



Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Mühlentwiete 4, 19059 Schwerin

lt. Verteiler

per E-Mail

Bearbeiter: Dirk Fuhrmann
Telefon: 0385 7412 128
Fax: 0385 7412 100
E-Mail: dfuhrmann@lrh-mv.de
Ihr Zeichen:
GZ:
Schwerin, 09.07.2014

Rundschreiben Nr. 1/2014 des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern

Prüfung der Integrität und Stabilität von IT-Systemen bei Kommunen

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 gestellt.

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

Prüfung der Integrität und Stabilität von IT-Systemen bei Kommunen

Der Landesrechnungshof prüfte den IT-Einsatz in sechs Kommunen des Landes. Dabei standen neben allgemeinen Fragestellungen zum IT-Einsatz in den Kommunen, wie bestehende IT- und IT-Sicherheitsstrategien und deren Anwendung sowie der Personalwirtschaft im IT-Bereich der Kommunen, auch konkrete IT-Fachverfahren im Fokus der Prüfung. Als Fachverfahren wurden untersucht:

- HKR-Verfahren,
- IT-Verfahren zur Ausstellung von Personalausweisen,
- IT-Verfahren zur Gewährung von Wohngeld und
- IT-Verfahren zur Gewährung von Sozialhilfe.

Ergänzend zu den Kommunen wurde die Prüfung auch beim Zweckverband „Elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern“ durchgeführt. Dabei lag der Schwerpunkt nicht in der Organisation oder Wirtschaftsführung des Verbandes, sondern in seiner Funktion für seine Mitglieder.

Anforderungen an die Integrität und Stabilität von IT-Systemen

Rahmenbedingungen

Die Informationstechnologie ist für die öffentliche Verwaltung von erheblicher Bedeutung. Sie ermöglicht Effizienz- und Effektivitätsgewinne. Eine Vielzahl von Verfahren befinden sich im Einsatz und es ist von einer noch weiter zunehmenden Bedeutung der IT auszugehen. Je mehr Funktionen mit Hilfe von IT-Systemen erledigt werden, umso abhängiger wird die Verwaltung von der fehlerfreien und verlässlichen Funktion der Systeme.

Am 01.08.2013 trat das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz) in Kraft. Mit Gesetz vom 19. Mai 2014 wurde auch das Landesverwaltungsverfahrensgesetz Mecklenburg-Vorpommerns u. a. um Regelungen zur elektronischen Kommunikation, zur elektronischen Aktenführung, zum ersetzenden Scannen, zu Bekanntmachungen im Internet und zur elektronischen Zustellung ergänzt. Diese Gesetze bedeuten einen Paradigmenwechsel in der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung. Ein elektronischer Zugang zur Verwaltung wird gleichermaßen verpflichtend wie beispielsweise elektronische Bezahlungsmöglichkeiten. Ab 2020 sollen Bundes- und Landesbehörden ihre Akten elektronisch führen.

In seiner Entscheidung zur Online-Durchsuchung vom 27.02.2008¹ hat das Bundesverfassungsgericht aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht ein Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme abgeleitet. Diese Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts schützt vor Eingriffen in informationstechnische Systeme. Dieses Grundrecht dient dazu, neuartigen Gefährdungen zu begegnen, zu denen es im Zuge des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und gewandelter Lebensverhältnisse kommen kann.² Die Wahrung dieses Grundrechts ist Aufgabe der öffentlichen Verwaltung. Es obliegt ihr daher, die Vertraulichkeit und Integrität ihrer IT-Systeme zu gewährleisten.

Für den Einsatz von IT-Verfahren in der öffentlichen Verwaltung bestehen neben dem vorgenannten Grundrecht eine Vielzahl gesetzlicher Regelungen und Anforderungen, die die Kommunen zu berücksichtigen bzw. einzuhalten haben. Darüber hinaus gibt es verschiedene Rahmenwerke, welche Empfehlungen und Hinweise zur Ausgestaltung einzelner Aspekte geben, wie z. B. die Veröffentlichungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) oder die auf der Homepage des Landesrechnungshofes veröffentlichten Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik.

