

II. Allgemeines

Stand der Umsetzung des NSM und Einführung NSM-Standardsoftware

Die Einführung der NSM-Standardsoftware wird grundsätzlich als positiv bewertet.

Der Freistaat Sachsen lässt sich aber durch eine uneinheitliche Softwarelandschaft Synergieeffekte und Einsparpotenziale entgehen. Die Pflicht zur Einführung der NSM-Standardsoftware für NSM-Einrichtungen sollte in die VwV-NSM aufgenommen werden.

Der SRH empfiehlt die Einrichtung eines ergänzenden Controllings zur Durchsetzung gleicher Standards bei Wirtschaftsplänen, Zielvereinbarungen, Prämienbemessung und Kontrolle der Einhaltung der Controllinggespräche.

Der Justizvollzug sollte im Freistaat Sachsen vollständig auf NSM umgestellt werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Prüfungsgegenstand war der Stand der Umsetzung des NSM mit Schwerpunkt auf der Untersuchung der Einführung der NSM-Standardsoftware in den Staatsbetrieben der 1. und 2. Rolloutwelle (Landesamt für Archäologie, Sächsische Landesbibliothek-, Staats- und Universitätsbibliothek Dresden, Sächsische Informatikdienste [SID], Sächsisches Immobilien- und Baumanagement [SIB], Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig [DZB]) und der Justizvollzugsanstalt (JVA) Waldheim. Der bisherige Stand der Umsetzung wurde mit dem Ziel analysiert, für die weiteren Rolloutwellen Handlungsempfehlungen aufzuzeigen.

2 Ausgangslage

- 2 Der Lenkungsausschuss NSM hat in seiner 8. Sitzung am 08.11.2010 die Ausschreibung und Einführung einer NSM-Standardsoftware in den Staatsbetrieben und der JVA Waldheim beschlossen. Ziel war die Vereinheitlichung der Softwarelandschaft, um die Kosten bei der Einführung und Betreuung der NSM-Software zu reduzieren. Gleichzeitig sollten die Voraussetzungen für einen zentralen Betrieb geschaffen werden.
- 3 Das Ausschreibungsverfahren wurde vom SID durchgeführt unter Einbindung einer Auswahlkommission, die sich aus Vertretern von Ministerien und Einrichtungen der Ressorts SMF, SMUL, SMI, SMJus und SMWK zusammensetzte.
- 4 Im Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens wurde am 09.10.2012 eine Rahmenvereinbarung mit einer Softwarefirma über die Einführung und Nutzung der NSM-Standardsoftware abgeschlossen. Inhalt der Rahmenvereinbarung sind u. a. die Bereitstellung, Pflege und Wartung von Softwarelizenzen, Einführungs- und Betriebsdienstleistungen, Schulungsleistungen, Betreuung der Produktivsetzung und die Projektdurchführung mit dem entsprechenden Preisverzeichnis für alle Staatsbetriebe und die JVA Waldheim.

Vereinheitlichung der Softwarelandschaft als Ziel der NSM-Standardsoftware

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Einführung NSM-Standardsoftware

Grundsätzlich positive Bewertung der Einführung der NSM-Standardsoftware

- 5 Die Einführung der NSM-Standardsoftware wird von 5 der 6 Einrichtungen grundsätzlich positiv bewertet. Bei der DZB wurde ein bestehendes ERP¹-System abgelöst, was zu größeren Schwierigkeiten bei der Umstellung führte, als bei den anderen Einrichtungen, in denen auf bestehende ähnliche Systeme aufgesetzt bzw. die NSM-Standardsoftware neu eingeführt wurde. Die NSM-Standardsoftware wird unter Berücksichtigung der Ersteinführung und der damit verbundenen normalen Einführungsschwierigkeiten grundsätzlich als lauffähig eingeschätzt. Verbesserungsbedarf wird von den Einrichtungen im Bereich der Schulungsunterlagen und der Dokumentation gesehen.
- 6 Alle Einrichtungen äußerten den Wunsch nach der Nutzung von weiteren Integrationslösungen innerhalb der Standardsoftware. Neben einer integrierten Stundenerfassung werden die Bereiche Personalkostenbudgetierung, Vertragsmanagement und Business Intelligence (Reporting) im Hinblick auf eine generelle Integration in künftige Ausbaustufen der NSM-Software vom SMF geprüft.

