



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

IT-Konsolidierung Bund

Beschaffungen bei der Überführung des IT-Betriebes des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie zum Informationstechnikzentrum Bund

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 3 - 2014 - 1150/XIII

Bonn, den 13. Mai 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Sachverhalt	6
2	Würdigung	9
3	Empfehlung	10
4	Stellungnahme des BMF zu diesem Bericht	11
5	Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof	11

Abkürzungsverzeichnis

BHO	Bundeshaushaltsordnung
BKG	Bundesamt für Kartographie und Geodäsie
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BpB	Bundeszentrale für politische Bildung
IT	Informationstechnologie
ITZBund	Informationstechnikzentrum Bund
Mio.	Millionen
WAN	Wide Area Network (deutsch: Weitverkehrsnetz)

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung beschloss im Jahr 2015, die IT des Bundes zu konsolidieren (IT-Konsolidierung Bund). Dabei strebte sie an, die IT-Betriebe der Bundesbehörden in wenigen Rechenzentren zu konzentrieren. Hierzu errichtete sie Anfang 2016 das Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen (BMF). Der Bundesrechnungshof prüft auf Bitten des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das Projekt IT-Konsolidierung Bund begleitend.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und das BMF überführten ab Oktober 2016 die IT-Betriebe des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie (BKG) und der Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) zum ITZBund. Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2018 die Beschaffungen und Fragen der IT-Sicherheit bei der bisherigen Überleitung dieser IT-Betriebe. Das BMF nahm zu den Prüfungsergebnissen Stellung. Der Bundesrechnungshof stellte zu den Beschaffungen im Einzelnen Folgendes fest:

Auswahl der Rechenzentren

Das ITZBund entschied, die IT-Verfahren des BKG in seinem Rechenzentrum in Berlin zu betreiben, obwohl es wusste, dass es voraussichtlich dessen Informationssysteme dort größtenteils nicht betreiben kann. In einer internen Entscheidungsvorlage hatte es den Betrieb an einem anderen Ort empfohlen. Das ITZBund stimmte seine Entscheidung weder mit dem BKG noch mit der Gesamtprojektleitung der IT-Konsolidierung Bund ab.

Das BMF vertrat die Auffassung, dass die Auswahl des Rechenzentrums eine interne betriebsorganisatorische Entscheidung des ITZBund sei. Diese Entscheidung sei auf der Grundlage der damals bekannten Sachverhalte getroffen worden.

Der Bundesrechnungshof bemängelt, dass das ITZBund Entscheidungen mit weitreichenden Auswirkungen auf die Aufgaben des BKG und die Ziele der IT-Konsolidierung Bund nicht hätte alleine treffen dürfen. Er empfiehlt, in Überführungsprojekten künftig wesentliche Projektentscheidungen vorab in einem zweckmäßigen Gremium gemeinsam mit der Kundenbehörde und der Gesamtprojektleitung der IT-Konsolidierung Bund abzustimmen.

Beschaffung der IT-Infrastruktur für den Betrieb der IT-Verfahren des BKG

Das ITZBund beschaffte im Januar 2017 für 11,5 Mio. Euro Hardware und Datenanbindungen an das Weitverkehrsnetz für den Betrieb aller IT-Verfahren des BKG. Zu diesem Zeitpunkt untersuchte es noch, ob und wie es die Geoinformationssysteme des BKG in seinem Rechenzentrum in Berlin betreiben könnte. Ein Großteil dieser IT-Infrastruktur blieb bislang ungenutzt (z. B. Verschlüsselungsgeräte und 36 Server).

Das BMF verwies auf den Pilotcharakter der Überführung des IT-Betriebes des BKG und erklärte die Terminvorgaben wären sehr herausfordernd gewesen. Es teile jedoch die Würdigung des Bundesrechnungshofes, dass der Beschaffungsumfang vor einer Beschaffung zu klären sei. Das BMF habe das ITZBund nunmehr entsprechend sensibilisiert. Das ITZBund werde bei künftigen Überführungen der IT-Betriebe den Bedarf an IT-Infrastrukturkomponenten erst nach Erstellung eines technischen Zielbildes ermitteln und beschaffen.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die ambitionierten Zeitziele der IT-Konsolidierung Bund nicht zu weiterem unwirtschaftlichem Handeln führen dürfen.

1 Sachverhalt

IT-Konsolidierung

Die Bundesregierung beschloss am 20. Mai 2015, die IT-Leistungserbringung der unmittelbaren Bundesverwaltung zu bündeln. Dabei strebte sie insbesondere an, die IT-Betriebe in wenigen, gemeinsamen Rechenzentren zu konzentrieren. Sie errichtete Anfang 2016 das Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) als neuen, zentralen IT-Dienstleister für die IT-Konsolidierung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen (BMF). Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) forderte die Bundesregierung auf, bis Ende 2016 eine Liste mit Behörden vorzulegen, deren IT-Betriebe im Laufe des Jahres 2017 beim ITZBund konsolidiert werden sollten.¹ Die Bundesregierung erstellte die Planungsgrundlagen der Betriebskonsolidierung und legte sie im Dezember 2016 dem Haushaltsausschuss vor.² Danach sollte u. a. der IT-Betrieb des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie (BKG) bis Ende 2017 zum ITZBund migriert werden.³ Hierzu richteten das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und das BMF ein Projekt zur Überführung der IT-Betriebe des BKG und weiterer vier Behörden ein. Im September 2018 war der IT-Betrieb des BKG noch nicht zum ITZBund überführt.⁴

Auswahl der Rechenzentren

Das ITZBund betrieb Rechenzentren an den Standorten Bonn, Berlin, Frankfurt am Main, Köln, Nürnberg und Wiesbaden. Es beabsichtigte mittelfristig, seine Rechenzentren an den Standorten in Berlin, Bonn und Frankfurt am Main zu bündeln.

Das BKG setzte 80 % seiner Server für den Betrieb seiner Geoinformationssysteme ein. 90 % seiner Daten waren Geoinformationsdaten. Der Datenspeicherbedarf des BKG betrug ein 1 000 Terabyte, mit einem jährlichen Zuwachs von 100 Terabyte.

Am 14. Dezember 2016 stellte das ITZBund in einer internen Entscheidungsvorlage fest, dass eine vollständige Migration zum Rechenzentrum in Berlin

¹ HHA-Drs. 18(8)2134.

² HHA-Drs. 18(8)4146.

³ HHA-Drs. 18(8)4146, S. 112.

⁴ Fortschrittsbericht vom September 2018, HHA-Drs. 19(8)2478, S. 28.

ohne Anpassung der Geoinformationssysteme nicht möglich wäre. Die Vorlage empfahl, den IT-Betrieb des BKG vollständig zu seinem Rechenzentrum in Wiesbaden zu migrieren. Dieses Rechenzentrum wäre über eine Glasfaseranbindung schnell erreichbar, und es wäre daher möglich, dort alle Server des BKG einschließlich der Geoinformationssysteme zu betreiben. Entgegen der internen Empfehlung entschied das ITZBund am 27. Dezember 2016, den IT-Betrieb des BKG zum Rechenzentrum in Berlin zu überführen. Gründe für diese Entscheidung dokumentierte es nicht. Auch stimmte es seine Entscheidung nicht im Lenkungsausschuss des Projektes ab. In diesem waren, neben den beteiligten Ressorts, auch das BKG und die Gesamtprojektleitung der IT-Konsolidierung Bund vertreten.

Beschaffung der IT-Infrastruktur für den Betrieb der IT-Verfahren des BKG

Das ITZBund beschaffte im Januar 2017 Hardware und Datenanbindungen an das Weitverkehrsnetz (WAN-Anbindungen) für den Betrieb aller IT-Verfahren des BKG einschließlich der datenintensiven Geoinformationssysteme für insgesamt rund 11,5 Mio. Euro.

Zu diesem Zeitpunkt untersuchten das ITZBund und das BKG noch, ob und wie sie die Geoinformationssysteme des BKG zum Rechenzentrum Berlin migrieren könnten. Erst im Mai 2017 kamen sie zu dem Ergebnis, dass dies zu diesem Zeitpunkt nicht möglich wäre. Es wäre sogar unklar, ob sie überhaupt am Standort Berlin über eine WAN-Anbindung betrieben werden könnten.

Damit konnte das ITZBund die IT-Infrastruktur, die es für die Geoinformationssysteme bereits beschafft hatte, nicht für diese verwenden. Der Großteil der beschafften IT-Infrastruktur blieb bislang ungenutzt.

Hierzu gehörten:

WAN-Anbindungen

Für die Standorte des BKG in Frankfurt am Main, Leipzig und Wetzell beschaffte es sehr leistungsfähige WAN-Anbindungen zu seinem Rechenzentrum in Berlin. Diese kosteten für die Mindestvertragslaufzeit von drei Jahren insgesamt 1,7 Mio. Euro.

Das ITZBund und das BKG nutzten die WAN-Anbindungen bislang lediglich für den migrationsbedingten Datenverkehr und den Betrieb einiger wenig datenintensiver IT-Verfahren.

Verschlüsselungsgeräte

Zur Verschlüsselung der Datenkommunikation zwischen BKG und ITZBund beschaffte das ITZBund im Januar 2017 acht Verschlüsselungsgeräte für insgesamt 320 000 Euro. Dieser Preis enthielt auch die Wartung für fünf Jahre. Nach Lieferung der Geräte im März 2017 stellte das ITZBund fest, dass es diese aus technischen Gründen für die WAN-Anbindung des BKG nicht nutzen konnte und lagerte sie ein. Im Oktober 2017 beschaffte es geeignete Verschlüsselungsgeräte. Es gab hierfür 150 000 Euro aus.

Hardware für die IT-Verfahren

Das ITZBund beschaffte für rund neun Mio. Euro Server, Lizenzen, aktive Netzwerkkomponenten, Datensicherungssysteme und Speicherkomponenten. Es sicherte dem BKG zu, die Server und Speicherkomponenten würden exklusiv dem BKG zur Verfügung stehen. Die Herstellerfirmen lieferten die IT meist mit Wartung für einen festen Zeitraum aus.

In seinem System zur Verwaltung der Serverhardware führte das ITZBund im März 2018 zwölf Server, die es für das BKG im Rechenzentrum in Berlin betrieb. Bestellt hatte es 48. Damit nutzte es 36 Server bislang nicht.

Stellungnahme des BMF zur Prüfungsmitteilung

Das BMF erklärte, die Überführung des IT-Betriebes des BKG hätte Pilotcharakter für weitere Projekte gehabt. Für spätere Konsolidierungsvorhaben hätte es Erfahrungen gesammelt. Darüber hinaus wären die Terminvorgaben sehr herausfordernd gewesen.

Das ITZBund hätte auf Grundlage des damals bekannten Sachverhalts gehandelt. Dies hätte insbesondere für die Auswahl des Rechenzentrums und die Beschaffungen gegolten. Die Projektbeteiligten wären davon ausgegangen, den IT-Betrieb des BKG vollständig zum ITZBund überführen zu können. Das ITZBund müsse zudem seine Entscheidungen nicht mit der Kundenbehörde oder einem Lenkungsausschuss abstimmen. Die Auswahl eines geeigneten Rechenzentrums sei eine interne betriebsorganisatorische Entscheidung des ITZBund.

Das BMF widersprach dem festgestellten Beschaffungsumfang. Für das BKG wären nach einer Kostenaufstellung für die Gesamtprojektleitung der IT-Konsolidierung nur Sachmittel von rund 4,5 Mio. Euro ausgegeben worden. Auf Nachfrage räumte das BMF ein, dass das ITZBund die vom Bundesrechnungshof erhobenen Beschaffungen auf Basis der damaligen Planungskenntnisse tatsächlich durchgeführt hatte. Später wären wegen der veränderten Rahmenbedingungen nicht alle Beschaffungen dem Teilprojekt des BKG zugeordnet worden. Die für die Geoinformationssysteme beschaffte Hardware hätte das ITZBund bisher nicht für andere Kundenbehörden einsetzen können. Grund hierfür wäre, dass sich die anderen Projekte der IT-Konsolidierung Bund noch in einem frühen Stadium befänden.

2 Würdigung

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das ITZBund unwirtschaftlich gehandelt. Es wählte mit Berlin ein Rechenzentrum aus, obwohl es das Risiko kannte, dass es die datenintensiven Geoinformationssysteme dort wahrscheinlich nicht betreiben kann. Die Auswahl eines Standorts ist keine rein betriebsorganisatorische Entscheidung. Sie hat weitreichende Auswirkungen auf die Aufgaben der Kundenbehörden des ITZBund und das Erreichen der Ziele der IT-Konsolidierung Bund. Das ITZBund hätte diese Entscheidung nicht alleine treffen dürfen, sondern mit der Gesamtprojektleitung der IT-Konsolidierung Bund und dem BKG abstimmen sollen. Der Lenkungsausschuss des Projektes wäre hierzu das geeignete Gremium gewesen. Auch mittelfristig wird das BKG die Geoinformationssysteme nicht im Rechenzentrum in Berlin betreiben können.

Ferner hat das ITZBund IT-Infrastruktur für die Konsolidierung des BKG beschafft, ohne den Bedarf vorab ausreichend festzustellen:

- Die überdimensionierten und teuren WAN-Anbindungen hat es bislang kaum nutzen können.
- Verschlüsselungsgeräte waren technisch ungeeignet.
- Viele Server, Datensicherungssysteme, Netzwerkkomponenten und die zu deren Betrieb notwendigen Software-Lizenzen sind überwiegend ungenutzt geblieben.

Auch wenn das ITZBund die IT-Infrastruktur größtenteils nicht nutzt, verlieren die Geräte fortlaufend an Wert. Darüber hinaus zahlt der Bund für Wartungsleistungen, die er derzeit nicht benötigt.

Das BMF hat bei seiner Argumentation unberücksichtigt gelassen, dass das ITZBund die Schwierigkeiten beim Betrieb der datenintensiven Geoinformationssysteme gekannt hat. Das ITZBund hätte zuerst klären müssen, wo und wie es diese betreiben kann. Erst danach hätte es die IT-Infrastruktur beschaffen dürfen. Gerade Standard-IT wie Software, Server und Speichersysteme können schnell und bedarfsgerecht bestellt und geliefert werden. Auch ambitionierte Zeitpläne rechtfertigen das Handeln des ITZBund nicht.

Zudem hätte das BMF keine Anteile aus den Beschaffungsausgaben herausrechnen dürfen. Es hat der Gesamtprojektleitung somit zu niedrige Ausgaben gemeldet. Dies verhindert eine transparente Darstellung der Gesamtausgaben der IT-Konsolidierung Bund.

3 Empfehlung

Das ITZBund muss sicherstellen, dass es geeignete Rechenzentren auswählt. Diese und andere wesentliche Projektentscheidungen von erheblicher Tragweite für die Aufgaben seiner Kundenbehörden und die Ziele der IT-Konsolidierung Bund sollten in einem Gremium abgestimmt werden. In diesem müssen sowohl die betroffenen Kundenbehörden als auch die Gesamtprojektleitung der IT-Konsolidierung Bund vertreten sein.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das ITZBund bedarfsgerecht und soweit möglich in Tranchen beschafft. Er empfiehlt, hierfür einen geeigneten Prozess zu etablieren oder vorhandene Prozesse entsprechend anzupassen. Zudem sollte das ITZBund vermeiden, dass die bislang ungenutzte Hardware weiter an Wert verliert. Es sollte daher untersuchen, ob es die ungenutzten Geräte für andere Behörden verwenden oder verkaufen kann. Das BMF hat der Gesamtprojektleitung den tatsächlichen Beschaffungsumfang transparent darzustellen.

Das BMF und das ITZBund müssen sicherstellen, dass auch ambitionierte Zeitziele nicht zu unwirtschaftlichem Handeln bei der IT-Konsolidierung Bund führen.

