z.B.: Antrag und Bewilligung erfolgen zwischen Antragsteller und Behörde rechtsverbindlich auf elektronischem Wege.

II. Zahlen und Fakten als Eröffnungsbilanz

- IT- Jahresbericht 2004 mit Kabinettsbeschluss am 25.01.2005 vorgestellt

Anhand von Angaben der Ressorts sind folgende Fakten dargestellt worden:

- <u>IT- Angelegenheiten:</u>			
Dreiteilung in	<u>Betrieb/</u>	<u>Projekte/</u>	<u>Strategien</u>
Anzahl:	201	44	2
- <u>IT- Personal</u>			
(Systemadmin., Programmierung, Benutzerunterstützung, IT- Organisation)			469
<u>davon</u>			
IT- Organisation			88
- <u>IT- Haushalt Landesverwaltung M-V</u>			
IT- Sachausgaben (Summe incl. MG 58)			41.103.900,--EUR
<u>dazu</u>			
IT- Investitionen (Summe incl. MG 58)			10.953.700,--EUR
SUMME:			52.057.600,--EUR
<hr/>			

- Aus dem Umsetzungsplan zum Masterplan² sind nachfolgende **Projektzahlen**³ den einzelnen Ressorts wie folgt zuzuordnen:

² Kabinettsbeschluss vom 9.11.2004

³ Die Ressorts verfolgen neben diesen eGovernment- Projekten des Umsetzungsplans weitere ressortspezifische IT- Projekte. Zur Gesamtzahl der von den Ressorts benannten Verfahren in Betrieb, Projekten, Strategien s.o. II (1. Anstrich)

Ressort	Projekte (Federführung/ Verantwortlich)
Staatskanzlei:	<u>2</u> (davon 1 ausgesetzt)
Innenministerium:	<u>14</u> (davon 8 Basiskomponenten)
Justizministerium:	<u>1</u> („Weiterentwicklung LARIS“ als Projekt ausgesetzt)
Finanzministerium:	<u>4</u> (davon 1 Basiskomponente; 1 auf erste Ausbaustufe beschränkt)
Wirtschaftsministerium:	<u>1</u>
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei:	<u>4</u> (darin 5 <u>Unterprojekte</u>)
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur:	<u>3</u>
Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung:	<u>3</u>
Sozialministerium:	<u>7</u>
Umweltministerium:	<u>0</u>
Summe:	<u>39</u> (2 ausgesetzt)

- Die tatsächliche Umsetzung von ressortbezogenen und ressortübergreifenden Projekten setzt deren Finanzierbarkeit voraus

Im Umsetzungsplan zum Masterplan eGovernment sind insbesondere finanzielle und zeitliche Aspekte die bestimmenden Faktoren.

So wird aus Kostengründen ein „am jeweils aktuellen Bedarf orientierter“ Aufbau von Basiskomponenten eingeplant. In einem ersten Schritt sind zu diesem Zweck Maßnahmen zur Bereitstellung von

- virtueller Poststelle (Pilotierung),
- Verzeichnisdienst⁴ (Pilotierung),
- Verschlüsselung/Signatur (Pilotierung),
- Portaltechnologie (Pilotierung),
- ePayment (Pilotierung)

noch 2004 erfolgt.

⁴ technische Basis für Internet- und Intranetportale, deshalb aus der jeweiligen Basiskomponente abgetrennt und gesondert als Basiskomponente benannt

Erst wenn diese Basiskomponenten und das Dienstleistungsportal (im Rahmen des Landesinformationssystems) eingerichtet sind, können Verwaltungsleistungen des Landes und der Kommunen schrittweise in das Dienstleistungsportal des Landesinformationssystems eingebunden werden. 2004 ist ebenfalls damit begonnen worden, die Basiskomponente Geodateninfrastruktur schrittweise aufzubauen. Bis spätestens 2006 soll ein Formularmanagementsystem eingeführt werden.