IT-Sicherheit

Der Begriff der Informationssicherheit ist der Oberbegriff für die Berücksichtigung der Sicherheit in der Informationstechnik. Er basiert auf den Grundwerten:

- Vertraulichkeit,
- Verfügbarkeit und
- Integrität.

1 BVerfG, 1 BvR 370/07, NJW 2008, S. 822 ff.

2 BVerfG a. a. O.

Der Betrieb und die Nutzung von IT-Systemen sind mit einer Vielzahl unterschiedlichster Risiken verbunden. Mögliche Risiken sind beispielsweise:

- Organisationsrisiken,
- Personalrisiken,
- technische Risiken und
- Projektrisiken.

In ihren Ursachen und möglichen Auswirkungen sind diese Risiken höchst unterschiedlich zu bewerten und haben nicht zwangsläufig einen direkten IT-Bezug. Es ist jedoch maßgeblich, dass die bestehenden IT-bezogenen sowie nicht-IT-bezogenen Risiken aktiv erkannt werden, um mit geeigneten Maßnahmen deren Eintrittswahrscheinlichkeit sowie die mögliche Schadenshöhe zu minimieren.

Wesentliche Feststellungen

Kern der Prüfung war die Einhaltung von Anforderungen, die sich aus den unterschiedlichsten Regelungen ergeben. Dabei haben die Kommunen einen Ermessensspielraum in der Entscheidung, „wie“ sie die Aufgaben erfüllen. Die Frage des „ob“ steht dabei nicht zur Disposition. Damit ist zur Wahrung des Rechtsstaatsprinzips auch keine Abwägung zwischen IT-Sicherheit und Haushaltskonsolidierung möglich, solange gesetzliche Anforderungen nicht erfüllt werden.

- Die geprüften Kommunen sind im Hinblick auf die Integrität und Stabilität von IT-Systemen unterschiedlich positioniert. Während einzelne Gemeinden mit dem notwendigen Verständnis und Nachdruck einen ordnungsgemäßen Betrieb der IT-Verfahren weitgehend sicherstellen, gibt es auch Kommunen, in denen kein ordnungsgemäßer IT-Betrieb festzustellen war.
- Bei der Erstellung und Einhaltung eigener interner Regelungen zum IT-Einsatz in Kommunen bestehen teilweise erhebliche Defizite. Interne Kontrollsysteme sind nicht durchgehend installiert und bei der Wahrnehmung der Verantwortung der Verwaltungsleitung für die IT-Sicherheit bestehen Mängel.
- In der IT-Organisation der geprüften Kommunen spiegelt sich die Bedeutung der IT für die Aufgabenerfüllung nur eingeschränkt wider. Eine umfassende formale und schriftliche Beschreibung der zu erfüllenden Aufgaben und bestehenden Erwartungen an die IT ist in keiner Kommune vorhanden.
- Die zwingend erforderliche Freigabe von HKR-Verfahren nach § 59 Abs. 2 KV M-V wurde nur von einer Kommune vorgelegt. In einzelnen Kommunen wurden uneingeschränkte Freigaben gemäß § 19 DSG M-V erteilt – die die Freigabe nach der KV M-V nicht ersetzen –, obwohl die Voraussetzungen für die Erteilung solcher Freigaben nicht vollständig erfüllt waren.
- Verfahrensbeschreibungen, die den tatsächlichen Einsatz von IT-Verfahren in den Kommunen zum Inhalt haben, konnten nur vereinzelt vorgelegt werden, waren dann aber häufig nicht aktuell und besaßen in einzelnen Kommunen keinen Bezug zu den tatsächlichen Einstellungen und Nutzungsweisen. Weiterhin wurde auf Handbücher der Softwareanbieter und Verfahrensbeschreibungen gemäß Datenschutzrecht verwiesen, die eine andere Zielstellung haben und nicht die erforderlichen Informationen enthalten.

