



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
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/6377

A08, A20

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
Geschäftszeichen: **KuP-01.07.02-000010-
2021-0000270**

Datum: **01.02.2022**

Schriftliche Stellungnahme des Landesrechnungshofs zum Bericht des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie vom 03.12.2021 betreffend den Beratungsbericht „Programm DVN“ vom 15.06.2021

39. Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 07.12.2021, TOP 4: Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung zur Prüfung „Programm ‚Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen‘ – Initiierung, Management und Finanzierung“

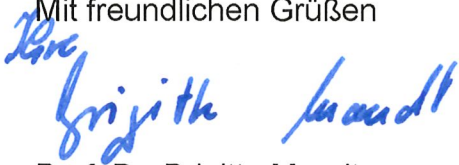
Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

das Große Kollegium des Landesrechnungshofs hat gemäß § 8 Abs. 1 Buchstabe d) des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen eine Stellungnahme zu dem Bericht des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie vom 03.12.2021 (Vorlage 17/6099) betreffend die o. g. Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung (Vorlage 17/5319) beschlossen, die ich Ihnen hiermit zuleite.

Die Entscheidung ist gleichzeitig dem Vorsitzenden des Ausschusses für Haushaltskontrolle zugeleitet worden.

Der Minister für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie hat einen Abdruck dieses Schreibens und der Entscheidung zu seiner Information erhalten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Brigitte Mandt". The signature is written in a cursive style with a small "Br" at the beginning.

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Nur per E-Mail

Vorsitzenden des Ausschusses
für Haushaltskontrolle
Herrn Rainer Schmeltzer MdL
Staatsminister a. D.
Landtag NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

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
Geschäftszeichen: **KuP-01.07.02-000010-
2021-0000270**

Datum: 01.02.2022

Schriftliche Stellungnahme des Landesrechnungshofs zum Bericht des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie vom 03.12.2021 betreffend den Beratungsbericht „Programm DVN“ vom 15.06.2021

39. Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 07.12.2021, TOP 4: Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung zur Prüfung „Programm ‚Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen‘ – Initiierung, Management und Finanzierung“

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

das Große Kollegium des Landesrechnungshofs hat gemäß § 8 Abs. 1 Buchstabe d) des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen eine Stellungnahme zu dem Bericht des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie vom 03.12.2021 (Vorlage 17/6099) betreffend die o. g. Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung (Vorlage 17/5319) beschlossen, die ich Ihnen hiermit zuleite.

Die Entscheidung ist gleichzeitig dem Präsidenten des Landtags zugeleitet worden.

Der Minister für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie hat einen Abdruck eines inhaltsgleichen Schreibens an den Landtagspräsidenten sowie der Entscheidung zu seiner Information erhalten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, reading "Brigitte Mandt". The signature is written in a cursive style with a large initial 'B'.

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage



Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

**zum Bericht des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation,
Digitalisierung und Energie vom 03.12.2021 (Vorlage 17/6099)**

Tagesordnungspunkt 4 der 39. Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 07.12.2021 zur Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung zur Prüfung „Programm ‚Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen‘ – Initiierung, Management und Finanzierung“ vom 15.06.2021 (KuP-01.07.02-000010-2021-0000270; Vorlage 17/5319)

KuP-01.07.02-000010-2021-0000270

Düsseldorf, 01.02.2022

I. Hintergrund

Der Landesrechnungshof (LRH) hat den Landtag mit dem Bericht vom 15.06.2021 zur 1
Prüfung „Programm ‚Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen‘ – Initiierung, Manage-
ment und Finanzierung“ nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung beraten (Vorlage
17/5319). Zum Bericht des LRH hat sich das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digi-
talisierung und Energie (MWIDE) u. a. mit Vorlage an den Ausschuss für Haushaltskon-
trolle vom 03.12.2021 (Vorlage 17/6099) geäußert. Darin hat das MWIDE explizit auf
seine weiteren Berichte gegenüber dem Ausschuss für Digitalisierung und Innovation
verwiesen (siehe Vorlage 17/5406 vom 24.06.2021, Vorlage 17/5603 vom 30.08.2021
sowie Vorlage 17/5623 vom 31.08.2021).

Soweit die Berichte einen unmittelbaren Bezug zum Beratungsbericht haben, nimmt der 2
LRH zu den entsprechenden Ausführungen des MWIDE unter III. Stellung. Zum besse-
ren Verständnis ist der Stellungnahme unter II. noch einmal eine kurze Zusammenfas-
sung der Kernaussagen des Beratungsberichts vorangestellt.