- Finanzierungsplan eGovernment- Projekte in der Landesverwaltung M-V

Für das Jahr 2004 ist die Finanzierung aus im Haushaltsplan veranschlagten Mitteln erfolgt. Die Kosten für o.g. Basiskomponenten / spezielle Projekte mit ressortübergreifender Bedeutung von hoher Priorität werden wegen des gemeinsamen Nutzwerts für alle Ressorts 2005 zunächst nach einem speziellen Verteilerschlüssel (Kabinettsbeschluss vom 9.11.2004 – Vorlage IM 147/04 - neu - Anlage 5) auf alle Ressorts umgelegt und durch Einsparungen /Umschichtungen finanziert werden. Insgesamt ist von allen Ressorts 2005 für diese beschlossenen Projekte eine Summe von 2.048.700,- EUR zu erbringen.

Ab 2006 werden die Kosten für die im Kabinett zur Umsetzung beschlossenen Projekte im Haushalt veranschlagt. Die Mittel zur Finanzierung ressortspezifischer Projekte müssen vom jeweiligen Ressort aufgebracht werden.

Bezogen auf die Projektierungen im **Umsetzungsplan zum eGovernment- Masterplan** ist für die kommenden Haushaltsjahre folgender zusätzlicher Gesamtbedarf (nicht veranschlagte Mittel) errechnet worden:

-	2005:	2.783.500 EUR
-	2006:	4.714.300 EUR
-	2007:	3.585.500 EUR
-	2008:	3.446.300 EUR
	<u>Summe:</u>	<u>14.529.600 EUR</u>

Am 9.11.2004 hat das Kabinett beschlossen, folgende im Umsetzungsplan vorgesehene und in o.g. Berechnung berücksichtigte Projekte zunächst auszusetzen:

- **Weiterentwicklung** von **LARIS** (der derzeitige Betrieb bleibt davon unberührt)
- **Elektronifizierung** von **Kabinettsvorgängen**
- Das **elektronische Travelmanagementsystem** wird lediglich in der ersten Ausbaustufe betrieben (Verfügbarkeit für alle Ressorts); **weitere Ausbaustufen** werden **ausgesetzt**.

Sofern die o.g. Projekte auch über 2008 hinaus ausgesetzt werden, verringert sich nach Berechnungen im Umsetzungsplan zum eGovernment- Masterplan der (nicht veranschlagte) zusätzliche Finanzbedarf für die im Plan vorgesehenen IT-

Maßnahmen von 14.530.000 EUR (gerundet) um 3.180.000 EUR auf noch 11.350.000 EUR (gerundet).

In diesem Fall würde sich der IT- Gesamtbedarf nach Masterplan auf die kommenden Haushaltsjahre zunächst wie folgt verteilen:

-	2005:	2.514.700 EUR
-	2006:	3.740.500 EUR
-	2007:	2.613.700 EUR
-	2008:	2.476.400 EUR
	<u>Summe:</u>	<u>11.345.300 EUR</u>

III. Controlling- Instrumente und –Vorgaben:

- Finanz-Controlling IT- Projekte / IT- Betrieb

Bei der Prüfung durch Wirtschaftlichkeits- und Erfolgskontrollen müssen eine Vielzahl von steuerungsrelevanten Informationen erhoben und aufbereitet werden.

Die bislang ausschließlich kamerale Veranschlagung der IT- Ausgaben ermöglicht derzeit keine Erfassung der IT- Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinn. Eine solche Erfassung steht in Zusammenhang mit der Einführung der beabsichtigten Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) in der Landesverwaltung, mit deren Hilfe dann auch der Personalaufwand exakt projektbezogen berücksichtigt werden könnte. Die KLR soll nach Kabinettsbeschluss vom 13.07.2004 in mehreren Stufen bis 2010 landesweit eingeführt werden.

Um bis zu diesem Zeitpunkt die angestrebte betriebs/- projektbezogene Buchung von IT- Ausgaben in ProFiskal umzusetzen, wird in Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium kurzfristig ein Verfahren im Rahmen vorhandener IT- Lösungen vorgeschlagen. Auf diese Weise ist eine aktuelle Übersicht über den jeweiligen Mittelabfluss ohne weitere, zusätzliche Abfragen der Ressorts zu erreichen. Der Personalaufwand für IT könnte derzeit lediglich über Personalkostendurchschnittssätze pauschal ermittelt und zugeordnet werden.

