



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Durch Boten

Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/5319

Alle Abg

40210 Düsseldorf

Konrad-Adenauer-Platz 13

Telefon 0211 3896-0

Telefax 0211 3896-367

E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de

(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)

Auskunft erteilt: **Herr Viehoven**

Durchwahl 3896-398

Aktenzeichen **KuP - 172/0010 - 2021/00270**

Datum 16.06.2021

Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung zur Prüfung „Programm ‚Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen‘ – Initiierung, Management und Finanzierung“

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

das Große Kollegium des Landesrechnungshofs hat gemäß § 8 Abs. 1 Buchstabe c) des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen eine Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung beschlossen, die ich Ihnen hiermit zuleite.

Die Veröffentlichung ist im Internet unter

www.lrh.nrw.de

einsehbar.

Der Bericht ist gleichzeitig dem Ministerpräsidenten zugeleitet worden.

Der Minister für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie hat einen Abdruck eines inhaltsgleichen Schreibens an den Ministerpräsidenten sowie des Berichts zu seiner Information erhalten.

Mit freundlichen Grüßen

*Ihre
Brigitte Mandt*

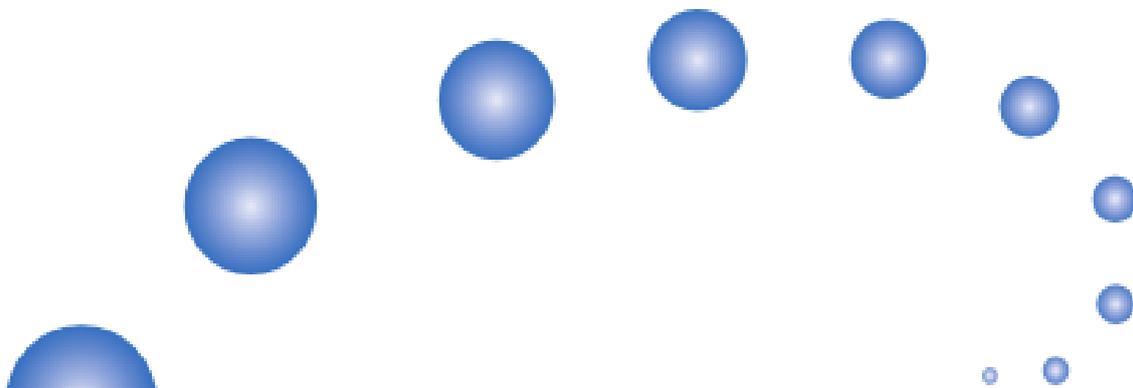
Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlagen

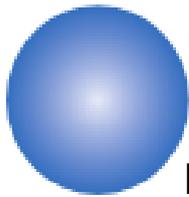
40 Berichte



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



**Beratung des Landtags nach
§ 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung**



zur Prüfung
„Programm ‚Digitale Verwaltung
Nordrhein-Westfalen‘ –
Initiierung, Management und Finanzierung“

KuP - 172/0010 - 2021/00270

Düsseldorf, 15.06.2021

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	5
2	20 Jahre E-Government in Nordrhein-Westfalen: Ziel in Sicht?	7
3	Das Programm Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen: Struktur und Zwischenergebnisse	10
4	E-Government als Querschnittsaufgabe: Stärkung des Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik.....	15
5	Aus Erfahrungen lernen: Entwicklung eines Landesstandards für Großvorhaben mit IT-Bezug	18

Abkürzungsverzeichnis*

CIO	Beauftragter der Landesregierung für Informationstechnik
DVN	Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen
EGovG NRW	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen – EGovG NRW)
EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen
IT	Informationstechnik
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
LRH	Landesrechnungshof
LVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales
MWIDE	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie

* Abkürzungen, soweit nicht allgemein bekannt oder aus sich heraus ohne Weiteres verständlich.

Leitsätze

1. Das Programm Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen (DVN) als wesentlicher Teil zur Umsetzung des E-Government stellt mit Blick auf eine zunehmend digitalisierte Welt ein einzigartiges, zukunftsweisendes Programm für die nordrhein-westfälische Landesverwaltung dar. Die seitens des Programms genannte Größe der Zielgruppe von ca. 120.000 Beschäftigten mit PC-Arbeitsplatz in ca. 550 Behörden unterstreicht die Bedeutung des Vorhabens. 1
2. Der Landtag hat seit 2016 umfangreiche finanzielle und personelle Ressourcen für die Umsetzung des E-Government im Programm DVN bewilligt und bereitgestellt (mind. 200 Mio. € und über 200 Stellen). Auch in den kommenden Jahren ist mit der Bereitstellung weiterer Ressourcen zu rechnen. 2
3. Die bisher mit dem Programm DVN erzielten Ergebnisse liegen deutlich hinter den Planungen zurück. Der Landesrechnungshof (LRH) hält in Anbetracht der in das Programm geflossenen Ressourcen die bisher erzielten Fortschritte für nicht ausreichend. 3
4. Der LRH hat in seiner Prüfung des Programms DVN eine schwergängige Struktur und Organisation des Programms sowie eine – insbesondere im Zusammenspiel mit den Ressorts – eingeschränkte Steuerungsmöglichkeit des Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik (CIO) als Programmverantwortlichen festgestellt. 4
5. Der LRH hat zudem Verbesserungsbedarf im Bereich des Programmmanagements, insbesondere im finanziellen Controlling, in der Finanzplanung und in der Steuerung von Dienstleistern, erkannt. 5
6. Vor dem Hintergrund der weiterhin existierenden großen Herausforderungen sieht der LRH es als notwendig an, dass der Landtag die Umsetzung des E-Government eng begleitet und die Behebung der Defizite und Verzögerungen einfordert. 6