- In den untersuchten Kommunen ist weniger ein Mangel an geeigneten Hilfsmitteln zur Erfüllung der Aufgaben festzustellen als vielmehr erhebliche ablauf- und aufbauorganisatorische Defizite wie unklare Zuständigkeiten oder fehlende Maßnahmen zur Sicherstellung der Integrität und Stabilität der betriebenen IT-Verfahren sowie deren Überwachung und Weiterentwicklung. Daneben bestehen erhebliche Defizite in der Dokumentation des IT-Einsatzes sowie der Verwendung der verschiedenen Verfahren.
- Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist eine deutliche Diskrepanz zwischen einer durchgängig guten Ausstattung mit Hard- und Software einerseits und mangelhaften Regelwerken zur deren Nutzung bzw. einer mangelhaften Einhaltung dieser Regelwerke andererseits zu erkennen.
- Trotz der Einsparungsbemühungen der Kommunen sollte berücksichtigt werden, dass motiviertes und gut aus- und fortgebildetes Personal in ausreichender Zahl ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Erfüllung der Aufgaben ist. Der IT kommt bei der behördlichen Aufgabenerfüllung eine entscheidende Rolle zu, die auch bei der Ressourcenverteilung angemessen zu gewichten ist.
- Für die Definition von Vertretungsregelungen wurden keine einheitlichen Standards und Kriterien zu Grunde gelegt. Die von den Kommunen durchgeführten Maßnahmen zur Personalentwicklung waren nicht ausreichend. Nicht selten hatten IT-Mitarbeiter in den letzten fünf Jahren an keiner IT-fachlichen Fortbildung teilgenommen.

Die Kommunen haben zur Erklärung der Defizite auf ihre mangelhafte Finanz- und Personalausstattung verwiesen; das vermag den Landesrechnungshof nicht zu überzeugen. Dies ändert nämlich nichts an ihren gesetzlichen Aufgaben, die nach rechtsstaatlichen Grundsätzen zu erfüllen sind. Verpflichtungen zur Erstellung von Dokumentationen wie Verfahrensbeschreibungen, Sicherheitskonzeptionen und Verfahrensfreigaben können im Übrigen weitestgehend erfüllt werden, ohne zusätzliche Ausgaben zu leisten. Eine Vielzahl der festgestellten Defizite kann auf diesem Wege ausgabenneutral beseitigt werden.

Der Landesrechnungshof sieht noch viel Potenzial für die Weiterentwicklung des Zweckverbandes „Elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern“. Er hat aber Zweifel, ob der Ansatz des Zweckverbandes, einen behördlichen Datenschutzbeauftragten für Kommunen zu stellen – was er gegenwärtig für 50 Kommunen tut –, geeignet ist, die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

Handlungsempfehlungen zum Einsatz von IT-Verfahren in Kommunen

Im Ergebnis der Prüfung und zur Verbesserung der Integrität und Stabilität von IT-Systemen in den Kommunen hat der Landesrechnungshof die folgenden Handlungsempfehlungen gegeben:

- Es ist erforderlich, ein Bewusstsein für die Erfordernisse der Integrität und Stabilität von IT-Systemen, insbesondere für die Bedeutung und die Belange der IT-Sicherheit zu schaffen bzw. dieses deutlich zu verstärken.
- Die Kommunen sollten Strategien entwickeln, wie der IT-Einsatz und dessen Betreuung langfristig organisiert werden sollen.
- Die Entscheidung der Kommunen, wie sie künftig IT-Leistungen nutzen, sollte unter Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und technischen Machbarkeit laufend neu hinterfragt werden. Gerade kleinere Kommunen und Amtsverwaltungen sollten prüfen, ob die Fall- und Nutzungszahlen den Betrieb eigener Verfahren erfordern oder welche Möglichkeiten der Kooperation bestehen. Dabei sollte auch die Übertragung

des technischen Betriebs und der fachlichen Betreuung auf andere Kommunen oder andere Partner wie den Zweckverband „Elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern“ oder andere Dienstleister geprüft werden.³

- Der IT-Betrieb sollte professionalisiert und an vorhandenen Standards und Rahmenwerken wie dem IT-Grundschutz des BSI und den Mindestanforderungen der Rechnungshöfe ausgerichtet werden. Dabei ist es erforderlich, für den Einsatz der IT-Verfahren verbindliche Regelwerke zu erstellen und einzuhalten.
- Entscheiden die Kommunen, dass sie IT-Verfahren für die Erfüllung von Aufgaben einsetzen, so ist dabei nicht nur die Etablierung der technischen Verfahren zu berücksichtigen, sondern auch die Verwaltungsprozesse sind anzupassen und zu dokumentieren.
- Fachbereiche und IT-Bereich sollten die jeweiligen fachlichen und funktionalen Anforderungen und Bedarfe gemeinsam und so detailliert wie nötig erfassen, abstimmen und dokumentieren. Dabei sollte die IT-technische und fachliche Betreuung der Verfahren nicht in einer Person konzentriert werden.
- Auch bei der internen Erbringung von IT-Leistungen sollte zwischen den Fachbereichen und dem IT-Bereich ein Kunde-Dienstleister-Verhältnis entstehen, in dem Anforderungen, Erwartungen und zu erbringende Leistungen klar und umfassend definiert sind. Mängel in der Leistungserbringung können dann nachvollziehbar festgestellt, dokumentiert und beseitigt werden.
- Bei der Entwicklung von Vorhaben sollte zunächst nicht auf technische Lösungen fokussiert werden, sondern die Verbesserungen der Verwaltungsleistungen sollten im Vordergrund stehen. Technische Aspekte sollten erst in der Planung und Vorbereitung detailliert berücksichtigt werden.
- Das für die Erfüllung der IT-Aufgaben aktuell und perspektivisch erforderliche Personal sowie dessen Qualifikationen und Fertigkeiten sollte ermittelt und mit dem vorhandenen Personal abgeglichen werden. Bei festgestellten Defiziten sind Maßnahmen zu deren Beseitigung zu ergreifen. Regelmäßige Fortbildungen sind gerade in dem sich schnell entwickelnden Bereich der IT unverzichtbar.
- Die Vertretung des IT-Personals muss sichergestellt werden. Die vorhandenen Vertretungsregelungen sollten kritisch hinterfragt und an die tatsächlichen Anforderungen und Bedarfe angepasst werden.
- Die Kommunen sollten prüfen, ob die Voraussetzungen zur Erklärung der Freigabe der HKR-Verfahren nach § 59 Abs. 2 KV M-V jeweils erfüllt sind und bei deren Vorliegen die Freigabe erklären. Sollten die Voraussetzungen nicht erfüllt sein, so sind diese kurzfristig zu schaffen, um im Anschluss die Freigabe erklären und das Verfahren weiter betreiben zu können.
- Für die Freigabe von IT-Verfahren sollten einheitliche Vorlagen in Form von Checklisten genutzt werden, in denen neben der fachlichen, IT-technischen und datenschutzrechtlichen Freigabe sowie der Gesamtfreigabe, beispielsweise durch den Bürgermeister, auch die erfüllten bzw. nicht erfüllten Voraussetzungen für die jeweilige Erklärung dokumentiert sind.
- Wenn Verfahrensbeschreibungen, Freigaben u. ä. nach verschiedenen Vorschriften zu erstellen sind, beispielsweise nach dem DSGVO M-V und nach den GoBS, ersetzt das eine Dokument nicht das jeweils andere. Dennoch müssen nicht mehrere Do-

³ Kooperation findet z. B. in dem Kommunalunternehmen Kommunalservice Mecklenburg (KSM) statt, das der Landesrechnungshof aber nicht geprüft hat.

kumente nebeneinander erstellt werden. Es ist möglich, die verschiedenen Beschreibungen, Prüfschritte, Freigaben usw. in einem Dokument zusammenzuführen. Dann müssen bei der Erstellung dieses Dokuments aber alle Vorschriften der verschiedenen Regelungsbereiche beachtet und auch in der Dokumentation deutlich gemacht werden.

Das Ministerium für Inneres und Sport sollte die Kommunen bei der Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen an den IT-Betrieb unterstützen. Hierzu sollte das Ministerium überwachen, ob die bestehenden Anforderungen durch die Kommunen erfüllt werden und ggf. Hilfestellungen anbieten. Außerdem sollte es Grundsätze für den ordnungsgemäßen Betrieb von IT-Systemen in Kommunen definieren, deren Einhaltung von den Rechtsaufsichtsbehörden aktiv überwacht werden sollte. Grundlage hierfür könnten unter anderem die Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik sowie der Prüfbericht des Landesrechnungshofes sein.

gez. Dr. Schweisfurth

gez. Arenskrieger

gez. Dr. Hempel

gez. Dr. Schuelper

gez. Scheeren