- Projekt-Prüfraster

Notwendigen Maßnahmen sollen unter Beachtung einheitlicher organisatorischer Grundsätze, abgeleitet aus Masterplan und allgemein gültigen Regeln des Verwaltungshandelns, umgesetzt werden. Wesentliche Schritte der Projektplanung, die schon weit vor der Befassung mit technischen Details beginnt, werden zur Verdeutlichung nachfolgend aufgeführt:

Organisation hat Vorrang vor IT

Die Informationstechnik passt sich der jeweils vorgegebenen Organisation an. Plattformen und Standards sind deshalb grundsätzlich organisationsoffen zu wählen. Die Basiskomponenten werden verbindlich als Landesstandard vorgegeben, damit bei wechselnden Zuständigkeiten genutzte IT- Verfahren möglichst unverändert bleiben können.

Prüfung der Deregulierung vor Umsetzung von IT- Projekten

Vor Überlegungen zum Einsatz der IT bei Verwaltungsaufgaben sind von den zuständigen Stellen der Ressorts grundsätzlich alle Möglichkeiten zur Deregulierung und zur Straffung der Ablauforganisation zu prüfen. Prüfung und Ergebnis sind aktenkundig zu machen.

Ausschluss der Übernahme bereits vorhandener Anwendungen⁵

Vor Umsetzung der Projektplanung ist grundsätzlich die Möglichkeit zur Übernahme von vorhandenen IT- Anwendungen zu prüfen. Sofern eine derartige, ressourcensparende Zusammenarbeit nicht möglich ist, sind die Gründe hierfür in den Unterlagen an das Referat „IT der Landesverwaltung“ darzustellen.

⁵ Hierzu auch: **Beschluss der Chefs der Staats- und Senatskanzleien der norddeutschen Länder vom 5. Mai 2004**, wonach insbesondere bei neuen IT- Projekten (z.B. bedingt durch die Umsetzung von EU- und Bundesrecht) zu einer Arbeitsteilung und damit zu Kosteneinsparungen gekommen werden soll. Die zuständigen Stellen sollen sich gegenseitig über vorhandene Masterpläne und Prioritätenlisten ihrer jeweiligen IT- Projekte informieren.

Bei der Planung von IT- Projekten und –Maßnahmen ist grundsätzlich die Möglichkeit der Kooperation mit den anderen norddeutschen Ländern bzw. der Übernahme einer vorhandenen Lösung durch die zuständige Fachverwaltung zu prüfen.

In die Haushaltsplanung werden künftig IT- Projekte und –Maßnahme erst nach erfolgter Prüfung der Kooperationsmöglichkeiten aufgenommen werden. Die jeweils für die IT- Finanzierung zuständigen Stellen der Länder informieren die anderen norddeutschen Länder, wenn sie bei der Prüfung zu dem Ergebnis gekommen sind, dass eine Zusammenarbeit in einem Einzelfall nicht sinnvoll oder möglich ist. Diese Prüfregeln sind insbesondere bei allen künftigen Projekten und bei bereits fortgeschrittenem Verlauf auch für Teilabschnitte zu beachten.

Prüfung der übergreifenden Zusammenarbeit mit anderen Stellen/ Ländern⁶

In die Projektplanung ist grundsätzlich die Prüfung der Zusammenarbeit mit anderen Stellen und (insbesondere norddeutschen) Ländern einzubeziehen. Sofern eine derartige, ressourcensparende Zusammenarbeit nicht möglich ist, sind die Gründe hierfür in den Unterlagen an das Referat „IT der Landesverwaltung“ darzustellen.

Definition des Erfolgs vor Einsatz von IT; Erfolgskontrollen

Durch den Einsatz von IT sollen „messbare“ Effekte erzielt werden. Denkbar sind Rationalisierung oder Imageverbesserung (z.B. Internetauftritt). Hierbei heißt Rationalisierung nicht grundsätzlich Stellen- oder Mitteleinsparung. Auch in der messbaren Straffung von Geschäftsprozessen können Vorteile liegen. Der angestrebte Projekterfolg ist transparent und anschaulich zu machen. Sofern die Darstellung von positiven Effekten nicht gelingt, ist auf die Umsetzung zu verzichten. Rechtlich verbindliche, übergreifende IT- Verfahren sind von dieser Prüfverpflichtung grundsätzlich ausgenommen. Die prognostizierten positiven Effekte von Projekten sind zu überprüfen und nachzuweisen.