II. Zum Beratungsbericht des Landesrechnungshofs

Der Beratungsbericht basiert insbesondere auf einer Prüfung des Programms Digitale 3
Verwaltung Nordrhein-Westfalen (DVN). Das Programm hat die Digitalisierung der Lan-
desverwaltung zum Ziel und ist eine große ressortübergreifende Aufgabe. Diese wird
vom Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik (CIO) koordiniert, der
beim MWIDE angesiedelt ist. Bei seiner Prüfung hat der LRH erhebliche Defizite festge-
stellt:

- Die im Programm erzielten Ergebnisse lagen deutlich hinter den Planungen zu- 4
rück.
- Die Struktur und die Organisation des Programms waren schwergängig.
- Die Steuerungsmöglichkeiten des CIO waren – insbesondere im Zusammenspiel
mit den Ressorts – eingeschränkt.
- Es bestand Verbesserungsbedarf im Bereich des Programmmanagements, in der
Finanzplanung und bei der Steuerung von Dienstleistern.

Dem Landtag kommt im Digitalisierungsprozess eine bedeutende Rolle zu. Er hat zur Bewältigung der Aufgabe umfangreiche Mittel (mind. 200 Mio. € und über 200 Stellen) zur Verfügung gestellt. Auch in den nächsten Jahren ist ein hoher Mitteleinsatz zu erwarten. Die Digitalisierung der Verwaltung wird nur gelingen, wenn der Landtag und die Verwaltung partnerschaftlich zusammenarbeiten. Mit seinem Beratungsbericht vom 15.06.2021 hat der LRH daher empfohlen,

- dass sich der Landtag **mittels regelmäßiger Fortschrittsberichte** über die Entwicklungen im Programm DVN unterrichten lässt,
- dass der Landtag **über das Haushaltsverfahren** stärkeren Einfluss auf das Programm nimmt,
- dass der Landtag auf die **rechtliche und hierarchische Stärkung des CIO** hinwirkt,
- dass der Landtag die Landesregierung auffordert, ein **Musterkonzept für die Steuerung und Koordination künftiger Großprojekte mit IT-Bezug** zu entwickeln (auf Basis der Erfahrungen aus dem Programm DVN).

III. Zur Berichterstattung des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie

Vorab bemerkt der LRH, dass ausgedehnte Passagen der Berichte des MWIDE sich mit vielen Vorhaben, Projekten und Maßnahmen befassen, die zwar die Digitalisierung des Landes insgesamt betreffen, jedoch weder Gegenstand des Beratungsberichts noch der diesem vor allem zugrundeliegenden Prüfung waren. So werden u. a. aktuelle Entwicklungen zum Onlinezugangsgesetz oder zur Digitalstrategie für das Land dargestellt und es werden verschiedene Projekte sowie einzelne Maßnahmen erläutert.

Die Prüfung und der Beratungsbericht nehmen jedoch allein das Programm DVN in den Blick, das die Digitalisierung der Landesverwaltung zum Ziel hat. Prüfungen sind naturgemäß inhaltlich und zeitlich begrenzt. Nur so lässt sich seitens des LRH zeitnah und aktuell über entlastungsrelevante Fragen berichten. In diesem Zusammenhang gilt vorliegend, dass die dem Beratungsbericht zugrundeliegende Prüfung auf bis Ende 2019

getroffenen Feststellungen beruht. Der im Landtag diskutierte Beratungsbericht geht jedoch insgesamt darüber hinaus, indem er auch aktuelle Entwicklungen im Programm DVN berücksichtigt. So hat der LRH Inhalte, die Gegenstand des laufenden kontradiktorischen Verfahrens mit dem MWIDE waren bzw. sind, ebenfalls im Beratungsbericht berücksichtigt.

Im Folgenden äußert sich der LRH zu Aussagen des MWIDE (kursive Darstellung, s. u.), die einen unmittelbaren Bezug zum Beratungsbericht besitzen. 9

Zur Unterrichtung des Landtags mittels Fortschrittsberichten

Das MWIDE ist der Auffassung, eine engere Kontrolle des Programms DVN durch den Landtag mithilfe des Instruments des Fortschrittsberichts oder über das Haushaltsverfahren sei nicht erforderlich. Zusätzliche Berichtspflichten würden das Programm stärker bürokratisieren, seine Umsetzung verlangsamen und der Prozessverschlinkung entgegenstehen. 10

Sofern das MWIDE in den Fortschrittsberichten an den Landtag in erster Linie ein Kontrollinstrument sieht, missversteht es die Empfehlung des LRH. Denn es geht bei der Empfehlung, Fortschrittsberichte einzuholen, nicht darum, das Programm DVN bzw. den CIO stärker zu kontrollieren. Vielmehr sollen die Fortschrittsberichte die Zusammenarbeit von Landesverwaltung und Landtag als Partner fördern, die gemeinsam ein Ziel verfolgen. 11

