



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2019

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019
des
Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

23. **Verfahrenssicherheit für das SAP-Verfahren weiterhin unzureichend**

Der LRH hat den Prüfzyklus SAP durch eine Prüfung beim Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein fortgesetzt. Hierbei hat er erneut Defizite bei der Verfahrenssicherheit des SAP-Verfahrens festgestellt.

Ein sicherer Verfahrensbetrieb des SAP-Verfahrens ist nur möglich, wenn das angestrebte Sicherheitsniveau und die definierten Sicherheitsziele dauerhaft in den Blick genommen werden.

Die für die Sicherheit des SAP-Verfahrens maßgeblichen Einsatzbedingungen, Regelungen und Konzepte sind vom federführenden Finanzministerium regelmäßig zu evaluieren und fortzuentwickeln.

23.1 **Verfahrenssicherheit bedarf fortlaufender Anstrengungen**

Der LRH hat die Verfahrenssicherheit des SAP-Verfahrens im Rahmen eines Prüfzyklus bereits mehrfach untersucht und die bestehenden Defizite und Risikopotenziale aufgezeigt.¹ Das Finanzministerium wurde aufgefordert, die bestehenden Defizite abzustellen und einen revisionssicheren Verfahrensbetrieb zu gewährleisten. Hierfür sind neben organisatorischen Maßnahmen vor allem eine regelmäßig evaluierte und fortentwickelte Sicherheitskonzeption und -organisation erforderlich. Eine besondere Bedeutung kommt ferner dem Aufbau, der kontinuierlichen Weiterentwicklung sowie dem Betrieb eines Internen Kontrollsystems (IKS) zu.

Das Finanzministerium hat die Feststellungen des LRH zum IKS bestätigt und angekündigt, dessen Empfehlungen zu berücksichtigen. Dem Finanzausschuss wurde zuletzt im Juni 2018 über die im SAP-Verfahren durchgeführten Kontrollen, den Stand der Grundlagenkonzepte sowie den Umgang mit Testdaten berichtet.² Der Finanzausschuss hat das Finanzministerium gebeten, Anfang 2019 erneut über den Fortgang des Verfahrens zu berichten.³

Der LRH hat den Prüfzyklus durch eine Prüfung beim Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein (LKN.SH)⁴

¹ Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 18.

² Umdruck 19/1141 vom 26.06.2018.

³ 30. Sitzung des Finanzausschusses am 30.08.2018, Niederschrift zu TOP 6.

⁴ Landesverordnung über die Errichtung des Landesamtes für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKNVO) vom 21.12.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 633 i. d. F. vom 13.09.2016 (GVOBl. Schl.-H. S. 823).

fortgesetzt und sich insbesondere mit der Einführung des SAP-Softwaremoduls PM - Plant Maintenance befasst. Mit dem SAP-Modul PM können sämtliche Instandhaltungsmaßnahmen (Inspektion, Wartung und Instandsetzung) bei Maschinen, Kraftfahrzeugen, Geräten und Bauwerken unterstützt werden.

Darüber hinaus hat der LRH erneut Defizite bei der Verfahrenssicherheit des SAP-Verfahrens festgestellt.

23.2 **Schutzbedarfsfeststellung müssen Taten folgen**

Das Finanzministerium hat im Jahr 2015 einen hohen Schutzbedarf für das SAP-Verfahren festgestellt. Dieser „vererbt“ sich auch auf die für den Betrieb des SAP-Verfahrens erforderlichen IT-Systeme, Kommunikationsverbindungen und Betriebsräume. Auch für diese sind über den normalen Schutzbedarf hinausgehende organisatorische bzw. technische Sicherheitsmaßnahmen vorzusehen.

Obwohl die Schutzbedarfsfeststellung alle das SAP-Verfahren nutzenden Dienststellen betrifft, hat das Finanzministerium bislang keine Maßnahmen abgeleitet. Die Dienststellen wurden nicht über die Schutzbedarfsfeststellung informiert. Hierdurch konnten diese ihrer Verantwortung für die Sicherheit des SAP-Verfahrens bisher nicht in dem erforderlichen Umfang nachkommen und über den normalen Schutzbedarf hinausgehende Sicherheitsmaßnahmen umsetzen.