Projekterfolg

Sofern der Projekterfolg verfehlt wird, ist dies aktenkundig zu begründen und bei folgenden Projekten angemessen zu berücksichtigen. Detailliert dargestellte Meilensteine und sonstige Fixpunkte (Mittelabfluss, Hard- oder Softwarelieferung etc.) sollen regelmäßig auf Abweichungen kontrolliert werden. Gegenmaßnahmen sollen frühzeitig ergriffen werden. Hierfür sind in erster Linie die Projektverantwortlichen der Ressorts zuständig, bei übergeordneten Projekten das Referat „IT der Landesverwaltung“, sofern die Zuständigkeit nicht durch Kabinettsbeschluss auf ein anderes Ressort übertragen wird.

IV. Perspektive des IT- Controlling

Das ressortübergreifende IT- Controlling kann nur dann effektiv sein, wenn alle notwendigen Daten aktuell und vollständig zur Verfügung stehen. Zu diesem Zweck müssen auch weiterhin IT- relevante Daten aus unterschiedlichen Ressorts zu unterschiedlichen Zwecken zusammengeführt werden. Zur Erleichterung für alle Beteiligten sollen künftig verstärkt IT- gestützte Verfahren für Abfragen und Aktualisierungen genutzt bzw. eingerichtet.

Ein wichtiges Controlling-Instrument sind Kennzahlen, die unmittelbare Vergleichsdaten (z.B.) zum IT- Einsatz in verschiedenen Arbeitseinheiten liefern können. Für eine aussagefähige Vergleichbarkeit der Ressorts ist es unverzichtbar, hierbei auch das Verhältnis der Aufgaben („Erträge“) der Dienststellen einzubeziehen. Kennzahlen sollen erhoben und dargestellt werden, so weit diese allgemein als Hilfsmittel zur Prüfung von Verbesserungsmöglichkeiten dienen.

⁶ Vgl. Fußnote 30

Mit dem Ziel, sich bei allen zu erledigenden Arbeiten grundsätzlich an den jeweils besten Lösungen zu orientieren, werden Leistungen und Arbeitsprozesse kontinuierlich übergreifend verglichen. Diese Praktik (Benchmarking) hat den Vorteil, dass im Zusammenhang mit festzustellenden Defiziten zugleich bereits vorhandene, effizientere Lösungen konkret überprüft und evtl. übernommen werden können. Ziel ist es, den eigenen Leistungsstand besser einschätzen und vergleichen zu können, um als Konsequenz die eigene Situation zu verbessern. Sofern sich Teilbereiche für ein Benchmarking anbieten, wird diese Methode angewandt.

Im modernen Unternehmensmanagement wird zur Abwägung im Spannungsfeld zwischen langfristigen Geschäftsstrategien und erforderlichen kurzfristigen Veränderungen die Balanced Scorecard genutzt. Dabei wird in einer Gesamtübersicht der weitläufige strategische Handlungsrahmen für einzelne Elemente bis in spezielle Ausprägungen hinein (Finanzwirtschaft, „Kunden“- Perspektive, Geschäftsprozesse, Mitarbeiterentwicklung) dargestellt und mit der aktuellen Geschäftsstrategie abgestimmt. Auf diese Weise sollen Reibungsverluste zwischen der großen strategischen Ausrichtung und dem „täglichen“ operativen Geschäft vermieden werden. Derartige Managementpraktiken sind grundsätzlich nicht im Verhältnis 1:1 auf die Verwaltung übertragbar. In Anlehnung an die Zielsetzung der Balanced Scorecard ist vorgesehen, die nicht (lediglich) materiell messbaren, aber längerfristig strategisch wesentlichen Aspekte bei IT- Projekten herauszuarbeiten und nachprüfbar zu bewerten.