7. Der LRH schlägt daher vor,

7

- dass sich der Landtag mithilfe des Instruments des Fortschrittsberichts über die Entwicklungen im Programm DVN unterrichten lässt,
- dass der Landtag über das Haushaltsverfahren Einfluss auf das Programm DVN nimmt,
- dass der Landtag auf eine Stärkung des CIO in seinen Rechten und Befugnissen hinwirkt und
- dass der Landtag die Landesregierung auffordert, auf Basis der Erfahrungen aus dem Programm DVN ein Musterkonzept für die Steuerung und Koordination künftiger Großprojekte mit IT-Bezug zu entwickeln.

1 Vorwort

Für eine moderne und leistungsfähige Verwaltung stellt die Digitalisierung ein maßgebliches Element dar. Hierüber besteht Einigkeit zwischen den Akteuren in Bund, Ländern und Kommunen. Auch die Landesregierung sieht die digitale Verwaltung als Standortfaktor und hat die Digitalisierung dabei zu einem Schwerpunkt erklärt.¹ 8

Allerdings: Es läuft nicht rund. Die durch verschiedene Gesetze wie dem Onlinezugangsgesetz und den E-Government-Gesetzen des Bundes und des Landes (EGovG NRW) formulierten Ziele konnten bisher nur in Form von Einzelergebnissen umgesetzt werden. Erste, auch nach außen sichtbare digitale Verwaltungsangebote sind zwar zwischenzeitlich umgesetzt.² Aber: Die Prozesse der Verwaltung weisen weiterhin in vielen Fällen Medienbrüche auf und die allgemeine Digitalisierung der Verwaltung stockt. 9

Der LRH hat in der Vergangenheit kontinuierlich Projekte zur IT-Unterstützung von Verwaltungsverfahren geprüft. Seine Ergebnisse und Empfehlungen hat er in Jahresberichten zugänglich gemacht und in Form von Stellungnahmen an den Landtag und die zuständigen Mitglieder der Landesregierung herangetragen. Grundtenor war stets der Hinweis, dass eine stringenterer Steuerung notwendig ist³ und die Konzepte zur Digitalisierung behörden- und ressortübergreifend gedacht werden müssen.⁴ 10

Zuletzt hat der LRH die erste Phase des Programms DVN geprüft. Das Programm DVN ist zur Umsetzung der mit dem EGovG NRW verbundenen Ziele eingerichtet worden. Im vorliegenden Bericht werden die Erkenntnisse des LRH zum E-Government in 11

¹ Vgl. „Strategie für das digitale Nordrhein-Westfalen“, Vorlage 17/1953, insbesondere Abschnitt 5.1.

² Umgesetzt sind z. B. die Einrichtung eines elektronischen Zugangs zur Verwaltung für die Übermittlung elektronischer Dokumente wie De-Mails (§ 3 Abs. 1 und 2 EGovG NRW), die Errichtung des Servicekonto.NRW für den elektronischen Identitätsnachweis (§ 3 Abs. 3 EGovG NRW), die Bereitstellung von allgemeinen Behördeninformationen in öffentlich zugänglichen Netzen (§ 6 Abs. 1 EGovG NRW), die Bereitstellung einer elektronischen Bezahlmöglichkeit (§ 7 EGovG NRW) sowie einer elektronischen Rechnungsstellung (§ 7a EGovG NRW).

³ Vgl. exemplarisch die Ausführungen des LRH zum Reisekostenmanagement, Drucksache 17/11153, S. 81 ff., sowie zum Bedarf einer funktionierenden zentralen Koordination, Vorlage 17/3119, Rn. 14.

⁴ Vgl. Stellungnahme 16/3913, B.I.1.

Nordrhein-Westfalen dargestellt. Grundlage hierfür sind die im Rahmen der Prüfung des Programms DVN gewonnenen Erkenntnisse und die hierzu getroffenen (weiteren) Entscheidungen des LRH.⁵ Der Fokus wird dabei auf Handlungsoptionen des Landtags gelegt. Die in der genannten Prüfung geäußerten Einzelaspekte werden exemplarisch dargestellt und im noch laufenden Prüfungsverfahren weiterverfolgt.

⁵ Vgl. Drucksache 16/9490, S. 80 ff., Stellungnahme. 16/3913, Vorlage 17/3119.

2 **20 Jahre E-Government in Nordrhein-Westfalen: Ziel in Sicht?**

In 2001 hat die Landesverwaltung in einem Sachstandsbericht „E-Government in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen“⁶ ausgeführt, E-Government sei die Vision einer erneuerten öffentlichen Verwaltung. Es sei durch Umfragen bekannt, dass jede zweite Bundesbürgerin bzw. jeder zweite Bundesbürger Behördengänge gerne vom heimischen Computer aus erledigen würde. 12

Seit 2013 verfügt NRW erstmalig über einen CIO. Dessen Aufgabe ist die Steuerung und Koordinierung der Informationstechnik in der Landesverwaltung.⁷ Der CIO war zunächst dem Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) zugeordnet und ist seit der Umressortierung Teil des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE). Sein Arbeitsbereich war zunächst innerhalb des MIK als Stabsstelle organisiert und umfasst heute innerhalb des MWIDE eine eigene Abteilung. 13

