



Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Mühlentwiete 4, 19059 Schwerin

gemäß Verteiler

nur per E-Mail

Bearbeiter: Steffen Wirks
Telefon: +49 (0) 385 74 12 -113
Fax: +49 (0) 385 74 12 -100
E-Mail: swirks@lrh-mv.de
Ihr Zeichen:
GZ: 33-0.09149-3 - 30744/2016

Schwerin, 25. Januar 2017

Rundschreiben Nr. 01/2017 des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern

— *Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik*

Allgemeines

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern informiert in unregelmäßigen Abständen über Themen von über den Einzelfall hinausgehender Bedeutung durch Rundschreiben. Adressat der Rundschreiben sind alle Stellen der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, die vom Landesrechnungshof geprüft werden können. Der Versand erfolgt ausschließlich elektronisch, die Rundschreiben werden auch auf der Homepage des Landesrechnungshofes zur Verfügung gestellt¹.

Der Landesrechnungshof wird die in seinen Rundschreiben mitgeteilten Feststellungen und Wertungen seiner künftigen Prüfungstätigkeit zugrunde legen und bei den geprüften Stellen als bekannt voraussetzen. Er bittet deshalb die Empfänger, in geeigneter Weise sicherzustellen, dass die Rundschreiben allen Beschäftigten bekannt gemacht werden.

¹ Im Folgenden zitierte Rundschreiben des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern sind veröffentlicht unter: <http://www.lrh-mv.de/Veröffentlichungen/Rundschreiben/>.

1 Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik (IuK-Mindestanforderungen 2016)

Die Rechnungshöfe haben ihre schon seit 2009 bestehenden IuK-Mindestanforderungen erneut überarbeitet. Dabei wurden aktuelle Entwicklungen aufgegriffen. Die überarbeiteten IuK-Mindestanforderungen wurden inhaltlich erweitert, insbesondere bei den Themen Ordnungsmäßigkeit, Informationssicherheit, strategische und organisatorische Anforderungen, Strategie, IT-Organisation und IT-Management.

Basierend auf den Prüfungserkenntnissen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder enthalten die IuK-Mindestanforderungen grundsätzliche Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen, ordnungsgemäßen und sicheren IT-Einsatz. Sie dienen als Handlungsleitfaden für die geprüften Stellen und als Leitlinien und Maßstäbe für IT-Prüfungen durch den Landesrechnungshof. Die IuK-Mindestanforderungen sind im Internetauftritt des Landesrechnungshofes veröffentlicht².

In diesem Rundschreiben verweist der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern auf landesspezifische Regelungen und ergänzt die Inhalte der IuK-Mindestanforderungen durch eigene Schwerpunkte.

2 Grundlegende Anforderungen

2.1 Wirtschaftlichkeit

Gemäß § 7 LHO sind bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese umfassen das Sparsamkeits- und das Ergiebigkeitsprinzip. Das Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz zu erzielen. Nach dem Ergiebigkeitsprinzip (Maximalprinzip) ist mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Gemäß VV Nr. 1 zu § 7 LHO steht bei der Ausführung des Haushaltsplans das Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund.

Dies bedeutet, dass bei Planung und Umsetzung von IT-Projekten Vorkehrungen zu treffen sind, die das Risiko einer Erhöhung des Mitteleinsatzes bei der Umsetzung minimieren (z. B. durch wirksames Risikomanagement und IT-Controlling, wirksame IT-Steuerung, Organisationsentscheidungen, insbesondere klar geregelte Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, Prozesse). Die Anforderungen an technische Lösungen sind daraufhin zu untersuchen, ob diese tatsächlich notwendig sind, um den ange-

² Im Folgenden zitierte Veröffentlichungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder sind veröffentlicht unter: <http://www.lrh-mv.de/Veroeffentlichungen/Gemeinsame-Dokumente-der-Rechnungshoe/>.

strebt Zweck zu erreichen. Die Anforderungen ergeben sich aus den, zuvor optimierten, Geschäftsprozessen.

2.2 Ordnungsmäßigkeit

Beim Einsatz von Informationstechnik sind eine Vielzahl von Regelungen aus verschiedenen Bereichen zu berücksichtigen. Die IuK-Mindestanforderungen zählen in Abschnitt 2.2 - nicht abschließend - die wichtigsten Bereiche auf, darunter z. B. das E-Government.

Vorgaben für die Landesverwaltung und die Kommunen zum E-Government enthält das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltungstätigkeit in Mecklenburg-Vorpommern (EGovG M-V) vom 25. April 2016. Ein wesentlicher Punkt bei der Umsetzung des EGovG M-V ist die Einführung elektronischer Akten einschließlich des ersetzenden Scannens. Nachfolgend macht der Landesrechnungshof hierzu Ausführungen.

a) Elektronische Akte

Gemäß § 10 Abs. 1 EGovG M-V sollen die Behörden ab 2020 ihre Akten elektronisch führen. Dabei sind die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung zu beachten. Zu den Anforderungen der Rechnungshöfe verweist der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern auf das Positionspapier der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Thema Aktenführung. Die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung sind im Rundschreiben des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern Nr. 3/2016 erläutert.

b) Ersetzendes Scannen

Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EGovG M-V sollen Behörden, die elektronische Akten führen, im Regelfall Papierdokumente ersetzend scannen (Grundsatz des ersetzenden Scannens).