Der LRH hält eine engere Begleitung des Programms DVN durch den Landtag für zielführend. Der Landtag sollte den Programmfortschritt kennen und bei etwaigen Problemen unterstützen und eingreifen können. Die auf Basis von § 26 Abs. 6 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (EGovG NRW) mittlerweile zweimal erfolgte Berichterstattung der Landesregierung reicht nicht aus. Denn dabei handelte es sich lediglich um allgemeine, das Programm DVN nur als Teil- 12

ausschnitt betrachtende Erfahrungsberichte zum EGovG NRW.¹ Mittels der vom LRH vorgeschlagenen Fortschrittsberichte soll indes allein das Programm DVN in den Fokus genommen werden. Nur so kann der Landtag die Informationen zu den aktuellen Fortschritten und Herausforderungen des Programms in der notwendigen Tiefe erhalten. Der zusätzliche Aufwand für eine solche Berichterstattung dürfte aufgrund des im Programm DVN bereits vorhandenen Berichtswesens gering sein. Die Gefahr einer zu starken Bürokratisierung oder Verlangsamung bei der Umsetzung des Programms sieht der LRH daher nicht.

Zur Detaillierung der Haushaltsplanung und zu den Mängeln in der Finanzplanung

Das MWIDE meint, die Forderung nach einer Detaillierung der Haushaltsplanung berücksichtige nicht ausreichend, dass im Programm- und Projektgeschäft regelmäßig Anpassungen vorgenommen werden müssten. Genaue Festlegungen im Haushaltsplan würden somit entweder den Spielraum für notwendige Anpassungen im Programm verringern oder zu einer regelmäßigen und aufwändigen Neufassung der Kategorien bzw. Erläuterungen in den Haushaltsübersichten führen. Zudem seien die vom LRH festgestellten Mängel in der Finanzplanung im Wesentlichen in der Komplexität des Programms DVN begründet. 13

Aus Sicht des LRH ist eine weitere Detaillierung der Haushaltsplanung zielführend, um den Landtag besser zu informieren und ihm mehr Einflussnahmemöglichkeiten zu eröffnen. Zur Verbesserung der finanziellen Übersicht hat der LRH eine Detaillierung der für das Programm DVN genutzten Titelgruppe 72 „Umsetzung des E-Government-Gesetzes“ im Kapitel 14 200 empfohlen. Denn bisher werden die dortigen Haushaltsmittel in den einzelnen Titeln lediglich für das Programm DVN insgesamt veranschlagt. 14

¹ Ziel des EGovG NRW ist es, die Voraussetzungen für die elektronische Kommunikation mit und innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu erleichtern. Das EGovG NRW richtet sich sowohl an Landesbehörden als auch an Gemeinden und Gemeindeverbände und bspw. an Hochschulen. Es schafft insofern Rahmenbedingungen und Normen für die Digitalisierung im gesamten Geltungsbereich. Das Programm DVN hat die konkrete Umsetzung der Digitalisierung in den Landesbehörden im Fokus. Gemäß den Berichtspflichten zu § 26 EGovG NRW stellt das Programm DVN insofern nur einen Teilausschnitt dar. Zudem kann ein Bericht zur Wirkung und zum Anpassungsbedarf des EGovG NRW nicht einen Bericht zum Umsetzungsstand eines Programms zur digitalen Transformation der Landesbehörden ersetzen.

Das Programm DVN hat jedoch viele Facetten und Schwerpunkte, die im Haushaltsplan nicht aufgeschlüsselt werden.

Mit der empfohlenen Detaillierung können Schwerpunkte, Entwicklungen und Planungen im Programm DVN – im jährlichen Vergleich – nachvollzogen werden. Zudem wird die Diskussion von Zwischenergebnissen möglich. Die nicht ausreichenden Informationen zur Mittelverwendung beschränken daher die Informations- und Einflussnahmemöglichkeiten des Landtags. Aus Sicht des LRH bietet es sich jedenfalls an, im Erläuterungsteil des Haushaltsplans eine Gliederung der Mittel nach Projekttypen und zeitlichen Phasen aufzunehmen. Der Erläuterungsteil ist rechtlich grundsätzlich nicht verbindlich und kann natürlich nur den aktuellen Planungsstand wiedergeben. Erläuterungen im Haushaltsplan verringern daher nicht den Spielraum für notwendige Anpassungen im Programm. 15