In 2016 hat der Landtag das EGovG NRW verabschiedet und darin seine Erwartungen und Ziele formuliert. In der aktuellen Legislaturperiode ist das EGovG NRW novelliert worden und die Landesregierung hat ihre Perspektive im Rahmen einer Digitalstrategie⁸ und einer E-Government-Strategie⁹ formuliert. Wesentliche Aspekte des EGovG NRW waren und sind: Die Einführung der elektronischen Verwaltungsarbeit (E-Akte, E-Laufmappe und Ersetzendes Scannen) bis Ende 2023.¹⁰ Und: Die elektronische Abwicklung und Gestaltung von sich wiederholenden Verwaltungsabläufen (elektronische Vorgangsbearbeitung) bis Ende 2025.¹¹ Letztere sollen zur Einführung auch dokumentiert, analysiert und optimiert werden.¹² Für die Umsetzung des 14

⁶ Vorlage 13/0801, S. 6.

⁷ § 22 Abs. 1 Satz 1 EGovG NRW.

⁸ Vorlage 17/1953.

⁹ Vgl. <https://www.wirtschaft.nrw/die-e-government-strategie>, Abruf vom 12.04.2021.

¹⁰ Vgl. § 9 Abs. 3 Satz 2 EGovG NRW in Verbindung mit § 10 EGovG NRW. Andere Fristen für bestimmte Behörden.

¹¹ Vgl. § 12 Abs. 1 EGovG NRW.

¹² Vgl. § 12 Abs. 2 EGovG NRW.

EGovG NRW und das Thema E-Government hat der Landtag seit 2016 mindestens 200 Mio. € und über 200 Stellen bewilligt¹³ und die Landesregierung unter der Leitung des CIO das Programm DVN eingerichtet.

Der LRH hat das Programm DVN geprüft und verfolgt die Arbeit der wesentlichen 15 Gremien des Programms DVN fortlaufend. Schwerpunkt der Prüfung war die Initiierungsphase des Programms DVN. Der LRH hat hierzu bis Oktober 2019 Erhebungen durchgeführt. Nach den Prüfungserkenntnissen stehen die bisher aus dem Programm DVN hervorgegangenen Ergebnisse im Missverhältnis zur Höhe der bewilligten Ressourcen: Das Programm ist durch Verzögerungen geprägt und die messbaren Ergebnisse sind überschaubar. Exemplarisch steht hierfür eine Meldung des CIO von März 2021, wonach erst 1.365 Beschäftigte mit E-Akte und E-Laufmappe arbeiteten – bei einer Zielgruppe des Programms DVN von ca. 120.000 Beschäftigten mit PC-Arbeitsplatz. Zwar ist zu berücksichtigen, dass während des geprüften Zeitraums im Programm DVN vermehrt Grundlagenaufgaben zu bewältigen waren. Vor dem Hintergrund der vorgegebenen Fristen weist die bis heute verhältnismäßig geringe Anzahl an mit E-Akte und E-Laufmappe arbeitenden Beschäftigten gleichwohl auf Risiken für einen erfolgreichen Programmverlauf hin. Zur engen Begleitung des Programms durch den Landtag regt der LRH an, ein regelmäßiges Berichtswesen in Form von Fortschrittsberichten an den Landtag zu gestalten (vgl. Abschnitt 3).

Gründe für das Missverhältnis sind nach Ansicht des LRH Defizite in unterschiedlichen 16 Bereichen: So waren erstens Struktur und Organisation des Programms schwergängig und durch überbordende Abstimmungsaufwände gekennzeichnet. Eine Ursache hierfür sieht der LRH in einem Spannungsverhältnis zwischen dem CIO und den Ressorts. Zur Umsetzung der Programmziele ist der CIO nach den Regelungen des EGovG NRW auf das Einvernehmen mit den Ressorts angewiesen. Unterschiedliche Interessenlagen führen hier zu zeitaufwendigen Diskussions- und Eskalationsprozessen, die in der Folge die Digitalisierung bremsen. Vor diesem Hintergrund regt der LRH eine (gesetzliche) Stärkung der ressortübergreifenden Kompetenzen des CIO an (vgl. Abschnitt 4).

¹³ Eigene Recherche auf Basis der Haushaltspläne 2016 bis 2020.

Das Programmmanagement wies zweitens Mängel im finanziellen Controlling, in der 17
Finanzplanung, in der Steuerung der im Programm eingesetzten Dienstleister und im
verwaltungsinternen Kompetenzaufbau auf. Der LRH sieht angesichts dieser Mängel
den Bedarf zur Entwicklung eines (einheitlichen) Landesstandards für das Programm-
und Projektmanagement von Großvorhaben mit IT-Bezug (vgl. Abschnitt 5).

Den identifizierten Mängeln stehen aber auch große Herausforderungen und 18
anzuerkennende Lösungsansätze gegenüber. So hat der Landtag bereits im Zuge der
Beratungen zur ersten Fassung des EGovG NRW dargestellt, dass das E-Government
einen tiefgreifenden Wandel der Verwaltungskultur mit sich bringt.¹⁴ Dieser Kulturwandel
muss durch rechtliche, organisatorische sowie technische Anpassungen unterstützt
werden.¹⁵ Die Digitalisierung der Verwaltung stellt daher einen umfassenden
Transformationsprozess dar, der fach- und ressortübergreifend gedacht werden muss.
Die Einbeziehung zahlreicher Akteure in das Programm DVN trägt diesem
übergreifenden Charakter des zu bewältigenden Transformationsprozesses Rechnung.
Auch hat sich die Landesregierung bei der Ausgestaltung des Programms DVN an
etablierten Standards orientiert (vgl. auch Rn. 20 f.) und sich um weitgehende
Transparenz bemüht.¹⁶

Es bleibt insofern festzustellen, dass 20 Jahre nach den ersten Sachstandsberichten 19
zum E-Government der Transformationsprozess zwar begonnen hat, die digitale
Verwaltung aber noch nicht Realität ist und weitere Herausforderungen zu bewältigen
sind.

¹⁴ Vgl. Drucksache 16/12373, II.1, S. 1.

¹⁵ Vgl. zu rechtlichen Regelungen exemplarisch die Frage nach dem Schriftformerfordernis bzw. der digitalen Signatur (u. a. § 25 EGovG NRW), zu organisatorischen Regelungen exemplarisch die im EGovG NRW vorgesehenen Aspekte zur Geschäftsprozessanalyse (u. a. § 12 Abs. 2 EGovG NRW) und zu technischen Anpassungen exemplarisch die Einführung der technischen Lösungen für E-Akte (§ 9 EGovG NRW) und E-Laufmappe (§ 12 Abs. 1 EGovG NRW).

¹⁶ Im Rahmen des Programms DVN wurde eine digitale Kollaborationsplattform aufgebaut, die umfangreich für Fragen der Abstimmung, Programm- und Projektorganisation, Informationsweitergabe und Dokumentation genutzt wird. Zugriff wurde einem breiten Kreis an Beteiligten gewährt und so ein vergleichsweise hoher Grad an verwaltungsinterner Transparenz geschaffen.

3 Das Programm Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen: Struktur und Zwischenergebnisse

Zur Umsetzung der mit dem EGovG NRW verbundenen Ziele ist das Programm DVN **20** eingerichtet und mit finanziellen wie personellen Mitteln ausgestattet worden. Der CIO wählte als Orientierungspunkte für die Gestaltung des Programms DVN die anerkannten Managementstandards Managing Successful Programmes® (MSP®; für die Programmsteuerung) und Projects in Controlled Environments® (PRINCE2®; für die Projektsteuerung). Hieran angelehnt ist im Programm DVN eine Gremienstruktur bestehend aus einem Programmausschuss und Lenkungsausschüssen festgelegt worden. Der Programmausschuss berichtet an den auf Abteilungsleiterenebene ressortübergreifend eingerichteten E-Government-Rat (§ 13a Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen). Der Programmausschuss steuert das Programm in dem vom E-Government-Rat vorgegebenen Rahmen. Unterhalb der Programmebene existieren Lenkungsausschüsse für die einzelnen Projekte.

Das Programm DVN wird durch den im MWIDE angesiedelten CIO koordiniert. Dieser **21** führt den Vorsitz im E-Government-Rat und als Programmverantwortlicher auch im Programmausschuss. Den Vorsitz in den Lenkungsausschüssen übergreifender Projekte nimmt die vom CIO benannte Auftraggeberin bzw. der vom CIO benannte Auftraggeber wahr. Diese Rolle wurde für die einzelnen Grundlagenprojekte im Programm überwiegend von Beschäftigten der CIO-Abteilung und für danach folgende Projekte vermehrt durch Beschäftigte der Ressorts wahrgenommen. Die Ressorts sind in allen Gremien stimmberechtigt vertreten. Beschlüsse werden in allen Gremien oder im Umlaufverfahren nach dem Mehrheitsprinzip getroffen. Eskalationsmöglichkeiten zur nächsthöheren Gremienebene – beim E-Government-Rat zur Staatssekretärskonferenz oder ggf. zum Kabinett – bestehen jeweils auf Anforderung eines einzelnen stimmberechtigten Mitglieds. Der E-Government-Rat tagt in einem vierteljährlichen Regeltturnus, der Programmausschuss tagt alle zwei Monate. Sondersitzungen sind möglich. Die Sitzungen der Lenkungsausschüsse finden je nach Bedarf statt. Die Sitzungen der Gremien werden ergänzt durch einzelfallbezogene Abstimmungstermine zwischen den Ressorts.

Hinsichtlich der bisherigen Erfahrungen mit dem EGovG NRW und den damit verbundenen Zwischenergebnissen hat das MWIDE am 20.12.2019 einen „Sachstandsbericht zum E-Government-Gesetz NRW“ an den Präsidenten des Landtags übermittelt.¹⁷ Darin heißt es, dass „erste wichtige Grundlagen für die Umsetzung des komplexen Prozesses der Digitalisierung der Landesverwaltung bereits erfolgreich geschaffen“¹⁸ worden seien. Fristen für Aufgaben, die spätestens bis zum 31.12.2019 umzusetzen waren, seien größtenteils eingehalten oder nur geringfügig überschritten und erste Meilensteine auf dem Weg zur vollständigen Digitalisierung bereits erreicht worden. Die Digitalisierung der Landesregierung sei nun bereits bis zum Jahr 2025 statt bis zum Jahr Ende 2030 vorgesehen.¹⁹ Dies wurde durch die Novellierung des EGovG NRW mittlerweile auch gesetzlich verankert.²⁰ 22

Entgegen dieser optimistischen Einschätzung hat der LRH in seiner Prüfung des Programms DVN erhebliche Abweichungen zwischen der ursprünglichen Zeitplanung und dem tatsächlichen Programmfortschritt festgestellt: Die Ziele, die nach Planungen des Programms DVN zum Ende der Erhebungen des LRH hätten erreicht werden sollen, sind längst nicht erfüllt worden: Es konnten lediglich vier von 16 Grundlagenprojekten, die bis zum Ende der Erhebungen des LRH im Oktober 2019 planmäßig hätten abgeschlossen werden sollen (müssen), tatsächlich abgeschlossen werden. Zwischenzeitlich sind die Programmplanungen auch angesichts der mit der Novellierung des EGovG NRW neu formulierten Fristen angepasst worden. Angesichts der Fristanpassungen sind bereits entstandene Verzögerungen berücksichtigt worden, so z. B. für die Elektronische Verwaltungsarbeit. Ursprünglich sollte diese im Februar 2019 umsetzungsbereit sein, im zuletzt verabschiedeten Konzept wird hierfür nun der April 2020 genannt. Aktuell sind jedoch erst ca. 40 Roll-out-Projekte der Elektronischen Verwaltungsarbeit gestartet – bei über 550 in den Anwendungsbereich des EGovG NRW fallenden Behörden. Zugleich lassen die dem LRH über den 23

¹⁷ Vgl. hierzu Vorlage 17/2860.

¹⁸ Vorlage 17/2860, S. 78.

¹⁹ Vgl. insoweit Vorlage 17/2860, S. 78 ff.

²⁰ Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, 74. Jahrgang, Nr. 29 vom 13.07.2020, S. 644 ff. (Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 30.06.2020, insbesondere Artikel 1 Nr. 9 a).

Erhebungszeitraum hinaus zukommenden Statusberichte weitere Probleme erkennen. So wurde ein Teil der verzögerten Grundlagenprojekte nur unvollständig, d. h. ohne die vorgesehenen Projektendprodukte erzielt zu haben, abgeschlossen und aus den Strukturen der Projektarbeit in eine federführende Bearbeitung durch die Organisationseinheiten des MWIDE überführt. Das zentrale Projekt zur IT-Architektur ist nicht abgeschlossen und im Bereich der Geschäftsprozessoptimierung werden erst 15 Projekte als „abgeschlossen“ geführt. All das bei einer vom CIO genannten Projektanzahl im Tausenderbereich und einer nun auf Ende 2025 um fünf Jahre verkürzten Frist zur Digitalisierung der Verwaltung.

Angesichts dieser (bisher) nur mangelhaften Zielerreichung und des Missverhältnisses 24 zwischen Aufwand und Ergebnissen erachtet es der LRH als notwendig, dass das Programm DVN und die Umsetzung des E-Government durch ein enges Fortschrittsmonitoring im politischen Raum begleitet werden. Denn: Erfolgreiches E-Government ist kein Selbstzweck der Verwaltung. Vielmehr bildet es das Fundament für zukünftiges politisches Handeln und die Akzeptanz der Institutionen des Landes insbesondere bei den Bürgerinnen und Bürgern.

Mit Blick auf den Landtag gehört hierzu aus Sicht des LRH auch, dass die Umsetzung 25 des E-Government nur gelingen wird, wenn der politische Wille zu einem erfolgreichen E-Government weiterhin deutlich zum Ausdruck gebracht wird und der Landtag entsprechende Ergebnisse kontinuierlich und aktiv einfordert. Das Programm DVN hat intern bereits eine Gliederung nach Projekttypen und zeitlichen Phasen vorgenommen. Zusätzlich liegen Informationen über den Stand des Roll-out in den Behörden programmintern vor. Der LRH regt an, auf dieser Basis ein regelmäßiges Berichtswesen in Ergänzung zu den bereits durch den Landtag beschlossenen Berichtsvorgaben²¹ in

²¹ Berichtspflichten nach §§ 25, 26 Abs. 6, 26 Abs. 7, 26 Abs. 9 EGovG NRW (Bericht zu Rechtsvorschriften im Hinblick auf Schriftformerfordernis und persönliches Erscheinen, Bericht zu Erfahrungen mit dem EGovG NRW, Bericht zur Bereitstellung von „offen zugänglichen Daten – Open Data“, Bericht zu Kostenfolgen für Gemeinden und Gemeindeverbände); Berichtsaufforderung nach Nr. 4 Entschließungsantrag vom 25.06.2020 (Drucksache 17/9931 – Bericht zur dauerhaften Einführung von § 25a EGovG NRW, Nutzung von Elster-Zertifikaten, Nutzung von Identifizierungsmitteln privater Anbieter); Berichtsaufforderung nach Nr. 7 Entschließungsantrag vom 28.06.2016 (Drucksache 16/12373 – regelmäßiger Bericht zur Einbeziehung von Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft sowie engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern); Berichtsaufforderung nach Nr. 8 Entschließungsantrag vom 28.06.2016 (Drucksache 16/12373 – jährlicher Bericht zur Roadmap 2031 und den damit verbundenen Vereinbarungen mit dem IT-Kooperationsrat); Kleine Anfragen (u. a. Drucksache 17/7222, Drucksache 17/784, Drucksache 17/783, Drucksache 17/174); Anfragen und Diskussionen im Ausschuss für Digitalisierung und Innovation.