Ob und unter welchen Voraussetzungen ersetzendes Scannen zulässig ist, ist unter Berücksichtigung der jeweils einschlägigen Rechtsvorschriften für jeden Dokumententyp zu ermitteln.

Ersetzendes Scannen ist nach dem Stand der Technik durchzuführen. Die Gesetzesbegründung zum EGovG M-V verweist hinsichtlich des Stands der Technik beispiel-

haft auf die einschlägigen Technischen Richtlinien des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI): TR-03138 RESISCAN³ und TR-03125 TR-ESOR⁴.

Vor dem ersetzenden Scannen ist sicherzustellen, dass die Auskunftsrechte gegenüber dem Landesrechnungshof bzw. seine Einsichtsrechte gem. § 95 LHO bzw. § 8 KPG M-V durch geeignete technische und organisatorische Lösungen sichergestellt sind. Es muss gewährleistet sein, dass der Landesrechnungshof die elektronischen Dokumente, die zugehörigen Metadaten, Verfügungen und Vermerke auf oder zu den elektronischen Dokumenten sowie die Informationen zur Dokumentation des Übertragungsvorgangs einsehen kann. Zudem müssen sich der Kontext eines Dokuments und dessen Beziehungen zu anderen Dokumenten (Referenzen) erschließen lassen.

Landesspezifische Regelungen zum ersetzenden Scannen existieren beispielsweise für den Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen. In der Landesverwaltung müssen IT-Verfahren zur Buchführung und Belegung der Buchführung gem. VV Nr. 6.1.1 zu §§ 70 bis 80 LHO

- die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung beim Einsatz von IT-Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (GoBIT-HKR),
 - die Grundsätze des § 239 Abs. 2 HGB (Vollständigkeit, Richtigkeit, Zeitgerechtigkeit und Ordnung),
 - den Grundsatz der Nachvollziehbarkeit (§ 238 Abs. 1 HGB) und
 - den Grundsatz der Unveränderlichkeit (§ 239 Abs. 3 HGB)
- erfüllen.

In Nr. 6.4 GoBIT-HKR (Anlage 6 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO) ist die elektronische Erfassung von Unterlagen in Papierform (ersetzendes Scannen) geregelt.

Kommunen im Land können gem. § 29 Abs. 3 GemHVO-Doppik M-V mit Ausnahme der Eröffnungsbilanz und der Jahresabschlüsse Unterlagen wie zum Beispiel Buchungssbelege ersetzend scannen, wenn dies den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung entspricht, und sichergestellt ist, dass eine bildliche und inhaltliche Übereinstimmung besteht, die Daten unverzüglich lesbar gemacht und maschinell

³ BSI Technische Richtlinie 03138: Ersetzendes Scannen (BSI TR 03138 RESISCAN), https://www.bsi.bund.de/DE/Publikationen/TechnischeRichtlinien/tr03138/index_htm.html

⁴ BSI Technische Richtlinie 03125: Beweiswerterhaltung kryptographisch signierter Dokumente (BSI TR-ESOR-03125; https://www.bsi.bund.de/DE/Publikationen/TechnischeRichtlinien/tr03125/index_htm.html)

ausgewertet werden können. Die Ermächtigung für das ersetzende Scannen von Belegen in der Kasse folgt aus § 26 Abs. 4 GemKVO-Doppik M-V.

2.3 Informationssicherheitsmanagement

Ergänzend zu den Ausführungen in Abschnitt 2.3 der luK-Mindestanforderungen und den dort in der Anlage aufgeführten Quellen zum Informationssicherheitsmanagement verweist der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern auf sein Rundschreiben Nr. 2/2016. Dort sind insbesondere die durch die Landesverwaltung und die Kommunen im Land zu beachtenden Regelungen dargestellt und erläutert. Zudem hat der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern aufgeführt, welche Maßstäbe er bei Prüfungen zum Informationssicherheitsmanagement heranziehen wird. Weiterhin verweist er auf das Grundsatzpapier der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Informationssicherheitsmanagement.

3 Strategische und organisatorische Anforderungen

Die luK-Mindestanforderungen beschreiben die Anforderungen und Inhalte der IT-Strategie, der IT-Organisation und des IT-Managements.

Abgeleitet aus der IT-Strategie des Landes können die Ressorts ressortspezifische IT-Strategien erstellen. Kommunale Gebietskörperschaften sollen eine IT-Strategie entwickeln. Dabei sind die strategischen Ziele der jeweiligen Organisation zu berücksichtigen. Die IT-Strategie ist Voraussetzung für das strategische IT-Management. Die IT-Strategie soll mindestens den in im Abschnitt 3.2 der luK-Mindestanforderungen dargestellten Inhalt umfassen.

In der Landesverwaltung⁵ und in jeder kommunalen Gebietskörperschaft sollen Beauftragte für die IT bestellt werden. Diese sollen über die notwendigen Kompetenzen und Personalkapazitäten verfügen, um mindestens zu den in Abschnitt 3.2 der luK-Mindestanforderungen aufgezählten Bereichen verbindliche Regelungen treffen und über deren Einhaltung wachen zu können.

Die luK-Mindestanforderungen stellen klar, dass sowohl das strategische als auch das operative IT-Management im Verantwortungsbereich der Führungskräfte liegen. Dazu sind die organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen (Organisationsregelungen, Aufgabenzuweisungen einschließlich der Festlegung von Verantwortlichkeiten für Teilbereiche, Berichtspflichten und Informationswege, Definition und Imple-

⁵ In der Landesverwaltung ist ein IT-Beauftragter aufgrund § 16 EGovG M-V vorgesehen.

mentierung von Prozessen). Ein wirksames IT-Controlling mit aussagekräftigen Kennzahlen und einem Berichtswesen ist unverzichtbare Voraussetzung für das IT-Management. Die Aufgaben des IT-Managements sind - nicht abschließend - im Abschnitt 3.3 der IuK-Mindestanforderungen dargestellt.

4 Operative IT-Planung, IT-Steuerung und IT-Betrieb

Die IuK-Mindestanforderungen beschreiben Maßnahmen und Anforderungen im Rahmen der IT-Planung, der IT-Steuerung und des IT-Betriebes.

In Abschnitt 4.1 sind die Aufgaben der IT-Planung und die Teildisziplinen des IT-Servicemanagements aufgezählt. Die Personalressourcen für die IT sind auf der Grundlage von Personalbedarfsberechnungen zu ermitteln.

Im Abschnitt 4.2 verweisen die IuK-Mindestanforderungen auf die Notwendigkeit eines angemessenen IT-Controllings als Voraussetzung der IT-Steuerung. Die Funktionen und Aufgaben des IT-Controllings werden aufgezählt.

5 IT-Maßnahmen

Die IuK-Mindestanforderungen beschreiben die grundlegenden Anforderungen bei der Planung und Durchführung von IT-Maßnahmen. In Mecklenburg-Vorpommern werden diese auch als IT-Projekte bezeichnet.

Zur Planung eines IT-Projekts gehören u. a. die Festlegung einer Projektorganisation und die Festlegung eines geeigneten Projektmanagements⁶. Handlungsempfehlungen zur Durchführung von IT-Projekten enthält das Projektmanagementhandbuch: Leitfaden für die Durchführung von IT-Projekten in der Landesverwaltung von Mecklenburg-Vorpommern⁷.

In jedem Fall sind vor der Planung einer IT-Maßnahme die betroffenen Geschäftsprozesse zu analysieren und zu optimieren. Erst danach ist die für die optimierten Prozesse geeignete IT auszuwählen (Prinzip Organisation vor IT). Wegen der engen Verknüpfung von IT und Geschäftsprozessen sind bei der Optimierung die wirtschaftlich vertretbaren Möglichkeiten aktueller technischer Unterstützung aller-

⁶ Dies ist unabhängig davon, ob das Vorhaben als Maßnahme oder Projekt bezeichnet wird.

⁷ Das Projektmanagementhandbuch ist für die Landesverwaltung erarbeitet worden. Es enthält aber Empfehlungen und Ausführungen, die entsprechend auch durch eine Kommunalverwaltung umgesetzt bzw. berücksichtigt werden können.

dings bereits zu berücksichtigen. Ziel ist die Gesamtwirtschaftlichkeit sowohl der organisatorischen Abläufe als auch des Einsatzes der IT.

Durch die Standardisierung von Geschäftsprozessen, insbesondere in Bereichen mit gleicher Rechtsanwendung, können die Verwendbarkeit bzw. Nachnutzbarkeit bereits vorhandener Produkte gefördert bzw. bei der Beschaffung eines einheitlichen Produkts für mehrere Behörden/kommunale Gebietskörperschaften Skaleneffekte bei den Beschaffungskosten realisiert werden.

Im Hinblick auf das unter 2.1 bereits dargelegte Sparsamkeitsprinzip ist darauf zu achten, dass die geplante IT nur die für die Unterstützung der Geschäftsprozesse notwendigen Ressourcen und Funktionen zur Verfügung stellt.

Neben der Wirtschaftlichkeit sind bei der Planung weitere Ziele zu berücksichtigen, die sich mittelbar auch auf die Wirtschaftlichkeit auswirken:

- Möglichkeit der Weiterentwicklung der IT unabhängig von Interessen einzelner Marktteilnehmer (Ziel der Offenheit),
- Möglichkeit der Zusammenarbeit von Systemen und Organisationen unabhängig von der jeweils eingesetzten IT (Ziel der Interoperabilität),
- Möglichkeit der kurzfristigen Anpassung an wechselnde Anforderungen an die IT (Agilität) und der Anpassung der Verarbeitungskapazität der IT (Skalierbarkeit) sowie
- die Wiederverwendbarkeit von IT.

gez. Dr. Johannsen

gez. Fuhrmann

gez. Scheeren