Die Sichtweise des MWIDE, dass die festgestellten Mängel in der Finanzplanung im Wesentlichen der Komplexität des Programms DVN geschuldet seien, teilt der LRH nicht. Es ist zwar offensichtlich, dass das Programm DVN komplex ist und nicht alle Aspekte und Entwicklungen planbar sind. Es wurden in der Vergangenheit allerdings nicht alle zur Verfügung stehenden Mittel zum Finanzcontrolling genutzt. So war das finanzielle Controlling personell und organisatorisch nur unzureichend aufgestellt. Es wurde der Komplexität des Programms nicht gerecht. Damit war eine hinreichende Finanzplanung kaum möglich. Der LRH begrüßt, dass das MWIDE gemäß seiner Stellungnahme das Finanzcontrolling gestärkt hat, und sieht dies als Erfolg seiner Prüfung. 16

Zur Stärkung des CIO (§ 22 EGovG NRW)

Das MWIDE erläutert, eine Stärkung des CIO in seinen Rechten und Befugnissen insbesondere durch eine Reform des § 22 EGovG NRW führe in eine juristische Grauzone. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass eine kurzfristige Umsetzung des LRH-Vorschlags zu umfangreichen Rechtsauseinandersetzungen führen würde. 17

Der Einwand des MWIDE, wonach eine Reform des § 22 EGovG NRW in eine juristische Grauzone führe, überzeugt nicht. 18

Insoweit ist zunächst noch einmal zu betonen, dass eine Reform der vorzitierten Vorschrift aus Sicht des LRH sachlich dringend angezeigt ist. Zum einen würde eine entsprechende Reform die hohen Abstimmungsaufwände und die seitens des LRH festgestellte Schwergängigkeit des Programms reduzieren. Diese entstehen u. a. gerade aufgrund des bisher nach § 22 EGovG NRW erforderlichen Einvernehmens der Ressorts bei der Koordinierung der Informationstechnik der Landesverwaltung durch den CIO. Wie der LRH hatte auch der CIO im Rahmen der Novellierung des EGovG NRW zunächst selbst vorgeschlagen, die Einvernehmensregelung in eine Benehmensregelung zu ändern. Dies würde zu einer deutlichen Stärkung der Position des CIO führen. Der Vorschlag des CIO wurde im Rahmen der Ressortabstimmung zur Gesetzesnovellierung allerdings verworfen. 19

Zum anderen steht die vorgeschlagene Kompetenzerweiterung zugunsten des CIO aus Sicht des LRH mit dem Ressortprinzip im Einklang. Erfolgt sie – wie hier – im Interesse der effektiven und effizienten Wahrnehmung einer unterstützenden Querschnittsaufgabe, ist mit ihr ein verfassungsrechtliches Risiko nicht verbunden. Der LRH sieht seine Auffassung durch die Literatur und die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages gestützt. Insoweit verweist der LRH zur Vermeidung von Wiederholungen auf seine entsprechenden Ausführungen im Beratungsbericht. 20

Zur Entwicklung eines Musterkonzeptes

Das MWIDE begrüßt die Idee eines Musterkonzepts zum Programm- und Projektmanagement. Es hält jedoch die Zeit, sich dieser Aufgabe anzunehmen, noch nicht für gegeben. Die Sammlung der Erkenntnisse dafür werde noch länger nicht abgeschlossen sein. Eine Auswertung aller Erkenntnisse nach Abschluss des Programms DVN solle abgewartet werden. 21

Der LRH begrüßt, dass das MWIDE ein Musterkonzept entwickeln will. Dem Plan des MWIDE, mit der Konzeptentwicklung erst nach Abschluss des Programms DVN zu beginnen, kann sich der LRH jedoch nicht anschließen. 22

Auch wenn der derzeitige Erfahrungsstand im Programm DVN noch nicht für die finale 23 Fassung eines vollständigen Musterkonzepts ausreichen sollte, sollte aus Sicht des LRH die Entwicklung des Musterkonzepts gleichwohl schon heute angegangen werden. Eine Konzepterstellung erst nach Abschluss des Programms DVN wäre zu spät. Denn gemachte Erfahrungen und Fehler sollten festgehalten und analysiert werden, solange sie und die Zusammenhänge, in denen sie aufgetreten sind, noch hinreichend präsent sind. Andernfalls besteht die Gefahr, dass viele Sachverhalte und Probleme mit der Zeit in Vergessenheit geraten und bereits erdachte Lösungsansätze nicht oder nicht hinreichend genutzt werden. Wird der beschriebenen Gefahr bereits heute entgegengewirkt, lassen sich zukünftig Wiederholungen von Fehlern vermeiden.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Kisseler
Vizepräsident

Herr Direktor b. LRH Dr. Hähnlein ist an der Unterschriftsleistung gehindert.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Dr. Lascho
Direktor b. LRH

gez.
Zelljahn
Direktor b. LRH

Frau Leitende Ministerialrätin Krüger ist an der Unterschriftsleistung gehindert.

gez.
Dr. Rohde
Leitender Ministerialrat

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin