



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Nur per E-Mail

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

VORLAGE
18/850

A08

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 Siebers**
Durchwahl: 3896-376
Geschäftszeichen:
KuP-01.09.07-000001-2022-0002891

Datum 22.02.2023

Aktualisierte Sachstandsdarstellung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

für die Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 07.03.2023

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Vorbereitung der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 07.03.2023 erhalten Sie eine aktualisierte Sachstandsdarstellung zu einem Beitrag aus dem Jahresbericht 2022 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2021 (Drucksache 18/839):

- **Beitrag 5:** IT-Verfahren zur Verwaltung des Landeshaushalts mangelhaft

mit der Bitte um Weiterleitung an die Damen und Herren Abgeordneten des oben genannten Ausschusses.

Die aktualisierte Sachstandsdarstellung beruht auf einer Entscheidung des Großen Kollegiums vom heutigen Tage.

Mit freundlichen Grüßen

gAm
Brigitte Mandt

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage

Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Beitrag 5 des Jahresberichts 2022, S. 107 ff.

IT-Verfahren zur Verwaltung des Landeshaushalts mangelhaft

Sachbearbeitendes Mitglied: Leitender Ministerialrat Dr. Rohde

Das landesweit eingesetzte IT-Verfahren zur Verwaltung des Landeshaushalts erfüllt 1
bislang nicht die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für seinen Betrieb. Das dafür
notwendige Einwilligungsverfahren hat das verfahrensverantwortliche Ministerium der
Finanzen (FM) nicht durchgeführt. Die Voraussetzungen für eine Einwilligung liegen bis-
her auch nicht vor, da der Landesrechnungshof (LRH) bei der Prüfung gravierende Si-
cherheitsmängel festgestellt hat. Das fällt aus Sicht des LRH erheblich ins Gewicht, da
das IT-Verfahren für die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung eine herausragende
Bedeutung hat. Mit ihm werden jährlich über 80 Milliarden € verwaltet.

Das zentral unter der Verantwortung des FM erstellte Sicherheitskonzept zum IT- 2
Verfahren war nur unzureichend umgesetzt. Das Verfahren war insbesondere bei der
zentralen Verwaltung von Berechtigungen nicht ausreichend gegen Manipulationen ge-
schützt.

Das FM ist ferner seinen Pflichten in Bezug auf die ressortübergreifende Verfahrenssi- 3
cherheit nicht hinreichend nachgekommen. Teile des von ihm erstellten Sicherheitskon-
zepts sowie seine Vorgaben zum Internen Kontrollsystem (IKS) sind von den Ressorts
umzusetzen und zu dokumentieren. Das FM hat diese Dokumentationen nicht eingefor-
dert und somit deren Ordnungsmäßigkeit auch nicht festgestellt. Dazu wäre es jedoch
im Hinblick auf das erforderliche Einwilligungsverfahren verpflichtet gewesen.

Ferner zeichnete sich der landesweite Betrieb des IT-Verfahrens durch eine unzulängli- 4
che Lizenzbewirtschaftung durch das zuständige FM aus. Wirtschaftlichkeitsuntersu-
chungen für die Beschaffungen der Lizenzen wurden nicht im erforderlichen Umfang
durchgeführt. Zudem wurde von über 65.000 beschafften Lizenzen im Zeitraum von Au-
gust 2019 bis August 2020 mehr als die Hälfte nicht genutzt.

Der LRH hat dem FM empfohlen, die Umsetzung des Sicherheitskonzepts mit Nachdruck zu verfolgen und ein dem Schutzbedarf des IT-Verfahrens angemessenes Sicherheitsniveau zu gewährleisten. Bei der zentralen Verwaltung von Berechtigungen sollte die Manipulations- und Revisionssicherheit gewährleistet sein. Hinsichtlich der ressortübergreifenden Verfahrenssicherheit sollte das FM die Dokumentation der Umsetzung seiner landesweiten Vorgaben zum Sicherheitskonzept und zum IKS einfordern und auf Ordnungsmäßigkeit prüfen. Darüber hinaus sollte die Wirtschaftlichkeit des Lizenzeinsatzes auf Basis notwendiger Untersuchungen des Bedarfs und geeigneter Kontrollen der Nutzung belegt werden. 5

Das FM hat mit Schreiben vom 08.09.2021 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen. Der LRH hat darauf mit Folgeentscheidung vom 10.03.2022 erwidert. Dazu hat das FM am 02.05.2022 erneut Stellung genommen. Dieser Schriftwechsel wurde im Jahresberichtsbeitrag bereits berücksichtigt und stellt sich – thematisch gegliedert – im Wesentlichen wie folgt dar: 6

In Bezug auf das zentral erstellte Sicherheitskonzept teilte das FM mit, dass es in Zusammenarbeit mit IT.NRW versuchen werde, die Empfehlungen des LRH umzusetzen. Es führte aus, dass IT.NRW mit den Arbeiten begonnen habe. Das vorhandene (vormals vom Landesamt für Finanzen erstellte) Sicherheitskonzept sei teilweise veraltet. Insofern müssten Dokumentationen vollständig neu erstellt werden. IT.NRW gehe davon aus, dass die Arbeiten bis Ende 2022 abgeschlossen werden können. In Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen FM und IT.NRW sollten auch die Themen Notfallvorsorge und Wiederherstellungszeiten vertraglich geregelt werden. Im Hinblick auf die Manipulations- und Revisionssicherheit des IT-Verfahrens stünden die notwendigen Anpassungen bei den im System vergebenen kritischen Berechtigungen kurz vor dem Abschluss. Im administrativen Bereich der Berechtigungsverwaltung stehe eine Entscheidung zur Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips noch aus. Um die fehlende Umsetzung in geeigneter Weise zu kompensieren, seien verschiedene Maßnahmen umgesetzt worden. 7

Hinsichtlich seiner landesweiten Vorgaben zum Sicherheitskonzept und zum IKS liegt deren ordnungsgemäße Beachtung nach Auffassung des FM in der Verantwortung der Ressorts. Seitens des FM könne es insoweit nur bei Empfehlungen bzw. Hinweisen bleiben. Mangels Zuständigkeit sei auch keine Kontrolle der Umsetzung möglich. Das 8

FM folgte der Argumentation des LRH nicht, dass die ressortspezifischen Konzepte als Bestandteil der Verfahrensdokumentation einzufordern und zu prüfen sind.

Nach Auffassung des LRH verletzen seine Empfehlungen bezüglich der landesweiten 9
Regelungen zum Sicherheitskonzept und zum IKS das Ressortprinzip nicht. Das FM hat
mit Blick auf das Einwilligungsverfahren in eigener Zuständigkeit zu kontrollieren, ob die
Ressorts seinen zentralen Vorgaben hinreichend Rechnung tragen. Das verfahrensver-
antwortliche FM trägt die Gesamtverantwortung für die ordnungsgemäße Erstellung der
Verfahrensdokumentation.

Im Hinblick auf den Lizenzeinsatz teilte das FM mit, dass eine neue Lizenzvereinbarung 10
abgeschlossen wurde. Dadurch habe sich die Thematik insgesamt entspannt. Der LRH
hat daher entschieden, diesen Aspekt im Rahmen dieser Prüfung nicht weiter zu verfol-
gen.

Weiterer Schriftwechsel:

Über den bereits im Jahresberichtsbeitrag wiedergegebenen Schriftwechsel hinaus hat 11
das FM mit Schreiben vom 11.01.2023 einen aktualisierten Sachstand zum Sicherheits-
konzept mitgeteilt. Danach habe IT.NRW die Arbeiten nicht wie geplant bis Ende 2022
abschließen können. Dies solle nun bis April 2023 erfolgen.

Der LRH hat das FM am 16.01.2023 um eine Sachstandsaktualisierung zu den weiteren 12
offenen Punkten gebeten. Dem ist das FM mit Schreiben vom 09.02.2023 nachgekom-
men.

Das FM teilte zum Sicherheitskonzept weiterhin mit, dass es mit IT.NRW Verhandlungen 13
zum Abschluss einer überarbeiteten Servicevereinbarung führe. Darin würden die The-
men Notfallvorsorge und Wiederherstellungszeiten nunmehr vertraglich geregelt wer-
den. Bei den im System vergebenen kritischen Berechtigungen sei die Umsetzung ent-
sprechender Maßnahmen durch IT.NRW abgeschlossen worden. Auch der Aspekt
„Funktionstrennung in der Benutzerverwaltung“ (Vier-Augen-Prinzip) sei bereits umge-
setzt.

Zum Stand des Einwilligungsverfahrens teilte das FM mit, dass die Sichtung und Prüfung der hausintern vorgelegten umfangreichen Unterlagen abgeschlossen ist. Aus der Prüfung der Unterlagen habe sich ein erheblicher Überarbeitungsbedarf ergeben, der noch durch verschiedene beteiligte Stellen auszuräumen sei. Danach werde das FM auf den LRH im Rahmen des Einwilligungsverfahrens zukommen. 14

Das FM vertritt weiter die Auffassung, dass die für die Umsetzung des IKS erforderlichen Umsetzungskonzepte der Budgeteinheiten nicht Teil der Verfahrensdokumentation sind. Sie seien somit vom FM weder einzufordern noch stichprobenweise zu überprüfen. Diese Fragestellung ist aus Sicht des FM jedoch nicht Gegenstand dieser Prüfung, sondern sollte vielmehr im Rahmen des Einwilligungsverfahrens geklärt werden. 15

Fazit:

Der LRH begrüßt, dass das FM die Empfehlungen des LRH zum Sicherheitskonzept bereits teilweise umgesetzt hat. Dies ist aufgrund der Bedeutung des IT-Verfahrens für die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung auch dringend geboten. Da das IT-Verfahren bereits seit mehreren Jahren landesweit in Betrieb ist, sollten die weiteren in Aussicht gestellten Maßnahmen mit Nachdruck weiterverfolgt und zügig umgesetzt werden. 16

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die ressortspezifisch zu erstellenden Konzepte Bestandteile der Verfahrensdokumentation sind. Das verfahrensverantwortliche FM muss diese im Rahmen des Einwilligungsverfahrens einfordern. Es muss sie – auch im Hinblick auf eine Gewährleistung der Verfahrenssicherheit insgesamt – auf Ordnungsmäßigkeit prüfen. Dies ist dem LRH im ausstehenden Einvernehmensverfahren nachzuweisen. 17

Zur Gewährleistung eines angemessenen Informationssicherheitsniveaus müssen dem dienende Maßnahmen vor dem Einsatz eines IT-Verfahrens konzipiert und umgesetzt sein. Beim vorliegenden IT-Verfahren war dies nicht der Fall. Die Informationssicherheit wurde aus Sicht des LRH nicht ausreichend priorisiert. 18

Die Landesverwaltung ist von den eingesetzten IT-Verfahren abhängig. Cyber-Angriffe von außen oder auch Manipulationen von innen können zu schwerwiegenden Systemausfällen führen und erhebliche wirtschaftliche Schäden verursachen. Nach aktueller Einschätzung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik ist die Gefährdungslage so hoch wie nie.¹ Vor diesem Hintergrund ist eine starke Priorisierung der Informationssicherheit unerlässlich. **19**

Das Prüfungsverfahren dauert an. **20**

¹ Vgl. Pressemitteilung des BSI vom 25.10.2022, abrufbar unter: https://www.bsi.bund.de/DE/Service-Na-vi/Presse/Pressemitteilungen/Presse2022/221025_Lagebericht.html#:~:text=Vizepr%C3%A4sident%20des%20BSI%20%2C%20Dr.,gegen%20IT%20%2DSicherheitsvorf%C3%A4lle%20ger%C3%BCstet%20haben.