Das Finanzministerium muss aus der Schutzbedarfsfeststellung die für einen sicheren Betrieb des SAP-Verfahrens erforderlichen Maßnahmen ableiten. Damit die das SAP-Verfahren nutzenden Dienststellen diese zügig umsetzen und revisionssicher dokumentieren können, müssen sie umfassend über die Maßnahmen informiert werden.

Das **Finanzministerium** hat angekündigt, seinen Beitrag zu leisten, damit die Dienststellen Klarheit über die ihnen nach BSI-Grundschatz¹ auf Basis der Schutzbedarfsfeststellung obliegenden dienststellenspezifischen Maßnahmen bekommen. Das Finanzministerium sei mit Dataport in Abstimmung zu einer ergänzenden Risikoanalyse.

23.3 **Verantwortlichkeiten immer noch nicht abschließend geklärt**

Das vom Finanzministerium für das SAP-Verfahren erarbeitete Rahmenberechtigungskonzept sowie das Berechtigungskonzept Betrieb weisen

¹ IT-Grundschatzmethodik des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

Unschärfen auf. So wurden bisher nicht für alle eingesetzten SAP-Module fachliche SAP-Leitstellen benannt. Während die kameral ausgerichtete Buchführung der Landesverwaltung in dem dafür im SAP-Verfahren eingerichteten Mandanten 100 stattfindet, erfolgt diese für die doppisch buchenden Landesbetriebe im Mandanten 200. Bei dem vom LKN.SH genutzten Mandanten 200 bleibt offen, wie einzelne Geschäftsprozesse konkret ausgestaltet sind und wer bei diesen verantwortlich tätig wird. Dies betrifft insbesondere die

- Vergabe von Rollen und Berechtigungen,
- Nutzung spezieller Benutzergruppen,
- Festlegung von Customizing-Einstellungen sowie die
- Freigabe von Programmen und Eigenentwicklungen.

Derartige Regelungsdefizite gefährden einen revisionssicheren Verfahrensbetrieb. Durch das hiermit verbundene Handlungs- und Kontrollvakuum werden die für das SAP-Verfahren entwickelte Sicherheitsstrategie sowie das angestrebte Sicherheitsniveau insgesamt infrage gestellt.

Das Finanzministerium muss die bestehenden Regelungsdefizite kurzfristig abstellen, die noch fehlenden fachlichen SAP-Leitstellen benennen und die konzeptionellen Grundlagen fortschreiben. Die das SAP-Verfahren nutzenden Dienststellen sind hiervon unverzüglich in Kenntnis zu setzen.

23.4 **Umfang und Einsatz von Eigenentwicklungen nicht bekannt**

Das SAP-Verfahren wird derzeit durch rund 30.000 speziell entwickelte Programmteile an die kundenspezifischen Anforderungen in der Landesverwaltung angepasst. Mit diesen sogenannten Eigenentwicklungen ist i. d. R. nicht nur ein einmaliger Entwicklungs-, sondern auch ein dauerhafter Pflegeaufwand verbunden. Aus diesem Grund muss jederzeit nachvollziehbar sein, wer diese wann und wofür beauftragt, erstellt, getestet und für den produktiven Einsatz freigegeben hat. Neben der Kenntnis der eingesetzten Eigenentwicklungen ist hierfür vor allem die Einhaltung der vorgegebenen Dokumentationsstandards und Namenskonventionen von Bedeutung.

Obwohl auch der LKN.SH in den von ihm genutzten SAP-Modulen Eigenentwicklungen des Landes einsetzt, waren ihm weder deren Umfang noch deren Zweck bekannt. Ohne derartige Erkenntnisse kann der LKN.SH seiner Verantwortung für die von ihm genutzten SAP-Module nicht gerecht werden.

Das Finanzministerium muss im Interesse eines stabilen, revisionssicheren und wirtschaftlichen Verfahrensbetriebs darauf hinwirken, dass Eigen-

entwicklungen auf das notwendige Maß begrenzt werden. Hierfür ist in regelmäßigen Abständen stichprobenartig zu überprüfen, ob und wofür die Eigenentwicklungen benötigt werden und ob diese wie vorgesehen dokumentiert und benannt wurden. Die festgestellten Defizite sind unverzüglich im Zusammenwirken mit den das SAP-Verfahren nutzenden Dienststellen und Dataport abzustellen. Zudem ist der Informationsfluss zwischen dem Finanzministerium und den das SAP-Verfahren nutzenden Dienststellen zu verbessern.