Form von Fortschrittsberichten an den Landtag auszugestalten.²² Die so ausgestalteten Fortschrittsberichte würden eine Lücke in der bisherigen Berichterstattung insoweit schließen, als dass sie eine bisher nicht vorhandene ganzheitliche und kontinuierliche Information des Landtags zu den Entwicklungen im Programm DVN ermöglichen. Der damit verbundene Aufwand erscheint auch vor dem Hintergrund der Notwendigkeit der Berichte für die interne Programmsteuerung des CIO gerechtfertigt.

Diese Berichte sollten Bezug nehmen auf die im EGovG NRW und weiteren Gesetzen 26 vorgegebenen Fristen und daraus in der Programmplanung abgeleitete Meilensteine. Zudem empfiehlt sich eine Gliederung der durch den CIO zusammenzustellenden Berichte nach Ressorts, da der Erfolg der Verwaltungsdigitalisierung als Querschnittsaufgabe auch vom dezentralen Umsetzungsgrad in den Ressorts abhängig ist.

Im Mittelpunkt der inhaltlichen Diskussion sollte die Verbesserung der 27 Verwaltungsabläufe als Ganzes stehen. So sieht das EGovG NRW vor, dass die Verwaltungsabläufe dokumentiert, analysiert und optimiert werden sollen. Gerade hier erachtet der LRH die starke Fokussierung des Programms DVN auf die nun verkürzte Umsetzungsfrist im Jahr 2025 als problematisch: Es ist zumindest nicht auszuschließen, dass zur Wahrung der Umsetzungsfrist der ursprünglich vorgesehene, zentrale Baustein der Geschäftsprozessoptimierung in den Hintergrund rückt und im Wesentlichen lediglich eine technische Umstellung der bestehenden Prozesse erfolgt. Damit würden die aus Sicht des LRH im Sinne einer Wirtschaftlichkeit notwendigen Fragen zur Verbesserung der Verwaltungsabläufe nicht gestellt und entsprechende Anpassungen ohne konkreten Zeithorizont in die Zukunft verschoben werden. Hiervor warnt der LRH eindringlich.

Zur Stärkung der finanziellen Übersicht sollte eine weitere Detaillierung der für das 28 Programm DVN genutzten Titelgruppe 72 „Umsetzung des E-Government-Gesetzes“ im

²² Die Zusammenstellung der Fortschrittsberichte sollte beim CIO als Programmverantwortlichen unter Verwendung vorliegender, zu internen Steuerungszwecken erstellter Informationen erfolgen. Aufgrund der Verantwortlichkeiten im Programm DVN können die genannten Informationen von unterschiedlichen Beteiligten, z. B. Projektgruppen und Ressortansprechpartnern, stammen.

Einzelplan 14 erfolgen. So wäre es hilfreich, mindestens im Erläuterungsteil die Gliederung nach Projekttypen und zeitlichen Phasen aufzunehmen. Die aktuelle Darstellung behandelt das Programm DVN mit seinen vielen Facetten und Schwerpunkten als einen Block und lässt daher keine Diskussion von Zwischenergebnissen zu.

4 E-Government als Querschnittsaufgabe: Stärkung des Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik

E-Government ist eine behörden- und ressortübergreifende Querschnittsaufgabe. Sie kann nur durch Verzicht auf Einzelinteressen gelingen. Die Prüfungsergebnisse des LRH zeigen allerdings, dass dies bisher nicht übergreifend gegeben ist. Das Programm DVN ist in der Zusammenarbeit der Ressorts mit dem CIO vielmehr durch Schwergängigkeit geprägt. Entscheidungen müssen stets und auf allen Ebenen zwischen sämtlichen stimmberechtigten Ressorts sondiert werden. Zwar lassen die Geschäftsordnungen der Lenkungsausschüsse, des Programmausschusses und des E-Government-Rates Mehrheitsentscheidungen zu. Die Regelungen des E-GovG NRW zum Einvernehmen zwischen CIO und den Ressorts, insbesondere § 22 E-GovG NRW, einerseits als auch die gelebte Realität des Ressortprinzips andererseits schränken diese Möglichkeit allerdings erheblich ein. 29

Der Eskalationsweg endet daher auch nicht beim CIO, sondern erstreckt sich von den Lenkungsausschüssen der Projekte über den Programmausschuss, den E-Government-Rat hin zur Staatssekretärsrunde und zum Kabinett. Auf keiner der dem Kabinett vorgelagerten Ebenen entsteht dabei Entscheidungssicherheit, da jedes stimmberechtigte Ressort die Entscheidung der jeweiligen Ebene infrage stellen kann. Auch bleibt eine Eskalation ohne Zustimmung des CIO möglich. Dem CIO bleibt damit nur die Rolle eines Vorbereiters und ersten Motivators für die Einführung und Nutzung des E-Government, ohne dass er die Umsetzung in den Ressorts selber sicherstellen kann. Er kann somit seiner Amtsbezeichnung als „Beauftragter der Landesregierung für Informationstechnik“ – im Sinne eines Beauftragten der gesamten Landesregierung – nicht hinreichend gerecht werden. 30

Als Lösung dieser Problematik hat der LRH bereits früh eine weitere Stärkung der Rolle des CIO als übergreifender Beauftragter der Landesregierung für Informationstechnik gefordert.²³ Der LRH erachtet eine Stärkung des CIO auch weiterhin für notwendig. 31

²³ Vgl. LRH, Jahresbericht 2015, S. 80 ff.: IT-Strukturen in der Landesverwaltung.