Keine einheitliche Softwarebetreuung

- 7 Der Rahmenvertrag mit der Softwarefirma sieht die Möglichkeit einer zentralen einheitlichen Softwarebetreuung bei einer Dienstleistungsfirma vor. Aus Kostengründen oder aufgrund der Nutzung eigener Lösungen wird diese Möglichkeit nicht von allen NSM-Einrichtungen genutzt. Von den Einrichtungen wird perspektivisch eine zentrale einheitliche Softwarebetreuung einschließlich Wartung und Pflege, vorzugsweise durch den SID, favorisiert.
- 8 Alle Einrichtungen bewerteten die Zeitschienen für die Einführung der Standardsoftware als zu kurz und empfahlen, mehr Zeit bei zukünftigen Umstellungen einzuplanen und die Testphasen zu verlängern.

3.2 Standardisierungspotenziale

Standardisierungspotenziale nutzen

- 9 Mit dem Fortschreiten der Einführung der NSM-Standardsoftware in der 1. und 2. Rolloutwelle ergeben sich erhebliche Standardisierungspotenziale. Hierunter fallen insbesondere die Beschreibung eines NSM-Standardmandanten, die Standardisierung von Workflows² und der Vertragsanbahnungsprozess.
- 10 Mit den Standardmandanten werden standardisierte Vorgaben zur Gewährleistung der Nachnutzbarkeit und Übertragbarkeit auf die anderen NSM-Einrichtungen beschrieben. Dadurch kann die Einführung der NSM-Standardsoftware effizienter und ressourcensparender erfolgen.
- 11 Mit der Standardisierung von Workflows wird ein höherer Integrationsgrad gegenüber den teils heterogenen Vorsystemen erreicht. System- und Medienbrüche, die aus manuellen Eingriffen in Geschäftsprozesse resultieren, werden zunehmend vermieden bzw. beseitigt.
- 12 Mit dem Vertragsanbahnungsprozess werden im Vorfeld der Vertragsabschlüsse zwischen der Softwarefirma und den NSM-Einrichtungen in Workshops die Systemanforderungen der NSM-Standardsoftware definiert. Der Vorteil liegt in verkürzten Vertragsanbahnungsprozessen, da die Spezifika parallel mit der Grundimplementierung entwickelt werden. Hinzu kommt eine höhere Flexibilität im Projektmanagement. Nachteilig ist die geringere Planungssicherheit bezogen auf die Gesamtkosten des Projektes.

¹ Enterprise-Resource-Planning.

² Darunter wird die Standardisierung von Geschäftsabläufen und -prozessen verstanden.

- 13 Mit der 3. Rolloutwelle werden alternativ zum Vertragsanbahnungsprozess IT-Kurzanalysen zur Ermittlung der spezifischen Systemanforderungen an die NSM-Standardsoftware erstellt. Dieses Verfahren ermöglicht erhebliche Planungssicherheit in Bezug auf die Gesamtkosten und den Funktionsumfang der zu implementierenden Software. Nachteilig sind die langwierige Einführungsphase und die zusätzlichen Kosten für externe Unterstützung zum Zwecke der Qualitätssicherung aller Einzelschritte bis zur Erstellung des Pflichtenheftes.
- 14 Welches Verfahren für künftige Einführungsprojekte zur Anwendung kommt, bestimmt sich nach Abwägung aller Kosten-Nutzen-Aspekte und Lage des Einzelfalles.

3.3 Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig

- 15 Bei der DZB stellte sich die Einführung der NSM-Standardsoftware aufgrund der betriebsbedingten Besonderheiten als problematisch heraus. Die Schwierigkeiten liegen dabei nicht in den Anforderungen an die ausgeschriebenen Kerninhalte der NSM-Standardsoftware. Der Schwerpunkt der Kritik der DZB bezieht sich auf die Umsetzung des Moduls Logistik (Auftragsbearbeitung, Bestellwesen und Beschaffung), auf die bisher unzureichend umgesetzte Barrierefreiheit und die Verstöße gegen den Datenschutz.
- 16 Die DZB beabsichtigt im Einvernehmen mit dem SMWK den Ausstieg aus der NSM-Standardsoftware.

DZB plant Ausstieg aus der NSM-Standardsoftware

4 Folgerungen

4.1 Pflicht zur Umsetzung der NSM-Standardsoftware mit Kompetenzzuweisung beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen

- 17 Die Kompetenzzuweisung hinsichtlich der Federführung bei der NSM-Umsetzung einschließlich Einführung der NSM-Standardsoftware sollte in der VwV-NSM und analog des HKR³-Verfahrens in der SäHO festgeschrieben werden. Für alle Einrichtungen, die NSM einführen, ist die Verwendung der NSM-Standardsoftware bindend in der VwV-NSM vorzuschreiben. Ausnahmen sollten nur in besonders begründeten Ausnahmefällen nach erfolgter IT-Kurzanalyse und in Abstimmung mit dem SMF möglich sein. Zu empfehlen ist eine klare Abgrenzung, was die NSM-Standardsoftware können muss und welche Bereiche einer NSM-Einrichtung einer zusätzlichen Erweiterung oder Schnittstellenlösung bedürfen. Dabei sollte definiert werden (z. B. durch ein Lasten- und Pflichtenheft), wer welche Leistungen zu erbringen hat und von wem diese zu finanzieren sind. Zusätzliche Leistungen sind einschließlich der Fristen für die Leistungserbringung und möglicher Vertragsstrafen vertraglich zu regeln.
- 18 Der Freistaat Sachsen wählt bereits jetzt unterschiedliche Herangehensweisen bei der Softwareentscheidung innerhalb des Landes einschließlich des Hochschulbereiches und lässt sich Synergieeffekte einschließlich möglicher Kostenersparnis entgehen. In Hinblick auf eine mögliche EPSAS⁴-Einführung müssen Abweichungen und Sonderregelungen innerhalb der Ressorts dringend vermieden werden, da sonst kostenintensive Einzellösungen drohen und die Gesamtrechnungslegung gefährdet ist.

NSM-Standardsoftware bindend in VwV-NSM vorschreiben

4.2 Landeslizenz und Standardmandant

- 19 Unter der Bedingung einer verpflichtenden Einführung der NSM-Standardsoftware in allen NSM-Einrichtungen und der Möglichkeit weiterer Umstellungen sollte der Erwerb einer Landeslizenz geprüft werden. Bei einem generellen Bekenntnis des Freistaates Sachsen zur Einführung der

Erwerb Landeslizenz für NSM-Standardsoftware prüfen

³ Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen.

⁴ European Public Sector Accounting Standards.

NSM-Standardsoftware in den NSM-Einrichtungen könnten die Gesamtkosten für die Softwarelizenzen deutlich reduziert werden. Damit würde das SMF mehr Planungssicherheit erhalten. Zudem würde sich der Aufwand für eine Weiterentwicklung des Standardmandanten lohnen, was zu weiteren deutlichen Kostenvorteilen führen würde.

- Mitwirkungspflichten festschreiben** 20 **4.3 Mitwirkungspflichten**
Für die NSM-Einrichtungen und die Ressorts sind die Mitwirkungspflichten klar und deutlich abzugrenzen und in der VwV-NSM festzuschreiben. Es bedarf außerdem klarer Vorgaben, wie mit Problemen und Konflikten bei der Umsetzung umzugehen ist und welche Zuständigkeiten einzuhalten sind. Der SRH empfiehlt eine Ergänzung der VwV zu § 26 SÄHO, indem auf die Pflichten der Staatsbetriebe und ähnlicher Einrichtungen zur Mitwirkung bei der NSM-Umsetzung und Verwendung der NSM-Standardsoftware und des Standardmandanten hingewiesen wird.
- 21 **4.4 Rechtsformwandel**
Bei einem Rechtsformwandel einer NSM-Einrichtung sollte die Fortführung der Nutzung der NSM-Standardsoftware sichergestellt werden. Anderenfalls drohen unnötige finanzielle Aufwendungen. Zudem muss eine mögliche Umstellung auf EPSAS im Blick behalten werden. Eine Anpassung der VwV-NSM ist zu empfehlen.
- Zentrale Softwarebetreuung anstreben** 22 **4.5 Zentrale Softwarebetreuung**
Die Einrichtung einer zentralen Softwarebetreuung und -pflege für alle NSM-Einrichtungen wird befürwortet. Eine zentrale Betreuung durch SID ist aufgrund der aktuellen Aufgabenlage und der fehlenden Personalressourcen als langfristiges Ziel anzustreben. Kurz- bis mittelfristig sind auf Basis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Alternativen zu realisieren, um teurere Einzellösungen der Einrichtungen zu vermeiden.
- 23 **4.6 Einrichtung eines Controllings für Staatsbetriebe**
Die aktuellen Tendenzen zur Reduzierung der Controllinggespräche zwischen NSM-Einrichtungen und Ressorts und damit zur Abweichung zu den im NSM-Rahmenhandbuch festgelegten quartalsweisen Gesprächen könnten über ein ergänzendes Controlling unterbunden werden.
- 24 Bei der Einrichtung eines Controllings geht es um die Schaffung ressortübergreifender Rahmenbedingungen und nicht um fachliche oder ressortspezifische Inhalte oder Aufgabenverlagerungen. Vorstellbar wäre die Durchsetzung gleicher Standards bei den Wirtschaftsplänen, Zielvereinbarungen, für die Prämienbemessung, die Sicherstellung steuerbarer Ziele oder die Kontrolle der Einhaltung von Berichtspflichten. Zu den Aufgaben eines Controllings könnte die regelmäßige Erstellung eines Staatsbetriebsberichts gehören.
- Zentrales Controlling gefordert** 25 Das Controlling mit ressortübergreifenden Aufgaben für Staatsbetriebe und perspektivisch ähnliche Einrichtungen sowie die klare Abgrenzung zur Fach- und Finanzaufsicht der Ressorts sollte in der VwV zu § 26 SÄHO festgeschrieben werden.
- 26 **4.7 Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig**
Die DZB hält eine Ausschreibung einer neuen Software bzw. die Anpassung der vormalig genutzten Software für erforderlich. Das SMF wäre bereit, einen neuen Ansatz mit einem neuen Dienstleister und über die Anbindung des Moduls Logistik über eine Schnittstellenlösung zu realisieren. Bei der Entscheidung dürfen die wirtschaftlichen Aspekte nicht außer Acht gelassen werden. Insbesondere müssen der bisherige finanzielle Aufwand und die mit einer Neuausschreibung im Vergleich zur Alternativlösung des SMF verbundenen zusätzlichen Kosten berücksichtigt werden. Zur Vermeidung von datenschutzrechtlichen Verstößen wurde

zwischenzeitlich ein überarbeitetes Datenschutzkonzept vom Softwareanbieter vorgelegt.

- 27 Für andere Staatsbetriebe sind die möglichen Spezifika im Vorfeld auszuloten, um eine klare Trennung zwischen NSM-Standardsoftware und zusätzlich auszuhandelnden notwendigen Softwarelösungen oder Schnittstellenlösungen zu erreichen. Die künftige Finanzierung solcher Zusatzleistungen muss generell zwischen dem SMF und den Ressorts geregelt werden.

Spezifika von NSM-Einrichtungen im Vorfeld ausloten

4.8 Justizvollzug

- 28 Mit dem Staatsvertrag über die Errichtung und den Betrieb einer gemeinsamen JVA in Zwickau vom 15.04.2014 und der Vereinbarung über die Finanzierung der Errichtung und des Betriebs einer gemeinsamen JVA zwischen dem Freistaat Sachsen und dem Freistaat Thüringen vom 14.08.2014 wurde festgelegt, dass auf Basis des „Spezifischen NSM-Handbuchs für den Justizvollzug“ das NSM zur transparenten Abrechnung aller Kosten einzuführen ist.

- 29 Im Zuge der Fertigstellung und Inbetriebnahme der gemeinsamen JVA sollte die Chance genutzt werden, alle JVA's des Freistaates Sachsen sukzessive auf NSM umzustellen. Es erscheint wenig sinnvoll, mit 2 verschiedenen Systemen zu arbeiten. Dies erschwert nicht nur die Fachaufsicht, sondern auch die Vergleichbarkeit. Ein Vorteil wäre auch, dass dann erstmalig in einem Bereich eine Steuerung über Produkte und nicht mehr über kamerale Titel umgesetzt werden könnte.

Alle JVA auf NSM umstellen

5 Stellungnahmen

5.1 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

- 30 Seitens des SMF bestehen grundsätzlich keine Einwände gegen die getroffenen Feststellungen. Die Anregungen des SRH würden aufgegriffen und einzelne Module der NSM-Standardsoftware erworben. Zudem forciere das SMF die Weiterentwicklung des Standardmandanten.

5.2 Sächsisches Staatsministerium des Innern

- 31 Das SMI weist darauf hin, dass SID die zentrale Betreuung der NSM-Standardsoftware im Rahmen der vorhandenen personellen Ressourcen nicht übernehmen kann. Fehlende personelle Ressourcen würden nach Auffassung des SMI auch durch die Einrichtung eines Controllings nicht ausgeglichen.

5.3 Sächsisches Staatsministerium der Justiz

- 32 Derzeit prüfe das SMJus, ob aufgrund der positiven Erfahrungen der JVA Waldheim ein Rollout auf weitere JVA's in Erwägung gezogen werden kann.

5.4 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

- 33 Das SMWK teilte mit, dass die DZB den Vertrag mit dem NSM-Softwareanbieter im März 2017 wegen Nichteinhaltung der Vertragserfüllung gekündigt hat. Die verpflichtende Einführung der NSM-Standardsoftware in Einrichtungen, welche bereits über eine funktionsfähige ERP-Software verfügen, sollte nur nach einer fundierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgen. Die Einrichtung eines Controllings wird für nicht akzeptabel gehalten.

6 Schlussbemerkung

- 34 Der SRH hält die Einführung eines Controllings im Ergebnis der Prüfung für erforderlich.