23.5 **IKS in einigen Dienststellen noch unbekannt**

Das IKS umfasst die eingeführten und implementierten technischen und organisatorischen Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen hinsichtlich der Verlässlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung.

Das Finanzministerium hat auf Anregung des LRH ein IKS aufgebaut und begonnen dies umzusetzen.¹ Obwohl der LKN.SH für einzelne SAP-Module fachlich verantwortlich ist, war dort nicht bekannt, wie ein IKS konkret ausgestaltet und eingerichtet wird und in wessen Verantwortung dies zu betreiben ist.

Ohne entsprechende Informationen und einen regelmäßigen Informationsfluss liegen beim LKN.SH keine Erkenntnisse über die vom Finanzministerium durchgeführten Kontrollen, die dabei festgestellten Auffälligkeiten sowie die daraufhin ergriffenen Maßnahmen vor. Um das SAP-Verfahren dauerhaft und ohne sicherheitsrelevante Lücken betreiben zu können, bedarf es einer planvollen, lückenlosen sowie übergreifend abgestimmten Vorgehensweise. In Vereinbarungen ist festzulegen, wer für welche Kontrollen verantwortlich ist, diese durchführt, auswertet und dokumentiert. Zu regeln ist ferner, wie die gewonnenen Erkenntnisse den das SAP-Verfahren nutzenden Dienststellen zugänglich gemacht werden.

Das Finanzministerium muss seiner Gesamtverantwortung für die Sicherheit des SAP-Verfahrens nachkommen, das bestehende IKS sowie die derzeitige Sicherheitsorganisation hinterfragen und beides ggf. neu ausrichten. Die erforderlichen Vereinbarungen sind zügig zu erstellen, abzustimmen, umzusetzen und regelmäßig zu evaluieren.

Das **Finanzministerium** hat angekündigt, die aufgezeigten Defizite im Zusammenwirken mit dem LKN.SH und dem Umweltministerium abzustellen. Hierfür sei es erforderlich, die bestehenden Aufgaben, Prozesse und Verantwortlichkeiten sowie die bestehenden Kommunikationsbeziehungen

¹ Umdruck 19/1141 vom 26.06.2018.

und Dokumentationsanforderungen gegeneinander abzugrenzen und ggf. neu zu ordnen. Die zu erarbeitenden Ergebnisse seien anschließend in die bestehenden Konzepte und Vereinbarungen einzuarbeiten, umzusetzen und regelmäßig zu evaluieren. Die Fortentwicklung der Verfahrenssicherheit des SAP-Verfahrens erfolge im Finanzministerium mit hoher Priorität.

23.6 **Dokumentation von Berechtigungen, Test- und Freigabeverfahren verbesserungsbedürftig**

Der LKN.SH hat die Berechtigungsanträge für das SAP-Verfahren in vielen Fällen weder nachvollziehbar dokumentiert noch revisionssicher abgelegt. Wann welche Berechtigungen von wem und wofür beantragt wurden, ist deshalb häufig nicht oder nur mit erheblichem Aufwand nachvollziehbar.

Das Finanzministerium hat Berechtigungsanträge des LKN.SH ohne vorherige Absprache oder nachträgliche Information inhaltlich abgewandelt. Hierdurch wurde der erforderliche Abgleich zwischen dem Soll- und Ist-Zustand sowie eine regelmäßige Revision der Berechtigungen verhindert.

Die revisionssichere Dokumentation des SAP-Verfahrens wird zudem durch nicht nachvollziehbare Test- und Freigabeverfahren sowie nur lückenhaft vorliegende Testate und Testbestätigungen eingeschränkt.

Das Finanzministerium muss sicherstellen, dass die fachlichen SAP-Leitstellen ihren Dokumentationspflichten nachkommen und ihrer Verantwortung für die Berechtigungsvergabe gerecht werden können. Erforderliche Veränderungen bei beantragten Berechtigungen sollten deshalb nur nach vorheriger Rücksprache und einer entsprechenden Dokumentation erfolgen.

Um die Verfahrenssicherheit des SAP-Verfahrens zu erhöhen, sind die eingerichteten Benutzerkennungen und -berechtigungen regelmäßig zu überprüfen und ggf. unter Beachtung des Prinzips der minimalen Berechtigungsvergabe anzupassen bzw. zu deaktivieren. Test- und Freigabeverfahren müssen künftig revisionssicher dokumentiert werden.