Dazu gehört es, die CIO-Rolle mindestens auf Staatssekretärebene zu verorten und ein eigenes Vortragsrecht im Kabinett vorzusehen. Die bisherige Situation begrenzt die Möglichkeit der Bündelung und damit der Straffung von Entscheidungen beim CIO deutlich. Durch eine Stärkung des CIO könnte dieser – eine entsprechende Ausstattung der CIO-Abteilung vorausgesetzt – von aufwendigen Koordinationsaufgaben entlastet werden, sodass er sich stattdessen intensiver der verantwortlichen Steuerung des Programmprozesses durch verfahrensleitende Entscheidungen widmen und damit die Verwaltungsdigitalisierung beschleunigen könnte. Eine Anpassung des EGovG NRW durch den Landtag wäre hierfür die Voraussetzung. Aus Sicht des LRH sollte hierbei insbesondere die im § 22 EGovG NRW existierende Einvernehmensregelung zwischen CIO einerseits und dem Ministerpräsidenten und den Ressorts andererseits zu einer Benehmensregelung zu Gunsten des CIO abgeschwächt werden.²⁴

Die mit der Stärkung des CIO verbundene Frage der Gewichtung des Ressortprinzips kann, da sie zwischen den Ressorts offensichtlich nicht zu klären ist, nur durch Richtlinienentscheidung des Ministerpräsidenten oder Positionierung des Landtags gelöst werden. Der LRH sieht in diesem Zusammenhang grundsätzlich die Möglichkeit, den CIO mit ressortübergreifenden Kompetenzen bspw. hinsichtlich der IT-Budgets der Ressorts auszustatten. Die Ausstattung des CIO mit solchen ressortübergreifenden Rechten steht auch in Einklang mit dem verfassungsrechtlich geschützten Ressortprinzip.²⁵ Art. 55 Abs. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerf) steht der Kompetenzerweiterung zugunsten des CIO nicht entgegen. So unterliegt das Ressortprinzip seinerseits Grenzen aus den übrigen Organisationsprinzipien des Art. 55 LVerf, insbesondere aus der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten nach Art. 55 Abs. 1 LVerf²⁶. Demnach sollte im Bereich der

²⁴ Das MWIDE hat im Zuge der Diskussion um die Novellierung des EGovG NRW im Sommer 2019 diesen Vorschlag aufgegriffen, dieser ist jedoch am Widerstand der Ressorts gescheitert.

²⁵ Vgl. Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 2020, Art. 55, Rn. 37: „Die Ressortkompetenz vermittelt keinen Freibrief für den eigensinnigen Aufbau und Betrieb nicht abgestimmter (Doppel-) Strukturen auf Kosten des Steuerzahlers [...] insbesondere hinsichtlich umfassender eigener Servicestrukturen [...]. [...] All dies ist verfehlt und widerspricht nicht nur dem Prinzip der ‚Kabinettsolidarität‘, sondern auch den Prinzipien der effizienten und sparsamen Mittelbewirtschaftung.“

²⁶ Vgl. mit Bezug auf das Grundgesetz Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Die Ausgestaltung des Amtes eines Chief Information Officers des Bundes nach bayerischem und hessischem Vorbild – Zur Vereinbarkeit mit dem Ressortprinzip nach Art. 65 Satz 2 GG (WD 3 – 3000 – 112/14), 2016, S. 6. Vgl. auch Hermes, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl., 2015, Art. 65, Rn. 11.

Querschnittsaufgabe²⁷ E-Government eine Gesamtzuständigkeit an die Stelle der ressortbezogenen Kompetenzverteilung und -trennung treten.²⁸

Der LRH regt daher an, dass der Landtag eine Anpassung von § 22 EGovG NRW **33** diskutiert. Er empfiehlt eine Positionierung des Landtags hinsichtlich der Stärkung ressortübergreifender Kompetenzen des CIO.

²⁷ Vgl. Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, a. a. O., S. 5.

²⁸ Vgl. mit Bezug auf das Grundgesetz Schliesky, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des E-Government, DÖV 2004, S. 816.

5 Aus Erfahrungen lernen: Entwicklung eines Landesstandards für Großvorhaben mit IT-Bezug

Zur Steuerung des Programms DVN hat sich der CIO an etablierten Managementstandards orientiert (vgl. Rn. 20). Der LRH begrüßt diese Ausrichtung als Weg zur Professionalisierung des landesinternen Programm- und Projektmanagements. **34**

Der LRH sieht gleichwohl noch Verbesserungspotenziale in der Umsetzung und Weiterentwicklung der Managementstandards für den Bedarf der Landesverwaltung. So hat er im Zuge seiner Prüfung Mängel im Bereich des finanziellen Controllings, in der Finanzplanung und in der Steuerung von Dienstleistern festgestellt. Sichtbar wurde zudem eine zu große Abhängigkeit von externen Dienstleistern.²⁹ **35**

Das finanzielle Controlling erfolgte zu oberflächlich: Der Verbrauch der finanziellen Mittel des Programms DVN ist nicht nach einzelnen Projekten und ausdifferenziert nach Kostenkategorien nachgehalten worden. Die hierfür grundsätzlich zur Verfügung stehenden Möglichkeiten von EPOS.NRW wurden nicht genutzt. Personell war das finanzielle Controlling zudem nicht stark genug besetzt.³⁰ **36**

Die Finanzplanung im Programm DVN basierte als Folge der Defizite im Controlling auf unpräzisen Zahlen, sodass auch die dem Landtag vorgelegten Haushaltsplanungen zu ungenau waren.^{31 32} **37**

Die Steuerung der Dienstleister im Programm DVN wurde dem großen Umfang der in Anspruch genommenen Dienstleistungen nicht gerecht. Ein durchgehendes inhaltliches Leistungscontrolling der Dienstleister war nicht vorhanden. Eine wirksame Möglichkeit **38**

²⁹ Mit „externen Dienstleistern“ sind Dienstleister gemeint, die nicht der Landesverwaltung angehören.