4 Stellungnahme des BMF zu diesem Bericht

Das BMF teilt mit, es habe das ITZBund nunmehr sensibilisiert, für die Migration von Kundenbehörden geeignete Rechenzentren auszuwählen. Grundlage hierfür werde das in den einzelnen Behörden zu erstellende technische Zielbild sein. Es führt aus, dass es seinerzeit das Rechenzentrum in Berlin für das modernste Rechenzentrum hielt. Das Rechenzentrum in Wiesbaden sei nicht zukunftssicher, weil das ITZBund plane dieses Rechenzentrum mittelfristig abzulösen.

Das BMF teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes vor einer Beschaffung den zugrundeliegenden Bedarf tragfähig festzustellen. Die Prozesse im ITZBund seien etabliert. Das ITZBund werde in künftigen Überführungsprojekten die erforderliche IT-Infrastruktur für die Kundenbehörden erst beschaffen, wenn der Bedarf anhand des technischen Zielbildes ermittelt sei. Es sehe die seinerzeit getroffenen Projektentscheidungen rückblickend als nicht mehr tragfähig an.

Das BMF bestreitet, der Gesamtprojektleitung zu niedrige Ausgaben für die Überführung des IT-Betriebes des BKG gemeldet zu haben. Es hätte der Gesamtprojektleitung nur die Ausgaben für die tatsächlich überführten IT-Verfahren gemeldet. Die Ausgaben für die IT-Infrastruktur, die es für den Betrieb der Geoinformationssysteme beschafft hatte, habe es nicht mitgeteilt. Es plane, die hierfür beschafften IT-Infrastrukturkomponenten bei der Überführung anderer Kundenbehörden einzusetzen. Diese Überführungsvorhaben wären dann aus dem Budget für das BKG querfinanziert worden. Bisher könne es die IT-Infrastrukturkomponenten allerdings noch nicht verwenden, weil sich die anderen Überführungsprojekte noch in einem frühen Stadium befänden.

5 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Das ITZBund hätte bei der Überführung des IT-Betriebes des BKG Entscheidungen, die weitreichende Auswirkungen auf die Aufgaben des BKG und das Erreichen der Ziele der IT-Konsolidierung Bund hatten, nicht alleine treffen dürfen. Das BKG muss nunmehr einen Großteil seiner IT-Verfahren auch nach seiner Konsolidierung – zumindest mittelfristig – weiter betreiben. Damit hat das ITZBund eines der Ziele der IT-Konsolidierung Bund, Rechenzentrumsleistungen zu bündeln, vorerst nicht erreicht.

Das BMF hat in seiner Stellungnahme nicht zugesagt, dass das ITZBund die Auswahl von Rechenzentren und weitere für den Erfolg der Überführungsprojekte wesentliche Entscheidungen künftig in einem zweckmäßigen Gremium abstimmt. Damit ist nicht sichergestellt, dass es die Kundenbehörden und die Gesamtprojektleitung der IT-Konsolidierung Bund angemessen beteiligt.

Das ITZBund hatte die IT-Infrastrukturkomponenten ausschließlich für das BKG beschafft. Auch wenn diese für andere Konsolidierungsprojekte oder zur Unterstützung des Regelbetriebes genutzt werden sollen, sind die gesamten Ausgaben der IT-Konsolidierung Bund zuzurechnen.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seinen Würdigungen und Empfehlungen. Das ITZBund muss vor der Wahl eines Rechenzentrums und bei anderen wesentlichen Projektentscheidungen der Betriebskonsolidierung die Kundenbehörden und die Gesamtprojektleitung der IT-Konsolidierung Bund beteiligen. Nur so ist gewährleistet, dass die Anforderungen an den Betrieb der Fach-IT der Kundenbehörden und die Ziele der IT-Konsolidierung Bund angemessen berücksichtigt werden. Die Ausgaben für die Beschaffungen bei der Überführung von IT-Betrieben der Kundenbehörden hat das ITZBund gegenüber der Gesamtprojektleitung vollständig darzustellen. Die ambitionierten Zeitziele der IT-Konsolidierung Bund dürfen nicht zu weiterem unwirtschaftlichem Handeln führen.

Grünwald

Fasswald