³⁰ Im Laufe des Prüfungsverfahrens hat der CIO eine personelle Stärkung der Haushaltskoordination sowie projektscharfe Auswertungen für das Projektmanagement zugesagt.

³¹ In 2016 bis 2018 waren die Haushaltsansätze der relevanten Titelgruppe 72 „Ressourcen zur Umsetzung des E-Government-Gesetzes“ durchgängig zu hoch gewählt: 2016 wurden nur etwa 21 % der Mittel tatsächlich genutzt, 2017 waren dies 43 % und 2018 59 %. In 2019 entstanden Mehrausgaben in Höhe von rund 13 % des Haushaltsansatzes.

³² Im Laufe des Prüfungsverfahrens hat der CIO neue organisatorische Maßnahmen für den Haushaltsaufstellungsprozess zugesagt.

zur Einforderung von Nachbesserungen in der Leistungserbringung existierte nur eingeschränkt.³³

Der umfangreiche Einsatz von externem Beratungspersonal verdeutlichte zudem 39
Lücken bei der internen Besetzung von Schlüsselaufgaben. Kompetenzen für die
Durchführung des Programms DVN standen verwaltungsintern nicht in ausreichendem
Maße zur Verfügung. Ein strukturierter Wissenstransfer zwischen externem
Beratungspersonal und internem Personal hat nicht stattgefunden. Das
verwaltungsseitig aufgebaute Competence Center Digitalisierung ist zwischenzeitlich
wieder aufgelöst worden.³⁴ Bis heute ist das Programm DVN in zu großem Ausmaß
abhängig von externen Dienstleistern.^{35 36}

Die eingangs erwähnten Managementstandards bilden eine generische Grundlage zur 40
Ausgestaltung des Programm- bzw. Projektmanagements. Sie sind allgemein gehalten
und an die jeweiligen Bedingungen ihres konkreten Einsatzbereichs anzupassen und zu
verfeinern. Erste Schritte hierzu sind im Programm DVN durchgeführt worden.
Angesichts der vom LRH aufgezeigten Schwächen sind die im Programm DVN
erstellten Ansätze allerdings weiterzuentwickeln. Der LRH empfiehlt, die notwendige
Überarbeitung als eine Chance zur Entwicklung eines Landesstandards zum Programm-
und Projektmanagement zu nutzen. Damit könnte das Programm DVN nicht nur mit
seinem eigentlichen Zweck – der Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung – dem Land
Mehrwert generieren, sondern mit den im Programmverlauf gemachten Erfahrungen
auch zur Entwicklung eines Musterkonzepts für die Durchführung von künftigen
landesweiten Großvorhaben mit IT-Bezug beitragen.

³³ Im Laufe des Prüfungsverfahrens hat der CIO mitgeteilt, personelle und strukturelle Konsequenzen zur Behebung von Defiziten in der Dienstleistersteuerung gezogen zu haben und die Verträge mit den Dienstleistern entsprechend der Empfehlung des LRH zu prüfen.

³⁴ Im Laufe des Prüfungsverfahrens hat der CIO mitgeteilt, Maßnahmen zur Neuorganisation der Personalkapazitäten des Competence Center Digitalisierung bzw. zu deren weitgehenden Verlagerung zu Organisationseinheiten der elektronischen Verwaltungsarbeit bei IT.NRW eingeleitet zu haben.

³⁵ Vgl. zur Reduzierung von Abhängigkeiten auch: Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik, Stand August 2020, S. 18. Online verfügbar unter:
https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Zusammenarbeit/Mindestanforderungen_der_Rechnungshoefe_zum_Einsatz_der_Informationstechnik_2020.pdf

³⁶ Im Laufe des Prüfungsverfahrens hat der CIO mitgeteilt, Maßnahmen zur Stärkung des verwaltungsinternen Know-hows in Bereichen mit IT-Fachkräftemangel eingeleitet zu haben (z. B. durch die Einrichtung von Schulungsangeboten und eines Studiengangs „Verwaltungsinformatik“).

Der LRH regt daher an, dass der Landtag die Landesregierung zur Entwicklung eines Landesstandards für das Programm- und Projektmanagement auffordert. Leitgedanke sollte dabei sein, dass die Landesverwaltung Großvorhaben mit IT-Bezug auf Basis interner Kompetenzen weitgehend eigenständig erfolgreich durchführen kann. Im Sinne eines Ressourcenmanagements sollte die Landesregierung daher auch darstellen, welche Kompetenzprofile überdurchschnittlich stark extern eingekauft werden müssen, wie die bisherigen Abhängigkeiten reduziert werden können und wie interne Kompetenzen in Schlüsselbereichen aufgebaut werden können. 41

Herr Vizepräsident Kisseler ist an der Unterschriftsleistung verhindert.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

Herr Direktor b. LRH Dr. Lascho ist an der Unterschriftsleistung verhindert.

gez.
Dr. Hähnlein
Direktor b. LRH

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Zelljahn
Direktor b. LRH

gez.
Dr. Rohde
Leitender Ministerialrat

gez.
Taube
Leitender Ministerialrat